

深化县乡财政改革的几点思考

■ 韩 晴

近年来,通过改革县乡财政管理体制,调动了县乡财政积极性,初步缓解了县乡财政困难。但离实现统筹协调发展的目标、增强县乡财力以及实现“保运转、保工资、保民生、促发展”的目标还有相当距离,需要不断深化改革。

一、“省直管县”财政体制改革要向省直管县行政和财政体制改革过渡

“省直管县”,即省财政在体制补助、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,实施这种改革,简化了财政管理层级,提高了县级财力保障能力。截至2008年底,全国有24个省份791个县(市)实行了“省直管县”试点。

浙江省二十多年前在全国首创省管县的财政体制,在某些方面实际上实行省管县的行政体制,走在全国的前列。2002年,省委、省政府决定“强县扩权”,按能放都放的原则,将313项原本属于地级市的经济管理权限下放给17个经济强县(市)和杭州、宁波的3个由经济强县(市)改成的区。这313项权限涵盖了计划、经贸(含外经贸)、国土资源、交通、建设等12大类,几乎囊括了省市两级政府经济管理权限的所有方面,大大增强了省县两级政府管理和协调区域经济社会发展的能力。近年来,又进行了审批制度改革,

通过几轮削减,把省一级的审批事项从2500多项减少到800多项,进一步向市县放权,使经济强县的经济管理权限几乎涵盖了省市两级政府经济管理权限的所有方面,事权和财权趋于统一。

浙江的经验得到了各地的普遍赞同。据笔者到湖南、贵州等中西部省份的调查,许多县的县委书记都赞成进一步下放地市经济管理权限,并要求取消地市一级对县的行政管理,由省直接管理县。他们认为,如果地市一级还管县一级的“乌纱帽”,省直管县的财政体制就不可能彻底,“财”离不开“政”,“财权”明晰离不开“事权”划分,事实上,一些省份的“省直管县”只是对财力性转移支付资金直接测算、拨付到县,许多专项资金经过地市申报和拨付,还是“雁过拔毛”,“借用”和调用专项资金的现象比比皆是。因此,无论是从行政体制上,还是从财政体制上,省直管县改革还得不断深化。

二、“三奖一补”政策要逐步向建立县级基本财力保障机制过渡

为缓解县级财政困难,保县乡政权机构的基本运转和工资发放,中央财政出台并完善了“三奖一补”政策,2005—2008年,中央财政共安排“三奖一补”资金1165亿元。各地也结合

本地实际,加大了对县乡财政的保障力度,积极引导财力向县乡基层倾斜。陕西省出台《省对市县“三奖三管六保障”激励约束考核办法》,对税收收入增长、地方财政收入上台阶的县区和产粮大县给予奖励;对财政供养人员增幅低于全省平均水平、债务规模控制好、消化以前年度累计赤字的县(区)给予奖励,反之则扣罚;将县(区)对农业、义务教育、社会保障、农村公共卫生、乡村组织运转、政法机构等经费保障情况纳入激励约束考核范围。广东省财政分配新增一般性转移支付与县级财政收入“综合增长率”挂钩,充分调动了县级发展县域经济、增加地方财力的积极性。

经过多年的努力,从全国来说,“三奖一补”政策的实施,在一定程度上缓解了基层财政困难。但近年来,县乡政府在保障工资发放、政府运转以外,还承担了落实免费义务教育、医疗卫生、社会保障、公共安全等民生任务,县级完成这些任务还存在不少困难,保民生、促发展任务很重。据对湖南省的调查,平均一个县仅落实弱势群体津补贴,县级财政就要增加支出1亿多元。总体上县乡基层财政保障水平仍然偏低,一些必要的民生支出难以保障,县乡财政如何实现“保民生、促发展”的目标又摆上重要议事日程。在这种情况下,建立县级基本

财力保障机制,实现保工资、保运转、保民生的目标显得非常迫切。应根据国家制定的有关人员经费、公用经费和民生支出标准,考虑各县支出成本差异等因素,共同研究制定基本财力保障动态标准。中央和省级财政加大对存在基本财力缺口县的转移支付支持力度,保障县级基本财力需求,增强县乡政府提供基本公共服务的财政保障能力,确保县级政府合理安排预算,确保工资发放、政权运转,切实保障义务教育、医疗卫生、社会保障、地方津补贴等民生支出需要。

