
将湖北建成中部崛起

重要战略支点的财政政策选择

罗辉

湖北省财政厅厅长

把湖北建成促进中部地区崛起的重要战略支点，是胡锦涛同志对湖北寄予的殷切希望。而要实现这一目标，就必须坚持发展是硬道理的战略思想，认真落实科学发展观，抓好“五个统筹”，建设和谐湖北。在这个过程中，财政应从解决当前湖北经济社会发展中存在的突出问题出发，以科学发展观为指导，以支持建设社会主义和谐社会为目标，围绕党委、政府中心工作，做出应有的努力。

发挥财政发展职能，以支持新型工业化和县域经济发展为重点，做大财政经济“蛋糕”

当前，湖北面临的最大困难是发展不够。财政部门要围绕经济结构调整和经济增长方式转变这条主线，积极探索在公共财政体制框架之下支持经济发展的新方式，做大财政经济“蛋糕”，为社会事业的进步提供财力支撑，逐步解决经济和社会发展中的一些深层次矛盾。

(一)突出重点，择优扶持，支持新型工业化发展。运用现有政策，加快“工业兴省”工程。对原省属企业新增税收的省级分成部分，通过转移支付方式返还市州，专项用于支持企业改革和发展。通过资产重组、授权经营、债转股等措施，优化资源配置，支持国有资产向优势企业集聚，在明晰产权、完善机制的前提下，实行国有资产的资本化经营，培育一批核心竞争力强的优势企业；加大资金投入力度，对工业企业收回的省级财政周转金，继续用于支持工业经济发展；每年视地方税收增长情况，适当安排一部分资金用于支持工业经济发展；加大国有资产经营收益征收力度，集中一部分预算外资金，用于国有企业改革和发展；改进投入方式，规范管理，提高财政资金使用效益。积极探索财政资金投入的新形式，建立补助性、资本性、有偿性等多种投入方式。由直接投入转向财政贴息、奖励等方式进行投入；由过去单纯对物的投入转向对物的投入与适当向人的投入相结合，创新人才奖励机制；由企业争取项目资金转向政府部门引导选择项目投入。

(二)支持县域经济发展，缓解县乡财政困难。一是在完善县(市)财政管理体制的基础上，完善县乡财政管理方式。对少数经济较为发达、财政收支规模较大、财政收入增长能够满足自身支出需要的乡镇，实行一级政府一级预算的财政管理模式；对其他乡镇，则在保持乡镇资金所有权和使用权不变的前提下，试行“乡财乡用县管”的财政管理方式。二是建立激励机制，鼓励做大财政蛋糕。按照“吃饭讲公平，建设讲效率”的思路，根据政策目标、资金功能的不同，将省对县(市)的一般性转移支付分为均衡性转移支付、激励性转移支付和政策性转移支付，提高一般性转移支付资金的使用效率和效用，促进县域经济快速发展；对县(市)的地方一般预算收入、工商四税完成情况分别进行考核，对增长幅度达到同类平均水平以上的县(市)给予激励性转移支付补助。三是制定政策，支持减人减事减支。在分配各项新增补助资金时，依据总人口、行政区域面积等客观数据测算的标准财政供养人数或农村税费改革前实际供养平均人数等指标计算；将转移支付与财政供养人员分流情况紧密挂钩，考核按财政供养人员计算的人平工商税收，对增幅达到同类水平的县(市)，给予激励性转移支付补助；设立乡镇综合配套改革分流财政供养人员激励性转移支付，对县(市)分流财政供养人员给予转移支付补助。四是认真研究化解县乡债务问题，加强对县乡

债务的清理整顿和分类治理工作，在先行试点的基础上，建立健全县乡财政风险的统计和预警体系，加强对县乡债务和财政风险的审计监督，逐步建立防范县乡财政风险准备金制度。

(三)支持“武汉城市圈”建设，发挥城市经济的带动作用。一是要大力支持开展招商引资，优化投资环境，积极扩大转让经营权成果。通过资产重组，盘活存量资产，通过股票上市，发行债券等形式，拓宽多元筹融资渠道。二是按照武汉经济圈的经济特点，大力支持发展现代物流业，促进经济圈现代物流向专业化、信息化、标准化方向发展。三是加大财政对公共基础设施，特别是城市现代化的建设力度，不断完善城市服务功能，提高政府的公共服务水平。支持建设区域性的技术创新体系，提高武汉城市经济圈技术创新能力。支持发展人才市场和劳动力市场，优化整合城市圈人力资源，构筑人力资源共享平台。

