

湖北省恩施州财政改革开放三十年回眸

<http://www.crifs.org.cn> 2009年4月15日 汪兴权 杨红军 吉尚明

改革开放以来，特别是1983年建州以来，恩施州财政步入了发展的黄金时期，按照州委、州政府和上级财政的总体部署，着力建设发展和改革型财政；充分发挥财政职能作用，努力解决“三农”问题，支持经济发展，做大经济财政“蛋糕”；建立收入稳定增长机制、支出保障机制和收支平衡的约束机制，保障重点支出，支持解决关系群众切身利益的问题，巩固了财政平衡基础；深化财政改革，规范财政运行，构建公共财政体系；加强财政财务和资产监督管理，提高财政服务管理水平，促进了全州经济建设和社会各项事业持续快速协调发展。

一、科学运用财政手段，建立财政收入稳定增长机制，促进全州经济发展

1. 狠抓三大财源建设。从1990年起连续三年，恩施州委、州政府相继作出了关于加强农村、城镇、替代三大财源建设的决定，从而形成了以抓财源建设为突破口，拉动经济持续发展的态势。在农村建起了财源基地，改善了农业生产条件和设施；在城镇培植了一批骨干财源，壮大了卷烟龙头企业；在顶抵财政支出上，探索出了替代财源的一些新办法。

2. 狠抓财源基地建设。1998年取消财政周转金之后，财政部门迅速转变方式，通过积极申报项目，争取资金，兴办样板，分类排队抓督办，大力实施农业综合开发，发展现代农业，提高农民素质等措施强化财源基地建设。仅“十五”期间，全州财政筹措支农资金40.69亿元，发展烟叶、茶叶、蔬菜等特色农产品板块基地281万亩，其中财政部门已建成省州县、州县乡、县乡村三级联办税源基地126个，面积66.8万亩，扶持龙头企业35个，仅基地每年提供的财政收入近3亿元。

3. 狠抓支柱财源建设。为推进实施“工业兴州”战略，2005年出台了《恩施州财政局关于发挥财政职能促进工业经济发展的意见》，明确了16条支持工业发展的具体措施，实施销售收入和税收“过百万、超千万、达亿元”财源工程建设。充分运用财政政策、财政资金、财政管理和财政服务等手段，统筹合理配置各类财政性专项资金，通过贷款贴息、投资补助、招商引资、争取国家支持和启动民间资本等途径，带动银行和企业增加对重点工业重点行业的投入，促进全州工业经济发展。2007年底，恩施州已建成卷烟、水电、富硒绿色食品、建材、医药工业五大支柱产业，已培育出企业纳税过亿元的2家，过千万元的9家，过百万元的66家。

二、调整优化支出结构，建立重点支出保障机制，逐步提高人民生活水平

1. 消化赤字到位。1986年恩施州开始出现财政赤字，到1995年底全州累计赤字达1.78亿元。自1996年起，全州集中精力抓消化财政赤字，采取以收定支、先收后支、顶抵支出、挤压水分、节俭支出等过硬措施，通过连续3年的艰苦努力，累计赤字于1998年全部消化完。

