

缓解

县乡财政困难 政策措施研究

HUANJIE
XIANXIANG CAIZHENG KUNNAN
ZHENGCE CUOSHI YANJIU

《缓解县乡财政困难政策措施研究》课题组 著



中国财政经济出版社

缓解县乡财政困难政策措施研究

《缓解县乡财政困难政策措施研究》课题组 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

缓解县乡财政困难政策措施研究/《缓解县乡财政困难政策措施研究》课题组著. —北京:
中国财政经济出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0888 - 6

I. 缓… II. 缓… III. ①县 - 地方财政 - 财政政策 - 研究 - 中国②乡镇 - 地方财政 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 122546 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 42.5 印张 1 044 000 字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—8 000 定价: 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0888 - 6/F · 0732

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

编写人员名单

组 长：王 军

副组长：张弘力 欧文汉 许宏才

组 员：	万 平	王 进	王法忠	王卫昆
	王范儒	王汉增	方山恩	许京花
	庄 杨	李文平	李景友	赵永旺
	刘国荣	刘新安	周友明	张中亮
	陈祥志	陈 炜	陈 明	蔡 强
	欧阳宗书	郭鸿勋	章江益	常启林
	常艳玲	杨灿明	郎国明	项中新
	梅红永	郭全昌	常 斌	曹哨兵

前 言

近 30 年的改革开放，给中国带来了翻天覆地的变化，政治、经济和社会领域都取得了长足的发展。但是，由于传统体制的惯性、社会经济转型中的制度不均衡，也暴露出了不少问题，县乡财政困难就是其中之一。2003 年，有一半以上的典型县域经济的县级财政处于不同程度的困难状态。县乡财政困难问题，看起来是一般性的经济问题，但它的负面影响却远远超出了经济范畴。

县乡财政困难及其解决，不仅受到社会各界的高度关注，而且成为我国理论和实际工作者探索的重要课题。近两年来，各级政府和财政部门先后采取了一系列措施，有效地缓解了县乡财政困难问题。一方面，县乡可支配财力有了大幅度的提高，困难面也大为降低；另一方面，农村各项社会事业也有了长足的发展，农民负担降低有了切实的保障。但是，由于县乡财政困难问题由来已久，成因复杂，至今尚未得到根本解决。从 2005 年决算数据看，还有三分之一的县乡财政尚处于不同程度的困难境地。因此，进一步掌握县乡财政困难的动态，分析其成因，探讨解决问题的根本途径，无论对于理论还是实践，仍然具有重要的意义。

研究县乡财政困难问题的目的，就是要为缓解县乡财政困难找到一套可行的解决办法。为此，研究的问题主要集中在以下几个方面：第一，摸清县乡财政困难的现状，界定困难的性质；第二，分析县乡财政困难的成因，寻找其中的逻辑联系；第三，提出切实可行的缓解县乡财政困难的对策，供决策参考。

针对日益严重的县乡财政困难问题，理论界和实际部门的同志们已经做了大量的研究。关于财政困难的表现，学术界基本上不存在什么分歧，只是基于资料来源的不同，从不同侧面反映了地方财政困难的种种表现；关于县乡财政困难的成因，学者们也从不同角度进行了分析，概括了四个方面的主要原因；关于缓解县乡财政困难的对策建议，一般认为应从完善财政体制的角度去考虑，建立规范透明的转移支付制度是切实可行的办法。

我们认为，单纯的“财政体制说”不足以解释县乡财政困难的全部；“经济发展水平”

可能并不是一个根本原因。改革开放到现在,各地的经济都有不同程度的发展,经济水平比计划经济时期都有了很大提高,但是,以前的县乡财政困难问题并不像现在这样严重。我们倾向于“综合因素说”,但已有的研究由于没有构建系统的理论支撑,也缺乏定量分析,从而使“综合因素说”显得过于含糊。

对于县级财政如何走出困境,专家学者们提出了许多措施,这些措施对于解决县乡财政困难,无疑都有着积极的意义。但是,县乡财政困难问题由来已久,成因复杂,必须整体规划,分步实施;必须统筹兼顾,多方协调;必须有的放矢,才能行之有效。

为此,课题组制定了详细的研究和工作计划,并奔赴十几个省调查研究,掌握了大量的第一手材料。在认真研究和广泛听取、吸纳各方意见的基础上,课题组经过不断努力,形成了初步的研究成果。在初步成果的基础上,课题组又邀请了理论界的专家、学者进行了多次修改论证,形成了最终成果。包括以下三个部分:

第一部分:总报告。总报告在整体描述县乡财政困难的历史与现状的基础上,系统地分析了县乡财政困难的成因,并提出了解决县乡财政困难的目标与分步实施方案。

第二部分:专题报告。我们从财政理论的角度,选取了与县乡财政困难相关的省以下财政体制、县乡财政收入体系、县乡行政管理支出、农村义务教育投入保障体制、县乡公共卫生投入、农村基础设施投入与管理、县乡债务及其治理等方面进行了研究,形成了七个专题报告,纵向分析县乡财政收入、财政体制、行政管理支出等方面对财政困难的影响以及县乡财政困难对义务教育、公共卫生、基础设施和县乡债务等方面的影响。

第三部分:实证分析。这部分包括两个方面的内容:一是分别从我国的东、中、西部地区选取了两个省(陕西、云南)、五个县(江苏沐阳、安徽金寨、河南太康、湖北罗田、四川渠县)、两个乡镇(山东宁津县杜集镇、河南宜阳县韩城镇),横向研究不同点面县乡财政困难,力图展示不同地区县乡财政困难的个性与共性问题,以对县乡财政困难有一个更深刻的认识。二是从财政工作实践的角度,选取了有代表性的五个点,分别从最低保障标准(黑龙江省)、乡镇债务(山东平原县坊子乡)、财力与支出需求增长比较(河南滑县)、财政供养人口(湖北安陆市)、高海拔县行政成本(四川省)等五个方面,从不同侧面分析县乡财政困难的程度和原因。

总报告和每一个专题报告、实证分析都自成一体,可以作为一个独立的研究成果。但他们之间又具有内在的逻辑联系。总报告则是侧重于从整体上进行分析,专题报告侧重于纵向专题研究,实证分析侧重于横向的点面研究。总报告和专题报告侧重于理论分析,实证分析报告侧重于实务研究。总报告既是另两个部分研究成果的总结,又是对另两个部分的理论升华。

对课题的研究,之所以在结构上采取上述安排,是希望达到以下目的:一是既能从宏观上把握县乡财政困难的概貌,又能从微观上了解各地县乡财政困难的具体状况;二是既能把握县乡财政困难的共性规律,又能了解县乡财政困难中有典型意义的个性特征;三是既能从理论上分析县乡财政困难各种成因之间的逻辑关系,又能从实践的角度研究不同原因对县乡财政困难产生的影响;四是既能从纵向角度分析县乡财政困难的成因及其对经济社会发展产生的负面作用,又能从横向角度研究不同地区县乡财政困难成因的差异和针对性更强的政策组合。

在研究视角上,本课题选择典型县域经济内的县乡财政困难,以县级为主;在研究方法

上,我们主要采用的是实证方法,规范方法只是在判断现状和设计改革目标时才有所涉及;在介绍国际经验时,适当采用了比较分析的方法;在分析县乡财政困难的现状和成因时,还采用了定性分析与定量分析相结合的方法。

与已有的研究成果相比,本课题成果的特色在于:

第一,本课题首次全方位、多角度地描述了县乡财政困难的现状(主要侧重于2003年和2005年的相关指标)。既有全国2000多个县域近几年县乡财政运行的总体变化情况,也有不同地域(东、中西部)、不同层级(省、县、乡)、不同特色(老区、山区、平原产粮区、人口大县)的县乡财政困难状况的变化。

第二,在分析县乡财政困难的成因方面,本课题在理论上提出了制度摩擦假说。我们认为:财政制度内部以及财政制度与其他经济社会制度改革的不均衡,产生了制度摩擦及扩大了摩擦成本,从而改变了相关经济主体的利益预期和行为特征,也改变了博弈均衡的结果,这才是县乡财政困难的根本原因。这种解释表面上看起来类似于已有的“综合原因说”,但实质是我们认为各种原因之间有内在的逻辑联系,即制度变迁中的谈判能力差异。这实质上是一种政治经济学的分析方法(即从公共选择理论的角度解释)。

