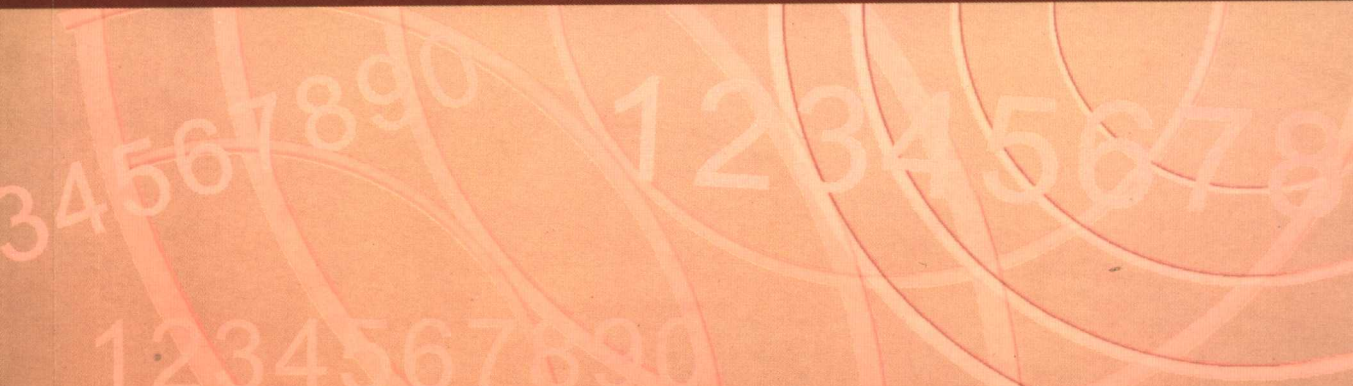


缓解县乡财政困难 促进财政可持续发展

HUANJIE XIANXIANG CAIZHENG KUNNAN
CUJIN CAIZHENG KECHIXUFAZHAN

财政部预算司 编



中国财政经济出版社

缓解县乡财政困难 促进财政可持续发展

财政部预算司 编

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 促进财政可持续发展 / 财政部预算司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006. 1 ISBN 7-5005-8800-3

I. 缓… II. 财… III. ①县-地方财政-经济发展战略-经验-汇编-中国②乡镇-地方财政-经济发展战略-经验-汇编-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 138220 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: 100036

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 印张 1 030 000 字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—9 500 定价: 95.00 元

ISBN 7-5005-8800-3/F·7656

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

县乡财政困难是我国现阶段经济社会快速发展过程中存在的突出问题。改革开放特别是实行分税制财政管理体制以来,县乡财政收入持续增长,为县域经济社会发展提供了有力的保障。但是我国幅员辽阔,各地区经济基础、资源禀赋、区位优势、文化背景、人力资源分布等各不相同,因而各地区经济社会发展很不平衡,部分县乡财政较为困难。

郡县治,则天下安。缓解县乡财政困难具有重大的政治、经济和社会意义。党的十六大提出,要在本世纪头20年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。缓解县乡财政困难是实践“三个代表”重要思想,用科学发展观统领财政改革和发展全局,统筹区域发展、统筹城乡发展的具体行动;是建立和完善“以人为本”的公共财政体系,支持和促进构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村的现实要求;是实现全面建设小康社会宏伟目标的重要步骤。缓解县乡财政困难,改善县乡群众生活条件,提高边际消费倾向相对较高的低收入群体的消费能力,是财政支持转变经济增长方式,建立消费主导型经济发展模式的有效途径。

党中央、国务院对缓解县乡财政困难问题高度重视。2003年以来,财政部将缓解县乡财政困难问题作为实践“三个代表”重要思想,贯彻落实科学发展观,加强党的执政能力建设,促进地区协调发展的重大课题,采取了一系列重要措施。增加一般转移支付是缓解县乡财政困难最直接、最有效的手段,为此,近年来中央财政不断加大地方尤其是中西部困难地区的转移支付力度,大大提高了困难县乡财政的保障能力。

