


王军 主编

# 中外专家谈 地方财政建设

Public Finance

 中国财政经济出版社

# 中外专家谈地方财政建设

地方财政建设国际研讨班  
地方政府预算管理国际研讨班  
论文集

主 编：王 军  
副主编：张 军 周秉建 李 赤  
贾荣鄂 郭宝正

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中外专家谈地方财政建设：地方财政建设国际研讨班、地方政府预算管理国际研讨班论文集/王军主编. —北京：中国财政经济出版社，2006. 10

ISBN 7 - 5005 - 9375 - 9

I. 中… II. 王… III. 地方财政 - 财务管理 - 文集 IV. F810.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 113875 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 14.25 印张 263 000 字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

定价：32.00 元

ISBN 7 - 5005 - 9375 - 9/F·8134

(图书出现印装问题，本社负责调换)

# 序 言

中国的财政改革与经济体制改革一样,走的也是一条渐进式改革的光荣“荆棘路”。改革开放之初,行政计划性的资源配置方式逐渐退出、市场化的资源配置方式渐次推进;实施以放权让利为主要特征的财税体制改革,既是市场经济体制改革的突破口,也是改革的先行军和重要推动力量。党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制后,公共财政体制建设的目标逐渐清晰,工商税制、分税制、部门预算、国库集中收付、政府采购等一系列财税体制改革全面推进。如果说中国经济体制改革是一个“市场化”色彩逐渐浓重的过程的话,那么财政改革与发展则是一个“公共化”特征逐渐凸现的过程,两者相伴相生,相辅相成。

时至今日,社会主义市场经济体制已经基本确立,公共财政体制建设也确立了基本框架,并取得了显著成绩:财政收入稳定增长的机制不断完善,为做大财政“蛋糕”提供了有力的制度保障;财政支出结构不断优化,初步建立了“以人为本”导向、有利于实现“五个统筹”和建设社会主义和谐社会的公共支出体系;相机抉择的财政政策作用机制不断完善,机制化、经常化财政调控手段日趋成熟,有效地促进了经济持续快速健康发展;预算管理制度改革不断深化,提高了财政资金使用的规范性、安全性和有效性。以科学发展观为统领,适合新形势和新要求,公共财政目标任务将由“一要吃饭,二要建设”的“两位一体”,逐渐走向“一要吃饭,二要建设,三要科学发展”的“三位一体”,公共财政在推动经济社会各项事业发展、全面提高人民生活水平等方面,将发挥更大的职能作用。

“行百里者半九十”。尽管公共财政体制的框架已经基本搭建起来了,但与社会主义市场经济发展要求相比,与构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的要求相比,与成熟市场经济国家的财政运行模式相比,中国的公共财政体制建设还有一定的差距,未来进一步的发展完善仍然任重道远。因此,如何立足于中国经济社会实际,借鉴成熟市场经济国家的成功经验,建立健全公共财政体制,是当前及今后一个时期财政工作的一项重大课题和使命。

财政部门不仅是公共财政体制的建设者,而且是公共财政理论的探索者。

近年来,财政部立足国内、面向世界,以开放的视野和胸襟加强国际交流与合作,与世界银行、亚洲开发银行等国际组织建立了友好、密切的合作关系,不断研究探索公共财政理论建设问题;地方各级财政部门也积极探索试行“省直管县”和“乡财县管乡用”等财政体制改革,有力地推动了公共财政体制建设。

2005年,中国财政部与加拿大国际开发署、世界银行学院联合举办了“政府间财政关系国际研讨班”、“地方财政建设国际研讨班”;与亚洲开发银行学院联合举办了“地方政府预算管理国际研讨班”。这一系列的研讨活动加深了我们对公共财政的理解,有利于进一步推动中国公共财政体制的建设步伐。

