中国县域财经
“省管县”财政体制改革理论与实践探索专辑
(2010)

中国财政学会县级财政经济研究专业委员会　编

中国财政经济出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）数据

中国县域财经省管县财政体制改革理论与实践探索专辑 . 2010/中国财政学会县级财政经济研究专业委员会编 . —北京：中国财政经济出版社，2010. 10
ISBN 978-7-5095-2472-5

Ⅰ. ①中… Ⅱ. ①中… Ⅲ. ①县-地方财政-财政管理体制-经济体制改革-研究-中国 Ⅳ. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 182241 号

总 编 辑：贾 康 贾 杰
总 策 划：程永康 王立刚
责任编辑：吴 敏 姜 旭 范 爽
责任校对：黄亚青
封面设计：康晓川
版式设计：李香杰

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
××印刷厂印刷 各地新华书店经销
787×960 毫米 16 开 1 彩插 18. 5 印张 290 000 字
2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷
印数：1—3 000 定价：38. 00 元
ISBN 978-7-5095-2472-5/F · 2105
（图书出现印装问题，本社负责调换）
本社质量投诉电话：010-88190744

目　　录

“省管县”财政改革的意义、内容与相关建议

…… 财政部财政科学研究所　贾　康　于长革（*1*）

整合资金、汇聚力量、着力促进农业农村经济发展 …… 蔡兴农（*9*）

关于县乡财政管理体制改革的若干问题

…… 国务院农村综合改革工作小组　黄维健（*16*）

农业综合开发是促进县域经济发展的重要抓手

…… 财政部国家农业综合开发办公室　韩国良（*24*）

对县级管理如何才能充满活力

——基于国家农业综合开发县管理政策与实践的思考

…… 财政部国家农业综合开发办公室　吕彤轩（*30*）

“省管县”财政体制不宜搞“一刀切”

…… 广西壮族自治区财政厅　刘铭达（*41*）

关于农村土地承包经营权流转的调查与思考

…… 天津市财政学会课题组（*49*）

完善分税制财政体制的十个关系问题

…… 辽宁省财政科学研究所　王振宇（*56*）

关于吉林省“省管县”财政体制的有关情况

…… 吉林省财政科学研究所（*67*）

财政支持城乡公共服务体系建设的现状与政策建议

…… 山东省财政厅科研所课题组（*71*）

“省管县”财政体制运行研究 …… 湖北省财政厅科研所课题组（*86*）

四川省扩权强县改革试点成效、问题及对策

——对阆中、苍溪的调查与思考

…… 四川省财政厅科研所　田慧丽　肖雪岷　黄霄雯（*110*）

关于我县新财政管理体制下乡镇街道财政收入情况的调查报告
…… 北京市密云县财政局　吴成刚　赵立民（121）
关于“省管县”财政管理级次问题的研究报告
…… 湖北省荆州市财政局课题组（127）
“省管县（市）”财政体制运行系列报告
…… 湖北省孝感市财政局课题组（147）
关于“省管县”财政体制的思考
…… 四川省德阳市政协　吴忠金（181）
减少财政管理层次　加快推进财政“省管县”改革步伐
…… 山西省祁县财政局（186）
浅议“省管县”体制改革的原因及对策
…… 河南省南阳市财政干部教育中心　韩海平（193）
关于“省管县”财政管理体制改革的实践与思考
…… 江苏省泰兴市财政局　王克毅　金桂根（199）
关于对“省管县（市）”财政管理体制若干问题的思考
…… 江苏省江阴市财政局、江阴市财政会计学会（206）
浅谈“省管县”体制改革 …… 福建省明溪县财政局　陈永洋（213）
“省管县”财政管理体制浅析 …… 广东省佛山市南海区财政局（225）
关于高房价的理性思考 …… 北京市怀柔区财政局　刘志刚（234）
关于财政惠农政策在实施过程中存在的问题与对策
——2009年自治区财政厅重点调研课题
…… 广西壮族自治区临桂县财政局课题组（242）
什邡市扩权强县试点财政运行情况调研报告
…… 四川省什邡市财政局（253）
以科学发展观为指导　确保农民收入持续增长
——关于农民持续增收问题的调查和研究
…… 内蒙古自治区赤峰市克什克腾旗财政局　郑清忠　赵国民（266）
大省“省管县”面临的问题与对策思考
…… 西南财经大学　马　骁　冯俏彬（272）
用信息化促进县级财政管理科学化、精细化
…… 用友财务软件公司　严绍业　易红成（281）