2. 保工资发放。一是设立工资专户。1997年在全省率先设立“工资专户”，集中资金、合理调度，跟踪检查，确保有足够的资金来源和专款专用。二是坚持“一要吃饭，二要建设”的原则，严格编制预算，将职工工资打足，不留工资性支出的硬缺口。不准当年发生新欠，并部分消化了基本工资老欠。三是加强机关事业单位编制人员管理，清理超编、空编，清退临时用工和临时人员，严禁吃财政“空饷”，净化财政供养人员。四是建立健全保障机制。成立了工资发放领导小组，建立了工资发放责任追究制度、工资发放定期报告制度、工资发放情况定期通报制度、厉行节约制度和定期检查制度。五是确保工资政策到位。增加工资性支出，提高机关事业单位职工工资水平。继1993年对工资制度进行改革后，1999年以来，又连续三次提高机关事业单位职工基本工资标准，并进行了公务员收入分配制度改革，机关事业单位职工特别是机关公务员工资长期偏低的情况正在逐步得到改善。六是深化教师工资体制改革。全州各级财政部门在工资发放顺序上，坚持先教师后行政、先基层后本级、先离退休后在职、先当年后历年的“四先四后”顺序，农村中小学教师工资按国家规定的标准按时、足额发放，并将农村中小学教师的固定工资、活工资、教龄津贴、特级教师津贴补贴、提高10%的工资部分以及工改时冲销64元后的保留津贴、班主任津贴全额纳入财政预算，全部进入教师工资专户，按月拨付，不留缺口。对农村中小学教师工资实行县级管理财政统发，工资和津贴补贴由县市财政局一律实行“三核一代”的方式发放。七是推行工资支出预决算单列，在部门预算中优先安排，并推行工资网络发放。

3. 优先教育发展。财政始终坚持“教育优先”的原则，落实教育法定投入政策，为教育改革发展提供保障。一是基础教育快速发展。到2007年末，全州人均受教育水平近8年，小学、初中生巩固率均达到100%，高中阶段教育走出低谷，走上了持续平稳发展的道路。二是教学条件不断得到改善。“十五”以来，财政投入教育专款达到45590万元，教学设备、仪器不断充实，现代远程教育得到很好应用。三是建立了资助贫困家庭学生制度。从2001年起，对农村义务教育家庭经济困难学生实行免费提供教科书制度。四是建立了农村义务教育投入长效机制。全州“一费制”学校统一按照中学每生每年15元、小学每生每年12元的标准纳入同级财政预算。对实行“一费制”收费管理的农村中小学教师工资全额纳入预算，全部进入教师工资专户，按时足额发放。大力实施危房改造，改善办学条件。

4. 严格兑现各种惠农政策。全面落实免征农业税和除烟叶以外的特产税，认真执行粮食直接补贴、水稻良种补贴、农机具购置补贴等惠农政策，仅2007年兑付惠农补贴资金36269万元，全州农民户平补贴402元，减轻了农民负担，增加了农民收入。每年投入940多万元，培训33000多人次，使农村富裕劳动力得到有效转移。

5. 创立新农村建设“恩施模式”。大力实施“消茅工程”，2003年恩施州决定基本解决农村特困户住茅草棚、住岩洞的问题。州财政按每户1000元的标准予以补助，共补助720万元，共解决农村特困家庭5793户、18221人的住房困难，新修房屋16632间，总面积435187平方米。实施财政扶贫开发，每年投入资金22000多万元，特别是2003年开始的整村推进扶贫开发工作，得到了国家的充分肯定。到2007年，财政支持全州解决了10万绝对贫困人口温饱问题，巩固了50万低收入贫困人口的温饱；95%的村通公路，100%的村通电，94%的村覆盖了广播电视，99%的村解决了通讯难，解决了19.87万人饮水困难；培训农民工6.5万人；完成中小学危房改造16.5万平方米，学生入学率和巩固率均达到100%；新建村级卫生室675处。支持“五改三建”生态家园文明新农村建设，全州已建成沼气池48万口，建设了一批具有“青山环抱、小桥流水、特色民居、生态家园”风格的土苗山寨，产生了显著的经济、社会和生态效益，这些做法被农业部称为“恩施模式”，并向