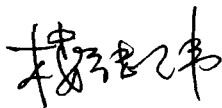
上下级政府间存在着利益博弈关系。按照经济学的激励相容原则,中央政府要实现既保障困难县乡基本支出需求,又调动县乡政府作为缓解县乡财政困难主体的积极性,克服对上级政府依赖心理的双重目标,就必须从体制和制度创新入手建立缓解县乡财政困难的激励约束机制。2004年财政部实施了以“三奖一补”为主要内容的财政政策,初步建立了缓解县乡财政困难的激励约束机制。“三奖一补”的政策目标是鼓励困难县乡增收节支,核心内容就是中央财政对困难县乡按财力增加、精简机构和财政供养人员、保障国家粮食安全三项因素进行奖励。一年来,这一政策的实施取得了很好的政策效应。

中央“三奖一补”政策激发了地方各级政府缓解县乡财政困难的积极性,全国大多数省份按照中央的政策意图制定了缓解县乡财政困难的激励约束办法。这些政策措施概括起来主要是:鼓励县乡通过发展县域经济提高财政收入;创新财政管理体制,实行“省直管县”和“乡财县管”改革;调整完善省以下财政体制,提高县乡收入份额;精简机构分流人员,缓解“生之者寡,食之者众”的压力;控制和化解县乡政府债务等。

本书将近年来各级政府缓解县乡财政困难的政策举措汇集成册,展现了中央政府缓解县

2 缓解县乡财政困难 促进财政可持续发展

乡财政困难的思路和政策取向，凝聚了地方政府缓解县乡财政困难的最新努力成果。该书既是实践总结，又有理论深度，内容翔实，视角广阔，政策性强。应当指出，缓解县乡财政困难是较长时期的重要任务，各级政府已进行的努力只是取得了初步成效，还需要广大财政理论研究者和财政实际工作者共同努力，进行更深入的研究和探索。相信书中介绍的缓解县乡财政困难的一些做法，能够进一步激发出更多符合实际需要、卓有成效的政策建议，以期使更多财政困难县乡尽早走上经济良性发展之路，摆脱财政困难局面。



二〇〇五年十二月廿一日

目 录

财 政 部

财政部预算司 编 2005 年 9 月 1 日

缓解县乡财政困难 促进财政可持续发展	
财政部预算司	(1)
财政部关于切实缓解县乡财政困难的意见	
财预〔2005〕5 号	(6)
2005 年中央财政对地方缓解县乡财政困难奖励和补助办法	
财预〔2005〕77 号	(10)
中央财政对产粮大县奖励办法	
财建〔2005〕153 号	(12)
财政部缓解县乡财政困难工作绩效评价暂行办法	
财预〔2005〕459 号	(14)
规范管理 创新机制 切实缓解县乡财政困难	
——张弘力部长助理在缓解县乡财政困难工作座谈会上的讲话	
2005 年 9 月 1 日	(16)

北 京 市

北京市财政局预算处 编 2005 年 9 月 1 日

调整完善财政体制 缓解街乡财政困难	
北京市财政局预算处	(26)
北京市财政局关于进一步加强乡镇财政管理的指导性意见	
京财预〔2005〕1647 号	(31)
北京市财政局关于进一步加强街道财政管理的指导性意见	
京财预〔2005〕1648 号	(35)
北京市财政局关于市对区县专项补助管理办法	
京财预〔2003〕1504 号	(38)

天 津 市

积极调整完善财政体制 努力缓解街乡财政困难

- 天津市财政局预算处 (49)
- 天津市人民政府关于改进和完善市对区县分税制财政管理体制的决定
津政发〔2003〕098号 (52)
- 天津市人民政府关于调整完善市对区县分税制财政管理体制的决定
津政发〔2004〕67号 (56)

河 北 省

深化省以下财政体制改革 缓解县乡财政困难

- 河北省财政厅 (59)
- 河北省财政厅关于下达 2005 年缓解县乡财政困难奖励和补助资金的通知
冀财预〔2005〕63号 (63)
- 河北省财政厅关于深化县乡财政体制改革指导意见（试行）
冀政办〔2005〕25号 (67)
- 河北省人民政府关于完善省以下财政收入体制有关问题的通知
冀政〔2003〕12号 (71)