“省管县”财政改革的意义、内容与相关建议

财政部财政科学研究所　贾　康　于长革

早在2005年6月，温家宝总理就在全国农村税费改革工作会议上指出：“具备条件的地方，可以推进‘省直管县’的试点”。2008年10月党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确要求：“推进省直接管理县（市）财政体制改革，优先将农业大县纳入改革范围。有条件的地方可依法探索省直接管理县（市）的体制”。2009年初，中央一号文件（即《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》）再次强调：“稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份率先减少行政层次，依法探索省直接管理县（市）的体制”。在党中央、国务院的大力推动下，近年来部分地区先后进行了类似于“省管县”财政改革试点。在实践过程中，改革试点工作为“省管县”财政体制的全面实施积累了丰富的经验。在此基础上，近日财政部印发了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》，明确提出2012年年底前，力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革，近期首先将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围。这标志着试点多年的“省管县”财政改革开始提速并有了下一阶段的时间表。“省管县”的财政改革与落实省以下分税制、转变政府职能、降低行政成本、促进全局配套改革，有密切的内在联系。从目前来看，大多数人对“省管县”财政改革持肯定态度，并达成了共识，但仍有一部分人存在不同的见解，需要进一步深化认识，促进“省管县”财政改革的实施。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、“省管县”财政改革是适应市场经济要求建立统一规范的分税分级财政体制的重要制度创新与保障

我国现行政府财政层级有五级，相应形成了中央对省、省对市、市对县、县对乡四对财政关系。虽然《预算法》规定“一级政府、一级预算”，各级政府是独立的利益主体，但现实中这四对财政关系是由行政隶属关系决定的，上级政府对下级政府的行政权力体现为具备决定下级的收入分配和支出责任的经济权力，于是下级就不可避免地扮演着上级的“代理人”角色，形成一种委托—代理关系。从最一般的关系来看，中央决定对省的财政体制，形成第一重委托—代理关系；从上至下依此类推，形成了省对市、市对县、县对乡的二、三、四重委托—代理关系，委托—代理层次偏多，代理成本很高。从信息传递机制来看，层级越多，自上而下的信息传递就可能延滞和失真，从而加剧信息的不对称。更为关键的是，四重委托—代理关系的前三层代理者都具有双重身份：相对于前一层次的委托人来说，它是代理者；相对于后一层次的代理者来说，它又是委托者。这样，上级政府往往缺乏足够的积极性去监督下级政府，后者就可能出现“道德风险”。信息不对称和“道德风险”的问题，构成了简化政府财政层级必要性的理论基础。

1994 年，我国开始实施分税制财政体制，搭建了市场经济条件下规范我国政府与企业、中央与地方财政分配关系的基本制度框架。在其后十余年的运行中，分税制发挥了一系列正面效应，同时也逐渐显露和积累了一些问题，最为典型的就是基层财政困难问题，并引发了不少怀疑和诘难。其中，有一种意见认为，分税制只适宜于中央和省级之间，而省以下不宜提倡都搞分税制，主张区分发达地区和落后地区，后者不搞分税制。我们认为，这种观点十分值得商榷，它忽略了市场经济体制所要求的基于统一市场的总体配套，背离了配套改革中“治本为上”的思路和原则，实际上属于一种使财政体制格局重回“条块分割”、“多种形式包干”的思维方向，是很不妥当的。

分税制的本质要求之一是合理划分事权前提下合理的财权分割和税基

配置（进而再配之以自上而下合理、有力的转移支付），也就是说，有几级政府就应按税种划分方法配置几级税基，并各自具有独立运转能力。我国有五级政府层级，是世界上政府层级最多的国家。政府层级越多，则要求有更多的税种与之匹配。但是，一个国家的税种数量是受多种因素决定的，其中最主要的是公众对税收负担的承受能力，国家不可能不考虑增加税种数量对整个社会公平与效率的影响，通过任意设置税种来适应政府级次的需求显然是不明智的选择。我国现有 20 个左右的税种，将这 20 个左右的税种在五级政府之间分配，在实践中已可作出“无解”判断。从税收的属性和各税种的不同特点来看，借鉴国际经验将税源在三级政府间划分，相对容易可行。