第三,在提出解决县乡财政困难的对策时,我们分别提出了长、短期目标。我们认为长期努力的目标应该是,实现基本公共服务均等化,实现“民主决策、依法理财、科学管理、有效保障”的公共财政运行模式。而从近期来看,应根据各地经济社会发展水平差异,在短期内首先采取措施确保县乡政府基本运转的正常需要,构建“职责明确、保障合理、运转有序、监管到位”的政府间行政与财政关系框架。与此目标相适应,短期的措施应是调整财政体制,特别是转移支付制度,初步实现财力与“基本”支出责任之间的均衡。而从长期来看,则需要从消除财政体制与行政体制、法制体系等制度之间以及财政体制内部各要素之间的制度摩擦入手,构建符合市场经济体制要求的民主政治、法治社会和公共财政。

在经济社会转型过程中,阶段性的制度摩擦是难以避免的。经济社会体制能否成功转型,关键是看它能否在较短的时期内通过制度创新尽快地消除这些摩擦或降低摩擦成本,以及这些摩擦成本能否在不同利益群体间更合理地分摊。

20世纪90年代中后期逐渐凸现出来的县乡财政困难问题,本质上是制度创新过程中出现的不同利益主体之间的利益分配矛盾。其成因恰恰在于,在经济社会转型和政府职能转型过程中,由于制度变迁方式的缺陷,在财政制度内部(系统内)以及财政制度与其他制度之间(系统间)出现了制度摩擦。摩擦成本在不同利益主体之间的分摊比例取决于其在制度创新过程中的谈判能力。由于不同利益群体在制度确立过程中的实际谈判能力不同,弱势群体(基层政府和农民)很容易成为最大的利益牺牲者。而由于这种制度摩擦不能被及时消除,换言之,新的更为有效的制度不能及时建立,从而使县乡财政困难的矛盾长期不能得到明显地缓解。只有当它危及社会整体利益,特别是同船过渡的强势群体的利益时,才能凝聚成社会共识,这一矛盾的解决也才能指日可待。

我们由此得到了重要的启示:经济社会转型成功与否,与其说是取决于改革路径的选择是否适当,毋宁说是取决于改革过程中不同利益群体之间的权利是否平等。

目 录

总 报 告

第一章 绪 论	(3)
第一节 研究对象、背景与意义	(3)
第二节 文献述评	(8)
第三节 结构与方法	(10)
第二章 县乡财政：历史与现状	(12)
第一节 县乡经济社会概貌	(12)
第二节 县乡财政运行状况	(19)
第三节 县乡财政困难的表现	(23)
第四节 县乡财政困难的性质和特征	(31)
第三章 制度摩擦假说	(36)
第一节 制度均衡与制度绩效	(36)
第二节 制度变迁与制度摩擦	(40)
第三节 县乡财政的改革成本分析	(45)
第四节 各级财政间的博弈分析	(51)
第四章 县乡财政困难的现实成因	(58)
第一节 经济发展水平与城乡二元体制	(58)
第二节 财政体制与制度摩擦	(61)
第三节 制度摩擦与财政供养人员	(66)
第五章 地方财政制度的国际经验	(69)
第一节 发达国家的财政	(69)
第二节 发展中国家的地方财政	(86)

第三节 共性与启示·····	(89)
第六章 缓解县乡财政困难实践探索 ·····	(92)
第一节 实施“三奖一补”的激励约束机制·····	(92)
第二节 实行“省直管县”改革·····	(96)
第三节 实行“乡财县管”改革·····	(99)
第四节 完善转移支付制度,加大转移支付力度·····	(102)
第五节 采取综合配套措施推进缓解县乡财政困难工作·····	(106)
第七章 解决县乡财政困难的长效机制 ·····	(110)
第一节 目标定位·····	(110)
第二节 完善财政体制·····	(115)
第三节 完善公共财政的制度环境·····	(123)
第四节 发展县域经济·····	(128)
第五节 加强财政管理·····	(132)
第六节 化解债务风险·····	(136)
结语 ·····	(139)
参考文献 ·····	(140)

专 题 报 告

省以下财政体制研究·····	(145)
县乡财政收入体系研究·····	(195)
县乡行政管理支出研究·····	(217)
农村义务教育投入保障体制研究·····	(250)
县乡公共卫生投入研究·····	(279)
农村基础设施投入与管理研究·····	(314)
县乡债务及其治理·····	(339)

实 证 分 析

陕西省县乡财政困难实证分析·····	(369)
云南省县乡财政困难实证分析·····	(397)
江苏省沭阳县财政困难实证分析·····	(415)
安徽省金寨县财政困难实证分析·····	(433)
河南省太康县财政困难实证分析·····	(459)
湖北省罗田县财政困难实证分析·····	(486)
四川省渠县财政困难实证分析·····	(515)
山东省宁津县杜集镇财政困难实证分析·····	(542)
河南省宜阳县韩城镇财政状况实证分析·····	(558)
黑龙江省县乡最低保障标准实证分析·····	(570)