中宣部推荐作为四个社会主义新农村建设的典型之一在全国推广。

6. 建立健全社会保障体系。增加社会保障投入，提高社保资金占财政支出的比重，保证离退休人员基本养老金和国有企业下岗职工基本生活费按时足额发放，推进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨，促进再就业。加强保障城市贫困人群基本生活，支持城镇职工基本医疗保险体制以及医疗卫生体制、药品流通体制改革。完善农村社会保障体系，建立了企业职工保险制度、农村特困人员救助制度、农村“福星工程”补助制度。2007 全州实现各项社会保险基金征缴收入 55365 万元；筹集城市低保资金 5842 万元、农村低保资金 2635 万元；筹集医疗救助资金 1764 万元，救助 4841 人；稳步提高农村五保供养水平，从 2007 年 7 月起集中供养和分散供养对象人均供养标准分别提高到 1500 元和 1000 元；新建、改扩建农村福利院 112 所；筹集资金 4549 万元，做实企业参保职工养老保险个人账户；筹集就业再就业资金 8505 万元，全面落实下岗失业人员再就业政策；全年共筹集救灾补助资金 3560 万元、优待抚恤和定期补助资金 4286 万元；财政投入 584 万元，用于支持全州廉租房建设；全州 8 县（市）全面实施新型农村合作医疗制度，全年筹集资金 14065 万元。

7. 保证正常运转。全州各级财政部门按照公共财政建设要求，转变理财观念，调整支出结构，加大机关运转经费投入力度，强化“人、车、会、话”等重点支出管理，加强预算内外资金管理，实施源头控制，努力降低行政运行成本，确保党政机关工作的正常运转。改善政法机关办公条件，提高装备水平，保证了办案经费的需要，有力地打击各种犯罪，维护了社会稳定。

8. 支持科技事业稳步发展。“十五”以来，州财政每年安排科技三项费用、科学支出等近 4000 万元，每年安排近 100 万元用于科学普及活动，组织开展科技、文化、卫生“三下乡”活动，参加活动和受益人数近 20 万。

9. 大力支持计划生育事业发展。“十五”以来，全州计划生育事业费每年平均增加 265 万元，全州八县市均达到省要求的人均 6.84 元的标准。2005 年，建立了农村部分计划生育家庭奖励扶助制度，全州每年享受的对象有 9000 多人，奖励资金 600 多万元。

10. 大力支持广播电视事业发展。全州各级财政积极支持广播电视事业的发展，仅州本级每年安排 35 万元用于全州的广播电视覆盖工程。全州广播电视综合人口覆盖 93.25%，2004 年恩施州在全国率先实现光纤网络连通所有乡镇的任务，2005 年又启动光纤网络进村入户工作，有线电视连通行政村 425 个，连通率 17.4%。

三、积极推进财政改革和制度创新，初步构建社会主义公共财政体系

1. 合理调整理财思路。根据分税制原则和省对州县的财政体制，恩施州进一步完善了州对县市的财政体制，1994 年下发了《恩施州人民政府关于实行分税制财政管理体制的决定》，明确了州与县市的财权事权。基本框架系按中央、省对地方的体制运行，确定了部分县市对州上缴，增强了州级调控能力，规范了政府间财政分配关系。

2003 年，对州直与恩施市财税体制进行了改革。改革坚持分税制的原则，确保州市既得利益，实行按税种分享办法。州直除保留电力、水泥、药业、纺织等四大骨干企业外，其余纳税户全部交恩施市征管，解决了州市多头执法问题，优化了经济发展环境。对重点工程项目和重点企业实行分税制。“十五”以来，按照公共财政要求，州财政进一步科学合理调整了理财思路。一是财力下

移，支持县域经济发展。加大对县市转移支付力度，包括一般性转移支付；铁路、高速公路税收州、县市分成比例由“八二”调整为“四六”；烟厂税收集中后对县市财力补偿实行了利益最大化，烟厂县市都超过集中前的水平。同时，减少了县市向州财政上缴。州对县市基本没有出台硬性减收增支和上缴体制政策，全州性统一安排的大事实事，州财政都纳入了预算，做到事权与财权统一，增强了县市财政实力，加快了县域经济发展。二是集中财力办大事，让社会和人民群众享受改革的成果。州政府每年向社会承诺集中力量办十件实事，财政部门在消茅、扶贫、城市建设、沼气池建设、农村中小学危房改造、村级卫生室建设等方面筹措了大量资金。同时，在再就业培训、劳动保险、城市低保、粮食直补、农村义务教育经费保障等方面提供资金支持，有力地促进了经济社会协调发展。