我国现行分税制将税种划分为中央税、地方税和共享税，明确了中央财政收入来源，但没有规定地方税如何在省以下四级地方政府间划分。由于各个税种收入的不均衡，如果硬要完整地按税种划分收入，势必会造成各级政府间收入分配不均衡。为了在复杂的政府级次之间分配财政资源，在税种数量有限的情况下，只能走共享收入的道路。1994 年分税制改革将增值税、资源税作为共享税，其后金融系统的营业税、证券交易税等也实行中央、地方共享。从 2002 年起又将企业所得税和个人所得税作为共享税。这样一来，为数不多的大税种已全部共享，在过渡状态下这是一种权宜性选择，但一味扩大共享部分又会反过来影响分税分级财政基本框架的稳定。从长期来看，应逐步将若干共享税分解、融合到国税和地方税之中，以稳定分税制基本框架。即便如此，还是难以将“分税种形成不同层级政府收入”的分税制基本规定性，贯彻到一个五级政府的架构中去。换言之，这一架构使分税制在收入划分方面缺乏最低限度的可行性。地方四级间，实际上已落入了五花八门、复杂易变、讨价还价色彩十分浓重的“分成制”与“包干制”状态，并形成“事权重心下移，财权重心上移”的演变，使分税制在省以下难以落实，并引发县乡基层财政困难。20 世纪 90 年代以来，地方财政所反映的困难，在一定程度上正是由于政府层次过多，大大降低了分税制收入划分的可行性所致。

有鉴于此，在中国财政体制改革进一步深化的关键时期，政府财政层级改革显得越来越迫切，其核心措施之一便是推行“省管县”体制，省和县两级政府之间直接搭建财力分配框架，并适时辅之以“乡财县管”体

制，逐步将政府财政层级从五级简化为三级。“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”，这是中国财政体制改革进一步深化的重要制度创新和必然选择，也是下一阶段力求建立统一规范、上下贯通的分税分级体制之关键所在。

二、“省管县”财政改革是加快县域经济发展、缓解县级财政困难的重大创新举措

改革开放以来，县域经济较快发展很大程度上得益于制度创新的推动。20 世纪 80 年代初期实行的家庭联产承包责任制，极大地调动了农民发展生产的积极性，促进了农村经济大发展。20 世纪 90 年代初中期，乡镇企业异军突起，农村经济又一次得到了快速发展。当前，伴随着全面建设小康社会的推进，县域经济制度创新又进入活跃期，以“省管县”财政改革为代表的政府管理体制的创新和公共资源配置的变化，将对县域经济发展产生重要的影响力。

县域经济是我国区域经济的基本单元。据统计，目前我国有 2070 个县域经济体，占国土面积的 95%，占人口的 74%，占地区生产总值的 60%。全国已转移的农村劳动力，县域经济吸纳了近 70%。对于我国来说，如果县域经济不能较快发展，会直接影响到城乡一体化进程，也会直接影响到“三农”问题的解决。近年来，我国县域经济发展活力不足的一个重要原因就在于县级政府权责不对等、经济管理较弱、自主发展的空间较小。“省管县”财政改革的实施，重要目的之一就是推进县域经济的发展，推动城乡一体化。

回顾与总结近年来部分地区进行的“省管县”财政改革试点，其在促进县域经济发展方面的成效是显而易见的：一方面，“省管县”财政改革增强了县域经济的财力。县级财政由省级统筹，加大了省对县的财政转移支付力度，增强了一些经济基础较弱的农业大县的财政实力。随着一般性转移支付和专项转移支付直接对县，提高了县级财政对资金的分配使用效率，“市管县”体制带来的资金分配中的“市卡县”、“市刮县”等突出问题得到了有效解决。另一方面，“省管县”财政改革强化了县域经济发展的动力。随着各种经济与社会管理权力下放到县，提升了县域经济的完整