山东省平原县坊子乡债务问题实证分析·····	(597)
河南省滑县财力增长与支出需求增长的实证分析·····	(608)
湖北省安陆市财政供养人口实证分析·····	(626)
四川省高海拔县行政成本分析·····	(644)
附录 名称解释·····	(660)
后 记·····	(665)



总 报 告



绪 论

第一节 研究对象、背景与意义

一、研究对象与目的

县乡财政困难，作为近年来凸现出来的一种现象，虽然引起了社会各界的高度关注，但在我们收集的资料中，还没有人对此下过定义。对于财政困难，常见的理解无非有这样几种：一是财政赤字；二是靠上级补助，依赖上级政府转移支付过日子；三是政府负债。

上述几种理解虽然都与财政困难相关，但又都很难概括我们所观察到的财政困难现象。无论是财政赤字、政府负债，还是财政补贴，都是现代社会各国财政特别是发达国家财政的一种普遍现象，它们是特定的财政政策与财政体制安排的产物。这与我们所观察到的财政困难有根本的区别。支出欠账，基本上能概括财政困难，但它需要界定“应支”的标准。

我们认为县乡财政困难是县乡财政的可支配财力不能保证本级政府的基本支出需要。可支配财力是指本级政府可支配的财政资金，主要包括本级预算收入和上级转移支付等；基本支出需要既包括保工资、保运转的支出，也包括基本的事业发展支出。按 2006 年以前的政府收支分类，基本支出项目包括：教育、社会保障、医疗卫生、抚恤和社会福利救济、行政管理费和公检法司支出等。从财政支出安排的顺序上说，可支配财力一般首先用于保工资、保运转，然后才是事业发展。因此，凡是可支配财力不能满足事业发展基本支出需要的地方，都存在财政困难，只是困难程度不同而已。可支配财力不能保工资、保运转的，为绝对困难；能够保工资、保运转，但不能满足事业发展方面基本支出需要的，为相对困难。

20 多年的改革开放，给中国带来了翻天覆地的变化，政治、经济和社会领域都取得了长足的发展。但是，由于传统体制的惯性、社会经济转型中的制度不均衡，许多问题也随之暴露出来，基层县乡财政困难就是其中之一。从 2003 年全国 2872 个县级单位上报的决算可以看出，除去县级市辖区外，有一半以上的县级财政处于不同程度的困难状态。

本报告的研究目的，就是要为缓解县乡财政困难，找到一套可行的解决办法。为此，我们将把研究的问题集中在以下几个方面：

- 第一，摸清县乡财政困难的现状，界定困难的性质；
- 第二，分析县乡财政困难的成因，寻找其中的逻辑联系；
- 第三，提出切实可行的缓解县乡财政困难的对策，供决策参考。

二、县乡财政困难的影响、社会关注与政府共识

（一）县乡财政困难的影响

县乡财政困难问题，看起来是一般性的经济问题。但它的负面影响远远超出了经济范畴。它一方面影响了基层政府的正常运转，另一方面，也在某种程度上加剧了“三农”矛盾，延缓了二元经济社会结构的融合进程。

1. 向农民过度征收税、费，加重了农民的负担，影响农村社会稳定。由于财政压力大，为维持日益庞大的机构运转，基层政府不断加大各种农村税收的征收力度，过头税的问题比较严重。在没有税收立法权的情况下，农村乱集资、乱收费、乱摊派急剧膨胀，农民税外负担急剧增长。根据国家税务总局的调查，1997年农民负担占农民家庭经营纯收入的12.7%；在农民负担中，税外负担占76%。在各种媒体的报道中，经常可以看到因为县乡政府及政府职能部门强行向农民摊派集资而诱发社会矛盾激化的事例。