2. 部门预算改革。恩施州从2003年开始部门预算改革试点，2004年逐步推开，2005年全面实施并逐步规范化。到2006年，全州部门预算编制达到99.7%，部分乡镇实行了部门预算。到2007年，全州有707个财政预算单位（不含乡镇）编制了部门预算，编制面达到100%；78个乡镇编制了部门预算，编制面达89%。其中州直134个财政拨款单位，全部编制规范的部门预算，并统一使用了e财部门预算软件。一是认真编制全州财政收支预算，严格预算执行，确保财政收支平衡。二是制定部门预算审核流程，搭建从部门预算编制—预算指标管理—国库集中支付—会计核算中心报账的支撑平台，全过程监控预算执行，规范收支行为。三是严格执行“一个部门一本预算”，将单位所有收支全部列入部门预算。按照“二上二下”编制程序，实行综合预算和零基预算，日常公用经费按标准分类确定。四是及时更新财政供养人员预算管理系统的数据库信息。五是开展对县市基本保障能力分析和财政预算合规性审核。六是政府收支分类改革稳步实施，按照新、旧科目同时运行编制预算。

3. 国库集中收付改革。2004年推进国库管理制度改革，实行国库与预算机构分设，成立国库收付中心；实行财税库行横向联网，实现了信息共享；建立了州直国库集中收付信息系统，并与预算单位和代理银行实现网络联接，并于2004年12月7日正式上线运行。2007年全州已纳入国库集中收付改革的预算单位达1290个，占应纳入改革单位的95%，并向所有乡镇延伸，国库集中支付644963万元。州直122个单位纳入集中支付改革，国库集中支付78081万元。对州直预算单位所有银行账户全面登记和清理认定，规范了预算单位银行开户管理，确保预算单位所有财政性资金和财政内部各业务科室资金全部纳入国库单一账户体系统一管理。

4. 政府采购改革。恩施州从2001年开始推行政府采购，2002年全州八县市普遍开展政府采购。全州政府采购监管与执行机构全部分设。一是预算编制批复、计划上报下达率分别达到100%。二是简化资金支付程序，对纳入国库集中收付和会计集中核算的单位不再设立政府采购资金专户，全部实行财政直接支付，直接支付率达到100%。三是扩大协议供货范围，对限额内的IT、办公设备、印刷、家具、房屋装修、办公用品及耗材等实行协议供货制度。以公开招标方式确定了政府采购货物服务协议供应商42家，方便了采购单位，降低了采购成本，提高了采购效率。四是加强小汽车定编管理，规范了小汽车政府采购程序。五是充分发挥政府采购政策功能，将自主创新产品列入年度政府集中采购目录，积极支持中小企业、民族企业发展。六是全面开展财政系统治理商业贿赂专项工作。2007年，全州完成政府采购预算79661万元，实现政府采购规模69553万元，同比增长55.7%，节约资金10108万元、资金节约率为12.7%，政府采购资金直接支付65380万元、直接支付率为94%。其中：州本级完成政府采购预算8813万元，实现政府采购规模7730万元，节约资金1082万元，资金节约率为12.3%，直接支付率为100%。

5. 收支两条线改革。恩施州从2001 年开始落实收支两条线规定。2004 年，在全州范围内严格执行收支两条线，彻底取消罚没收入返还政策。一是认真汇编审核行政事业单位政府非税收入收支计划。二是坚持收费年度审验制度并强化收费票据管理。三是强化政府非税收入管理，州直征收调控资金，为统一津补贴发放、公平公务员待遇提供了资金来源。全州政府非税收入按规定缴库或缴户，收入缴库、缴户率分别达到95%和97%以上。四是制定了《恩施州非税收入管理细则（试行）》，州、县都建立了政府非税收入管理信息系统。2007 年全州非税收入纳入财政专户管理资金达106489.9 万元，同比增长43.5%；罚没收入入库8150.9万元，同比增长18.9%。其中：州直非税收入纳入财政专户管理资金32768.5万元，增长13.5%；罚没收入入库1811.3 万元，增长81.3%。