本书汇编的研讨论文,既体现出当前公共财政研究领域的前沿理论,又有别于“学院式的清淡”并深深地植根于现实土壤,对财政工作具有重要的指导意义。将研讨班论文集集付梓,必将有助于广大财政工作者借助中外专家不同的视角,更好地掌握公共财政体制建设方面的新理论,有效借鉴市场经济国家的成功经验,积极探索新形势下中国公共财政体制的发展模式。希望此论文集的出版,能够带动广大财政工作者及相关研究人员对当前财政理论与实践问题进行更加深入的研究和探讨,推动公共财政体制建设,进一步促进财政改革与发展不断迈上新台阶。



二〇〇六年五月

# 目 录

中国省以下财政管理体制现状及进一步改革思路·····	张 通 (1)
完善中的中国省以下财政管理体制·····	张志华 (8)
中国国家经济备忘录 ····· 世界银行东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局	(15)
农村税费改革后的西部县乡财政与义务教育 ·····	王道树 (27)
中国农村财政问题 ·····	乔宝云 (37)
分权地方治理的实行 ····· 肖安文 特里萨·汤普森	(51)
地方政府在区域/地方经济发展中的作用 ·····	恩尼德·斯兰克 (78)
地方政府提供公共服务研究 ·····	马海涛 (88)
关于地方政府提供公共服务问题 ·····	刘铭达 (100)
地方政府资本投资融资 ·····	恩尼德·斯兰克 (108)
中国地方政府资本融资问题探讨 ·····	杨志勇 (119)
关于非税收收入管理的若干问题 ·····	刘铭达 (127)
地方预算 ·····	阿尔莫斯·塔索伊 (138)
地方政府的或有负债：一种理论解析 ·····	刘尚希 (159)
发展中国家地方政府的绩效评估 ····· 马修·安德鲁斯 肖安文	(173)
对中国现代财产税建设的若干认识 ·····	邱 东 (186)
加拿大财产税对中国实践的启示 ·····	阿尔莫斯·塔索伊 (194)
后记 ·····	(219)

# 中国省以下财政管理体制 现状及进一步改革思路

张 通\*

## 一、省以下财政管理体制基本框架

1994年中国进行了分税制财政体制改革。各省、自治区、直辖市（以下简称“省”）比照中央对地方的分税制体制框架，结合本地实际情况，陆续实行了分税制财政管理体制。十多年来，针对省以下财政管理体制运行中存在的突出矛盾和问题，各省相应调整完善了省以下财政管理体制。

### （一）现行省以下财政管理体制

从财政管理级次上看主要有两种类型：

（1）“省直管县”财政管理体制。截至2004年，全国36个省（区、市）和计划单列市中，除北京等4个直辖市、大连等5个计划单列市从体制上本来就是“直管县”外，其他27个省区中，浙江、安徽、湖北、黑龙江、福建、海南、宁夏等7个省区已实行“省直管县”财政管理体制；河北、山西、江西、河南、云南等5个省从2005年开始对部分县试行“省直管县”体制。所谓“省直管县”财政管理体制即省级直接管理地市与县（市）财政，地方政府间在事权和支出责任、收入的划分，以及省对下转移支付补助、专项拨款补助、各项结算补助、预算资金调度等都是省直接对地市和县（市）；地市没有管理县（市）财政的职能，不直接与县（市）发生财政关系。

（2）“市管县”财政管理体制。除上述实行“省管县”体制的11个省市

\* 本文作者系财政部办公厅主任。

外，山东、江苏等20个省区实行“市管县”财政管理体制。所谓“市管县”财政管理体制即省首先与地市划分事权，明确省与地市的支出责任，划分省与地市的收入，确定省对地市的税收返还。省对下转移支付补助、专项拨款补助、各项结算补助、预算资金调度等省直接对地市，不直接对县（市）。县（市）级财政由地市直接管理。在省对地市财政体制框架下，合理确定市与县（市）的财政体制，划分地市与县（市）事权和支出责任，明确各自的收入范围。地市财政负责对县（市）实施转移支付、专项拨款、结算补助和预算资金调度。