性和综合性，增强了县级政府的调控能力，有力推动了县域经济的发展。

三、“省管县”财政改革将为行政上的“省管县”改革和降成本、提效率创造条件、铺平道路

改革开放之前，县之上的行政管理层级是地区行政公署。地区行政公署是省政府的派出机构，不是实体层级，其管理机构不设“五大班子”。改革开放以后，随着中心城市作用的增强，一些发达地区率先试行撤地设市，探索“市管县”体制。1982 年 2 月，党中央、国务院专门颁发文件，提出要积极试行地、市合并，逐步实行市领导县的体制。当年这一体制的意图，在于发挥中心城市的辐射功能，带动所辖县（市）的发展。但是，随着我国市场化、城市化、工业化进程的加快，“市管县”体制的弊端逐步显现：一是“市管县”体制从行政、财政等方面确立了市一级的领导与中心地位，各种管理权限集中于市级，削弱了县级的自主权；二是县级的资金和资源由市级政府集中管理和配置，在一些地方出现了资源和资金向城市聚集的倾向，相应减少了对农村基础设施和农村社会事业的投入，严重制约了县域经济社会的发展；三是在当时撤地设市的过程中，一些地级市是因政策的原因被推上了中心城市的位置，而实际上，这些地级市的经济实力与所辖县（市）相差不大，甚至还弱，不仅不能对县域经济起到辐射、带动作用，往往还会限制和掣肘所辖县（市）的发展，产生了一些问题和矛盾。四是行政成本随之显著增加。

为了克服上述弊端，进入 21 世纪以后，一些地区逐步推行“省管县”财政改革试点。财政体制上一直坚持“省管县”的浙江省率先出台了政策，扩大萧山、余杭、鄞县、慈溪等县（市）部分经济管理权限，江西、吉林、山东、安徽、河南等省也陆续推出了“扩权强县”和省直接管理县（市）的财政体制改革试点，进一步扩大县级政府经济管理与社会管理的权限，以加快县域经济的发展。“省管县”财政改革虽然仅仅限于财政体制，但它是“省管县”行政改革迈出的重要的先导步骤，为行政上的“省管县”体制奠定了基础、创造了条件。随着经济和社会的发展，在有条件的地方，“省管县”将向减少行政层级的行政体制改革深化。2008 年，中央十七届三中全会文件对此已作出了明确要求。可以预期，这个方向上的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

改革，将对于推进我国行政运行成本的降低和行政效率的提高，产生巨大而深远的正面影响。

四、认真总结试点经验，积极稳妥地推进“省管县”财政改革和行政改革

从理论与实践来看，“省管县”财政改革可以优化政府财政层级，有利于政府间事权和财权的合理配置，从而化解目前财政分权改革面临的难题，为财政体制改革的进一步深化扫除障碍。同时，通过近年来的改革试点，“省管县”财政体制可以真正实现“还财于县”，特别是随着一般转移支付和专项转移支付资金直接到县，市级政府在资金上“上截省、下拿县”等突出问题可以得到有效解决，从而提高财政分配效率，有效缓解县级财政困难，促进县域经济发展。另外，“省管县”财政改革将为行政上的“省管县”改革创造条件，逐步构建财政与行政上统一的中央、省、县三级政府架构。

当然，我们也要看到，“省管县”改革在近年来部分地区的试点过程中也暴露出一些矛盾和问题：一是省级政府经济社会管理权限下放不够。一些地区扩大试点县管理权限，将原来属于设区市的管理权限下放到县，但自身的管理权限并未下放。试点县应有的权限并未到位，政府间事权与财权不相匹配的现状没有发生根本性转变。二是配套措施不到位。“省管县”财政体制实行后，在现行中央和省里的财政转移支付中，有的项目资金只对县，致使经济实力弱的“穷市”就得不到优惠政策，从而自身发展受到影响。同时，上级安排给县里的项目需要市里配套资金，而“穷市”因自身财力有限，配套资金根本无法到位。三是工作程序尚待进一步规范。“省管县”财政体制实行后，省、市、县三级政府运行方式、工作方法、规章制度等还不能完全适应新的管理体制，试点县有的项目应直接报到省直部门，但现实中仍要通过市再上报审批；而一些市直部门认为试点县应由省直管，有时不愿再为县里服务，有的权限虽下放到县里，资金分配等却仍按原程序运作。四是管理体制有待理顺。“省管县”财政体制实行后，试点县在财政上实行省直接管理，市、县财政平行对省级财政，但其他权限仍实行省管市、“市管县”体制，致使人权、财权、事权配置不

一致，产生了一些摩擦，市里尴尬，县里为难。

值此改革开放的关键时期，“省管县”改革是大方向，也是大势所趋。改革试点中暴露出一些新情况和新问题是新老体制磨合过程中产生的“摩擦”现象，必须予以正确认识，并逐步通过改革认真加以解决。

