

HEXIE SHAANXI
YANJIU BAOGAO

和谐陕西 研究报告

构建陕西和谐社会重大现实问题研究课题精选

陕西省社会科学界联合会 编

陕 西 人 民 出 版 社

NXI



和谐陕西 研究报告

构建陕西和谐社会重大现实问题研究课题精选

陕西省社会科学界联合会 编

陕西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐陕西研究报告/ 陕西省社会科学界联合会编.
西安: 陕西人民出版社, 2006

ISBN 7 - 224 - 07781 - X

I. 和... II. 陕... III. 社会主义建设模式—研究报告—陕西省 IV. D674.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 122919 号

和谐陕西研究报告

编 著 者 陕西省社会科学界联合会 编

出版发行 陕西人民出版社(西安北大街 147 号 邮编:710003)

印 刷 西安新华印刷厂印刷

开 本 787mm × 1092mm 16 开本 30 印张 2 插页

字 数 520 千字

版 次 2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

印 数 1 - 1000

书 号 ISBN 7 - 224 - 07781 - X/D. 1159

定 价 48.00 元



序

中共陕西省委常委 宣传部部长 马中平

新世纪新阶段，哲学社会科学的发展进入了重要的战略机遇期。党和政府的高度重视，知识经济的时代召唤，社会转型的现实需要，科学发展的迫切要求，把坚持并不断发展邓小平理论和“三个代表”重要思想、深入研究和解决建设中国特色社会主义进程中出现的重大理论和现实问题的历史任务提到了哲学社会科学的面前。在陕西社会科学界联合会第三次代表大会上，省委书记李建国同志对我省的广大社会科学工作者提出了热切的希望。他指出：“当前，要围绕进一步推进解放思想、树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐陕西、发挥科教优势和能源资源优势、解决水资源紧缺问题、打好国有大中型企业改革攻坚战、加快非公有制经济发展、做强文化产业等关系陕西发展的全局性、前瞻性问题及重大现实问题，抓紧研究，提出真知灼见和对策建议，为省委、省政府发挥‘思想库’和‘智囊团’作用。”《和谐陕西研究报告》一书是我省哲学社会科学工作者和实践工作者在省社科联的组织下，历时半年认真调研、科学探索的结晶。该书所选的42篇研究报告，是“陕西省社会科学界重大现实问题”的中标、入选、结题的研究项目，这些报告，从多角度、多层面对我省构建和谐陕西过程中存在的重大现实问题进行了深入的思考和研究，紧扣发展主题，观点鲜明，论证翔实，见解独到，现实针对性强。



全书有三个突出特点：一是研究紧贴陕西经济社会发展实际，具有很强的现实针对性和可操作性。作为解读陕西经济社会发展的理论研究成果的汇集，这些成果对陕西经济社会发展中存在的具体问题科学、理性的思考，提出了切实可行的建议 and 对策。二是研究领域宽泛、涵盖面广。内容涉及政治、经济、文化、教育、科技、社会等诸多方面，其中既有对国有资产监管和县乡财政风险的研究，也有对行政执法建设和政府职能转变的研究，既有对公民道德建设和文化资源保护的研究，也有对医疗体制改革和保障弱势群体的研究。三是研究具有一定的深度。本书作为一部研究报告集，对于所涉及的问题，都能紧扣时代脉搏，给予理性而富有前瞻性地透视分析，提出了一系列具有建设性的对策和建议，对省委、省政府的决策具有借鉴意义。

以科学发展观统领，加强应用研究和决策研究，着力解决陕西社会发展重大现实问题，为建设西部经济强省、构建社会主义和谐社会服务，是我省社会科学工作者的一项长期任务。希望省社科联以此为起点，继续发挥“陕西省社会科学界重大现实问题”研究平台的作用，为领导决策提供依据，进一步发挥好社科联的“桥梁”、“纽带”作用。