### （二）省以下政府间支出责任划分

1994年分税制改革后，各省都按照现行的地方政府行政管理职能职责，结合本地实际情况，对省以下政府间事权和支出责任的划分做了原则规定，主要是按行政隶属关系划分支出责任。但由于缺乏明确的法律依据，各省支出责任的划分不够全面和清晰。尤其是近些年来政府机构改革，各级政府的职能职责不断调整变化，对政府间事权和支出责任影响较大。虽然近几年各省对省以下财政管理体制进行了调整，但主要是对政府间收入进行调整，政府间事权和支出责任大多依旧维持分税制改革时确定的划分内容。因此，现行省以下财政管理体制关于事权和支出责任的划分，已不能很好地适应地方各级政府履行职能职责的需要。事权和支出责任划分与现行实际情况不符，影响了分税制作用的进一步发挥。

### （三）省以下政府间收入划分

受经济发展水平和产业结构差异的影响，省以下政府间收入划分形式多样。总体看，大致有以下几种情况：一是将主要行业或支柱产业收入划归省级，市县不参与分享。采用这种划分方式的省份较多。如有17个省将金融保险营业税全部作为省级的固定收入。二是划归地市或县（市）固定收入的税种较多，但收入规模较小。目前，划归地市或县（市）的固定收入税种主要有资源税、城建税、房产税、车船使用和牌照税、耕地占用税、印花税、契税、土地增值税、屠宰税、固定资产投资方向调节税等。尤其是国家取消农业税和除烟叶外的农业特产税后，地方政府缺乏主体税种。三是多数省将收入规模较大，收入稳定的税种设置为省与地市或省与县（市）共享收入税种。目前，省与市县共享收入税种主要为增值税（地方分享部分）、营业税、企业所得税（地方分享部分）、个人所得税（地方分享部分）、城镇土地使用税等。四是按隶属关系划分为省级固定收入和市县固定收入。



#### （四）省对下转移支付制度

从1995年起，各省根据国家过渡期转移支付的指导意见，结合本地实际情况，逐步建立了省对下政府间转移支付制度。对缓解基层财政困难，确保基层政权正常运转发挥了积极作用。省对下转移支付的主要类型有一般性转移支付、工资性转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、激励性转移支付等。转移支付数额主要是通过计算市县的标准财政收入、标准财政支出以及标准财政供养人员等因素确定。

#### （五）引入激励机制，调动地方各级政府增收节支的积极性

为调动地方各级政府增收节支的积极性，多数省在省以下财政管理体制中都建立了增收和节支的激励机制。激励机制的主要形式，一是通过收入划分实施激励。具体做法是：①减少省与市县共享收入税种，将大部分税种下放给市县。②提高省与市县共享收入市县的分享比例。二是通过转移支付办法实施激励。①建立转移支付和财政收入增长的关联机制。大部分省都采用这一办法，但在具体实施上各省间差别较大。②建立转移支付和财政收支平衡的关联机制。③根据标准财政供养人员测算标准支出。三是对不享受一般性转移支付市县实施的激励。

#### （六）形式多样的县对乡镇财政管理体制

县对乡镇的财政管理体制不统一，形式多样。归纳起来，主要有3种类型：一是分税制型。在省和市（州）分税制财政体制框架下，县与乡镇按照事权划分，确定县与乡镇的财政收支范围。根据财权与事权相结合的原则，按税种将收入划分为县级固定收入、乡镇固定收入和县乡共享收入，同时核定乡镇支出数额，实行县对乡镇的税收返还制度；二是收支包干型。县与乡镇按照税种划分收入，收支均由县财政核定，实行超收分成（或留用）、短收不补（或补助）的财政管理体制；三是统收统支型。乡镇的所有收入都作为县级收入，县财政按照实际需要，对乡镇的工资、公用经费和其他事业发展支出进行核定，保证乡镇人员工资和正常运转的最低需要。

