



县乡财政面临的问题及 对策研究

XIANXIANG CAIZHENG MIANLIN DE WENTI JI
DUICE YANJIU

王恩奉 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

县乡财政面临的问题及 对策研究

王恩奉 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县乡财政面临的问题及对策研究 / 王恩奉著. —北京:
经济科学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8694 - 0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 189333 号

责任编辑: 宋艳波

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

县乡财政面临的问题及对策研究

王恩奉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京新丰印刷厂印装

880 × 1230 32 开 8.5 印张 230000 字

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8694 - 0 定价: 20.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《县乡财政面临的问题及对策研究》为 2007 年度国家社会科学基金项目研究报告及阶段性成果。项目名称为《现阶段县乡财政面临的问题及对策研究》。

立项批准号：07BJY150

项目负责人：王恩奉

项目组成员：王恩奉 钱海燕 张谋贵

管治华 余雁刚

批准结项时间：2009 年 3 月 20 日

成果鉴定等级：良好

结项证书号：20090322

序

王恩奉同志是安徽省财政科学研究所研究员、安徽省财政学会常务副秘书长、安徽省发展战略研究会理事。多年来，该同志潜心研究县乡基层财政问题，针对省以下财政体制、财政转移支付和县乡财政等问题，提出了许多观点明确、参考价值较高的政策性建议，具有较深厚的相关学术积累。可见，他在申报 2007 年度国家社科基金项目《县乡财政面临的问题及对策研究》时，能够在全国众多的大专院校、科研院所、研究机构及专业研究人员的竞争中脱颖而出，获得立项，成为安徽省财政系统首次获得的国家社科基金项目，并非偶然。

该项目于 2007 年 9 月正式启动，2008 年 9 月形成初稿，现又以公开出版物形式将研究成果面世。形式上看，项目的完成只用了一年时间，但课题中研究的问题和涉及的内容，是作者近 30 年来经常面对、思考和研究的问题。同时，安徽省作为农业大包干的发源地、农村税费改革的试点省、“乡财县管”的首创省和历次农村改革的“试验田”，也为该同志研究县乡财政问题提供了丰富的资料和鲜活的案例。

县乡体制属于我国财政体制的基础层面。从长远看，财政体制设计的合理与否，关系着经济社会发展和政治稳

定，而制度创新则是改革开放以来财政体制演变的主题。1994年分税制改革以来，国家虽然在总体框架上建立了中央和地方的分税分级财政体制，但省以下各级政府间，特别是县乡财政体制改革的目标还远没有到位。县乡两级财力不足和体制缺陷的纠结状态已经成为我国财政制度安排上的“短板”，是一个不争的事实。县乡财政面临的一系列问题直观上属于税源、收支、财力及债务问题，但实质上是财政改革和经济转型过程中体制转型滞后所积累的矛盾在财政制度上的集中反映。在一系列问题中，有历史遗留问题，但更多的是现实问题；有经济原因，但更主要的是体制原因；不仅反映在财政方面，更多地反映在行政领域；问题表现在基层，根源在制度体系。因此，对待这些问题需要分析得透、把握得准，进而才有望解决得好。

王恩奉同志研究的思路比较开阔，他认为，解决县乡财政问题必须立足于县乡，但不能局限于县乡；必须立足于财政，但不能局限于财政。在财政体制、经济体制和行政体制的综合背景下，对县乡财政存在的问题进行全面分析；在吸收相关成果、借鉴国外经验的基础上，从县乡层面切入，从财政体制上破题，力求抓住县乡问题的症结。因此，解决县乡财政面临的问题，不仅需要集中在政府间财政体制的规范和财权结构的调整上，同时还必须考虑削减政府层次，通过“省直管县”和“乡财县管”等“扁平化”举措来强化县级财政的基础地位，从根本上理顺政府间的财政关系。

党的十七大提出的“完善省以下财政体制”的重点在县乡，“增强基层政府提供公共服务能力”的重心在低端

层面。解决县乡财政问题，迫切需要在总结改革经验、吸收改革成果和完善分税制体制的基础上，通过制度创新的途径来理清思路，通过完善省以下体制和整个制度框架，解决县乡的财政问题。同时还必须从规范预算管理、防范财政风险、完善法规体系等方面来完善制度，夯实基础。因此，在我国分税制改革向纵深推进之际，认真分析县乡财政基本状况和面临的问题，深入研究县乡财政在改革进程中遇到的障碍及其根源，并在科学发展观的指导下寻找解决县乡财政问题的办法和途径，具有十分鲜明的现实意义，而在这方面，本书可以给我们带来教益与启示。特此向读者推荐。

财政部财政科学研究所所长、研究员、博士生导师

贾 康

2009年8月于北京

目 录

总 论

(以安徽省为例)

县乡财政面临的问题及对策研究

——引论	3
县乡财政的基本状况和面临的问题	5
县乡财政改革进程中的制度性障碍及其根源	20
解决县乡财政问题的改革实践和制度创新	29
解决县乡财政问题的对策建议	43

分 论

(阶段性研究成果)