（一）“省管县”改革应分步实施

我们认为，我国的“省管县”改革可分三步走：第一步是像目前各省的改革试点那样，省对有条件的县的财政进行直管，并适当下放经济管理权，但仍维持市对县的行政领导地位，市县行政不同级，但“财政同级”；第二步是把财政“省管县”扩大到本省辖区全部县；第三步是市和县分治，相互不再是上下级关系，统一由省直管，重新定位市和县的功能；市需合理调整机构和人员，总的方向应当是撤销传统意义上的管县的市（人员级别可保留），市县同级、分置，财政和行政省的直管县都到位。

（二）“省管县”改革不宜“一刀切”

鉴于我国地域辽阔，地区间差异较大，“省管县”改革不宜采取同一模式，而应因地制宜，区别对待。具体模式选择如下：一是在形成区域经济中心和积极构建区域经济中心的发达地区，如北京、上海、天津、重庆四个直辖市和广州、深圳、南京、武汉、青岛、大连等计划单列市，可加大推进“撤县建区”的力度；特别发达和比较发达的地级市也可扩大管辖范围，改近郊部分乡镇或县为市辖区，为市的发展留下空间。二是在西部面积比较大的欠发达地区，如青海、新疆、西藏、内蒙古等省区，在区划没有调整的情况下，仍维持目前的行政管理格局，但可向县级单位下放一些权力。三是在上述两种情况外的大部分区域，特别是经济比较发达的区域，积极推进“省管县”改革，条件成熟时尽快全面实施。

（三）要切实转变政府职能

首先，要明确各级政府的职责与权限，实行“省管县”的重要前提，就是要明确划分、确定各级政府的权责利。其次，实行“省管县”后，省级管理机构要面对大量的县级机构，管理事务倍增，因而不断地下放权力必然成为改革的一项重要内容。最后，省、市向县大量下放权力之后，县

级政府体制改革尤为突出，县级政府要加快建设服务型政府，减少行政干预，防止新的区域分割。

（四）改革方案需要进一步完善

从目前来看，试点地区的改革方案还具有明显的过渡性色彩。以河北省为例，该省现行“省管县”改革方案在财政收入划分、财政支出责任界定和体制基数核定等方面均严格贯彻了“维持各级既得利益”的原则，新体制框架中包含了旧的利益格局。其作为过渡方案，在改革试点和起步阶段为减小改革阻力、确保新的改革顺利出台是可以理解和可以接受的，但这种过渡形式的改革方案又不宜长久维持，要随着改革的推进及时加以调整和完善，使“省管县”改革逐步深化，落到实处。

整合资金、汇聚力量、着力促进农业农村经济发展

蔡兴农

为了解决涉农资金特别是涉农生产性资金投入分散、效益低下的问题，自2006年起，中央财政积极创新财政支农资金使用管理机制，探索并推动了涉农资金整合工作，有效提高了涉农资金使用效益，为加快促进农业农村经济发展发挥了重要作用。

一、建立奖励制度推动县级涉农资金整合，调动县级统筹安排涉农资金的积极性

县级是国家强农惠农政策最终落实的平台，中央财政坚持以县为主整合涉农政策资源，统筹安排涉农资金，将其作为涉农资金整合的切入点和重要抓手。

2006年，中央财政集中了部分涉农专项资金作为引导性资金，在13个粮食主产省区选择26个试点县，实行资金项目审批权限下放，开展涉农资金整合试点。2008年，进一步创新机制，建立了涉农资金整合的奖补制度，将安排引导性资金支持和推动县级涉农资金整合的做法，改为各县先自主整合，由省财政组织考评中央财政考评后对整合先进县给予奖励。在中央财政的示范带动下，省级财政支持和引导县级进行涉农资金整合的力度也不断加大，开展整合的县的数量不断增加，中央和省两级财政支持的资金整合县由2006年的162个扩大到2008年的511个。各整合县围绕全县发展规划，以促进农业农村发展、农民增收为重点，以优势特色主导产业或重点项目等为平台，对来自各种渠道的涉农资金按照“多个渠道蓄