## 二、省以下财政管理体制运行成效及特点

### （一）省以下财政管理体制运行成效

总的来看，1994年以来，省以下财政管理体制运行基本平稳，地方政府间的分配关系逐步规范，较好地调动了地方各级政府发展经济、组织收入的积

极性。主要表现在：

4 (1) 促进了地方财政收入的稳定增长，提高了财政收入占 GDP 的比重。省以下实行分税制财政体制，明确了各级财政收入范围，调动了各级财政拓展财源、大力组织收入的积极性，促进了财政收入的持续、快速增长。1994—2003 年，地方财政收入年均递增 17.5%；地方财力年均递增 16.5%，大大高于 1988—1993 年包干体制下的增长水平，也大大高于同期经济增长水平。地方财政收入占 GDP 的比重由 1994 年的 5.1% 提高到 2003 年的 7.3%，上升了 2.2 个百分点。

(2) 促进了地方资源的优化配置，加快了经济结构调整步伐。省以下分税制财政管理体制确立以后，按税种划分各级收入，取消了地方政府的减免权，有利于企业的公平竞争，也抑制了地方政府扩大投资的冲动，对防止重复建设和优化资源配置发挥了重要作用。同时，各地政府根据不同的产业对财政的贡献度，极大地调动了地方政府发展二、三产业的积极性和主动性，逐步把发展经济的侧重点转向有利于地方财政增收的第二、三产业，各地产业结构发生了较大变化。据统计，全国各省三次产业结构调整已由 1994 年的 20.2 : 47.9 : 31.9 调整为 2003 年的 14.6 : 52.2 : 33.2。

(3) 强化了各级政府自求平衡、自我发展的意识。省以下分税制财政管理体制明确了各级政府的收入来源和支出责任，规范了政府间的分配关系，转变了地方政府的观念，强化了立足于自我发展、开辟财源、增加收入、控制支出、加强预算外资金管理的意识，促进了地方财政收支平衡。

## (二) 省以下财政体制运行的主要特点

(1) 地方财政收入与财力总量增加较快，但增速呈回落态势，地方财政收入质量有所提高。1994 年分税制改革时，各地出于地方利益考虑，人为提高了地方财政收入基数。1994—1998 年各地纷纷采取措施，消化、挤掉地方财政收入的“水分”，夯实财政收入，致使 1995—1998 年地方财政收入与财力增速呈现回落态势，中西部地区回落趋势更为明显。1999—2000 年地方财政收入和财力增速平稳上升。2001 年受所得税分享改革影响，加之国家加大对地方的转移支付力度，地方财政收入和财力增长速度又创近年新高。剔除 2001 年所得税分享改革因素影响，2002 年、2003 年地方财政收入和财力平稳增长。

虽然地方不断夯实财政收入，财政收入质量有所提高，但也不容忽视在地方财政收入的增量中，政府可安排支出的收入增长较慢。形成这一问题的主要原因：一是各地为保 1994 年地方财政收入基数，采用列收列支、借款等方式人为虚增财政收入。二是随着收支两条线改革的深入，行政性收费、罚没收入等预算外资金逐步纳入预算管理。地方财政收入中的非税收入由 1994 年的

326亿元增加到2003年的1766亿元；非税财政收入占财政收入中的比重由1994年的14%逐步上升到2003年的16%，中西部地区非税收入占财政收入的比重高达24%，比东部地区所占比重高10个百分点。三是部分地方为招商引资，擅自出台财税优惠政策，采用先征后返、列收列支和增加企业亏损补贴方式，使地方支配财力与财政收入增长不同步。

(2) 省级财政收入所占比重持续增长，且幅度较大，县乡财政收入则一直呈下降趋势。1994年以来省以下各级政府的收入结构发生了较大变化，省级财政收入占地方财政收入比重由1994年的17.1%提高到2002年的26%，平均每年增长1个百分点；县乡财政收入所占比重由1994年41.8%下降到2002年和37.9%，平均每年下降0.4个百分点。上述比重变化的主要原因：一是经济因素影响。由于县乡经济滑坡，县乡财政收入增长趋缓；二是体制性因素影响。通过省以下体制调整，省级从市、县集中比例较高。