2006年6月



目 录

· 财税金融 ·

防范和化解陕西县乡财政风险问题研究

..... 潘永纪 韩中林 谭敏生等(陕西省预算会计研究会) / 3

缩小陕西省贫富差距与完善收入分配制度研究

..... 柴华奇 雷宏振 郑江绥等(陕西师范大学) / 14

构建以人为本的陕西经济发展模式研究

..... 刘光岭 段进朋 白群燕等(西北政法学院) / 33

构建和谐陕西金融信贷区域投入诱导机理研究

——我省金融信贷区域投入下滑的诱因及对策

..... 辛绵绵 吕效忠 王 祥(西安电子科技大学) / 42

县乡两级财政确保工资按时足额发放的机制研究

..... 孔祥利 李晓阳 钟平安等(陕西省《资本论》研究会) / 53

地方税制改革对构建和谐陕西的影响研究

..... 姜爱花 李爱鸽 李社宁等(西安财经学院) / 63

推进税收信用体系建设 构建陕西和谐社会

..... 朱宾梅 李 廉 李荣锦等(陕西财务成本研究会) / 72

· 资源环境 ·

陕西省“山川秀美”工程建设可持续发展运行机制研究

..... 李榜晏 樊根耀 李勋贵等(长安大学) / 83



陕西软件产业人力资本投资环境的制度建设与

运行机制研究 姚慧琴 徐璋勇 雷宏振等(西北大学) / 95

我省退耕还林可持续发展运行机制研究

..... 范增录 胡卫华 陶刚(陕西省委党校) / 111

榆林能源开发中生态补偿问题的调查报告

..... 张思锋 樊晓燕 廖园园等(西安交通大学) / 120

改善我省环境保护投融资机制与构建和谐社会的社会研究

..... 李秉祥 黄泉川 李廉等(陕西财务成本研究会) / 129

陕西文化资源保护和利用的对策研究

..... 李晓燕(陕西省科学社会主义学会) / 139

· 国企改革 ·

构建我省企业和谐劳动关系研究

..... 陈一民 负文贤 霍继成等(陕西省工运研究会) / 149

陕西国有资产管理运营机制研究

..... 李建平 鲁吉安 常棣等(陕西省国有资产管理学会) / 160

新体制下我省国有资产监管运营机制研究

——基于我省的调查分析与审计思考

..... 周新生 侯兴国 曹广明(陕西省审计学会) / 172

构建和谐社会亟须完善竞争机制

——对咸阳国有七九五厂的调查分析

..... 段进朋 申米玲 黎秀蓉等(西北政法学院) / 181

陕西企业集群发展的障碍与对策研究

..... 王满仓 王峰虎 王威等(西北大学) / 188

关于陕西三个国有企业在不平衡中寻求和谐发展的

研究报告 刘旨贤 高全成 郑梦熊等(陕西省委党校) / 197

陕西省企业信用体系建设的思路及对策研究

..... 王静 吴明童 王平安(西北政法学院) / 208



· 城 乡 发 展 ·

农村劳动力转移与农民工问题研究

..... 翟四虎 赵润录 段化民等(陕西省劳动学会) / 219

西安市农民工问题研究

..... 杨文选 杨冬民 杨卫军等(西安理工大学) / 237

以二元经济结构的转化推进陕西和谐社会的构建

..... 任保平 钞小静 卫玲等(西北大学) / 251

陕西农村剩余劳动力转移的组织化问题研究

