

中卫财税体制改革的实践与启示

宁夏回族自治区中卫市财政局 | 时阳

摘 要：深化财税体制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。本文以宁夏回族自治区中卫市“十四五”时期财税体制改革实践为研究对象，系统梳理其在预算管理制度、政府间财政关系等重点领域的改革举措与成效，并结合全区比较视角分析当前面临的挑战，为深化省以下财税体制改革、提升财政治理效能提供实践参考。

关键词：省以下财税体制改革；预算管理；地方财政 **中图分类号：**F812

近年来，宁夏回族自治区中卫市财政局深入贯彻落实中央关于建立现代财政制度的决策部署和自治区工作要求，聚焦预算管理、事权划分等重点领域，持续深化财税体制改革，为经济社会高质量发展提供了坚实支撑。

中卫市财税体制改革主要做法与成效

（一）聚焦预算管理现代化，全面提升财政资金使用效益。

一是深化预算编制改革，强化源头管控。实施全口径预算管理。将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算全部纳入预算编制，强化财政资源统筹。全面推行零基预算改革。彻底改变“基数+增长”的预算编制方式，以市委、市政府工作要求和事业发展目标为导向，以零为基点，根据

实际需求、项目轻重缓急和绩效评价结果核定预算，推动形成“有保有压、能增能减”的预算安排格局。加强中期财政规划管理。编制三年滚动财政规划，明确规划期内重大改革、政策及分年度资金安排，增强财政政策的前瞻性和可持续性。

二是硬化预算执行约束，筑牢财政风险防线。严格执行财政资金管理规定，明确财政资金审批权限和程序，项目支出追加实行分级审批，严禁超预算、无预算安排支出。特别是将“四保一促”（保基本民生、保工资、保运转、保偿债、促发展）作为底线要求，联合发改部门出台《关于加强政府投资项目坚决防范政府性债务风险的通知》，将财政承受能力作为项目准入的必要条件，坚决做到“无来源不立项、无预算不开工”。坚决落实过紧日子要求，将2023年“三公”经费严格控制

在2019年决算数的80%以内，2024年在此基础上再压减7.7%，累计释放资金超2000万元。

三是构建全过程预算绩效管理体系，提升资金使用效益。印发《中卫市本级预算绩效管理工作实施方案》等制度文件，构建“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程绩效管理机制，实现绩效目标编制、运行监控、评价实施全覆盖。2024年，组织开展11个部门整体支出和58个重点项目事后绩效评价，涉及资金32.81亿元。强化绩效评价结果应用，将其与年度预算安排、政策调整直接挂钩，对评价等级为“良”的部门按1%压减相应项目预算，倒逼各部门提升资金使用绩效。

（二）深化财政体制机制改革，优化事权与支出责任。

在“省直管县、市管辖区”财政体制下，积极探索市本级与沙坡头区财政关系的改革与完善，推动构建权责清晰、财力协调、区域均衡的政府间财政关系。

一是动态调整收入划分，激发区域活力。自2016年沙坡头区成立以来，依据“财随事走”原则，结合经济发展实际和需要，多次调整市本级与沙坡头区的收入划分方案。多次优化调整增值税、企业所得税等主要共享税种收入分成比例，例如2023年将城市维护建设税、印花稅、契稅的分成比例从市、区6:4调整为8:2。同时，将教育费附加收入调整为共享收入，并将特定区域的土地出让金收入及相关支出责任划归沙坡头区，不断健全稳定、良性的市区两级财政收入增长机制，使财力分配更加契合事权划分与经济发展现状。从自身收支看，沙坡头区一般公共预算收入从2021年的3.08亿元增长至2024年的4.64亿元，年均增长14.6%；一般公共预算支出从26.76亿元增长至34.09亿元，年均增长8.4%，增长势头平稳。

二是完善转移支付，保障基层运转。“十四五”以来，市本级已累计下达沙坡头区转移支付资金110.49亿元，较“十三五”时期增长82.1%，其中财力性转移支付资金43.69亿元，较“十三五”时期的9.83亿元增长344.5%，年均增长31.3%，沙坡头区资金总量和增幅均排全区8个市辖区前列。

三是清晰界定财政事权与支出责任。严格对标中央及自治区关于

推进省以下财政体制改革的要求，结合本地实际，制定了市本级与沙坡头区共同财政事权和支出责任划分的方案，并在基本公共服务、教育、医疗卫生等10个关键领域出台了具体实施方案，全面完成了“1+N”的改革体系构建，并根据工作实际不断完善，推动事权、支出责任与财力相匹配的财政关系形成。

基于全区比较视角下的财政运行分析

（一）财政收入，高速增长下的总量差距与结构隐忧。2024年，中卫市地方一般公共预算收入完成25.38亿元，增长9.5%，增速排名跃居全区第一，显示出强劲的发展势头。然而，从绝对值和占比看，仍显薄弱，仅占全区地方一般公共预算收入（516.53亿元）的4.9%，占比仅高于固原市（3%），与银川市差距显著。这表明中卫经济总量和财政实力在全区仍处于追赶地位，“高速增长”与“总量偏低”并存。