山 西 省

做大财政蛋糕 缓解县乡财政困难

- 山西省财政厅预算处 (74)
- 2005 年山西省缓解县乡财政困难奖励和补助办法
晋财预〔2005〕59号 (75)
- 山西省财政厅关于建立县级财政增收节支激励机制的通知
晋财预〔2003〕120号 (77)
- 中共山西省委 山西省人民政府关于加快发展县域经济的若干意见
晋发〔2005〕18号 (79)

内 蒙 古 自 治 区

认真落实中央“三奖一补”政策 切实缓解县乡财政困难

内蒙古自治区财政厅	(84)
2005 年内蒙古自治区缓解旗县苏木乡镇财政困难奖励和补助办法	
内财预 [2005] 582 号	(86)
内蒙古自治区人民政府关于旗县苏木乡镇财政管理体制和嘎查村财务管理	
制度改革的办法	
内政字 [2005] 166 号	(89)
内蒙古自治区人民政府关于改革苏木乡镇财政管理方式实行“乡财县管”的	
实施意见	
内政办字 [2005] 290 号	(91)
内蒙古自治区改革苏木乡镇财政管理方式加强苏木乡镇财政管理经验小结	
内蒙古自治区财政厅预算处	(94)

辽 宁 省

采取积极有效措施 缓解县乡财政困难	
辽宁省财政厅	(98)
辽宁省 2005 年“三奖一补”转移支付办法	
辽财预 [2005] 496 号	(103)
辽宁省财政厅关于支持县域经济发展的若干政策意见	
辽政办发 [2005] 1 号	(105)
辽宁省财政厅关于加强县乡财政管理的若干意见	
辽财县 [2005] 28 号	(108)
辽宁省县（市）招商引资奖励资金管理暂行办法	
辽财县 [2005] 67 号	(111)
辽宁省县（市）财政综合绩效评价暂行办法	
辽财县 [2005] 279 号	(116)
辽宁省 2004 年解决县乡机关事业单位职工工资和离退休费拖欠转移支付办法	
辽财预 [2004] 469 号	(120)
辽宁省人民政府关于进一步完善省市财政管理体制的决定	
辽政发 [2003] 17 号	(126)
辽宁省人民政府关于完善市以下财政管理体制的指导意见	
辽政发 [2003] 19 号	(130)
辽宁省财政厅关于促进辽西北地区省扶贫开发工作重点县和民族自治县经济	
与社会发展的政策意见	
辽政办发 [2003] 65 号	(135)

大 连 市

加大扶持力度 缓解县乡财政困难

- 大连市财政局 (138)
- 大连市人民政府关于加快北三市发展的若干政策和措施
- 大政发〔2001〕5号 (142)
- 中共大连市委 大连市人民政府关于进一步加强农村工作 提高农业综合
生产能力的实施意见
- 大委发〔2005〕8号 (145)
- 大连市人民政府关于加快低收入乡镇发展促进农民增收的意见
- 大政发〔2004〕57号 (151)
- 中共大连市委 大连市人民政府关于贯彻落实《中共中央、国务院关于做好
农业和农村工作的意见》的实施意见
- 2003年7月7日 大委发〔2003〕15号 (153)

吉 林 省

积极推进体制创新 努力缓解县乡财政困难

- 吉林省财政厅 (158)
- 中共吉林省委 吉林省人民政府关于加快推进县域经济社会发展的意见
- 吉发〔2005〕15号 (163)
- 吉林省人民政府关于实行省管县财政体制改革的通知
- 吉政发〔2005〕17号 (167)
- 2005年吉林省财政缓解县乡财政困难奖励和补助办法
- 吉财预〔2005〕876号 (170)
- 吉林省对中央财政产粮大县奖励资金使用和管理办法
- 吉财粮〔2005〕878号 (172)
- 吉林省政府债务管理办法(试行)
- 吉政令181号 (173)
- 吉林省人民政府关于实行乡镇财政管理方式改革的通知
- 吉政发〔2004〕51号 (177)

