

开发区和行政区间财政管理体制的实践与思考

王荣 | 徐顺洁

经济技术开发区是利用其政策优势和经济吸引力、承接城市资本流动、进行资源重新配置的特殊区域,也是城市空间扩展的重要手段,是当地经济发展新的机遇与增长点。但开发区本身并不是一级正式的行政区划,它往往跨越了原有行政区划。特别是地级市下辖的开发区,与行政区之间关系更为复杂,或是横跨若干行政区划,或是在某行政区划内。如何理顺开发区与行政区体制机制、制定科学的财政管理体制,实现优势互补、携手共进,是地级市政府及财政部门面对的一项课题。

2022年国务院办公厅印发了《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(下称《指导意见》),明确要求规范省以下各类开发区财政管理体制,提出各地区在依法依规的前提下,可结合本地实际探索创新开发区财政管理体制模式,更好调动各方面积极性。浙江省温州市政府及财政部门在温州湾新区财政管理体制改革中深入贯彻中央精神,积极创新,走出了一条温州特色的开发区和行政区间财政管理体制之路。

现行开发区财政管理体制

现行地级市下辖开发区和行政区间主要存在三种财政管理模式,从实

际运作效果看,三种模式皆因地制宜、各具特色。

一是开发区与行政区相互独立、分别管理,实行开发区完全独立的财政体制运行模式。即开发区建立独立运行的一级财政预算体制,实行地级市对区级财政体制,设置独立金库。开发区管委会作为地级市政府派出机构,由地级市赋予相当区级的经济社会管理权限,在特定区域内行使相关的政府管理职能。开发区设立财政局,作为一级部门具体履行财政管理相关职能。财政独立运行,预算工作在地级市政府领导和管理下自主开展,受地级市人大常委会监督。

二是开发区与行政区合一,实行开发区相对独立的财政体制运行模式。即开发区建立相对独立运行的一级财政预算体制,实行地级市对区级财政体制,设立独立金库。在实际工作中,开发区委托给行政区管理,地级市政府对开发区与行政区实施捆绑考核。开发区、行政区双方协商确定相关各自的职能及预算管理事项,一般情况下,开发区设立财政局,预算工作受行政区人大常委会监督,开发区负责开发区范围内开发建设、招商引资等经济发展建设职能,社会事务等由行政区负责。相应开发区管委会的经常性支出由行政区在一般公共预

算收入统筹安排,开发区政府性基金预算收入(主要是土地出让收入),除上交地级市财政外,其余部分用于开发建设、招商引资等。

三是开发区与行政区无关,实行开发区“参照部门预决算管理”模式。即开发区建立相对独立运行的一级财政预算体制,实行地级市对区级财政体制,但不单独设立金库。开发区管委会在管理范围内依法行使相关市级经济管理权限和相当于县区级的社会行政管理权限。开发区设立财政管理部门,承担财政管理相关职能,在预算管理上不编制政府预决算,而是编制地级市的部门预决算,作为地级市重点部门,受市人大常委会监督。

从实践情况来看,由于历史发展沿革、区域发展阶段差异,各地开发区管理模式均有其本地特色,各有利弊。总体而言,随着开发区的日益成长,开发区内企业和人民对公共服务的需要日益增长。将地级市下辖开发区完全作为区级行政区来管理,容易导致机构日益庞大,开发区行政区化,削弱开发区经济建设主责主业的独特定位。另一方面,由于社会管理事务纷繁复杂,随着开发区不断扩大和居民住宅区逐渐集聚,单纯的开发建设职能难以满足综合的社会管理职能需求,矛盾愈加明显。

温州湾新区财政管理体制调整的实践

2022年1月,浙江省政府批复同意设立温州湾新区。温州湾新区范围包括高新技术产业开发区、温州经济技术开发区、空港片区等区域。本次调整范围涉及龙湾区、温州经济技术开发区两个区域主体,属于典型的地级市下辖开发区与行政区之间的调整。12月,出台《温州湾新区财政管理体制实施方案》,本着“明确定位、突出主责;权责一致、属地管理;依法依规、防范风险;融合发展、高效协同”原则,进一步理顺温州湾新区财政管理体制,切实推动温州湾新区和龙湾区实现高质量发展。

(一)建立相对独立的预算管理体制。温州湾新区实行分税制财政管理体制,建立相对独立的一级财政预算管理体制,实行统一征收、统一入库、统一核算、统一管理、统一报表。温州湾新区范围内的税费按规定由属地税务机关负责征收,统一缴入温州湾新区国库,预决算纳入温州市政府的预决算并单独列示。

(二)建立收支基数财力划转机制。根据区域变动情况核定划转一般公共预算收入支出基数;同时,考虑到温州湾新区范围内的社会管理事务由龙湾区兜底承接的分工,根据职能变动情况,核定相应支出基数。收支基数相应财力通过年终市区财政体制结算划转。

(三)建立社会管理事务长效财力保障机制。一是温州湾新区范围内,2023年及以后年度新增社会管理事务建设性项目支出由温州湾新区承担,建成后由龙湾区管理,相应运行维护管理经费由龙湾区全额承担。二是为

确保温州湾新区和龙湾区社会管理事务支出保障可持续增长,2023年及以后年度温州湾新区一般公共预算收入新增财力由龙湾区和温州湾新区按一定比例分成。三是温州湾新区范围内土地出让区级收入等政府性基金预算收入,按照属地原则,归温州湾新区。为补充龙湾区社会管理事务支出经费,龙湾区划转至温州湾新区的经营性土地出让区级收入,龙湾区按一定比例分成。

(四)建立特殊事项“一事一议”协调机制。由于区划调整和行政职能调整中涉及事项众多,存在个别事项具有特殊性、无法用普适性的财政体制进行明确的情况。对于温州湾新区与龙湾区在体制执行过程中遇到的特殊事项,由双方“一事一议”协调解决。

