

中国县域财政报告

主编：李惠贤

中华出版社

中国县域财政报告

主编：李惠贤

中华出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国县域财政报告/李惠贤 主编

中华出版社 2005.10

ISBN 99937-28-49-7

I. 中… II. 李… III. 调研报告—现代—中国

CIP 数据华字(2005)第 03149 号

中国县域财政报告

李惠贤 主编

责任编辑:张 亮

封面设计:李 梅

出版发行:中华出版社

地 址:澳门凼仔徐日升寅公路中福花园丽景阁 G 座

网 址:www.publishcn.com

承 印:北京佳恒天地印刷技术有限公司

字 数:400 千字

印 张:12

开 本:880×1230mm

印 次:2005 年 10 月第一版 第一次印刷

印 数:1—5000 册

定价:58.00 元

【版权所有 侵权必究】

(图书出现印装问题,印刷厂负责调换)

序 言

这几年，财政在社会经济生活中扮演着十分重要的角色，并引起人们的广泛关注。这得益于财政政策与货币政策相配合，成功地实施了以拉动内需、推动经济增长为目的的宏观调控；财政实力不断增强，财政收入持续稳定增长的机制初步形成；财政支出改革迈出了实质性的步伐，管理效率明显提高，有力地支持了社会经济发展，老百姓也从中感到了实实在在的实惠。但在这些辉煌的背后，目前县乡财政运转比较困难，这是一个不可争议的事实。县乡财政是我国五级财政的基础，其发展是否健康，不仅关系到基层政权的稳固，而且对整个国家财政的壮大会造成很大影响。因此，有必要花更多的精力，实行更有效的政策措施，让县乡财政尽快走出困境。

分税制实施以来，县乡财政收入的增长速度远远低于支出增长速度，县乡财政收支缺口不断扩大，部分地区的基层政府职员和农村中小学教师工资不能按时发放，农村义务教育无法得到有效保障，农村基础设施建设（如农田水利设施、农村道路等）严重滞后。为解决这些问题，县乡政府只好用各种办法增加收入。但在农村经济长期疲软、乡镇企业发展既不均衡又增长乏力，上级政府转移支付不到位，各项改革切断县乡财政自筹资金渠道等的综合作用下，县乡财政维持本级政府运转的办法逐步转向举债，导致县乡负债规模不断扩大，积累了巨大的财政风险。如湖北省襄樊市有一个农业大镇，其历年积累的债务达 1.29 亿元，而该镇 2000—2003 年四年年均可用财力仅为 1323.4 万元，这就是说，假设该镇每年不支用一分钱，镇政府负担的债务 10

年也难以还清。像这样的债务大镇，在全国绝不是少数。

对基层反映的困难，许多地方政府和财政部门采取了相应的缓解办法，取得了一定的成效。如浙江省，从1995年开始对27个贫困县及经济欠发达市、县实行“两保两挂”，规定这些县在确保当年财政收支平衡和消化历年累计赤字的前提下，省财政的体制激励和奖励与地方财政收入增长挂钩，地方财政收入每增长1个百分点，省补助增长0.5个百分点。安徽省从2003年起，对经济欠发达、财政收入规模小的乡镇的财政实行乡财县管改革，通过县级财政部门直接管理和监督乡镇财政收支，规范乡镇的财政收支行为，促进乡镇依法理财，摆脱县乡财政困境。北京市为缩小区县间财力差异形成的公共服务水平差距，新的分税制财政体制运用了规范的预算核定办法，确定基本需求标准。对财力水平低于基本需求标准的区县给予补足，对财力水平高于基本标准的区县不予扣减，同时设计了多种增收奖励措施，保证财力基数既能满足区县基本的公共服务水平需求，又能调动区县发展经济的积极性。这些办法的实行，都程度不同地缓解了县乡财政困难。中央财政为解决县乡财政困难也想了很多办法，如加大对农业基础设施的投入、通过减免农业税等措施减轻农民负担、加大扶贫开发力度、制定实施“三奖一补”方案。

尽管各级政府和财政部门采取了相应的措施缓解县乡财政困难，取得了不小的成绩，但是导致县乡财政困难的深层次矛盾却始终得不到解决。一是财政体制没有理顺，财力向上倾斜。最初设计体制方案时，上级财政大都先在本级留出一定的调控财力后，再将其余的切至下一级财政，等切至县乡时所乘财力少之又少，这种状况至今未有太多改变；县乡承担的事权与财权不对称，缺乏与责任对应的经济财力支撑，仅靠弱勢的农业经济和县乡工业经济根本承载不起庞大的县乡机构和大量的公共产品及服务。二是地方配套支出在某种程度上也呈刚性增长。近年来部分地方要求地方配套的财政专项支出还很多，县