此外，省级财政收入比重在各地区之间也很不平衡。有些省级收入比重较小，省级财政主要依靠中央补助和下级上解。

(3) 地方财政支出增长快，支出范围扩大，维持性支出比重高。1994—2003年，地方财政支出年均增长17.8%，其中东部地区18.7%，中部17%，西部地区年均增长17.3%，高于同期地方财力的增长。从总量上看，2003年东部地区财政支出占全部支出的46.6%，中部地区占28.2%，西部地区占25.2%。从级次上看，2003年，省级财政支出占全部支出的26.4%，地市占30.8%，县级占33.5%，乡级占9.2%。从地方支出结构变化情况看，维持性支出比重呈上升趋势，生产建设性支出比重有所下降。2003年，地方用于政权基本运转与各项事业发展的维持性支出占地方支出的80.8%；用于生产建设性的支出占地方支出的19.2%。其中，中西部地区政权基本运转与各项事业发展的维持性支出所占比重更高，“吃饭财政”特征明显。

### 三、省以下财政体制运行存在的问题

省以下体制调整的成效是明显的，但问题也较为突出。体制运行中存在的问题主要有以下几个方面：

#### (一) 省以下政府间事权划分不明晰

一是省以下地方各级政府间事权的划分缺乏明确的法律依据，按行政隶属关系进行划分，过于原则、笼统，执行中不易操作。二是省以下政府间支出范围既有越位，又有缺位，存在不合理的交叉，支出责任不明晰。三是近几年，行政事业单位上下划较为频繁，基层财政支出格局变化较大，而支出责任则没有相应进行调整。

## (二) 省以下各级政府收入划分仍不尽合理

分税制改革后,地方各级财政始终没有形成明确的主体税种。一是省与市县共享税种设置过多,共享收入省分享比例仍然较高。二是还有部分省按企业隶属关系划分省与市县的共享收入,这种划分办法,不利于企业间的改组、改制、联合和兼并,不利于促进产业结构调整 and 区域经济协调发展。

## 6 (三) 省对下转移支付规模较小

一是尽管省对下建立了较为规范的转移支付制度,受省级财力影响,除中央给予的转移支付资金外,许多省难以拿出更多的财力用于对下转移支付。二是省对下转移支付计算方法千差万别,缺乏规范性和科学性。三是省对下转移支付下达不及时,规模难确定,享受转移支付的市县难以将上级财政转移支付资金及时安排到当年预算中。

## (四) 部分地区县乡财政困难

一是受多方面因素影响,部分地区县域经济发展缓慢,难以形成稳定的收入来源,财政增收乏力,加之国家近些年出台的减收增支因素较多,省对下转移支付力度不够,县乡收支矛盾十分突出。二是县乡财政供养人口增长过快,进一步加重了财政负担。三是县乡债务居高不下,债务负担沉重,给县乡财政预算正常执行带来了较大冲击,也对县乡经济和社会事业发展形成严重制约。四是县乡财政体制改革进展缓慢,缺乏对县乡财政的有效监管。

# 四、完善省以下财政体制的思路

为了解解决好省以下财政体制运行中存在的问题,各省要结合本省实际,继续做好调整完善省以下财政管理体制工作,同时还应进一步发挥财政职能作用,深化各项财政改革,加强财政监督管理,提高基层政府发展经济、组织收入的积极性,缓解县乡困难。

## (一) 有条件的省可以简化财政管理级次,实施“省直管县”的财政管理体制

从一些省实行“省直管县”财政管理体制的实践看,“省直管县”体制一是有利于省从全局的角度,合理分配财力,统筹考虑解决县(市)的实际困难和问题,发挥省财政调节市县财力差异的职能作用,确保财政困难县(市)过日子的基本需要。二是在管理层次上省直接对县(市),没有市一级中间环节,有利于提高工作效率和政策措施及时贯彻落实,降低行政成本。三是把省与市县利益紧密挂钩,既注重增强省级财政对本辖区的调控能力,又保证市县