水、一个龙头放水”的办法，进行集中整合，统筹安排。如黑龙江省铁力市、江西省丰城市、湖北省京山县、河南省滑县等整合各级各类涉农资金，支持粮食主导产业的发展。贵州省凤冈县、江西省于都县、安徽省明光市、广东德庆县、内蒙古科尔沁区等立足当地资源优势，统筹安排资金分别支持茶叶、脐橙、甜叶菊、柑桔、食用菌等优势特色产业的发展。山西省石楼县以建设移民新村重点工程为平台，2003—2008 年累计整合涉农资金 3.35 亿元，进行山、水、田、林、路综合治理，极大地改善了农村人居环境和生态条件。陕西省柞水县发挥近邻西安的区域优势，围绕乾佑河沿线风景区，累计整合财政和社会资金 1.5 亿元，着力扶持发展与生态旅游相配套的农家乐、传统手工艺等农民增收项目，积极打造西安人的第二生活区。

二、搭建项目平台推动省级涉农资金整合，集中力量支持县域农业农村经济发展

为了推进省级涉农资金整合的工作，2007 年，中央财政整合了农业产业化、农民专业合作组织、农业技术推广、小型农田水利建设补助资金等，选择江西、山东、湖南、辽宁、陕西、福建等六个省，开展省级财政涉农资金整合的试点，并采取“切块下达”的方式，将补助资金下拨给试点省，将项目审批权限下放给省里，由省里自主确定支持项目，同时要求试点省对涉农资金进行清理归并，与中央财政的整合资金“捆绑”使用。2008 年，中央财政设立现代农业生产发展资金，引导各省级财政部门以此为平台，整合相关涉农资金，统筹支持现代农业建设。2009 年，财政部会同水利部提出了集中资金投入、连片配套改造、实施重点县建设的思路，在全国开展了小农水重点县建设，以重点县建设为平台，着力推进农田水利资金整合工作，推动了小农水建设由分散投入向集中投入转变、由面上建设向重点建设转变、由单项突破向整体推进转变、由重建轻管向建管并重转变，且初步建立了小农水建设多元化投入机制。

在中央财政资金的引导下，各省财政部门采取了多种有效措施，加强支农资金整合，资金整合的力度不断加大。江苏省在预算编制环节，按照“整合存量、优化增量、有进有退、突出重点”的原则，将 63 项省级财政

支农专项资金整合为七大类，统筹支持农业农村基础设施建设、现代农业发展、农业农村生态环境建设、科教兴农与农民培训、省级重大动物防疫和防灾减灾、农业服务体系建设、财政扶贫等；将省级农村小型泵站更新改造等相关资金1.1亿元与现有的小农水建设资金整合，设立新的小农水建设专项资金。浙江省按照“该撤销的撤销，该压缩的压缩，该保留的保留，该增加的增加”的原则，在对现有财政支农专项资金进行清理归类的基础上，根据支农工作重点，围绕现代农业生产发展资金、农业基础设施建设资金、农村环境整治建设资金、农民发展资金、低收入农户奔小康工程资金等五大类支农资金进行整合。辽宁省推进省级各类资金纵向整合，统筹安排近10项相关资金，集中支持小农水重点县建设。陕西省在年初预算增加支农资金总量的同时，按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，围绕省委、省政府确定的重点产业和重点项目，对现有和新增的农业财政专项资金进行合并归类，形成了果业、畜牧业、产业化等八项专项资金。广西壮族自治区财政以基础设施建设大会战为平台，2007—2008年安排专项资金3.5亿元，引导、整合部门资金和社会资金12.75亿元，集中用于都安、大化、隆安、马山、天等五个少数民族聚居的大石山区的基础设施建设。江西省以病险水库除险加固为平台，采取新增预算安排一块、水利建设基金挤一块、水利岁修经费切一块、水利基本建设统筹一块等办法，2003—2008年，共筹集整合财政专项投资、水利建设基金等资金8.6亿元，完成了全省3488座病险水库除险加固任务，使全省的农田水利设施建设迈上了新的水平。山西省除了整合省级财政部门管理的支农资金和农口部门预算中的项目资金外，还整合了煤炭资金、探矿权和采矿权收入、农林水利基金等预算外资金，与预算内支农资金统筹安排使用，2007年省级整合的预算内外资金16.94亿元，占省本级支农资金预算的64.9%。