..... 任宗哲 姚聪莉 任维哲等(西北大学) / 263

农民专业合作经济组织立法研究

..... 史志诚 刘普选 刘小平等(陕西省人大农工委) / 272

陕西省“城中村”改造问题研究

..... 周晓唯 石刚 白保红等(陕西师范大学) / 282

假冒伪劣农用物资对农村经济的影响及治理对策研究

..... 归秀娥 邓玲 马联等(西安财经学院) / 294

陕西农村发展水平评价与农民增收问题的对策研究

..... 陈长民 吴璠 王军旗等(西安财经学院) / 303

大力推进“工业反哺农业、城市支持农村”的思考与建议

..... 罗久序 霍学喜 罗剑朝等(陕西省农业经济学会) / 311

陕西农民收入问题与对策研究

..... 王恩湖 高全成 殷红霞等(西安财经学院) / 319

乡镇政权建设与职能转变对策研究

..... 赵永泰 曹咏 邓玲等(西安财经学院) / 327

取消农业税对陕西省农村基层政府的影响与对策研究

..... 杨卫军 许军 王永莲等(西安理工大学) / 336



· 公共管理 ·

陕西省弱势群体医疗保障对策研究

..... 宁长珊 毛 瑛 左东梅等(陕西省医疗保险学会) / 347

陕西省公共安全管理机制研究

..... 朱正威 董新宇 萧群鹰等(西安交通大学) / 359

依法遏制家庭暴力 努力促进社会和谐

..... 刘雅玲(西北政法学院) / 385

城市房地产开发中加强政府指导、管理的研究

..... 薛小荣 王树汉 归秀娥等(陕西省经济发展战略研究会) / 398

构建和谐陕西与遏制违法不作为研究

..... 杜国强 谢 斌 龚会莲等(西北政法学院) / 409

人民警察执法权益保障机制研究

..... 严琦华 姜建兴(西北政法学院) / 418

市场经济条件下社会科学学术团体生存价值、存在问题与发展

对策研究 张 蓉 刘鹤侠 刘莹娟等(西安交通大学) / 427

· 综 合 ·

巩固党的执政基础的创新与实践

——西安市碑林区委在党代会闭会期间发挥党代表作用的调查报告

..... 傅 明 吴智民 郭 健等(西北大学 西安市碑林区区委) / 445

构建陕西和谐社会中的道德建设研究

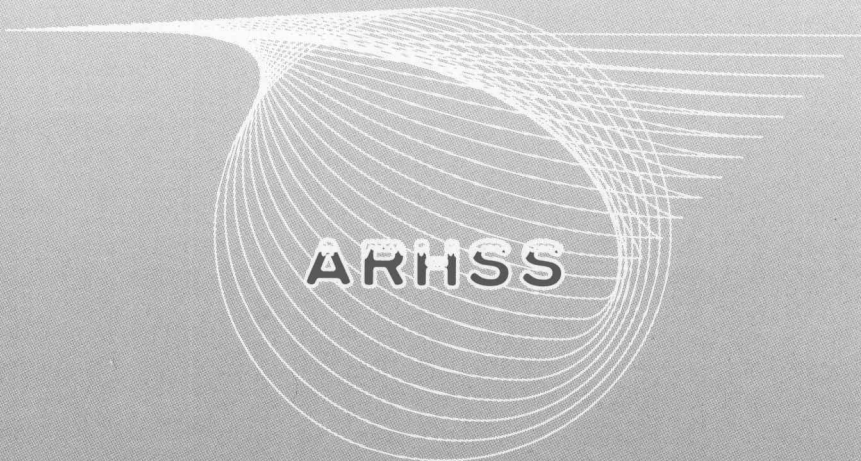
..... 卢黎歌 陆建猷 许 梅等(西安交通大学) / 454

陕西职业教育可持续发展对策研究

..... 姚波 陈 宁 严琳等(西安财经学院) / 462

后 记 / 471

财 税 金 融



ARHSS



防范和化解陕西县乡财政风险问题研究

● 潘永纪 韩中林 谭敏生等

内容提要:乡财政风险是指县乡财政履行其社会经济职能,为辖区内居民提供公共物品和服务所面临的困难和损失的不确定性,主要表现为县乡财政的债务风险。

目前,我们的问题是:县乡各类债务余额远远超过县乡财政的承受能力,且呈不断增大的趋势。县乡财政风险加大的原因是多方面的,一是经济发展的滞后,经济结构的单一,新的经济增长点难以形成;二是分税制财政体制改革不到位;三是县乡财政财权与事权不统一。为此要根据不同的县乡财政债务类型,采取不同的措施,化解县乡财政风险。