思考和启示

(一)独立财权是理顺和落实相关体制机制改革的必要前提。开发区的设立都出自战略考虑,肩负带动当地经济发展的使命。如浙江省委省政府赋予温州湾新区打造全国民营经济高质量发展示范区、长三角先进制造集聚高地、浙江东南沿海科技创新高地的功能定位。开发区相对行政区设立独立的财政局,对应独立的税务局和人行金库,其预决算向地级市人大汇报,实现财权独立,有利于开发区统筹资金资源要素,集中财力用于项目建设、创新发展、产业招引、招才引智等经济发展建设主责主业,推动所在地级市经济高质量发展,提高其经济能级。

(二)权责一致是优化财政资源配置,提高资金使用效益的有效路径。开发区和行政区有各自的财政事权和支出责任,只有明确财权、财政事权与支出责任划分,实现权责一致,才

能“科学生财、创新聚财、精明理财、高效用财、清廉管财”,构建“五财并举”的现代财政治理体系。温州市财政根据“权责一致、属地管理”原则,厘清地市级财政和开发区之间、行政区和开发区之间的财权、财政事权和支出责任,明确各方职责边界,有利于优化配置财政资金,提高财政资金使用效益。

(三)利益共享是同步发展、可持续发展的重要抓手。随着开发区的发展,开发区将逐渐成为城市化的重要空间,产业工人、高端人才的集聚势必产生公共服务的需要,如教育、医疗、交通、环境等。开发区主责主业是经济建设,条件成熟后,开发区应该专注于经济建设,将社会事务管理职能剥离,交由行政区政府承担。与此对应,开发区的财政增量也应与行政区共享,建立与开发区一般公共预算收入增长相匹配的社会管理事务支出增长保障机制,用开发区的发展来反哺支持行政区和开发区的社会管理,提升就地公共服务的水平,真正实现合作共赢、良性循环的目标。

(四)“一事一议”协调是新体制不折不扣落地的有力保障。开发区与行政区关系复杂,既有区划上交叉重合和社会管理事务的委托承担关系,又有开发区快速发展中遇到的新情况新问题。财政管理体制只能基于现有情况在原则上对开发区与行政区间财政关系予以明确。但在体制执行过程中,对于开发区与行政区遇到的无法提前预判的特殊事项,建立双方“一事一议”协调机制,打造友好协商绿色通道,有利于充分激发双方共谋发展的积极性和改革合力。■

(作者单位:浙江省温州市财政局)

责任编辑 廖朝明

更好发挥财政践行全过程人民民主作用

朱润喜

武军 摄

发展全过程人民民主，保障人民当家作主，是党的二十大作出的重要战略部署。财政部门在发展全过程人民民主中具有独特优势，在未来理应更好地发挥作用。

财政践行全过程人民民主成效显著

党的十八大以来，财政践行全过程人民民主取得了显著成效。在收入方面，积极落实税收法定原则，全国人大常委会先后制定了环境保护税法、烟叶税法、船舶吨税法、车辆购置税法、耕地占用税法、资源税法、契税法、城市维护建设税法、印花税法等9部税法，同时修订了企业所得税法和个人所得税法，首次审议了增值税法草案等。截止到目前，我国现行18个税种中已有12个由全国人大常委会制定了法律。法律是民意的集中体现，其制定颁行，是过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一的结果。尽管不同税种实体税法的纳税人、征税对象、税率等税制要素的规定不同，但无一例外其都是在广泛吸纳业内人士、社会大众、

人大代表、专家学者等不同群体意见建议的基础上推出的。互联网的普及，更是为广泛凝聚国民共识提供了便利。如，2018年网民积极建言个人所得税法修改，提出的意见多达50多万条。通过网络征求意见已成为财政践行全过程人民民主的生动实践。人民性、民主性已融入政府获取收入的整个过程和各个环节。如，在优化政策方面，不断完善绿色税收政策体系，个人所得税增加子女教育、大病医疗、赡养老人、住房贷款利息等专项附加扣除。在落实政策方面，2021年契税法生效后，各地陆续对法定幅度内契税率率的确定、税收减免事项具体方案向社会公开征求意见并予以回应，建立涉税涉费诉求和意见快速响应机制，切实维护纳税人缴费人合法权益等。民众参与、公开透明、依法征收的推进，推动了我国政府收入的取得由管理向治理转变，并使政府筹集收入工作赢得了广大民众的大力支持和广泛认可。

在支出方面，预算法以及预算法实施条例的颁行，使财政支出更加规范、透明和便于公众监督。为了更好

地践行人民性、民主性，财政不断加大对教育、医疗、卫生、社保、就业、环保、住房等民生方面支出，近年来，全国财政用于民生方面的支出已占整个财政支出的70%以上。以“项目”形式支出，是财政支出的重要方式之一。事关人民群众切身利益、人民群众关注的重点热点问题，是项目立项的首要考虑因素，而在项目可行性论证、项目决策、项目经费投入、项目期望实现的目标及应发挥的效益等决定项目最终取舍的有关环节和节点上，项目当事人或受益群体一般会受邀与财政预算部门、业务部门和项目主管部门、具体实施单位及相关专家等共同参与决策，项目支出实行民主决策、开门决策已成为常态。在农村实施全国村级公益事业建设一事一议财政奖补，坚持以农民民主议事为前提，财政重点支持农民需求最迫切、反映最强烈、利益最直接的村级公益事业建设项目，则更是财政践行基层民主的生动实践。

在收支管理方面，着力推进绩效管理是财政践行全过程人民民主的生动诠释。绩效管理是一个由绩效目标