从收入结构看，深层问题更为凸显：一是产业税收贡献不均，传统路径依赖度较高。第一产业农业现代化水平较低、产品附加值不高，税收贡献率低。第二产业大部分属于产业结构层次偏低、耗能高、产业链短、附加值低的传统行业，技术密集型行业比重偏低。第三产业主要依靠批发零售、金融、房地产等传统行业支撑，产业结构优化升级任重道远。二是新兴动能培育期长。以云计算大数据为代表的新兴产业，因前期投入大、税收优惠政

策等因素，短期难以形成稳定税源。三是税收来源相对集中，稳定性有待增强。2024年纳税前100企业税收占比高达61.3%，税收收入对少数重点企业依赖程度高。同时，易受重大项目一次性税收（如耕地占用税）入库影响，收入基础的稳定性和可持续性面临挑战。

（二）财政自给能力，依赖转移支付的现实与挑战。财政自给率是衡量区域财政健康度和自主能力的核心指标。2024年数据显示，中卫市财政自给率仅为12.5%，较全区平均水平（29.2%）低16.7个百分点，在全区五市中排名第四。这一差距深刻揭示了中卫市财政运行的本质特征：自给能力不足，对上级转移支付维持基本运转和民生保障存在依赖。这种依赖也带来了挑战，有限的自身财政收入规模，与社会保障、债务还本付息等刚性支出持续增长的矛盾日益突出，财政可持续性面临压力。

（三）管理效能瓶颈，改革深化面临的内在约束。尽管预算绩效管理取得一定成效，但部分预算单位绩效意识仍显淡薄，“重分配、轻管理”的理念尚未根本扭转。绩效目标编制质量、专业人才支撑、绩效结果应用的刚性约束力和应用深度仍有待加强。同时，部分财政干部运用改革思维和创新手段破解发展难题、统筹多重目标的能力尚需提高，这成为深化改革的内部制约因素。

深化改革的思考与建议

（一）坚持系统集成，持续完善

现代预算制度。一是强化零基预算的刚性约束。彻底打破支出固化格局,所有支出均以国家和地方重大决策部署、事业发展实际需求和绩效评价结果为依据核定。二是深化绩效管理深度融合。强化事前绩效评估的约束作用,提升绩效目标编制质量,加强绩效运行监控的及时性和有效性,硬化绩效评价结果应用,建立评价结果与预算安排、政策调整、管理改进实质性挂钩的激励约束机制。三是加大财政资源统筹力度。全面盘活各类存量资金、资产、资源,加强政府性资源统筹管理和高效配置,将“零钱”化为“整

钱”,集中财力保障国家重大战略任务和基本民生底线。

(二)对标改革要求,优化政府间财政关系。积极对接中央及自治区关于省以下财政体制改革的最新部署,围绕《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出的“增加地方自主财力,拓展地方税源”、“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”、“不得违规要求地方安排配套资金”等方向,进一步优化市本级与沙坡头区的收入划分和事权划分。探索完善与区域发展特征相匹配的地方税体系,积极跟进消费税征收环节后

移并下划地方、共享税分享比例优化等改革在地方的落实,稳步增强基层财政保障能力。

(三)强化队伍建设,提升财政治理能力。一是加强专业能力培训。围绕预算评审、绩效管理、债务管理、资本运营等现代财政管理要求,培养“善学习、会算账、懂管理、能担当”的专业化人才。二是提升改革创新意识。引导财政干部深刻领会中央改革精神,摆脱传统路径依赖,善于运用新思路、新方法破解改革发展难题,提升在复杂局面下统筹资源、防范风险、服务发展的能力。□

责任编辑 陈璐萌

财政动态

新疆昌吉：以高效能财政助力高质量发展

新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州财政局

近年来,新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州抢抓国家一揽子增量政策机遇,坚决扛起“在高质量发展中挑大梁”的责任使命,以财政高效能保障发展高质量,统筹推进财政运行和债务管理双提升。

筑牢“防”的体系,坚决遏制债务增量。牢固树立全州“一盘棋”思想,系统性构建地方政府债务风险防控机制。覆盖各领域风险防范化解,对违法违规举债行为保持“零容忍”高压态势,确保举债有度、用债有方、管债有法、还债有源,牢牢守住了不发生系统性区域性风险底线。

做实“控”的举措,全力化解债务存量。举全州之力化解债务,卸下包袱,为长远发展创造条件。统筹财政性投入和市场化方式,在全疆率先探索盘活资产、政企合作、特许经营等路径,首创州级奖补机制,实行“州级帮扶、上下联动、一县一案、一债一策”,全力推进债务化解。

提升“用”的效能,精准服务发展大局。始终坚持深化用好化债成果,统筹各类资金资源,集中力量补短板、锻长板。紧密围绕党中央、自治区重大战略部署及昌吉州“六强战略”需求,聚焦3个千亿级、6个百亿级产

业集群建设,精准高效配置债券资金,有力保障重大项目实施,为全州经济社会高质量发展注入坚实的财政动能。

强化“管”的约束,规范项目决策源头。坚持统筹防风险和促发展,加强政府投资项目管理,依托财政投资评审中心,对政府投资工程建设进行全过程评审和监督,科学谋划论证项目,合理确定建设内容、投资规模,坚持“先预算后支出、无预算不支出”,从严从紧审核预算,将不新增隐性债务作为“铁的纪律”,守牢防范新增欠款“第一关”。□

责任编辑 刘蒲宇