县乡财政风险,包括收入风险、支出风险、平衡风险和债务风险,它是县乡财政履行其社会经济职能,为辖区内居民提供公共物品与服务所面临的困难和损失的不确定性,目前主要表现为财政债务风险。县乡财政风险,是我国经济社会转轨过程中各种矛盾的集中体现,具有普遍性,但在我省表现得更为突出。因此,深入调查了解县乡财政风险的现状,认真分析其成因,有针对性地提出有效防范和逐步化解县乡财政风险的政策和建议,对于缓解我省县乡财政困难,建设社会主义新农村,实现城乡统筹,巩固党在基层的执政地位,构建和谐陕西具有十分重要的意义。

一、陕西县乡财政风险的现状及态势分析

县乡财政风险,集中表现在各类债务余额远远超过县乡财政的承受能力,且呈不断增大的趋势。据初步统计,截至 2003 年底,全省县乡财政各类债务余额



约 254 亿元,相当于当年县乡可用财力的 1.5 倍,平均每个县(区)负债 2 亿多元;截至 2004 年底,10 个县^①县乡各类财政债务余额约 37 亿元,相当于这些县当年可用财力的 2.5 倍多,其中,债务余额最多的蒲城县有近 8 亿元的债务包袱,相当于当年该县可用财力的 4.5 倍。2003 年全省 70 个财政赤字县的累计赤字为 20.37 亿元,较 2000 年增长了 63.35%,仅宝鸡市 2004 年县乡财政累计赤字就达 4.4 亿元,约相当于当年可用财力的 40%,蒲城、富平县目前的财政赤字都在地方财政收入的两倍以上。另据有关部门不完全统计,截至 2001 年底,全省村级债务为 29.5 亿元,相当于乡级债务的 63%,这些债务极有可能转化为县乡债务。我省县乡债务与财政困难交织,偿债压力大,债务负担已经或将成为县乡财政面临的主要风险。经过进一步分析可以看出我省县乡财政债务结构性问题突出,大多属于体制性、政策性债务。一是显性债务比重大。近年来,全省县乡财政债务余额以及在 10 个县县乡财政债务余额中,各种显性债务占 90% 左右,各种隐性债务占 10% 左右。^②二是县级债务比重大。近年来,全省县乡财政债务余额以及在 10 个县县乡财政债务余额中,县级债务所占比例在 71% ~ 79% 之间,乡级债务在 21% ~ 29% 之间。三是县级债务主要由政府担保的国内金融机构贷款、解决地方金融风险专项借款、国有粮食企业亏损挂账、向单位借款组成。在我省县级 2003 年财政债务余额中,政府担保的国内金融机构贷款占 28.5%,国有粮食企业亏损挂账占 25.4%,向单位借款占 11.4%。在 10 个重点县 2004 年的县级财政债务余额中,国有粮食企业亏损挂账占 22.9%,向单位借款占 20.9%,解决地方金融风险专项借款占 13.4%。四是乡级债务主要是解决地方金融风险专项借款、向单位和个人借款、拖欠工资和向国内金融组织其他借款。在我省 2003 年乡级债务余额中,解决地方金融风险专项借款占 44.6%,政府担保的向国内金融组织其他借款占 11.6%,向个人借款 5.6 亿元,占 10.5%。在 10 个重点县 2004 年的乡级。债务余额中,解决地方金融风险专项借款占 31.4%,向单位借款占 16.5%,拖欠工资占 12.5%,向个人借款占 9.8%,政府担保的向国内金融组织其他借款 0.97 亿元,占 9.1%。