乡财政不堪重负。三是转移支付制度不健全，建立在充分照顾各地既得利益基础上的税收返还形式，既不与公共服务均等化目标相联系，也不与中央政府的特定政策目标相联系；转移支付的规模偏小，且以专项转移支付为主。

县乡财政困难不仅是一个经济问题，而且也是一个重大政治问题。各级政府财政部门应该提高解决县乡财政困难重要性的认识。基层财政困难不解决，不仅影响基层财政的运转和社会稳定，而且最终要让上级财政兜底，从而危及到整个国家财政。应针对基层反映的问题，及时组织下基层调研，因为只有深入基层，才能了解到真实的情况，才会有“心中为念农桑苦，耳里如闻饥冻声”的切深感受。要下决心对原有不合理的体制、机制进行改革，当然改革肯定会遇到相当大的困难和阻力，但是早改总比晚改好，主动改总比被动改好，因为等矛盾积累到一定程度，再改恐怕难度更大。

为了帮助社会各界尤其是政府决策层更深入了解基层财政状况，掌握第一手资料，中国财政杂志社的几位长期从事财政宣传和县乡财政问题研究的资深编辑记者，深入基层，历时一年，对县乡财政问题进行专题调研，编撰了《中国县域财政报告》一书。该书共40万字，内容广泛、翔实，涉及农村养老保险、新型农村合作医疗、城镇化建设、土地资源利用、县乡财源培植、非税收入管理、强化税收征管、农民增收渠道开拓、农业税减免、落实粮食直补、农业产业化发展、民营经济发展、农村财务公开、城乡一体化、转移农民、财政干部队伍建设等方面，这些都是县乡财政发展中的热点、难点问题。值得一提的是，文章并未单纯反映县乡财政困难的现状，更讴歌了基层财政干部为解决这些困难所作出的努力和奉献。

该书素材鲜活、真实可信。编者为获取第一手材料，深入县、乡、村组织召开各种座谈会，与干部和农民促膝交谈，实地参观考察等。有时为要了解的问题更客观、更接近事实，他们要跑多个部门，

找不同利益主体和多层面人士交谈，因此其获取的材料是真实可信的。

该书运用了生动的纪实性写作方法。这本书的编者长期从事财政问题的采写工作，有丰富的写作经验，没有框框，更没有太多的陈规戒律，所以能够无所顾忌地用生动活泼的文学语言把严肃的财政问题写得有趣味，让人读起来兴趣盎然，以至于有不忍卒读之感。

愿本书能成为读者了解和研究县乡财政问题的好帮手。



2005年9月13日

目 录

序言	1
乡镇财政面临的困难及对策	
——山东省胶州市乡镇财政调查报告	1
工业再加速推进财政新的腾飞	
——山东省胶州市财源建设纪实	7
落实科学发展观,促进经济快速发展	
——山东省胶州市经济发展纪实	20
深化收支两条线改革,加强非税收入管理	
——山东省胶州市预算外资金管理改革经验	27
开辟农民增收新渠道	
——山东省胶州市农民增收纪实	32
科学调控谋发展	
——山东省即墨市落实科学发展观加快城乡一体化进程的 若干做法	37
26 万农民大转移	
——山东省即墨市安排农村富余劳动力的做法	46
努力实现对外开放新突破	
——山东省青岛市城阳区对外开放的经验	49
构筑农村社会保障新体系	
——山东省青岛市城阳区农村社会养老保险和农村新型合作医疗 保险的新实践	53

谱写理财路上的辉煌篇章

——山东省青岛市城阳区财源建设纪实 67

税源调查与强化税收征管的措施

——山东省青岛市城阳区税源调查纪实 78

打响农村“社保战”

——山东省济南市农村社保调查 89

开展会计信息质量检查,促进财政经济健康发展

——山东省济南市规范会计信息的经验 92

壮大乡镇财力

——山东省滨州市壮大乡镇财力的若干举措 98

培植壮大财源基础,做大地方财政“蛋糕”