2. 制约了县乡各项事业的发展。由于县乡财政困难，县乡政府往往仅能保证“吃饭”的需要，不仅无钱安排用于县乡公共设施建设，还常常挤占挪用上级财政下拨的专项经费，用于补发拖欠的干部职工工资或者归还借款，弥补财政赤字，县乡财政所承担的社会基本保障职能和公共职能根本无法实现，更不要说满足城乡人民对公共产品的需要。对乡镇政府来讲，弥补财政预算缺口的普遍做法是挤占乡统筹资金，甚至挪用村提留款。按照相应的规定，乡统筹必须用于乡村两级办学、计划生育、民兵训练、优抚以及乡村道路修建等。村提留应用于农田水利、植树造林、兴办集体福利事业、村干部报酬和管理费开支等。这些资金属于集体性质的资金。由于收不抵支，乡政府便采取“拆东墙补西墙”的办法，将所有可支配的资金汇到一起，放在一个“大盘子”内使用，导致村一级难以为农民提供公益服务。

3. 制约了经济的发展。首先，由于县乡财政困难，县乡政府不仅没有能力为企业“输氧供血”，反而“杀鸡取卵”，使工商投资环境进一步恶化。其次，由于县乡财政困难，资金投入不足，对农业的支持力度不够，农田水利基础设施得不到改造更新，抗灾能力减弱。再加上乱收费、乱集资、乱摊派严重，农民负担有增无减，增收困难，造成农民弃田不种，耕地大量撂荒，农业经济受到严重冲击。

4. 削弱了政权基础。县乡政府是我国政权的基础。确保基层政权的稳定，一要保工资发放，二要保正常运转，这两个要求达不到，基层政权稳定就只能是一句空话。由于县乡财政困难，拖欠工资现象较为普遍；由于行政事业单位公用经费标准偏低，无法满足行政事业单位正常运转的需要。这些都必然影响基层政权正常履行其职能。

5. 加剧了财政的潜在风险。由于县乡财政困难，政府部门或单位举债，这些债务最终都要由财政兜底偿还，从而加剧了财政的潜在风险。

（二）社会各界的关注

县乡财政困难及其解决，不仅受到社会各界的高度关注，而且成为我国理论和实际工作者探索的重要课题。

近几年，在全国人大代表的发言和提案中，很多都与“三农”问题和基层财政困难问题有关。《全国人民代表大会财政经济委员会关于2002年中央决算的审查报告》中指出：要“高度重视县乡财政困难问题，要针对县乡财政困难问题突出的情况，积极组织调查研究，摸清底数，从制度和机制上进行改革和完善。依法规范中央和地方的职能和权限，推进

行政改革,合理划分事权财权,逐步建立适合我国国情的各级财政管理体制和科学合理的财政转移支付制度。争取用几年的时间,逐步缓解县乡财政困难。”《第十届全国人民代表大会财政经济委员会关于2003年中央和地方预算执行情况及2004年中央和地方预算草案的审查结果报告》中也指出:“进一步研究解决县乡财政困难问题,要支持县域经济发展,壮大县乡财力。要加大和规范对县乡的财政转移支付力度,调整优化转移支付结构。妥善解决因农业税和其他税费改革可能给县乡财政带来的困难。今年要采取措施,严格控制县乡财政发生新的债务,逐步消化陈债。以后每年都要在解决县乡财政困难及债务问题上有所进展。要从完善体制和规范制度上研究解决县乡财政困难问题。”

党中央、国务院高度重视解决县乡财政困难问题,多次强调解决县乡财政困难的重要性和紧迫性,并提出了明确要求。2003年中央经济工作会议明确提出:“进一步落实所得税收入分享改革,完善和规范省以下财政体制,加大对县乡财政的转移支付力度。”温家宝总理曾多次就解决县乡财政困难问题作出了一系列重要批示。早在2001年4月,他就指出:农村基层财政困难,债务沉重,已经成为影响农村经济和农村基层工作的一个重大问题,要深入了解和分析乡村债务状况,区别对待、分类处理、综合治理、逐步消化,总结一些地方化解债务风险的有效做法,在此基础上逐步形成解决农村债务问题的指导性意见,以保障农村税费改革的顺利进行,保持农村稳定;对乡镇财政管理状况可作些调查,结合农村税费改革,选择少数有条件的地方进行乡镇财政管理体制试点,以积累经验,完善乡镇财政管理体制。在2003年,他又指出:县乡财政的问题需要调查研究,推进改革。长此以往,难以为继。各级政府和财政部门对县乡财政困难也非常重视,进行了大量的调研,许多地方就解决这一问题大胆探索和实践,积累了一些成功经验。

