

河北省平泉县财政改革三十年成就透视

<http://www.crifs.org.cn> 2009年1月8日 闫锡杰 卢丙文

改革开放以来，河北省平泉县财政局及时研究提出并组织全系统认真贯彻执行“求发展、重创新、严管理、抓落实”的基本理财思路，坚持财政业务与队伍建设两手抓、两手硬，积极发挥财政职能作用，扎实推进财政改革，不断强化财政监督，努力促进县域经济社会更好更快发展，一系列发展成果彰显了财政改革的功效。

### ——革新体制：明晰分配关系

1978年至2007年的30年间，平泉县财政体制进行了深刻的变革，对经济发展的激励作用显著增强。1978年，平泉县实行“统收统支”的财政管理体制，收入留成70%，上解省、地区30%。1980年，财政管理体制由“统收统支”改为“划分税种、分级包干”；在包干范围内，多收多支，少收少支，自求平衡。1982年，中央对省财政体制改为“总额分成”，承德地区对平泉县实行总额分成。1985年，平泉县建立了乡财政，乡财政管理体制总的原则是“定收定支、超收分成、短收超支不补、节支留用、自求平衡”。1985年至1993年底，在全国范围内实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制，实行总额分成。1994年，实行分税制财政管理体制。平泉县政府下发了《关于县乡（镇）实行分税制财政管理体制的决定》，对各乡镇实行分税制财政管理体制。2003年，平泉县实行了新一轮的县乡财政管理体制。新体制以分税制为基础，按照公平、效益和财权与事权相统一的原则，科学合理地界定了乡镇收入范围和支出基数，实行收支挂钩，支出下管一级，突出了保工资、保重点的原则。

从2003年到2005年执行“划分税种，核定收支、确定基数、收支挂钩、超收全留、短收自负、超支不补”的财政管理体制。乡镇的各项收入由乡金库直接全额上划县金库，由县级代管。县财政根据乡镇收入进度拨付乡镇机关在职人员工资和其他经费。2004年，平泉县从加快县域经济发展、有效缓解县乡财政困难出发，按照“体现激励、分类指导、重点扶持”的原则，进一步深化了县乡财政体制改革，鼓励乡镇多收、超收。2007年，平泉县对卧龙镇和南五十家子镇实行相对规范的分税制，其余17个乡镇实行统收统支加激励的体制模式，在增强乡镇财政保障能力上发挥了积极作用。2007年全县乡镇财政收入达到42616万元，同比增长54.6%，占全县全部财政收入的77.3%。卧龙、平泉镇、南五十家子、郭杖子等12个乡镇财政收入超过了千万元，超千万元乡镇比2006年增加5个。卧龙、平泉镇全部财政收入首次超过了亿元，分别完成16109.5万元和10017.7万元，成为该县有史以来两个超亿元乡镇，乡镇经济成为县域经济的重要支撑。

——增收节支：提供发展保障改革开放以来，平泉县财政部门从协调和调度着手，重点抓源头控制和目标责任，努力实现依法河北省平泉县财政改革治税管费，确保收入应收尽收。一方面，坚持重点税种和零散税收一起抓，强化征管和大力清欠一起抓，税源普查与建立健全税源档案一齐

抓，清理税收优惠政策与打击偷逃漏税一起抓，以管理的提高促进税收征管的加强。另一方面，严格落实收入目标责任制，努力提高财政收入质量。县财政不断加强与税务部门的协调配合，外抓税源监控、内抓精细管理、堵塞税收漏洞，财政收入实现了快速增长。

1978年，全县财政收入844.1万元；1983年，全县财政收入首次突破千万元，实现1040.5万元；1988年，财政收入突破2000万元，实现2396.7万元；1991年，财政收入突破3000万元，实现3391.2万元；1993年，财政收入突破4000万元，实现4660万元。1994年实行分税制财政管理体制，平泉县当年全部财政收入完成2279万元；2001年，全县全部财政收入达到8640万元；2002年，全县全部财政收入突破亿元，实现10088万元；三年间突破了3亿元，2005年达到31618万元；2006年又突破了4亿元，达到43188万元；2007年顺利突破5亿元，达到56217万元，是2000年的7.7倍，相当于改革开放初期1978年的66.6倍，1978年—2007年的30年间，全县全部财政收入年均递增15.6%。2008年全县全部财政收入有望突破7亿元。财政实力的增强，为落实科学发展观、构建和谐社会、改善民生提供了越来越有力的经济支撑