同时,随着农业特产税和农业税的免征,县乡财政增收困难,县乡政府事权和支出责任不断扩大,而相应的配套政策落实又没有完全到位,县乡政府为了保

① 10 个县指的是我们课题组在我省选择的重点调查的 10 个县。下同。

② 隐性债务所占比重较低,主要是统计口径较小及个别县乡对统计工作重视不够所致。



吃饭、保运转、保稳定,走进了“借新债还旧债,债债不清;拆东墙补西墙,墙墙有洞”的怪圈。一是新债还在不断增加。有些县乡政府迫于运转、完成上级各项考核指标的压力,仍以多种方式继续举债、赊欠或挪用挤占专项资金维持机关运转,甚至以政府、部门或乡镇领导个人名义借贷。如安康市汉滨、汉阴两县区的6个乡镇,2003年共向信用社贷款36万元,向个人借款16万元,挪用专款34万元,赊欠140万元。二是工资出现新的拖欠。近年来,有些县乡为保工资,只能通过上级超调度资金、借款、贷款、挤占或延期兑付专款等措施来确保工资发放,即便如此,有些县乡仍然出现了新的拖欠工资的现象,如汉滨区2004年只有2个乡镇发了11个月基本工资,其余乡镇只发了8-9个月基本工资。三是教育支出缺口依然较大。全省县乡中、小学校欠账约32.4亿元,其中:建校工程欠账已达9.8亿元;而目前还有178万平方米的中小学危房需要改造,资金缺口达14.5亿元,仅安康市目前学校危房面积就有32.5万平方米,占校舍总面积的24.84%;全省有32个贫困县未实现“普及九年制义务教育”达标任务,要完成这项任务,需要资金8.1亿元。四是财政风险将成为社会风险的聚集点。随着改革的深入和城乡一体化的加快,我省县乡财政债务短期内仍将保持在一个较高的增长水平,经济社会发展中的一些深层次矛盾引发的金融风险、企业风险和社会风险将会继续向财政集聚和蔓延,各种公共风险都有可能转化为财政风险。

另外,还应看到,一些政策性隐性债务还将逐步转化为县乡财政的显性债务。一是农村合作基金会再贷款债务已从最初的隐性债务变为显性债务。2002年底,陕西为清理农村合作基金向中央再贷款24亿元,由于农村合作基金涉及人员多,清理难度大,债务人多是关闭、停产的“五小”企业,绝大多数难以收回,最终都将转嫁给县乡政府,该项债务已经成为陕西部分县乡财政单项数额较大的债务。如宝鸡市这项债务本金余额目前达4.2亿元,在中省财政按到期本金减半扣款后,每年扣款高达5000万元左右,使陈仓、金台区为此背上了沉重的债务包袱。二是粮食企业亏损挂账已由隐性债务转化成县财政显性债务。由于粮食流通体制改革的不彻底,使国有粮食企业的包袱越来越重,几经改革,几经挂账,旧账未消,新账又挂。近年来推行的粮食直补方式,基本切断了粮食经营企业的再挂账,但原挂账却甩给了地方财政。2003年底,陕西县级国有粮食企业的51亿元亏损挂账,已成为县级财政的显性债务。三是国外贷款的汇率风险主要由县乡财政承受。陕西从20世纪80年代开始利用国外贷款,受汇率变化等政策性因素的影响,这些早期执行的贷款项目,目前出现了巨大的汇率风险,应承担的债务大量增加,使县乡财政蒙受了程度不同的损失,加重了县乡财政偿还