(四)发挥财政杠杆作用，建立符合市场经济要求的财政投融资体制。一是必须把提高投资的效率和效益作为经营性项目财政投资的首要目标。提高财政投资效率的根本措施是改革投资体制及完善出资人制度，使企业成为自主决策、自担风险的投资主体，从机制上根治重复建设和盲目投资。二是改革财政投资项目的经营方式，建立内在的激励机制。使生产和经营基础设施的企业真正成为独立的经济实体，使其经营方式多元化，运营原则商业化。三是完善财政投融资运作方法。综合运用经济的、法律和必要的行政手段，对全社会投资进行以间接调控方式为主的有效调控。要灵活运用贴息、国债、税收等多种手段引导社会投资，并配合货币政策，优化投资的产业结构和地区结构，放大政府资金带动功能。

(五)规范市场竞争秩序，支持建立公平、公正、统一和开放的市场竞争环境。将财政单一的支持公有制经济发展，转变为支持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展。进一步加大对支持民营经济发展的力度，认真贯彻平等准入、公平待遇原则，为民营经济的发展创造公平的政策环境；在财政投入和税收政策方面，对民营企业 and 国有企业实行同等待遇，鼓励和支持民营企业的发展；在科技三项费用、技改贴息资金、中小企业发展专项资金、科技型中小企业创新基金等财政性资金的安排使用上，进一步加大对民营企业倾斜力度。加大对中小企业信用担保机构的政策支持力度，推动民营企业贷款试点工作的开展，扩大民营企业的融资渠道。在财政支持经济发展的方式上，逐步改变减免税收、税费包干、所得税返还等减税让利的做法，转变为规范市场竞争秩序，促进建立公平、公正、统一、开放的市场竞争环境。

发挥财政配置和分配职能，以建设社会主义新农村为重点，支持和谐湖北的建设

党的十六大提出要坚持“效率优先，兼顾公平”的方针，党的十六届三中全会提出“五个统筹”的要求，财政作为党和政府宏观调控经济运行和均衡社会收入分配的重要手段，有责任坚持以人为本，着力打造经济和社会公平的平台，支持实现经济和社会的协调发展，建设和谐湖北。

(一)支持建设社会主义新农村。一是要优化和增加对农业的投入。整合现有农业项目、资金，适度归并支出事项，重点支持一批农业产业化龙头企业，以工业化提升农业产业化。同时，通过补贴、贴息、奖励等方式引导各方面资本对农业的投入。二是支持提高农业生产能力。积极做好农业综合开发土地治理项目建设，落实对粮食主产县(市)的财政补贴政策。适当增加财政补贴资金，专项用于农业科技推广。扶持产业结合的农业科技示范基地(场)，建立农科教结合的培训和推广体系，支持农民工转岗培训。支持农业结构调整，推进农业产业化经营，支持发展“板块经济”。三是支持农村基础设施和公共服务体系建设。财政新增用于教育、卫生等方面的投入主要用于农村，让公共财政的阳光逐步照耀到广大农村。积极推行新型农村合作医疗试点，重点建设乡镇卫生院和基层血防站，着力构建农村卫生防疫体系公共财政应急反应机制。四是建立促进农民增收的长效机制。大力支持乡镇综合配套改革和国有农场改革，完善转移支付资金管理体系、农村财务管理体系。重点抓好部门涉农行政事业性收费、经营服务性收费和村组收费的监管。认真落实好粮食直补、水稻良种补贴、农业机械购置补贴三项补贴政策。创新农业财政资金管理机制，进一步提高农业财政资金的安全性、配置效率和使用效益。

(二)支持统筹湖北区域发展。区域发展不平衡是湖北的经济特征之一。因此，一方面要支持大中小城市协调发展，使小城市形成产业和产品特色，加强生态环境建设，带动区域经济发展。另一方面要加大对财政困难市(州)、县(市、区)的转移

支付力度，提高财政性建设资金用于困难地区的比例。通过安排农村税费改革专项转移支付资金向粮食主产区倾斜，保护产粮大县(市)的生产积极性。此外，还要采取措施，以调动武汉等经济条件较好的地区做大“蛋糕”的积极性。

(三)支持社会事业加快发展。要认真落实并不断完善中央、湖北省关于促进就业与再就业等各项社会事业发展的财税优惠政策；财政支出安排要向社会保障、公共卫生、就业和再就业、义务教育、科技文化等方面倾斜，重点保证社会公共事业领域的支出需要。同时，大力支持社会事业制度建设和体制创新，重点支持收入分配制度改革、社会保障体系建设、教育体制改革和公共卫生体制改革。

(四)支持环境保护和生态建设。要完善有关配套措施，巩固已有成果，促使退耕还林和其他环境治理工作扎实、稳妥、健康地向前推进。在积极发挥市场调节作用的基础上，合理运用财税调控手段，促进森林生态保护工作走上可持续的良性发展轨道。同时，严格收费和罚款制度，约束过度消耗资源和损害环境的产业和企业的发展，支持有利于节约资源和生态保护的产业和企业的发展，形成有利于节约资源、减少污染的生产模式和消费模式，建设资源节约型和生态保护型社会。

