

规范开发区财政体制的影响因素与对策建议

鲍文前 | 杨思雅

开发区财政体制是我国开发区作为“准一级政府”所带来的“准一级财政”特有产物，已历经30多年的改革发展。《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》的出台，标志着开发区财政体制步入了新的“规范”发展阶段。但是，受多种因素影响，当前各地开发区财政体制差异较大，需要在规范开发区财政体制时给予充分考虑。

影响因素分析

(一) 开发区财政体制顶层设计不足。开发区不同于行政区，是实行特殊优惠政策的特殊区域。对于开发区实行何种财政体制，国家在法律法规层面没有明确规定，而是鼓励相关政府和部门探索创新。各地能够执行或参照的是商务部《省级经济开发区申报国家级开发区程序及条件》，该文件把“具有一级财政，实行集中精简、灵活高效、亲商务实的管理体制和运行机制”作为省级开发区申报国家级开发区的条件之一，要求在申报时报送财政体制批准文件。这一文件规定也影响到省级开发区的争创升级，成为各地国家级开发区和部分省级开发区实行独立财政体制的重要原因。不过，按照全面深化改革于法有据要求，这一规定并没有上位法理依

据，将对今后开发区财政体制运行带来较大影响。

(二) 开发区经济发展程度不一。各地开发区起步时间不一、发展阶段不一、体量大小不一，即便在一个省域不同开发区之间差距也较大，这是导致各地开发区财政体制差异性较大最为根本的原因。不少欠发达地区县属开发区，虽然批复成立时间不长，但发展缓慢，仍处于起步阶段，开发区自身财力难以保证建设发展需要，实行独立财政体制意义不大，尤其是在当前复杂严峻的经济形势下，有些已经实行独立财政体制的开发区运行困难，再次回归到当地政府部门预算管理模式下。还有部分开发区处于扩张升级阶段，发展势头强劲，需要所属政府继续给予程度不一的扶持，财政体制也差异较大，有的实行比例分享、超收分成，有的却实行全额留成、定额补助等。发展处于成熟阶段、体量较大的开发区，财政体制则相对稳健。

(三) 开发区承担社会事务增多，支出责任增大。各地开发区在30多年改革发展中，建成区面积不断扩张，功能逐渐升级，形成了产城融合新的发展格局。据此，有的所属政府认为开发区扩张升级中形成的社会事务理应由开发区承担，还有相当一部分所

属政府认为开发区发展起来之后更应该多回报政府、替政府分忧，使得一些开发区已不再是原本单一的经济功能区，承担了更多的社会事务和支出责任，也使开发区财政体制呈现多样化特征。有的开发区承担下辖或托管街道或社区(村)社会事务和支出责任；有的开发区为了留住人才需要承担子女教育、医疗、住房等配套社会事务和支出责任；还有一部分开发区尤其是县属开发区成为政府和部门的“钱袋子”，不仅一些重大的社会事务需要开发区安排人力物力财力，许多临时性、阶段性事务，如道路建设、文明创建、疫情防控、社会综治等也要开发区承担。

(四) 市场化体制机制改革弱化开发区财政机构职能。目前，各地开发区财政机构设置和人员管理模式不尽统一，有的实行独立财政体制的开发区并没有成立财政机构，只是安排专兼职人员从事财政管理工作；而在已经设立的财政机构中，有的作为开发区管委会内设机构，有的作为同级财政部门派出机构。更为重要的是，当前一些地方正在探索开展的新一轮开发区市场化和去行政化运行体制机制改革，对开发区财政机构影响较大，一些开发区继续保留内设财政机构但人员全部实行雇员制；一部分开发区

因实行“管委会+公司”模式，财政机构被整合到相关部门，相应地不再实行独立财政体制，财政管理逐步向财务管理转变。

(五)开发区金库设立难度有所增大。按照国家金库条例，原则上一级财政设立一级国库，但据了解，商务部弱化对申报国家级开发区一级财政要求，使得金库设立缺少硬性必要条件；人民银行对开发区设立金库要求的批复更加严格规范；一些地方政府尤其是县(市、区)政府担心开发区设立金库不利于政府统筹开发区财力，而对开发区设立金库有一定抵触情绪。受这些因素影响，目前各地实行独立财政体制的开发区中有很大部分没有设立金库。开发区不设金库，将使开发区财政收支回归到所属政府财政统一核算和管理，使得开发区在形式上实行独立财政体制但实质上仍参照部门预算单位管理，开发区财政体制实施效应也就大大降低。