三、乡镇财政管理要从“乡财县管”向因地制宜、改革管理方式过渡

农村税费改革后,全国大部分乡镇广泛开展“乡财县管”管理方式改革。即在保持乡镇预算管理权、资金所有权和使用权、财务审批权不变的前提下,实行“预算共编、账户统设、集中收付、票据统管、采购统办”,县财政部门直接监管乡镇财政收支。据统计,截至2008年底,全国有29个省份约2.3万个乡镇实行了“乡财县管”改革,进一步规范了乡镇收支行为、保障乡镇机构的基本运转、制止了乡村新债的发生、加强了县级财政调控能力和监管能力,但一定程度上也限制了乡镇自主权。

由于我国国情复杂,各地经济发展水平和财力状况也不一样,全国3万多个乡镇完全实行“乡财县管”,显然不符合客观实际,也不利于调动乡镇发展经济、增加财源的积极性。如广东省东莞市虎门镇每年财政收入达到几十个亿,江苏省太苍市城厢镇财政收入也达到10个亿,对这些发达地区的乡镇,显然不能“一刀切”地实行“乡财县管”,实际上根本管不过来。

十七届三中全会提出,“依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限”,因此,扩大中心城镇的自主权和财权势在必行。各地应根据自身经济发展水平,合理确定县对乡财政管理方式。东部沿海经济发达地区以及中西部部分经济较发达、税源丰富的地区,可实行比较规范的分税制,按税种划分县乡间财政收入和事权,并各自负责本级支出,增加乡镇发展经济、培植税源的积极性,增加乡镇财政提供公共服务的实力,提高小城镇辐射功能,增加就业,扩大内需;并实行相对集中和规范的乡镇预算管理,探索开展乡镇国库集中收付和绩效预算改革试点,提高资金分配的透明度和资金使用的有效性。对中西部经济欠发达地区自身财源少、对上级转移支付依赖性较大的乡镇,可实行“乡财县管”,核定收支、超收分成、超支不补或给予一定比例补助,确保乡镇基本支出需要。对中西部落后地区收入规模小、无法保障乡村机构正常运转的乡镇,可实行统收统支的管理方式,支出统一由县财政核定拨付,确保乡镇机构正常运转。

四、乡镇财政职能要从严重弱化向加强对“三农”资金监管、提高公共服务能力转变

自农村税费改革、农村综合改革配套推进乡镇机构改革以来,乡镇机构人员和编制得到精简,但职能转变不到位,乡镇财政提供社会管理和公共服务的能力严重弱化。从乡镇财政机构来看,有的实行划片设置财政所,如福建、内蒙古、四川等省区的部分地方,有的未设置财政所,如青海省撤销了乡镇财政机构,将财政所人员定位为核算会计,仅在乡镇设置1—2个会计岗位。据山西省反映,乡镇财政

预决算流于形式,部分应纳入管理的预算收支未纳入乡镇财政管理。如有的地方乡镇土地出让收入主要由县级掌管,没有纳入乡镇财政预决算。随着涉农补贴和农村投入力度的加大,乡镇财政对涉农资金的监管职能弱化。据了解,广西壮族自治区在乡镇范围内实施的涉农项目共60多个,而纳入乡镇财政监管范围的只有14个,仅占23%。上级部门安排的水利、道路、林业、农业等“条块”支农项目资金,乡镇财政很难参与监管,导致很多资金使用分散,甚至挪用,财政资金难以发挥应有的效益。

在这种情况下,完善乡镇职能、合理设置机构、提高乡镇财政保障能力、实行精细化科学化管理成为当务之急。因此,应合理设置乡镇财政机构,利用乡镇与农村最贴近、与农民利益最直接的优势,发挥乡镇财政就地、就近监管的职能,使乡镇财政财务管理向镇直部门、村级组织、受补贴的农民延伸,乡镇财政监督向用款单位、具体涉农项目、受益个人等全程监督延伸,乡镇财政支出向保运转、保民生、促农业农村发展延伸,乡镇财政由资金管理向资产、债务全方位管理延伸,乡镇财政干部加强培训、提高业务素质,向“一专多能”、能适应信息化、精细化管理需要转变。