解决县乡财政问题的改革实践与制度创新	73
--------------------------	----

制定规划,绘制蓝图,为健康稳定的县级财政提供制度保障	91
防范和化解县乡财政风险问题研究	99
建立健康稳定的县级财政	120
完善省以下财政体制研究	150
建立横向财政转移支付制度研究	180
建立横向转移支付制度探讨	198
创新补贴方式 落实惠农政策	
——安徽省建立惠农政策直达工程	212
“削峰填谷”式横向财政转移支付方法实证研究	219
从制度变迁的角度分析我国县乡财政改革方向和路径	229
解决县乡财政问题的目标选择	243
后记	259

总 论

(以安徽省为例)

县乡财政面临的问题及 对策研究^①

——引论

我国县乡约有9亿人口，占全国人口总数的68.4%；县乡国土面积约910万平方公里，占全国国土总面积的94.8%；县乡财政地方一般预算收入为7238亿元，占全国财政总收入的18.6%。^②县乡财政作为我国地方财政的基础和国家财政的重要组成部分，不仅需要保障基层政权正常运转、促进社会和谐稳定及国家财政的稳固与平衡，同时担负着广大农村公共产品提供和社会主义新农村建设中资金筹集的重要职能。分税制财政体制改革以来，国家虽然在总体框架上建立了中央和地方的财政税收体制，但省以下各级政府之间，特别是县乡两级政府财政改革的目标还远没有到位。县乡两级财力不足和体制缺陷已成我国财政制度设计上的“短板”是不争的事实。党的十七大提出的“完善省以下财政体制”的重点在县乡，“增强基层政府提供公共服务能力”的重心在农村。因此，当分税制改革向纵深推进之际，认真分析县乡财政的基本状况和面临的问

① 安徽省属于农业大省，地处我国中部地区，兼有中西部地区共性特征；安徽省的乡村人口占全省总人口的比重为63%，与全国乡村人口占总人口的比重基本相当；安徽省作为农业大包干的发源地、“乡财县管”的首创省份和历次农村改革的试验区，为我们研究县乡问题提供了丰富的资料和鲜活的案例。因此，安徽省在县乡财政问题的研究上具有标本的意义，以安徽省的县乡情况为案例具有一定的代表性。

② 资料来源：财政部预算司《2006年地方财政运行分析》、国家统计局《2007年中国统计年鉴》、《县域经济网》、安徽省统计局《2007年安徽统计年鉴》及有关统计资料。

题，深入研究县乡财政在改革进程中遇到的障碍及其根源，并在科学发展观的指导下找准解决县乡财政问题的办法和途径，是各级政府和财政工作者需要认真研究、解决的重要课题。

县乡财政的基本状况和 面临的问题

1994年推行的分税制改革，是我国财政体制的一次重大变革。新体制确立了分税制的基本框架，比较全面地体现了财政体制的基本要素，并在推进改革目标和实施体制转型过程中实现了新旧体制的平稳过渡，为建立科学、规范、公正、透明和相对稳定的分级、分税财政体制打下了较好的基础。但不容忽视的是，政府职能定位不准、事权不清，县乡财政面临的问题异常突出，政府间的分配关系并没有理顺。从问题的发展和演变过程看，现阶段县乡财政面临的问题不仅不利于改革的深入和分税制的推进，而且影响国家财政的稳固与平衡。

一、分税制改革前后县乡财政的基本状况和面临问题

经济体制改革初期，在计划经济向市场经济转轨的大背景下，我国财政作为改革的先行者和坚强后盾，先后进行了1980年、1985年和1988年三次改革。改革的共性特征是采用包干、分成的办法向地方政府“放权”。从中央与地方的财政关系看，包干制以承认地方利益和“放权、让利”为前提，扩大了地方组织收入和安排支出的自主权，强化了地方利益的主体意识，从而使地方政府在计划经济束缚下的积极性和主动性得到释放。三次改革的主要意图是对计划经济体制下高度集中的统收统支体制的否定，从而为分税制改革做了很好的铺垫。但是，包干制过分注重对收入增长的激

励，至于“权”放到什么程度为好、“利”让到多少为宜，在制度设计上并没有清晰界定，从而造成体制变动频繁，政府间分配难以预期。从收入格局上看，中央财政收入主要依赖于存量，而地方财政收入不仅依赖存量，更依赖于增量。于是，在当时经济发展较快、收入增幅较大的情况下，依靠存量为主的中央收入比重却出现下降的趋势。如中央财政收入由1985年的38.4%下滑到1993年的22.02%，中央政府应该掌握的宏观调控手段由于受财力的制约而难以实施。

分税制财政体制改革是经过多年的理论研究和实践探索，并在借鉴国际经验基础上进行的新中国成立以来规模最大、范围最广、形式最为彻底的财政“分权”式改革。分税制改革突破了“放权、让利”的传统思路，如果说此前的“放权”是对原来高度集中体制的否定，那么“分权”则是对新体制框架的构建，使各级政府间形成一种新的责、权、利关系，从而使我国财政向社会主义市场经济体制迈出了关键的一步。