外债的压力。

二、陕西县乡财政风险的成因分析

长期以来,我国实行的是城乡不对称的经济发展战略,县域经济发展滞后,在我省二元经济结构更为明显。全省 107 个县(市、区),其中,国定贫困县(区) 50 个,省定贫困县(区) 27 个,贫困县占总县(市、区)数的 72%。改革开放以来,我省县域经济得到了一定发展,但依然滞后。2002 年,县域国内生产总值占全省国内生产总值的 70%,县乡地方财政收入占全省的 45.76%,县乡财政支出占全省的 36.3%。可见,我省县乡财政风险产生的根本原因是经济高速发展过程中出现的结构性问题,是多年来县乡财政困难的积聚。目前,陕西相当一部分县乡财政还过度依赖于某一资源和某一产业,形成了“石油财政”、“黄金财政”、“林业财政”、“烟财政”、“苹果财政”,全省县乡财源结构普遍单一,抵御市场风险的能力较弱,稳定性不强。如延安财政对石油产业的依赖度高达 90% 以上,潼关县黄金行业提供的财政收入占地方财政收入的 70%,华县金堆城铝业公司提供的财政收入占地方财政收入的 60%,大荔县“农业四税”占地方财政收入的比重一度曾高达 51.77%。由于国家调整卷烟企业税收政策,使南郑县财政收入大幅度下降。特别是取消除烟叶以外的农业特产税和免征农业税后,在新的财源还没有培育起来之前,过分依赖农业的县乡,其财政收入出现了大幅下降。不仅如此,由于近年来县乡财政困难不断加剧,县乡政府疲于应对“吃饭”和运转,用于生产的资金非常紧张,培养财源的能力有限,难以形成新的经济增长点,大部分县乡财源呈萎缩之势。据统计,2003 年,陕西县乡两级财政基本建设支出 1.08 亿元,仅占总支出的 0.64%;科技三项费支出 0.42 亿元,占总支出的 0.25%;支援不发达地区支出 0.09 亿元,仅占支出总额的 0.06%。2004 年全省预算安排生产性农林水气和支援不发达地区支出 9.46 亿元,107 个县(市、区)仅安排 2.7 亿元,占 28.54%,其中 56 个县财政安排的生产资金在 50 万元以下,11 个县没有安排生产资金。目前,除了陕北能源富集区、国家和省市重点项目建设区外,我省绝大部分县乡地方财政收入增长的后劲乏力。

随着分税制体制的实施和调整以及近年来农村税费改革的深化,一方面我省县乡地方财政收入的增速呈下滑的态势,县乡地方财政收入的增速已由 2000 年的 11.29% 下降到 2002 年的 3.3%,其中 10 个县 2004 年地方财政收入较上年仅增长 1.09%;而另一方面,县乡政府事权和支出责任不仅没有减少反而不断扩大,县乡政府承担的基层政权保吃饭、保运转、保稳定的重大责任与其可支



配的财力之间的不相匹配越来越明显。缺乏与分税制体制相配套的规范的转移支付制度和省以下财政体制是县乡财政风险产生的体制原因。

首先表现在县乡政府的支出责任不断加大。近年来,一方面上级出台政策,要求下级安排资金或提供税收优惠的项目不断增加,往往使县乡财政被动地减收增支;另一方面,一些本应由中央政府或地方各级政府共同承担的责任,却随着事权的调整,最终都由县乡政府承担,加重了县乡政府的支出责任。如建立社会保障体系、支持国有企业改革、解决“三农”问题等。

其次表现在财力不断向上集中。我省县乡财政收入占全省财政总收入的比重,由实行分税制前 1993 年的 54.2% 已下降到 2003 年的 30.2%。在现行财力划分格局下,县乡政府通过贷款、让税、低地价甚至零地价提供土地,千方百计招商引资,改善基础设施,发展经济,培植财源,但得到的税收收入却十分有限。如宝鸡市 2004 年市财政监控的 20 户重点税源企业累计完成销售收入 173.7 亿元,较上年增长 74.9%,入库“两税”18.67 亿元,比上年增长 61.7%,增收 7.4 亿元,占全市财政总收入增收额的 74.7%,但市县财政仅实现增收 5457 万元,仅占 7.37%。这种体制,将大税种的小部分和小税种的大部分留给县乡,对贫困县来说,实际上集中了县财政的部分“吃饭”钱。

再次是县乡财政自主安排的财力十分有限。现行税收返还未考虑各地区收入能力和支出需要的客观差异,缺乏合理标准,导致地区间财力差距呈扩大趋势。专项资金在各地区间分配随意性大,用途过宽,重点不突出,监管不力,难以保证专款专用。中央对陕西的转移支付中,财力补助性质的一般性转移支付总量较小,2003 年中央对陕西,一般性转移支付数额仅占中央补助总额不到 8%,地方财政自主安排的财力十分有限,多数县乡“吃饭”难保,运转困难。