对县乡财政困难,《中国财经报》、《中国改革报》、《农民日报》、《中国财政》、《财政研究》、《中国财经信息资料》、《农村财政与财务》、《中国农村经济》、《中国党政干部论坛》、《经济研究参考》和《县乡财政》等新闻媒体和报刊亦多有报道。可以说,关注和呼吁尽快解决县乡财政困难问题已成社会各界普遍共识。解决县乡财政困难,关系到国家政权和社会的稳定,关系到区域协调发展和城乡协调发展,关系到全面建设小康社会宏伟目标的实现。

(三) 政府和财政部门采取的措施

针对日益严重的县乡财政困难,各级政府和财政部门先后采取了一系列措施。主要包括:

1. 深化农村税费改革,减轻农民负担。2000年以来,各地先后进行了农村税费综合配套改革,使农民负担大为降低,当时资料反映为20%左右(国家统计局农村社会经济调查总队,2003)。到目前为止,农业税已经全部取消,乡镇政府运转所需的资金不再向农民摊派。与此同时,为了巩固农村税费改革业已取得的成果,确保农民负担不致反弹,中央财政专门为此增设了专项补助,县、乡两级政府也实行了机构改革,如精简县乡村三级机构,合并职能相近的县级机构,撤乡强镇,合村并组,结合乡镇事业单位改革精简财政供养人员。

2. 完善省以下财政体制,理顺省与县(市)分配关系。1994年的分税制改革,只是规范了中央与省级政府间的财政关系,省以下的财政体制基本上没有触及。各地普遍存在着财权上收,事权下放的现象。2002年国务院转发财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》,要求各地方政府结合所得税收入分享改革,调整和完善省以下财政管理体制。

制。近年来,为缓解县乡财政困难,各省先后进行了省以下财政体制的改革,按分税制要求,逐步规范省与县(市)的分配关系,扩大了基层政府的可用财力。

3. 加大转移支付力度,建立财政激励约束机制。中央财政从2002年起,加大了转移支付增长力度。用于弥补财力缺口的一般转移支付额,2001年至2005年分别为138.2亿元、279亿元、380.3亿元、745亿元、1120.2亿元。到2005年,中央对地方各种转移支付达到7363亿元,是1996年724亿元的10倍。其中,东部地区为961亿元、占13.1%,中部地区为3205亿元、占43.5%,西部地区为3197亿元、占43.4%。^①2002年,中央政府明确规定,将所得税的增量全部用于对困难地区的转移支付;2005年,中央财政实施了缓解县乡财政困难的“三奖一补”政策。所谓“三奖”,一是对财政困难县乡政府增加税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付给予奖励;二是对县乡政府精简机构和人员给予奖励;三是对产粮大县给予奖励。“一补”指的是对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助。各省在中央财政的带动下,也纷纷制定了加大转移支付力度、建立激励约束机制的措施。从大部分困难县的情况看,2005年接受的转移支付比2003年翻了一番多。

4. 深化公共财政改革,创新财政管理方式。一是减少财政管理层级,实行“省直管县”体制。将收支划分、财政收入目标的下达和考核、体制补助(上解)基数、税收返还、转移支付、财政结算、资金调度、专项资金补助、债务偿还、市对县的补助、业务指导与工作部署直接到县。二是实行“乡财县管”,在现有财政体制和分配政策不变的前提下,对乡镇财政实行“预算统编、岗位统定、账户统设、收入统缴、支出统拨、工资统发、采购统办、票据统管、人员统划”的管理模式,按公共财政支出改革的要求,由县财政“乡财县管管理中心”统管乡镇财政资金和账务核算。在此基础上,把理财的触角延伸到了村级,实行“村财乡管。”三是进一步深化财政综合预算改革,切实增强财政对各部门经费的保障程度,增加预算的透明度、严肃性和约束力,提高了财政预算管理水平和质量。四是积极推进国库集中收付制度改革,进一步规范了县级财政集中支付和乡镇会计集中核算运作程序。五是研究探索“规范、廉洁、高效”的政府采购运行新机制,对采购计划执行、采购操作、采购质量、采购纪律实行全过程监督。

三、进一步研究的意义

应该说,各级政府和财政部门采取的上述措施,有效地缓解了县乡财政困难。一方面,县乡可支配财力在近两年有了较大幅度的提高,困难面也大为缩减(数据详见后文)。另一方面,农村各项社会事业也有了长足的发展,农民负担降低有了切实的保障。但是,由于县乡财政困难问题由来已久,成因复杂,这一问题尚未得到根本性改观。从2005年决算数据看,还有三分之一的县乡财政尚处于不同程度的困难境地。^②因此,进一步掌握县乡财政困难的动态,分析其成因,探讨解决问题的根本途径,无论是对于实践还是理论,仍然具有重