五、村级公益事业建设要由主要依靠村民筹资筹劳向探索建立“政府资助、农民参与、社会支持”的新机制过渡

农村税费改革取消村提留、乡统筹和“两工”(农村义务工、劳动积累工)后,村级公益事业建设主要依靠村民“一事一议”筹资筹劳解决,缺乏稳定激励投入机制,农民积极性调动不起来,出现“事难议、议难决、

财政支持中小企业公共服务平台建设

■ 江苏省吴江市财政局

产业集群发展是江苏省吴江市工业经济发展的特色,目前,全市产值超过10亿元的集群产业有17个,企业8700多家,同时,民营集群产业以中小企业为主,年销售收入500万元以下的占企业总数的70%,而这些企业技术研发、融资能力等较弱,技术支撑不足、技术源缺乏、融资困难等因素已经成为制约中小企业发展的瓶颈,

成为集群产业可持续发展的软肋。为此,吴江市在2003年就提出了建立为中小企业提供技术咨询、技术服务、技术培训、融资信用担保、电子商务等公共服务平台的设想,出台了相关财政扶持配套政策,支持推进公共服务平台体系建设,并探索建立长效的市场化服务机制。在财政的大力扶持下,到2008年底,已建成了中小企业

技术服务、信用担保、行业协会、培训服务、创业风险投资等多种公共服务体系。

一是建设中小企业技术服务体系。近几年来,吴江大力发展民营经济,块状经济特征明显,形成了丝绸纺织、电子信息、电缆光缆、彩钢板、缝纫机等具有明显产业集聚特征的产业布局。针对集群产业进一步发展提高

决难行”的现象,从农村税费改革到实行一事一议财政奖补试点改革前,村级公益事业建设总体上投入呈下降趋势。2008年,国家选择黑龙江、河北、云南三省和农村综合改革联系村所在的县(市),开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点。各级财政共投入奖补资金33.4亿元,带动各方面投入120多亿元,完工项目10万多个,有效改善了农村生产生活条件,拉动内需300多亿元,促进了农村基层民主建设,得到了基层广大群众的欢迎。宁夏、广西等地吸纳当地剩余劳动力和返乡农民工开展村级公益事业建设,促进农民就地就业,增加了农民收入,扩大了农村消费。黑龙江省通过一事一议财政奖补解决了96.6万农户的饮水问题,增加有线电视用户16万户,促进农民对家电的

消费。云南省石屏县将720万元奖补资金通过政府采购,购买水泥进行物资补助,直接扩大了农村消费。通过试点,云南省会泽县许多村干部和村民转变了观念,自发组织议项目,主动要求搞试点,从“要我干”转变为“我要干”,出现了“民工积极返乡建家园、农户无私奉献建家园、邻里和谐互助建家园”和“自己主动干、乡邻帮着干、亲戚支持干、务工返乡干”的和谐景象。

虽然当前部分地方开展了村级公益事业建设“一事一议”财政奖补试点,但全国在全省范围内开展试点的省份只有3个,即使开展试点的地方财政奖补比例也较低,由于多数村集体经济薄弱、农民收入较低、农村外出劳力增多等原因,村级公益事业建设还迫切需要加大投入力度。因此,在总

结黑龙江、河北、云南及若干县(市)试点经验的基础上,应完善现有政策,增加奖补资金,逐步在全国扩大村级公益事业建设一事一议财政奖补试点范围,让更多的老百姓享受这项政策的好处。我们也看到,财政部提出要加大投入力度,用3年左右时间在全国推开村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作。2009年,从已开展局部试点、具有一定工作基础和扩大试点愿望的省份中,选择一些省份扩大试点,将在全省范围内开展试点的省份扩大到10个;其余省份选择若干个县自主开展试点,积累经验。在此基础上,再用1—2年时间在全国全面推开这项工作。■

(作者单位:暨南大学)

责任编辑 赵军