三、涉农资金整合取得了明显成效，积累了宝贵经验

从各地实践情况看，涉农资金整合取得了明显成效，资金整合的理念逐步深入人心，涉农资金管理体制机制进一步完善，支农工作力度进一步增强，农业农村经济发展进一步加快。

（一）资金整合的理念逐步深入人心

涉农资金整合工作得到了各方面的充分肯定和基层干部的普遍欢迎。2006 年，审计署专门向国务院报告了山西省石楼县支农资金整合所取得的效果，高度评价了财政支农资金整合试点工作，认为石楼县整合财政支农资金的做法，是在现行体制下解决财政支农资金分配散、投入小、效果不明显的一种有益尝试。温家宝总理对此专门批示：要总结石楼县整合财政支农资金的做法，进一步改革和完善专项转移支付制度。2008 年，财政部部长谢旭人在赴湖南省调研时，对湖南省整合支农资金工作也给予了高度评价，并要求进一步总结推广支农资金整合的经验，切实提高支农资金的使用效益。很多地方党政领导也对资金整合给予了高度重视和充分肯定。此外，基层干部普遍反映，通过支农资金整合，使资金从“撒胡椒面”变为一个“漏斗”向下，激活了一池春水，让许多过去基层想干、要干而没有能力办成的事变成了现实。

（二）资金整合的力度不断加大

随着涉农资金整合工作的深入推进，以及涉农资金整合效果的逐步显现，各地整合涉农资金的积极性和主动性大大增强，由“要我整合”向“我要整合”转变，资金整合县的规模不断扩大，县级整合的力度不断加大。如山西省财政支持的支农资金整合试点县由 2006 年的 11 个县市扩大到 2008 年的 35 个，整合资金由 2006 年的 13.49 亿元增加到 2008 年的 55.93 亿元，增加了 3.14 倍。湖北省财政支持的支农资金整合试点县市由 2006 年的 11 个扩大到 2008 年的 27 个，整合资金由 2006 年的 7.4 亿元增加到 2008 年的 23.44 亿元，增加了 2.16 倍。四川省财政支持的支农资金整合试点县市由 2006 年的八个扩大到 2008 年的 27 个。

（三）县级涉农投入的保障能力明显增强

通过涉农资金整合，将不同层面、不同渠道的支农资金捆绑起来，统筹使用，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，激活和带动全社会对农业农村经济社会发展的投入，有力地保障了资金整合县支持农业农村经济发展的投入。据初步统计，2006—2008 年各级财政累计整合各类财政性

支农资金359亿元，引导金融资本、企业资金和农民投入等社会投入628亿元。其中，部分资金整合县整合资金的力度相当大。如河北省2006—2008年，通过中央和省投入增量资金，分别撬动试点县存量资金3.3倍、3.9倍、4.4倍；拉动社会投入都在15倍以上。贵州省凤冈县2007—2008年通过中央和省两级财政投入的800万元，紧紧围绕当地茶叶主导产业发展规划，整合各类资金11224万元，塑造了“一个800万撬动14个800万”的乘数效应。

（四）涉农资金管理体制机制进一步完善

涉农资金整合工作促进了财政支农方式的转变，提高了财政支农资金管理的科学化、精细化水平，同时创新了支农资金运行机制，进一步完善了支农资金的管理体制。各地为支持和保障县级支农资金整合，探索和采取了一系列措施。如辽宁省2006—2008年将省级财政支农资金总量的47.6%、53%和60%“切块”下达到市县，增强了市县统筹支持“三农”工作的财力；湖北省财政设立“支农资金整合‘激励性转移支付’专项资金”，用于对全省范围内整合支农资金取得明显成效、各项资金整合工作规范的县（市、区）进行奖补，支持其试点项目继续做大做强。资金整合县也进一步创新和完善资金管理体制和机制。许多资金整合县的党政领导反映，支农资金整合促使基层工作思路从“要钱”向“管钱”转变，强化了县级财政部门与其他部门的配合与协作，有利于财政部门将大部分的精力放在机制创新、制度建设、监督检查、跟踪问效等管理工作上，促进财政支农工作的顺利开展。

（五）农业农村经济得以加快发展

通过整合涉农资金，各地集中财力办大事，把有限的财政资金集中用于支持农业农村经济发展的重要方面，有力地促进了农村社会稳定、农业产业发展和农民明显增收。如云南省2006—2008年通过整合扶贫、发改委、民委、农业等部门和上海对口帮扶等资金44亿元，完成了全省2.7万个贫困村的整村推进任务，村内道路、人畜饮水、住房条件、卫生环境得到了明显改善，促进了农村社会的稳定。江西省丰城市利用丰富的富硒土壤资源，整合各类资金近九亿元，大力发展富硒有机大米、富硒高产油

需要全本请访问 www.ertongbook.com