^① 财政部国库司、预算司编:《地方财政统计资料》(2001—2005),中国财政经济出版社。

^② 根据我们对县乡财政困难的定义,它包括绝对困难与相对困难两种情况。而判断的标准取决于标准支出需求的测算。这里测算的标准与财政部2003年采用的标准相比有所提高。财政部测算的县乡政府最低财力保障支出标准是年人均15400元至17500元。这一测算结果比地方财政部门进行专题研究得出的最低财力保障标准低3000元左右。我们采用后一个标准。理由有两个:第一,财政部标准与地方财政标准本来就有差距,原因是财政部只按人员经费的10%来测算的社会必要支出,这显然太低,我们认为这一比例至少应为25%;第二,2005年,支出标准应比2003年提高。

要的意义。

从实践角度上看,一方面,县乡财政困难既是一个历史问题,也是一个现实问题,困难面、困难程度以及困难的表现处于一个变动的状态,只有掌握动态,才能有的放矢,对症下药。另一方面,县乡财政困难既是一个经济问题,也是一个社会问题。县乡财政保障能力不足,必然制约县域经济和社会的发展。县乡集聚了7亿多农村人口,占全国总人口的比重近60%,这就决定了县乡基层政权在推动经济发展、促进社会稳定和进步方面担负重要使命,而政府履行职能需要可靠的财力支持,因此,解决县乡财政困难意义重大而深远、任务艰巨而紧迫。

“基础不牢,地动山摇。”“郡县治,天下安。”只有从根本上解决县乡财政困难,才能促进城乡统筹发展,实现社会稳定与和谐。从这个意义上说,缓解县乡财政困难,既是一项重要的经济任务,更是一项重要的政治任务。

(一) 解决县乡财政困难是加强党的执政能力建设的基本保障

县乡政府是基层政权组织,是党和政府执政的重要基础。从财政角度看,加强党的执政能力建设,一个突出问题是要尽快改善县乡政府有政少财、财虚政弱的状况,切实解决目前县乡财政困难、拖欠文教人员工资、基层政权正常运转经费不足、县域社会不稳定等一些关系党的执政能力建设问题。邓小平同志曾经指出:“财政是庶政之母,财政要有财有政”。只有发展县域经济,壮大县乡财政实力,才能为政府履行职能提供必要的财力保障,才能巩固党在基层的执政地位,提高执政能力,为科学执政、民主执政、依法执政奠定坚实的物质基础。

(二) 解决县乡财政困难是践行科学发展观的必然要求

落实“五个统筹”,践行科学发展观,迫切需要统筹城乡发展,壮大县域经济,增强县乡财政实力,增加公共产品供给和公共服务的投入,改善发展环境,进一步促进经济社会全面、协调和可持续发展;需要运用财政分配职能,通过工业反哺农业、城市反哺农村、发达地区支持欠发达地区,改变城乡二元经济结构、区域发展差距过大的局面,促进城市与农村、工业与农业、发达地区与欠发达地区全面、协调和可持续发展;需要坚持以人为本,不断提高人的素质和环境质量,加大对教育、卫生、文化、体育、环保等方面的投入,在全国范围内逐步推进和实现基本公共服务水平和机会的均等化,促进人与自然的全面、协调和可持续发展。

(三) 解决县乡财政困难是全面建设小康社会的现实需要

党的十六大提出全面建设小康社会的宏伟目标,纵观我国国情,农村不实现小康,全国全面建设小康社会的目标就难以实现,而全面实现小康重点和难点都在农村,并且这重中之重、难中之难就在财政困难的县乡。困难地区的县乡财政状况不改变,对经济社会发展的投入力不从心,只能形成财政经济的恶性循环,也就不可能将公共财政的“阳光”普照农村,惠及县乡广大居民。解决县乡财政困难,有助于加快小康社会的步伐,有效协调基层各方面的利益关系,从而加快构建社会主义和谐社会的进程

(四) 解决县乡财政困难是建立公共财政体制的本质要求

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,与之相适应,建立和完善公共财政体制,是我国财政改革的基本方向。公共财政的核心特征是公共性,即满足社会公共需要。在我国五级财政中,建立县乡公共财政体制既是国家公共财政体制的基础,也是最薄