分税制改革的内容主要体现在四个方面：一是划分了中央与地方的事权和支出责任；二是按税种划分收入，明确了中央与地方的收入范围；三是分设中央和地方两套税务机构；四是建立了中央对地方的税收返还、增量返还和转移支付制度。然而，分税制改革在实施过程中则主要以提高“两个比重”^①为目标，因此，形式上看似分权，但内容上却是一次集权的改革。分税制改革最明显的效果是在较短的时间内使中央财政收入占全国财政收入的比重由1993年的22.02%提高到1994年的55.7%，中央财力在显著增强的基础上，具备了集中财力办大事的实力，从而在平衡地区财力和调控宏观经济方面发挥了重要的作用。

分税制改革的不足在于沿袭了过去收入分成的思路，在收入盘子上主要是调增量、保存量，把旧体制下不同地区和不尽合理的既

^① 两个比重：一是提高中央财政收入的比重，二是提高财政收入占GDP的比重。

得利益带入新的体制，由此造成不同地区在不同的起跑线上竞争，客观上承认了地区之间的差距。为了在体制补助和基数返还中缩短与发达地区的距离，欠发达地区普遍形成 1993 年抬基数、1994 年后保返还的局面，导致支出基数扩大，财政收入虚增，虽然收入总量增加，但运行质量下降。因此，在这样的体制框架下，虽然中央与地方的分配关系初步理顺，但县乡层次的矛盾和问题较为突出，直接影响分税制改革的进程。

分税制设计的根本缺陷在于：一是没有根据各级政府承担的责任和具体职能，通盘谋划和分配财力；二是按照“下管一级”的行政惯例，由上级政府来确定下级政府体制，划分下级政府财权。其结果是省以下体制千差万别、新老并存。在中央财政收入比重迅速提高的同时，省市财政也纷纷仿效，于是，财权层层集中、事权逐级下移，县乡财政从收入增量中得到的分成比例逐年下降。

从县级层面看，以安徽省中部一个县的情况为例，其体制上解包括三个部分：一是新体制规定上解中央部分，除增值税 25%、消费税 100%、所得税 50% 外，新开征的税种基本属于中央收入，致使上解中央的部分占该县一般预算收入比重由 1994 年的 22% 增加到 2002 年的 38%，8 年增加 16 个百分点；二是老体制规定上解省、市部分，由 1994 年的 338 万元增加到 2002 年的 1 086 万元，8 年增加 3.2 倍；三是粮食风险资金、水利建设资金等专项上解部分每年支出约 1 600 万元。三项合计，该县 2002 年共上解财力 7 500 多万元，占全县一般预算收入的 46%。

从乡镇层面看，截至 2002 年底，安徽省 1 832 个乡镇中，实行老体制的 93 个，实行过渡期分税制体制的 1 739 个。其中，体制上解的 1 046 个，占全省乡镇的 58%；体制补助的 759 个；自收自支的 27 个（见图 1）。加之财、税、库机构设置脱节和缺少独立的征管体系等，乡镇收入远远满足不了支出的需求。

由此可见，县乡财政作为我国最基层的两级财政，不仅缺少稳定的税源和规范的体制，而且缺少一级政府应有的财权，财力得不

到保障，财政难以平衡。因此，当收不抵支时，迫使县乡自寻财路，收入重心逐步外移。主要表现为：

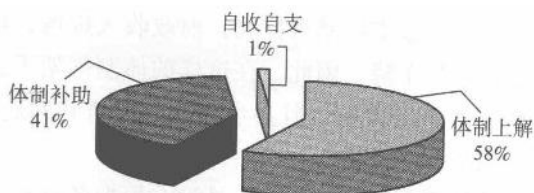


图1 2002年安徽省乡镇财政体制构成状况

1. 由税收收入向非税收入转移。从安徽省的情况看，县乡两级非税收入占地方一般预算收入的比重由分税制体制实施前约10%猛增到50%。其实，这样的增速和比例并不仅限于安徽省，越是贫困的地区，非税收入的增速越快，所占比例越高。据资料显示：2004年，我国非税收入已突破10 000亿元，相当于同期财政收入的39.8%，其中，省及省以下各级政府的非税收入为8 896亿元，占地方财政收入的74.8%，形成了“费”大于“税”的收入格局。到2006年，全国非税收入已超过20 000亿元，占全国财政收入的50%以上，不仅远远高于发达国家5%~15%的比重，同时也高于发展中国家20%~30%的比重。^① 从非税收入的构成上看，政府性基金和行政事业性收费占大头，而政府性基金中主要是社会抚养费 and 土地出让金占大头。如安徽省某县2007年上半年政府非税收入为1.73亿元，其中政府性基金为1.129亿元，占非税收入的65.4%（见图2）。由此可见，在基层政府财力不足的情况下，通过其他途径寻求收入是弥补财力不足的普遍做法。

^① 刘新民：《非税收入缘何增长迅猛》，载于《中国经济周刊》2008年3月3日。