——河北省正定县财源建设纪实 102

多元化方式推进农业产业化

——河北省正定县探索农业产业化的路子 107

产业化富民,标准化兴县

——河北省徐水县实行农业产业化经营纪实 111

找出县域财政经济增长的支撑点

——河北省定兴县摆脱财政困难的思路 117

农村税费改革与乡村债务清偿

——河北省定兴县农村债务清偿纪实 124

沿着财富的新风向行动创造出强大的藁城

——河北省藁城市发展经济纪实 130

万亩碧波草莓红,铺就百姓致富路

——河北省满城县促进农民增收的经验 143

通过税源调查分析,强化税收征管

——河北省无极县税收征管的改革经验 149

县域经济发展的一条有效途径

- 河南省淇县“发展养殖产业化龙头企业,培植骨干
财源”的经验 158

农村税改后农村财务管理的建议

- 河南省浚县农村财务管理的先进模式 168

一条内陆欠发达地区发展经济的新路子

- 河南省长垣县大力发展民营经济的做法及经验 173

建立新型农村合作医疗保障机制

- 河南省浚县农村合作医疗报告 180

推进小城镇化建设激出活力

- 河南省浚县善塘镇试点“新农村新民居”建设富民纪实
..... 185

让富民政策深入人心

- 河南省新乡市落实粮食直补的调查报告 196

将中央的阳光政策贯彻落实好

- 河南省新乡市降低农业税税率的调研报告 202

做好农村税费改革,切实减轻农民负担

- 河南省温县农村税费改革的调研报告 207

锐意改革求发展,矢志创新绘蓝图

- 广东省佛山市三水区财政改革掠影 214

减负促增收,改革求发展

- 广东省佛山市三水区农村税费改革纪实 221

切实减轻农民负担,确保农村基层政权运作

- 广东省佛山市三水区农村税费改革中的配套改革 233

城市经营中如何挖掘公共资源的宝藏

- 广东省佛山市三水区盘活公共资源的做法 238

深化农村税费改革,切实解决“三农”问题

- 广东省湛江市农村税费改革纪实 243

关注民生,运财帷幄

- 广东省佛山市三水区财政局加强党的先进性建设的实践 253

村务财务公开了,群众放心了,社会稳定了

- 广东省高要市村务财务公开成效显著 257

实行村账镇管,化解农村经济矛盾,促进农村经济发展

- 广东省肇庆市端州区实行村账镇管的做法 262

营造宽松、开明的投资环境

- 广西荔浦县发展民营经济的路径 269

公共财政支持经济建设的新思路

- 广西贺州市发挥公共财政的新办法、新经验 277

科学地进行产业结构调整,实现财政经济快速发展

- 广西贺州市产业结构调整新经验 298

实施“优果工程”,推动农民致富奔小康

- 广西平乐县农村经济结构调整的措施及经验 312

深入开展包村抓点帮助农民尽快增加收入

- 广西灌阳县帮助农民致富的做法 316

红岩生态旅游村为西部农村做了怎样的示范?

- 广西恭城瑶族自治县实施“富裕生态家园示范村,加快农民奔小康”的纪实 321

大力发展民营经济,打造经济强县

- 广西平果县发展非公有制经济纪实 332

创造扶贫工作的辉煌

——广西德保县全面推进扶贫工作的深入发展 338

全面推进部门财政预算工作再上新台阶

——广西田东县部门财政预算的做法与思考 343

后记 347

乡镇财政面临的困难及对策

——山东省胶州市乡镇财政调查报告

乡镇财政是我国现行五级财政体系中的基础环节，也是最薄弱的环节。做好乡镇财政工作，对深化农村改革，加快农村经济发展，维护农村社会稳定具有十分重要的意义。党的十一届三中全会以来，农村经济有了较快发展，对农村改革、稳定和发展发挥了重要作用。但是，目前多数乡镇尤其是经济欠发达地区的乡镇，财政面临着很多困难和问题。这些问题如果不能妥善解决，势必影响到基层政权的正常运转，甚至会影响到全面建设小康社会宏伟目标的实现。

一、乡镇财政面临的困难和问题

(一)收支矛盾日益突出。近几年，经济欠发达地区的乡镇财政普遍存在收入的增加跟不上刚性支出增加的需要，收入的增幅低于支出的增幅，收支差额呈逐年增加的趋势。特别是以农业为支柱产业的经济欠发达地区乡镇财政，农业税占财政收入的比重大，导致乡镇财政过分依赖农业发展，难以支持其他产业发展，形成收入结构单一的不良局面。在国家将逐步取消农业税，上级政府转移支付制度还有待完善的情况下，形势更加不乐观。

(二)公职人员拖欠工资现象比较普遍。经济欠发达地区一方面经济落后、财力不足，另一方面财政供养人员却大幅增长，因此有相当一部分乡镇不能按时足额发放公职人员工资，不同程度地存在拖欠、欠发现象。近几年国家又连续出台行政事业人员调资政策，虽然中央财政给多数省(市)增拨了调资款，但由于财政困难县没有匹配资金或