的既得利益，有利于调动市县开拓财源，增加财政收入，促进经济发展的积极性。

## **(二) 在确保省级支出的前提下，进一步向市县倾斜财力**

一是各地要进一步下放省与市县共享收入，向基层财政让渡财力，确保基层政权的正常运转。二是打破按企业隶属关系划分税种收入的做法，加快企业间的改组、改制、联合和兼并，促进产业结构调整和区域经济协调发展。三是加大省对下转移支付力度，增加市县可用财力，缓解基层财政困难。

## **(三) 建立切实可行的增收和节支激励约束机制**

一是省市财政要建立增收节支奖励资金，调动县市政府增收节支的积极性，建立起县市财政收入稳定增长机制。二是要严格控制县乡财政供养人口过快增长，提高财政资金使用效益。

## **(四) 规范乡镇财政支出管理，推行“乡财县管乡用”的财政管理方式**

对地区内经济欠发达，财政收入规模较小的乡镇，推行由县财政部门管理并监督乡镇财政收支，实行“预算共编、账户统设、收入统管、支出统拨”的“乡财县管乡用”财政管理方式，巩固农村税费改革成果，促进乡镇政府转变职能，控制和压缩乡镇财政供养人员过快增长，防范和逐步化解乡镇政府债务风险。

# 完善中的中国省 以下财政管理体制

张志华\*

中国是一个拥有五级政府的大国，规范政府间财政关系不能仅仅停留在中央与省这一层面，还要深入到省以下各级政府。分税制改革以来，我国在规范省以下政府间财政关系上做了大量工作，取得了明显的成效。但是，由于种种原因，目前省以下财政管理体制仍然有待完善。如何结合本地实际，进一步调整和完善省以下财政管理体制，优化区域内财力分配，促进公共服务均等化，仍然是目前乃至今后一个时期内我国政府间财政关系面临的重大课题。

## 一、中央政府历来十分重视完善省以下财政关系

中央政府一直十分重视省以下财政关系，分税制改革以来，先后4次下发文件，对省以下财政关系提出指导性意见。

一是1996年初下发了《财政部关于完善省以下分税制财政管理体制意见的通知》（财地字〔1996〕24号）。要求：（1）为了保证分税制财政体制框架的完整性，各地区要参照中央对省级分税制模式，结合本地区的实际情况，将分税制体制落实到市、县级，有条件的地区可落实到乡级。（2）各地区在执行分税制财政管理体制的过程中，要严格按体制规定划分中央与地方的收入。已经划归中央的收入，不得列入地方收入范围。（3）为保护各级财政培养财源和组织征收“两税”的积极性，在“两税”收入分配方面，各地区对增值税25%部分和中央对地方税收返还收入的增量，原则上应按中央对省的办法执行。确因实际情况需要进行调整的，应保证县级财政获得的收入增量不低于

\* 本文作者系财政部预算司制度处博士。

上述收入总增量的70%。在地方税收收入分配方面,应充分考虑县级财政困难,尽量按税种划分收入,充分调动基层财政组织收入的积极性。(4)省级财政承担调节辖区内地区间财力差距的职责。省级财政必须将适当集中的财力用于解决财政困难县的工资发放和其他必不可少的支出,两年内使各县财政供养人口人均财力不低于4000元。(5)为解决分税制后存在的增量重复上解的问题,从1995年起中央财政已取消了上解地区原体制上解的递增。各地区应比照中央对省的做法,逐步取消下级财政原体制上解的递增。

二是根据农村税费改革后的新情况,2000年8月财政部下发了《改革和完善农村税费改革试点县、乡财政管理体制的指导意见》(财预[2000]134号)。要求各地明确划分县、乡政府的支出责任;合理设计乡镇机构,严格核定人员编制,最大限度地减少财政供养人员,压缩不合理支出;在确定县、乡财政体制过程中,要适度向乡级财政倾斜,保证乡镇政权的基本支出需求,确保农村税费改革的顺利推行,对县、乡的财政风险问题,上级财政部门要加强监控;逐步建立规范的转移支付制度。