黑 龙 江 省

积极做大财政“蛋糕” 努力缓解县乡财政困难

黑龙江省财政厅	(181)
黑龙江省 2005 年省对县缓解乡镇财政困难奖励和对村级经费补助办法	
黑财乡〔2005〕6 号	(186)
黑龙江省财政厅转发《财政部关于印发中央财政对产粮大县奖励办法的通知》的通知	
黑财经〔2005〕33 号	(189)
黑龙江省财源建设项目招商引资奖励资金管理办法 (试行)	
黑财办〔2005〕10 号	(190)
黑龙江省财源建设考核评比办法	
黑财办〔2005〕13 号	(192)
黑龙江省农村税费改革领导小组、黑龙江省财政厅关于改革乡镇管理方式实行“乡财乡用县监管”的意见 (试行)	
黑农改办〔2004〕25 号	(196)
黑龙江省实施乡镇财政管理方式改革的工作情况	
黑龙江省财政厅	(199)
中共黑龙江省委 黑龙江省人民政府关于加快发展县域经济的若干意见	
黑发〔2003〕15 号	(206)

江 苏 省

创新思路 标本兼治 做好县乡解困的大文章	
江苏省财政厅	(211)
江苏省乡镇财政管理方式改革试点工作指导意见	
苏财办〔2005〕1 号	(213)
关于乡镇财政管理方式改革试点情况的报告	
江苏省财政厅	(217)
中共江苏省委办公厅 省政府办公厅关于开展控制和化解乡村债务试点工作的实施意见	
苏办〔2005〕26 号	(219)

浙 江 省

积极创新财政体制 促进县域经济发展	
浙江省财政厅	(223)
浙江省人民政府关于进一步完善地方财政体制的通知	
浙政发〔2003〕38 号	(227)
浙江省人民政府关于加强地方政府性债务管理的通知	

浙政发〔2005〕5号	(230)
-------------------	-------

宁波市

完善体制 加强管理 努力缓解乡镇财政困难

宁波市财政局	(233)
中共宁波市委 宁波市人民政府关于进一步加强乡镇财政建设和管理的意见	
市委〔1998〕23号	(238)
宁波市财政局关于进一步完善乡镇财政管理体制的指导意见	
甬财政预〔1998〕249号	(242)
宁波市财政局关于加强乡镇财政建设和管理的考核办法	
甬财政预〔1998〕250号	(244)

安徽省

创新体制 强化管理 努力缓解县乡财政困难

安徽省财政厅	(246)
安徽省财政厅关于全面实施县乡财政振兴工程的指导意见	
皖财预〔2005〕655号	(248)
发挥财政职能 振兴县域经济	
安徽省财政厅	(252)
安徽省人民政府关于全面推行乡镇财政管理体制改革的Notification	
皖政〔2004〕13号	(260)
安徽省财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点的意见	
皖政办〔2003〕29号	(262)
安徽省财政厅关于乡镇财政公用经费支出定额标准的指导意见	
财预〔2005〕138号	(264)
安徽省财政厅关于乡镇财政支出范围和顺序的指导意见	
财预〔2004〕539号	(266)
积极探索 稳步实施 全面推进乡财县管改革	
安徽省财政厅	(267)

福建省

完善财政管理体制 促进县域经济发展

福建省财政厅	(273)
--------------	-------

福建省财政体制调整方案

闽政〔2002〕40号	(278)
福建省财政厅关于进一步发挥财政职能作用 促进县域经济发展的通知	
闽财办〔2005〕34号	(280)
中共福建省委 福建省人民政府关于加快县域经济发展的若干意见	
闽委发〔2003〕11号	(284)
福建省人民政府关于加强征管确保财政收支平衡的通知	
闽财预〔2004〕39号	(290)
福建省困难乡镇、村级办公经费和村级计生管理员转移支付补助办法	
闽财预〔2005〕9号	(292)

厦 门 市

创新财政体制 完善转移支付制度 积极缓解基层困难

厦门市财政局	(294)
--------------	-------

江 西 省

2005年江西省落实缓解县乡财政困难工作情况	(297)
江西省人民政府关于实行省直管县财政体制改革试点的通知	
赣府发〔2005〕2号	(302)
江西省财政厅 江西省国家税务局 江西省地方税务局 中国人民银行 南昌中心支行关于省直管县财政体制改革试点的具体实施意见	
赣财预〔2005〕4号	(304)
江西省财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点的指导意见	
赣府厅发〔2004〕75号	(307)
江西省人民政府关于进一步改革财政管理体制的意见	
赣府发〔2003〕16号	(310)