相关对策建议

(一)保障财力支持开发区加快发展。当前，开发区已经成为各地高质量发展的“发动机”，必须进一步贯彻落实国家加快区域协调发展重大战略决策部署，建立跨区域财政支持、投资分担和利益共享机制，充分撬动资本市场力量，引导优势项目、优势企业、资金、技术等在各类开发区有序转移，推动开发区发挥各地比较优势。这就需要进一步加大开发区财力保障力度，支持开发区产业发展、科技创新、基础设施建设等。一是调整完善开发区收入分享比例。地方政府要本着“双赢”并对开发区适当倾斜的原则，让渡税收、土地出让收入等分享比例，并建立动态调

整机制，调动各方积极性。二是完善转移支付制度。对于欠发达地区，充分发挥财政转移支付制度功能，解决欠发达地区公共服务欠账问题，帮助欠发达地区腾出财力支持开发区发展。三是用足用好相关扶持政策，充分释放政策红利，推动开发区不断做大做强。

(二)明确开发区财政体制实行条件。一是调整理顺开发区财政体制。对于国家级开发区应全面实行独立财政体制；对于省级和未定层级开发区，符合条件的可实行独立财政体制，不符合条件的，尤其是仍然处于起步建设阶段的开发区，暂不实行独立财政体制，统一回归到比照部门预算单位管理，实行收支独立核算。二是强化开发区独立核算主体地位。充分赋予比照部门预算单位管理开发区理财自主权，按规定设立银行账户，及时拨付重点项目和兑现优惠政策等支出，切实保障支出需要，优化营商环境。

(三)厘清开发区财政事权与支出责任。一是分类剥离社会事务。对于承担的下辖乡镇村(社区)的社会事务整体移交给当地政府部门和乡镇村(社区)管理；对于开发区引进人才、留住人才所需要的配套公共服务，可以采取委托代理的方式，请当地政府部门和乡镇村(社区)代为办理；对于一些临时性、阶段性涉及开发区范围内的社会事务，可以采取分摊费用的办法，由当地政府部门和乡镇村(社区)负责。二是合理界定支出责任。视开发区剥离社会事务管理职能推进情况，及时将对应的财政支出责任划转至职能承接单位，并逐项核定支出划转基数。对跨区域实施、涉及开发区的重大基础设施和重点项目建设，开

发区所属政府及其财政部门要根据受益范围与管辖区域基本保持一致的原则，合理确定开发区的支出责任分担方式。

(四)规范开发区财政机构和金库设置。一是规范财政机构设置。进一步加强理论研究，从开发区的功能定位出发把握开发区财政机构的职责定位，按照有利于促进开发区发展、有利于促进财政收支高效运行、有利于提高财政管理绩效的原则，结合财政体制实行情况，已经设立财政机构的要进一步完善；对于还没有设立财政机构的，应积极创造条件设立财政机构，便于统一加强监管；对难以设置财政机构的，应强化财政职能，规范人员管理，提高人员素质。二是逐步规范金库设置。加强与人民银行的沟通联系，对确有必要设置金库的开发区尤其是实行独立财政体制的开发区，根据一级财政一级金库的设置原则，提出财政部门意见，积极争取人民银行支持设立开发区金库。

(五)健全开发区财政激励约束机制。一是健全强激励机制。制定出台以“亩均税收”、创新驱动、产业集聚为导向的财政激励政策，并对综合考核位居前列和进步较快的开发区给予奖励，引导激励开发区做大做强，成为高质量发展的排头兵。二是健全硬约束机制。理顺预算管理一体化平台层级关系，推动健全符合开发区实际的财政管理制度体系，全面加强和规范开发区资产、负债、收支和财政预决算管理，严肃财经纪律，开展财政监督检查，主动接受人大、审计和社会监督，加强绩效评价，推动开发区高质量发展。□

(作者单位：安徽省财政科学研究所)

责任编辑 刘慧娟