另外,由于长期以来县乡财政管理粗放,特别是县乡政府在计划经济体制下形成的“好大喜功”作风,片面追求经济增长率的形式主义思想,在前几年经济过热的环境下更使其投融资行为缺乏有效约束,也是县乡财政风险产生的重要原因。一是投资决策不尽科学。一些县乡和部门没有用正确的政绩观和科学的发展观统领经济工作的全局,往往习惯于用表面化的“政绩”指标来考核工作、提拔干部,脱离财政实际和承受能力,搞各种“升级达标”,助长了县乡干部在任期内短期行为和好大喜功心理,诱使县乡政府超越财力规模大量举债,上项目、上工程,除了没有经济效益的公益性项目外,还有相当一部分项目属于“无效工程”,形成了大量不良债务,使县乡财政背上了沉重的债务包袱。二是投资项目存在盲目性。有的县乡政府为谋求经济发展,疏于对投资项目进行科学、充分的



论证,仓促上马,使投资建成的一些项目效益低下,有些项目甚至从建成后几年还从未投产过,使政府举借和担保的贷款无法收回。如宝鸡市利用世界银行贷款 2000 多万元,投资的机械化养鸡项目,由于决策过程失范,可行性论证不足,项目建成后成本太高至今不能投入生产,导致项目失败,其债务由财政负担。三是投资行为短期化。目前政府的任期一般是 3—5 年,外债偿还期限长达 10—30 年,内债偿还期一般也在 5 年以上,一方面诱发了一些市县政府和部门,不考虑还债时间和能力,大量举债搞建设;另一方面,为“新官不理旧债”留下了托辞。四是投融资管理不统一。许多项目由部门多头立项、论证、融资,实施过程中又缺乏统一的管理和监督,资金浪费现象严重,项目完成后部门推脱还债责任,形成了大量的政府债务。如宝鸡市自来水公司利用比利时政府贷款建设冯家山引水工程项目,项目投产后经济效益显著,但由于债务管理机制不健全,项目单位在偿还一年债务后不再归还,最终由财政承担了债务负担;眉县政府投资兴建马家镇渭河大桥,由于工程项目未采取项目法人责任制,县政府被追究拖欠工程款的连带经济责任,导致县财政专户资金 436 万元被法院冻结扣划。五是风险意识财政化。许多市县误以为,政府举借和担保的贷款,无论是外债,还是国内借款,本级或上级财政都承担无限责任,都要对债务的偿还进行兜底,往往多借少还,甚至只借不还,不具备偿还能力的项目不还,具备偿还能力的也不主动偿还,将债务风险最终转嫁给了财政。如岐山县利用世行贷款建成的农村改水项目,项目建成后收益比较理想,具备还贷能力,若依照贷款协议在 1997 年前偿还债务仅需 950 万元,但由于项目单位拖延还款引发汇率风险,2002 年本息余额增加到 2335 万元。

三、防范和化解陕西县乡财政风险的对策和建议

财政是“庶政之母”,财政分配活动反映着政府活动的范围 and 方向,财政分配直接影响着经济的发展和社会的进步。“基础不牢,地动山摇”。我省县乡财政困难及其积聚的风险,严重制约着正常的县乡财政分配活动,影响县乡政府职能的实现,威胁县乡社会经济的发展,进而可能威胁全省经济社会的发展和政治的稳定。不解决县乡财政风险问题,建立和谐陕西就很难落到实处。这就要求各级财政部门既要善于在正常形势下管家理财,更要勇于在困难环境中管家理财,要以“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,树立“为公理财、为民服务”理念,将发展经济、增强财力与有效防范和化解财政风险结合起来,逐步打破城乡二元经济结构。要立足现实,以正确的政绩观为基础,按照“上下联