三是2000年底国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的通知(国发[2002]26号)。针对所得税收入分享改革后的新形势,对省以下政府间财政关系改革提出以下指导性意见:(1)明确近期内,完善省以下财政管理体制的目标是:切实保证机关事业单位工作人员工资的及时足额发放和基层政权的正常运转,逐步缩小辖区内地区间财力差距,促进国民经济及各项事业的持续快速健康发展。(2)合理界定省以下各级政府的事权范围和财政支出责任。(3)合理划分省以下各级政府财政收入。各地要根据各级政府的财政支出责任以及收入分布结构,合理确定各级政府财政收入占全省财政收入的比重。省、市级财政不得将因完善体制增加的收入用于提高本级财政支出标准或增加本级财政支出。(4)进一步规范省以下转移支付制度。省、市级政府要承担起分级管理的应尽职责,除了中央财政下达的转移支付资金外,要通过优化财政支出结构,压缩本级支出和专项拨款等方式,积极筹措资金,增加一般性转移支付资金规模,加大对财政困难县、乡的支持力度。转移支付资金的分配要力求公平、公正和合理,要通过公式化方式分配转移支付资金,尽量减少中间环节。转移支付的形式要力求简化并相对稳定。省、市级财政要采取措施保证中央安排的转移支付资金落实到县、乡。(5)根据乡经济状况合理确定乡财政管理体制。对经济欠发达、财政收入规模较小的乡,其财政支出可由县财政统筹安排,以保障其合理的财政支出需要;对经济较为发达、财政收入规模较大、财政收入增长能够满足自身支出需要的乡,可实行相对规范的财政管理体制,以调动其发展经济和增加收入的积极性。要进一步加强乡财政的管理,约束乡政府行为。

四是针对近年来县乡财政困难的实际情况,2005年财政部下达了《关于

切实缓解县乡财政困难的意见》的通知（财预〔2005〕5号）。与前3个文件内容相比，这次主要有两大突破：（1）建立包括四大激励、3大约束措施在内的缓解县乡财政困难激励约束机制。四大激励措施是：对财政困难县政府通过发展经济等方式增加的税收收入以及省市级政府增加的对财政困难县财力性转移支付，中央财政按一定的系数，并考虑各地财政困难程度，给予适当奖励；对撤并乡镇取得进展的，中央财政根据减少乡（镇）的单位数，适当给予一次性奖励，对积极采取措施减少财政供养人员的地区，中央财政根据减少人数给予一定的奖励；为鼓励粮食生产，减轻产粮大县财政压力，中央财政对产粮大县考虑粮食播种面积、粮食产量、粮食商品量等因素给予奖励，奖励政策对财政困难县适当倾斜；对奖励政策实施以前，省市级政府财力向下转移较多、机构精简进度较快、财政供养人员控制有力的地区，给予适当补助。3大约束措施是：建立地方财政运行监控和支出绩效评价体系，准确、全面地掌握财政运行情况，科学、客观地评价地方缓解县乡财政困难的能力、努力程度和工作实绩；省、市和县乡财政部门要在每年的财政预、决算报告中，分别向本级人民代表大会或人大常委会报告中央奖励补助资金的使用情况和缓解县乡财政困难的措施与成效，省级财政部门要将有关情况汇总后报送财政部；中央财政对地方上报数据资料、奖补资金分配和使用情况进行专项检查，省级财政也要比照中央财政的政策，并结合本地实际情况制定激励约束措施，建立县乡财政收支监控和支出绩效评价体系，进一步调动县乡政府缓解财政困难的积极性和主动性。（2）明确提出创新省对县、县对乡财政管理方式。第一，推行省对县财政管理方式改革试点。各省（自治区、直辖市）要积极推行省对县财政管理方式改革试点，对财政困难县要在体制补助、税收返还、转移支付、财政结算、专项补助、资金调度等方面直接核定并监管到县。暂不具备改革试点条件的地区，省级财政要加强对市级财政的指导，督促其进一步完善和规范市对县财政管理体制，支持和帮助县级财政发展。民族自治州要按照民族自治法的有关法律法规，加强对所辖县的扶持和帮助。第二，大力推进乡镇财政管理方式改革试点。对经济欠发达、财政收入规模小的乡镇，可以积极探索试行由县财政统一管理其财政收支的办法；对一般乡镇，在保持乡镇资金所有权和使用权不变、财务审批权不变的前提下，原则上都要大力推行“乡财县管”财政管理方式。同时，县乡财政要完善体制，加强对困难乡镇的扶持和帮助。作为缓解县乡财政困难的核心措施，中央财政在2005年已分配下达150亿元资金，建立“三奖一补”缓解县乡财政困难激励约束机制。