把上级专款兑现了前欠工资，致使工资欠发数额呈逐年增加趋势，以至于出现了部分乡镇不得不按比例发放工资现象。

(三) 财政债务包袱沉重。据调查，乡镇负债非常普遍，少的几百万元，多的上千万，远远超过了乡镇的承受能力。从债务构成看，既有显性债务，也有隐性债务。显性债务主要包括财政周转金、国债转贷资金、粮食风险基金、世界银行贷款以及国内金融组织贷款等。除此之外还存在大量的隐性债务，如应付未付的支出、或以负债、寅吃卯粮等形式存在的赤字，充当担保人角色帮助企业举债等。

(四) 财政支持经济发展的能力严重不足。长期以来，经济欠发达的乡镇成为名副其实的“吃饭财政”，财力绝大部分用于“人头费”，用于事业发展的投入很少，用于发展经济、培植财源的资金则更是微不足道，极易导致恶性循环，严重影响了农村经济和社会各项事业的发展。

二、乡镇财政困难的主要原因

(一) 经济发展水平低是乡镇财政困难的基础原因。目前，全国乡镇中农业经济仍占绝大多数，相当一部分地区农村经济欠发达，这些地区二、三产业规模小，产业结构单一，市场化程度不高，农产品加工业尚属初级阶段，难以形成高附加值、高税利的农产品生产、加工系列，在农业劳动生产率低、产业水平不高的情况下，财政收入还是以农业四税为主。使得乡镇政府缺乏充足的财源。资料显示，越是乡镇财政赤字和负债严重的地区，越多以农业经济为主，乡镇财政对农业税的依赖程度就越大。

(二) 财政制度改革中存在的问题是乡镇财政困难的关键原因。首先，1994年“分税制”采取的基数法不很科学，考虑的因素不够全面。1994年以前，收不抵支的财政困难县乡基本上收入全留，而且上级还给予一定补助。1994年实行分税制，消费税100%、增值税75%归中央财政，增值税25%归地方财政，虽然对财政困难地方确定收入基数上作了必要照顾，但这种照顾只在头三年有作用，三四年后与老体制

“收入全留”相比，即使加上转移支付部分，收入仍大大减少。其次，按现行体制，“两税”增量0.3返还地方，由于是环比，地方所得所占比重逐年下降，财政困难地区由于“两税”基数小，返还更少。再者，所得税目前又改为中央和地方分享税，但大多数财政困难县并没有中央企业，因此这项改革又把地方收入收走了一块。而目前的财政体制都是向上倾斜，本已困难的县级财政还要在本级预留调控财力，切之乡镇的财力是少之又少。另外，财政收入任务往往是层层分解，限期上解。有的政府对下实行完不成财政收入则“一票否决”，给乡镇政府造成很大压力，有时不得不举债完成上解任务，造成乡镇财政滚存赤字越来越大。

（三）农村税费改革进一步加剧了乡镇财政困难。自2000年期开始试点并于2003年全面推行的农村税费改革，有效控制了对农民的收费，减轻了农民负担，但由于乡镇行政职能改革没能彻底进行，造成了近年来乡镇财政更加困难的现实。实行农村税费改革后，取消了乡统筹、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资以及屠宰税，特别是今后几年将陆续取消农业税，直接导致乡镇财力大幅度减少，而乡镇财政的转移支付制度正在探索和建设之中，如此以来，乡镇财政以往所用于弥补收支缺口的渠道全部瘫痪，困难将进一步加剧。

（四）乡镇政府财政供养人口失控，增长过快。乡镇作为一级政府，就要配备政府的全套机构，所谓“麻雀虽小，五脏俱全”。相当一部分乡镇人口偏少或面积偏小，但不管地域多大，人口多少，财政承受能力如何，乡镇机构设置都要求上下对口，导致乡镇机构臃肿、财政供养人口庞大。越是经济不发达的地区这个问题越突出，因为这些地区就业机会少，收入普遍较低，进入政府机构无疑具有很大的吸引力，致使乡镇机构臃肿的现象有增无减，财政供养人口不仅过多，而且增长太快，远远超出了乡镇财政的承受能力。

（五）乡镇财务管理混乱，缺乏监督机制。不少乡镇政府或财政所岗位职责不清，财务管理松散，支出缺乏预算约束，多头审批，随意性强。一些乡镇支出缺乏监督，凭白条支付各种费用，购买小轿车、