6. 农村综合配套改革。一是完成了农村税费改革。农村税费改革前，恩施州种田农民负担为农业税、农业特产税、屠宰税、教育集资、乡统筹、村提留等6 个项目，农民负担总额1997 年16706 万元，1999 年20522万元，2001 年20175 万元。从2002年起实施农村税费改革，农民负担逐年减轻，特别是2005 年实行免征农业税、取消除烟叶以外的农业特产税政策，与改革前的2001 年相比，全州农民户平减负218 元，人平减负61 元。完成了农村土地二轮延包工作，全州落实土地承包面积366.7 万亩，应确权确地农户897801 户，全部重新签定了土地承包合同、换发经营权证，签定土地经营权流转合同14647 户。全面完成了农业四税的所有税票清理、登记、销毁工作。从

2005 年12 月起，耕地占用税和契税全部移交税务部门征收，2006 年烟叶特产税也移交税务部门征收。二是支持乡镇综合配套改革，建立“以钱养事”新机制。2005 年度全省农村税费改革考核，恩施州有5 个县市被评为优秀、3 个县市合格。2006 年全省农村公益性服务“以钱养事”新机制考核，恩施州有3 个县市被评为优秀、5 个县市合格。2007 年完善“以钱养事”新机制，筹集农村公益性服务经费1.06 亿元，推行“乡财县管”，推进村级财务代理制。

7. 行政事业单位国有资产管理改革。2006 年，正式启动了州直行政事业单位国有资产管理改革，建立了产权清晰、分类管理、资源共享、配置科学、处置规范、收益统筹的管理模式。对州直行政单位和财政拨款的部分事业单位利用国有资产对外投资、出租、出借、兴办经济实体、其他国有非经营性资产转为经营性的资产、国有资产处置等列入首批集中统一管理的范围，由新成立的州直行政事业单位国有资产管理中心实行统一监管。对各单位兴办的经济实体采取脱钩转型、面向社会租赁、承包经营等方式实行市场化运作；对国有资产的调拨、转让、出售、置换、捐赠、报损和报废等实行规范处置；对未纳入首批改革范围的单位，其国有资产管理按国家、省、州新颁布的《国有行政事业单位资产管理办法》执行；对国有资产收益实行“收支两条线”管理，基本保证单位既得利益。2006 年，州直对31 个单位177 间房屋门面公开竞价出租，租金收入比原合同净增150 万元；对国有资产进行规范处置，资产处置收入2119.6 万元。2007 年，全州清产核资行政事业单位1613个，清查资产总额82.5 亿元，比账面资产净增8.5 亿元。建立资产管理信息系统，全州实现行政事业单位国有资产有偿使用收入3253.8 万元、资产处置收入8240 万元，均全额缴入国库或财政专户。

8. 财政与编制政务公开。2006年，全州稳步推进了财政与编制财务公开工作。一是方便群众知情和群众办事的财政与编制政务信息；二是涉及到人民群众切身利益的财政专项资金的分配管理。三是党政群机关、全额拨款事业单位和具有行政管理与行政执法职能的其他事业单位的机构和人员编制情况。此外，对社会公开范围以外的财政与编制政务信息全面推行了依申请公开。多途径发布财政与编制政务公开信息、公布财政与编制政务公开网址。2007 年，全州共建查询点162 个，上

网公开财政专项资金15.9 亿元，公开部门预算331 家6.9 亿元，办理网上咨询投诉874 件。

文章来源： （责任编辑： x1）