## 二、目前省以下财政管理体制基本情况

按照上述中央关于省以下改革和完善分税制体制的有关规定，从1994年



起，各地比照中央对地方的分税制体制框架，结合本地实际情况，陆续实行了分税制财政管理体制。2002年以来，各省按照国务院有关规定，针对省以下体制运行中存在的突出矛盾和问题，相应调整完善了省以下财政管理体制。截至目前为止，所有地区都全面或部分调整了省以下财政管理体制。调整后的省以下财政管理体制呈现出以下特点：

一是在管理级次上，既有省直管县也有市管县体制，同时部分地区积极推行乡财县管。根据宪法规定，除中央外，我国地方行政区域划分为三级，第一级为省、自治区、直辖市；第二级为自治州、县、自治县、市；第三级为乡、民族乡、镇。其中，第二级中的市可划分为较大的市和一般市；直辖市和较大的市分为区、县，自治州分为县、自治县、市；自治州在本行政区域内行使各项自治权。《预算法》规定，国家实行一级政府一级财政。到目前为止，我国逐渐形成了中央、省（自治区、直辖市）、市（自治州、盟、地区）、县（自治县、旗、市）和乡（镇、苏木）五级财政级次。相应地，省以下财政体制包括省对市（地、州）财政体制、市（地、州）对县财政体制、县（市）对乡镇财政体制三个层面。

目前，省以下财政管理体制的形式大体可分为两大类，四种情况：一是省直管县体制。有两种情况，一种情况是县级财政完全由省直管，除北京、天津、上海和重庆4个直辖市，大连等5个计划单列市体制上本来就是“直管县”外，其他27个省区中，浙江、安徽、湖北、黑龙江、福建、海南、宁夏等7个省区已实行“省直管县”财政管理体制，河北、山西、江西、河南、云南等5个省从2005年开始对部分县试行“省直管县”体制。另一种情况是，县级财政收支范围和体制上缴或补助数均由省政府核定，县级转移支付资金也由省级财政负责分配，市级财政只负责汇总报表、调度国库资金和进行业务指导，采用这种形式的有贵州、陕西、青海和新疆等省区。二是市管县体制。也有两种情况，一种是省级财政只管到市级，县级财政完全由市级管理，山东、湖南、甘肃等省实行这种办法；另一种是县级财政的收支范围和上缴或补助数额由市负责核定，市财政也负责汇总报表和调度国库资金，但财政转移支付由省直接测算到县，市级财政一般不进行调整，其余省区都采用这种形式。此外，一些地区积极推动“乡财县管”。自2004年安徽、黑龙江全面推行“乡财县管”后，“乡财县管”改革在许多地区推开；吉林省2005年全面推行“乡财县管”；内蒙、江苏、江西、河南、广西、海南、重庆、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等地区也将在2005年选择部分区县进行“乡财县管”改革试点。

二是省以下政府间收入划分形式多样。总体来看，大致有以下几种情况：（1）将主要行业或支柱产业收入划归省级，市县不参与分享。如天津规定，交通及管线运输、邮政通信、石油石化、金融保险、机场、港口、卷烟、汽