租车和招待费用过多过滥，由于缺乏必要的财政监督机制，人为加重了乡镇财政负担。

三、采取切实措施，解决乡镇财政困难

(一)统一观念，提高对乡镇财政工作的认识。乡镇财政是乡村综合实力的集中反映。做好乡镇财政工作，事关农村改革、发展和稳定的大局，各级政府必须提高对财政工作的认识，高度重视，才能采取有效措施，在经济发展的基础上，使乡镇财政步入良性发展的轨道。

(二)大力发展农业和农村经济。乡镇财政的良性运转，离不开农业和农村经济的发展。大力发展地方经济，培植乡镇财政收入的增长点，这是解决乡镇财政困难的根本出路。各级财政要运用好财政支农资金以及农业综合开发等专项资金，发挥财政资金的导向作用，多方筹集资金，搞好农业产业结构调整，支持农村二、三产业特别是加工营销业的发展，使乡镇经济发展从二元经济的桎梏中解放出来，通过产业联动，全面提高经济的综合竞争能力。一是要不断增加对农业产业化投入，重点扶持好镇办龙头企业、民营企业，带动农产品基地建设，提高社会化服务水平，形成龙头带基地、基地联农户的贸工农一体化、产加销一条龙的农业产业化发展格局；二是要围绕主导产业发展配套企业，不断提高农产品加工能力和加工转化率，构建现代农产品加工体系；三是要依托科技，最大限度延长产业链条，提高产品科技含量，提高产业化水平；四是要吸引工商业投资人从事农业产业化经营，鼓励乡镇企业家职业化发展，扶持乡镇企业加快发展，达到富民、富政的双重效果。另外经济欠发达地区一般都有资源优势，但资源优势并不一定是经济优势，必须根据市场要求，想方设法搞好资源开发，把资源转化为财源，支持地方经济发展。

(三)改革完善乡镇财政体制。一是合理界定乡镇政府事权范围和财政支出责任，增加财政困难乡镇的可用财力。在此基础上，由省合理分担部分农村业务教育、计划生育、社会保障等支出，以保障困难乡镇政权的正常运转和职工工资的及时足额发放。二是矫正财力过分

向上集中的偏向，合理划分乡镇财政收入。在财政体制方面，给予困难乡镇财政合理政策，把当地实现的税收全部或大部分留给乡镇作固定收入，充分调动乡镇增收节支、培植财源的积极性。三是省级财政对困难乡镇的转移支付直接核定并监管到基层，避免在层层拨付过程中被上级财政扣除，无法发挥其全面效益。

(四)加大对贫困乡镇转移支付力度。一是建立困难乡镇专门转移支付基金。由中央财政从一般性转移支付资金或国债资金中拿出一部分来设立困难乡镇专门转移支付基金，用于支持经济欠发达地区加快经济发展，强化财源建设。在资源开发、基础设施建设等方面予以资金倾斜。考虑乡镇财政的困难，划拨到乡镇财政的专项资金要足额到位，不能再要求其配套，或者由省、市支付配套资金。二是完善转移支付办法。针对当前转移支付中存在的不足，进一步简化转移支付形式，压缩专项拨款比重，对多种转移支付项目进行归并调整，提高一般性转移支付规模，加大财力性转移支付力度，力求建立一个透明、规范的转移支付体系。三是建立具有激励约束机制的转移支付制度。从机制上调动基层财政发展经济、加强征管、自我约束、自求平衡的积极性，走出“补助越多越困难，依赖性越强”的怪圈，提高资金分配的科学性、公正性，引入“已奖代补”的激励约束机制，对于基层财政收入增长较快、保障收支平衡或缩小财力缺口的地区予以奖励，同时建立健全对奖励补助资金的有效监督约束机制。

(五)加强债务管理，逐步化解乡镇财政债务。一方面要防止债务规模进一步扩大。禁止为非生产性支出和基建性项目贷款，杜绝为企业担保贷款，严格控制乡镇财政举债规模。另一方面逐步化解原有债务负担。一是对现有债务全面清理，摸清底数，核实情况，健全账目；二是明确其性质，届定责任，区别情况，分类处置。鉴于形成乡镇债务原因复杂，不应只是乡镇政府责任，上级政府也应该给与必要的帮助和支持。如农村合作基金会借款和“普九达标”欠款等，国家应负责偿还大部分；借用财政周转金可在上级财政部门认真清理基础上予以部分报销或转增国家资本金；政府担保的历年贷款形成的债务以及世行贷款，要坚持“谁受益，谁还款”的原则，由借款单位或受益人偿