发挥财政监督管理职能，以创新财政监管机制为重点，建设节约型财政

经济资源不足，尤其是财政资金供需矛盾突出，是湖北面临的现实问题之一。因此要以建立节约型财政为核心，强化财政管理，努力“用好纳税人的钱”，用有限的财政资金履行更多的政府职能，提高财政资金使用效率。

(一)深化财政预算管理制度改革，做实节约型财政的基础。一是进一步完善部门预算改革，重点解决好基本支出预算规范化、项目支出预算科学化、收支分类和预算科目细化以及建立项目论证评审机制等，要在扩大实施面的基础上，更加科学、完善和规范，逐步将所有的政府收支活动纳入预算管理范围，增强预算的完整性、约束力和透明度；改革事业单位预算管理办法，通过建立财政预算激励和约束机制，推进事业单位改革；逐步从投入预算向产出预算转变，探索建立绩效预算制度。二是国库集中收付改革要逐步延伸到基层预算单位，所有财政性资金支出，包括预算内资金、各种政府性基金、预算外资金都要采取财政直接支付和财政授权支付方式；科学理顺会计集中核算与国库集中支付制度的关系，做好对接工作，使两者之间相互促进、相得益彰。三是完善政府采购预算制度，扩大政府采购规模，加大监督检查力度，进一步规范政府采购行为，进一步抓规范、上规模、强监管，有效节约财政资金。四是推进政府收支分类改革，根据全面考评政府活动绩效的需要，对计划经济体制沿袭下来的预算收支科目体系进行彻底改革，以适应财政管理由粗放型向集约型、由重分配向重绩效转变的要求。

(二)严格控制人员经费的增加，降低财政供养系数。一是结合事业单位改革，加快事业单位供给形式的改革，整合有关事业单位的资源，提高事业单位的资源配置效率。要根据社会需求、事业发展趋势，制定促进或调整事业发展的经费供给政策。二是大力支持乡镇综合配套改革，加快县乡财政供养人员的分流。对乡镇撤并工作给予奖励，对补缴乡镇事业人员基本养老保险存在的资金缺口给予适当补助。补缴乡镇事业人员基本养老保险资金需求根据乡镇事业人员数和人均补缴基本养老保险水平计算确定。三是积极参与做好财政与编制政务公开试点工作，将政务公开与加强财政资金监督管理、有效控制机构和编制结合起来，通过公开化的信息平台，对县乡机构设置、行政事业单位人员编制和直接涉及群众利益的财政专项资金实行公开化管理，置于社会监督之下。积极探索财政预算管理与机构编制管理相结合的办法，逐步把机构编制管理纳入法制化的轨道，在两至三年内把财政供养人员(不包括离退休人员)全部纳入编制管理，将财政供养系数控制在2%以内。

(三)优化财政支出结构，加强支出控管。一是要建立公共支出的保障机制。支持建立和完善公共服务市场，通过市场化的运作机制，采取多种形式引导民间资本投资公共服务项目，弥补政府公共支出的不足。二是按照完善市场经济体制和建立公共财政框架的要求，不断优化公共财政支出结构，收缩项目支出范围，逐步从竞争性领域退出，重点保证提供公共产品和公共服务的必要支出；在严格执行国家工资政策的同时，研究规范地方津补贴的办法，逐步提高全省公务员的工资待遇水平。三是要研究制定财政基本支出标准体系。清理、规范和完善人员经费支出政策和标准；研究改进节省人、车、会、话、水、电经费为主要内容的正常经费标准定额，建立健全单位内部约束机制；研究专项公用经费的开支范围和支出标准核定问题，避免空洞、

模糊的预算安排，特别是要尽快研究制定专项业务费、培训费、网络运行维护费的支出标准。四是按照省委、省政府的要求，改革财政专项资金的使用方式，探索整合使用财政专项资金的办法，逐步对财政专项资金“打包”使用，由各级政府统筹安排，形成规模和合力，集中财力办大事。

(四)加强财政监督检查，提高财政资金使用效益。一是建立和完善预算监督机制。以预算合规性审核为切入点，开展县级预算合规性审核，这是湖北省在建立财政监督机制方面的一个创新，要进一步完善。二是建立和完善日常监督机制。可以试行派驻部门财政监察员制度，着手建立重大项目、重大支出监督责任追究制度。三是建立和完善财政内部监督机制，切实将财政管理与财政监督有机结合，堵塞财务管理上的漏洞。四是建立和完善联合监督机制。加强与其他部门的沟通和协调，建立财政监督与其他监督相互配合、相互协作、高效有序的工作机制。五是强化专项资金的管理。规范专项资金的安排和使用；探索和推进项目库建设和管理，规范项目预算的编制和筛选；建立专项项目资金的决策机构，完善决策机制；要做好跟踪问效工作，要不断完善专项资金项目及投资政策公示办法，扩大专项资金公示范围；建立专项资金安全规范运行的长效机制，实现节约增效。