随着财政收入的快速增长，全县财政支出规模不断扩大。县财政在支出安排上严格遵循“一要吃饭，二要建设，三要发展”和集中财力办大事的方针，把“严格预算管理，硬化预算约束”作为支出管控的主要手段，切实解决财政资金使用“散”和“碎”的问题，进一步完善综合预算管理，优化财政支出顺序，努力做到“支出一个漏斗，核算一个平台”。与此同时，平泉县按照公共财政要求合理界定财政支出范围，有效整合财政资源，把财政支出重点转向社会公共及社会保障领域，进一步加大农村义务教育、公共卫生、乡村道路、科技、文化等公益事业的投入力度。在支持经济建设上，节省调度资金，支持全县重点建设项目，使县域经济和社会事业有了较快发展。2007年全县一般预算支出65517万元，同比增长11.5%，是改革开放初期1978年的77.5倍；1978年至2007年的30年间，全县一般预算支出年均递增16.2%。

### ——深化改革：力促管理规范

改革开放以来，平泉县财政局按照构建公共财政框架的总体要求，着力推进了以预算管理、政府采购、集中支付、“收支两条线”和财政监督改革等为主要内容的财政管理改革，努力创新理财机制，完善理财手段，改进理财办法，较好地解决了有限财力与社会公共需求不断加大之间的矛盾。

#### 1. 预算管理改革围绕提高财政资金配置和使用效益逐年深化，先后制定了《平泉县财政局综合

预算操作规程》、《综合预算管理办法》、《教育系统综合预算管理细则》、《预算指标管理办法》、《财政资金拨付管理办法》、《财政性资金拨款单位县财政统一管理发放工资实施办法》等管理办法，保证了综合预算管理科学、有序地运行，实现了各类财政账户全部由总预算会计统一管理、统一核算、统一调度、财务管理与资金管理相分离的目标，促进了财政管理的科学化、规范化、制度化。

2. 财政集中支付实现了财政支出的全程监控，在提高财政资金使用效益方面发挥了积极作用。县财政局严格以各类资金使用管理政策和财务规则为依据，在抓好各单位财务人员培训的基础上，制定了《平泉县本级财政集中支付操作规程》、《平泉县县级预算单位报账员工作规则》等相关文件，规范了会计核算业务，变过去的事后监督检查为全过程监督和控制。到2007年末，全县纳入财

政集中支付管理单位141个，占应纳入单位的100%。

3. 政府采购改革围绕扩大覆盖范围和增加采购规模不断推进，覆盖范围从单纯的货物采购扩大到修建工程和公共服务。平泉县自2002年着手开展政府采购工作。县财政局通过“一中心”、“两分离”、“三兼顾”、“把四关”、“五公开”，逐步形成了涵盖工程、货物、服务三大类的政府采购体系，初步建立了政府采购制度体系和比较规范的操作规程，采购规模从2003年的814万元增加到2007年的5216万元，增长了5.4倍，实现了“过程公开化、投资最优化、管理规范化管理、节约社会化、效益最大化”。

4. “收支两条线”管理逐步深化。1995年7月，平泉县成立了收费管理局，制订了《平泉县行政事业性收费管理办法》，明确了行政事业性收费收入、基金收入、专项收入的所有权归政府，管理权归财政，做到了“还权于政府，还钱于财政”。在收费管理方式上，采取“委托征收，集中上缴，收支统管”的管理模式。2002年，制定了《平泉县关于加强预算外资金管理的实施意见》，对收费和罚没资金全面实行“票款分离”和“罚缴分离”征收管理方式。2004年，将年纳税额在5000元以上的336家纳税户的各种行政事业性收费、政府性基金纳入“一站式”集中收费范围，进行集中收缴。2005年，取消了行政事业性收费和罚没收入“按比例返还”、“按比例留用”、“超收返还”等各种收支挂钩办法，重新审定收罚项目，实行了彻底的收入与支出脱钩。

5. 深化和完善财政监督机制。先后制定了《平泉县专项资金管理办法》、《平泉县国债资金使用管理办法》、《平泉县财政专项资金支出原始凭证规范意见》、《平泉县农村居民最低生活保障资金管理办法》、《平泉县本级财政农业专项资金管理办法》以及《关于加强财政监督工作的实施意见》等规章制度，认真开展专项资金综合治理，以强化财政收支监督、财政内部监督、会计监督为工作重点，建立起“众参与、广覆盖、宽视角、全过程”的财政监督格局。

文章来源：地方财政研究           （责任编辑：x1）