山 东 省

山东省缓解县乡财政困难工作情况

山东省财政厅	(313)
山东省人民政府关于进一步加强县乡财政建设促进县域经济社会统筹协调 发展的意见	
鲁政发〔2005〕95号	(316)

山东省人民政府办公厅关于进一步完善省以下财政管理体制有关问题的通知 鲁政办发〔2005〕54号	(322)
中共山东省委办公厅 山东省政府办公厅关于建立机构编制 人员与 财政预算相结合管理机制的通知 鲁办发〔2005〕17号	(324)
山东省人民政府办公厅关于认真贯彻国办发〔2005〕39号文件 坚决 制止乡村新增不良债务的通知 鲁政办发〔2005〕52号	(326)
山东省保障财政困难县工资发放暂行办法 鲁财办〔2005〕11号	(328)
山东省财政厅关于建立财政困难县帮扶联络员制度的通知 鲁财办〔2005〕12号	(330)
山东省2005年激励性转移支付办法 鲁财预〔2005〕13号	(333)
山东省2005年保障性转移支付办法 鲁财预〔2005〕14号	(335)
山东省财政补助村级资金管理暂行办法 鲁财预〔2005〕15号	(338)
山东省开展“乡财县管”改革试点工作情况	(340)
山东省财政厅关于在财政困难县开展“乡财乡用县管”改革试点工作的通知 鲁财预〔2005〕17号	(342)
山东省财政厅关于开展“乡财县管乡用”改革试点工作的指导意见 鲁财预〔2004〕53号	(345)

青 岛 市

青岛市关于缓解县乡财政困难工作情况 青岛市财政局	(349)
青岛市人民政府关于加强县乡财政建设的意见 青政发〔2005〕54号	(353)

河 南 省

河南省缓解县乡财政困难工作情况 河南省财政厅	(358)
2005年河南省缓解县乡财政困难奖励办法 2005年5月	(365)

河南省关于“乡财县管”工作进展情况	(366)
中共河南省委 河南省人民政府关于发展壮大县域经济的若干意见 豫发〔2004〕7号	(370)
河南省人民政府关于调整省与市财政管理体制的通知 豫政〔2004〕3号	(376)
河南省财政厅 河南省国家税务局 河南省地方税务局 中国人民银行 郑州中心支行关于省与市财政体制调整后省级收入管理问题的通知 豫财预〔2004〕9号	(378)
河南省财政厅关于调整和完善县(市、区)乡财政管理体制的意见 豫财预〔2002〕154号	(379)

湖 北 省

积极调整财政政策 切实缓解县乡财政困难 湖北省财政厅	(383)
湖北省财政厅 2005 年贯彻落实中央缓解县乡财政困难“三奖一补”政策支持 乡镇事业人员补缴基本养老保险办法(暂行) 鄂财预发〔2005〕61号	(387)
湖北省人民政府关于实行省管县(市)财政体制改革的决定 鄂政发〔2004〕20号	(391)
湖北省财政厅 中国人民银行武汉分行 湖北省国家税务局 湖北省地方税务局 关于省管县(市)财政体制改革的具体实施意见 鄂财预发〔2004〕21号	(393)
湖北省人民政府关于进一步调整和完善分税制财政管理体制的决定 鄂政发〔2002〕29号	(397)

湖 南 省

湖南省缓解县乡财政困难工作情况	(401)
2005 年湖南省缓解县乡财政困难奖补办法 湘财预〔2005〕182号	(406)
湖南省财政厅“乡财县管乡用”试点工作情况 2005 年 9 月 20 日	(408)
中共湖南省委 湖南省人民政府关于加快县域经济发展若干问题的意见 湘发〔2004〕17号	(413)

广东省

激励帮扶并举 着力缓解县镇（乡）财政困难

广东省财政厅 (418)

广东省财政厅关于帮助县（市）解决镇（乡）财政困难的意见

粤府办〔2005〕49号 (422)

广东省关于促进县域经济发展财政性措施的意见

粤府办〔2004〕37号 (426)

广西壮族自治区

广西壮族自治区缓解县乡财政困难工作情况 (429)

广西壮族自治区财政厅关于贯彻落实 2005 年中央财政对地方缓解县乡财政困难奖励和补助办法的实施意见

桂财预〔2005〕80号 (436)

广西壮族自治区人民政府关于改革和完善自治区对下财政体制的决定

桂政发〔2004〕73号 (438)

广西壮族自治区财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点的意见

桂政办发〔2005〕1号 (442)

广西壮族自治区财政厅关于乡镇财政管理方式改革试点的实施意见

桂财预〔2005〕10号 (445)

海南省

海南省缓解县乡财政困难工作情况 (448)

2005 年海南省激励市县财政发展转移支付办法

琼财预〔2005〕1696号 (452)

海南省关于乡镇财政管理方式改革工作情况

海南省财政厅 (459)

海南省财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点的意见

琼府办〔2005〕2号 (460)

海南省人民政府关于重新确定分税制财政管理体制的通知

琼府〔2002〕50号 (465)

重 庆 市

重庆市缓解县乡财政困难的措施及成效

- 重庆市财政局预算处 (470)
- 2005 年重庆市对区县（自治县、市）缓解县乡财政困难奖励和补助办法
- 渝财预〔2005〕180 号 (475)
- 重庆市人民政府关于完善市对区县（自治县、市）财政管理体制的通知
- 渝府发〔2003〕94 号 (477)
- 重庆市对区县（自治县、市）一般性转移支付办法
- 渝财预〔2004〕375 号 (479)
- 重庆市关于推进乡镇财政管理方式改革的意见
- 渝办发〔2005〕163 号 (487)
- 重庆市关于进一步完善乡镇财政体制 加强乡镇财政管理的意见
- 渝办发〔2002〕69 号 (491)
- 重庆市财政工资专户管理暂行办法
- 渝财预〔2000〕52 号 (492)
- 中共重庆市委办公厅 重庆市人民政府办公厅关于贯彻《中共中央办公厅
国务院办公厅关于确保机关事业单位职工工资按时足额发放的通知》的通知
- 2001 年 5 月 (494)
- 重庆市“普九”欠债专项资金管理办法
- 渝财教〔2003〕160 号 (496)

四 川 省

改革出实招 解难见实效

- 四川省财政厅预算处 (498)
- 四川省财政厅关于进一步完善省对市（州）县财政激励约束考核办法，
切实缓解县乡财政困难的通知
- 川财预〔2005〕68 号 (503)

贵 州 省

缓解县乡财政困难 构建公共财政框架

- 贵州省财政厅预算处 (512)

云 南 省

与时俱进 相机抉择 促进县乡财政全面解困

- 云南省财政厅预算处 (517)
- 云南省关于切实缓解县乡财政困难的意见
 - 云财预〔2005〕269号 (526)
- 2005年云南省缓解县乡财政困难奖补办法
 - 2005年8月 (532)
- 关于对全省县级财政实行分类指导的实施意见
 - 2005年8月 (535)
- 云南省省级专款切块到县试点办法
 - 2005年8月 (538)
- 云南省乡(镇)财政管理方式改革试点指导意见
 - 2005年8月 (540)

西 藏 自 治 区

改革管理体制 创新激励机制 逐步缓解地县财政困难

- 西藏财政厅预算处 (545)
- 西藏自治区关于推进财政改革 加强财政管理 进一步缓解县级
财政困难的若干意见
 - 藏政发〔2004〕79号 (552)

陕 西 省

陕西省缓解县乡财政困难情况

- 陕西省财政厅预算处 (555)
- 陕西省人民政府关于切实缓解县乡财政困难的实施意见
 - 陕政发〔2005〕23号 (560)
- 2005年陕西省对市县缓解县乡财政困难“三奖一补”办法
 - 陕财办预〔2005〕136号 (566)
- 陕西省“两保两挂”和收入上台阶激励补助办法
 - 陕财办预〔2005〕43号 (569)
- 陕西省省以下财政体制调整方案
 - 陕政发〔2004〕42号 (571)