

改革基层财政体制 防范县乡债务风险

■ 李伟

当前,县乡级基层政府的债务负担越来越成为地方政府债务矛盾的焦点,影响也越来越大。笔者认为,县乡基层政府债务的根本成因在于经济发展、宏观政策和财政体制不相匹配,而现行财政体制不完善是县乡基层政府债务的直接成因。所以,解决县乡政府债务的根本在于进行基层财政体制改革,合理划分地方政府事权,加大对基层地方政府的转移支付规模,严格控制和管理县乡政府的支出规模和方向,“防患于未然”,从根本上减少直到杜绝不合理的政府负债。

(一)合理界定各级政府财权和支出责任。市管县体制下,全国大部分地区由于地方财政收入在省本级、市级、县级之间分割,一般省和市之间进行地方财政收入的第一次分割,市县按照省市之间的分割模式进行第二次划分,层级的增加,导致县级财政固定收入很少,共享收入的比重大,使县财政支出缺口加大,不得不采用隐性负债等形式来满足县财政支出的需要。一些不发达地区自然环境基础薄弱,经济发展水平低下,分税制后上划中央的收入较多,县级固定收入范围和规模都较小。县财力与事权不对称,财政供养人员过多,县乡政府债务沉重,资金调度困难。特别是近些年由于新增支出的口子比较多,使这些地方的财政状况雪上加霜。解决县乡财政困难迫切需要从体制上为县乡经济发展提供制度环境,而减少政府财政级次,实行省管县财政体制则满足了这一要求。省管县财政体制中只在省级财政和县市级财政两个层面划分收入,相对简单而且容易界定,固定收入的增加有助于提高县市发展经济的积极性,培育财源;在实践中,省直管县也使财政资金能够直接完全地到达县级政府,避免拨款过程中截留和挪用,切实解决县级财政困难。

(二)完善针对基层财政的转移支付制度。中央财政要进一步加大对地方的财力性转移支付力度,清理和整合专项转移支付,提高一般性转移支付的比重,将花钱的权力还给基层,增加基层财政的可支配财力。根据不同地区

的经济发展水平和收入差距,以及影响财政收支的客观因素,核定各地区标准化收入和标准化支出,合理确定对各地区的转移支付的规模。以中央财政缓解县乡财政困难的“三奖一补”政策为契机,建立缓解县乡财政困难的激励约束机制,引导省级财政和有条件的地级市加大对所辖县(市)实施财力性转移支付。就财政困难的县乡财政而言,也需要通过完善的转移支付制度调动县乡自身摆脱困境的积极性,由此形成中央、省、市、县、乡五级政府联动的良好局面。

(三)化解基层财政债务。基层财政债务需要从存量和增量两个方面寻求解决。首先,考虑到县乡财政负债运行还会具有明显的惯性,所以需要严格控制增量债务。县乡财政举办公益事业,必须坚持量入为出的原则;实行严格禁止高息借贷、限制向金融机构借款的增量控制策略;按照政企分开的原则严格规范基层政府行为,杜绝政府为企业担保贷款,在公共财政框架下树立科学的理财观。其次,分类指导,逐步化解存量债务。对于基层财政向民间高息借款形成的存量负债,实行本息分离,不准利息转本金。对于农户拖欠税费由财政借款代交而形成的负债,需要区别对待。对无能力还款的困难户,实行减、免、缓的政策;一次性还清有困难的农户,经村民大会讨论可以分期偿还;对有能力而拒不偿还的农户,需要采取诉讼程序,依法清欠。建议比照国有企业解困的有关办法,对向银行、信用社贷款形成的债务实行停息挂账,同时清理基层财政的债权,减轻基层偿债压力。

(四)拓展“乡财县管”改革。实践证明,“乡财县管”改革对提高乡镇政府财政资金使用效率,缓解乡镇财政困难起到了一定的作用。但是,“乡财县管”改革的直接动因是农业税取消和乡镇政府职能即财政供养人员的上划,主要是解决农业为主的乡镇面临的问题,对于那些具有一定的工商业基础、农业比重较低的、自由财力相对比较充沛,经济较发达的乡镇政府的财政是否也要“县管”?笔者以

为,不宜采取“一刀切”的做法,应当区别对待。对经济较为发达、财政收入规模较大,能够满足乡镇政权运转的乡镇,实行乡镇财政性资金统一管理;对经济欠发达、财政收入规模较小,无法维持财政运转的乡镇,实行“乡财县管”的模式。“乡财县管”改革是一项系统工程,是多层次、宽领域的综合改革,涉及预算管理、收支核算、人员管理、岗位设置等多项内容,不能仅仅局限于收支管理这个层面的操作,而要作为一个系统工程,在多个层面上同时启动,综合推进。必须看到,“乡财县管”仅仅是县乡两级财政管理权限的改革,县乡两级的总量并没有增加。因此,完善转移支付等配套措施,缓解县乡财政的困难,从根本上减少县乡债务发生的可能性任重而道远。

(五)完善县乡财政收入体系。笔者认为应进一步完

善省以下分税制改革,合理划分省、市、县、乡四级财政收入,完善县乡财政收入体系。根据各地方社会、经济和财政发展情况,将房产税、城镇土地使用税、土地增值税、印花税、契税、耕地占用税等地方税种收入主要留给县乡两级,或提高县乡财政分享的比例。土地出让金等已经纳入预算内的收费项目要降低省、市集中的比例,调动县乡政府发展经济和增加收入的积极性。支持和鼓励县乡政府繁荣县域经济,做大经济财政蛋糕,按照科学发展观的要求实现县域经济自我发展、自我创新、自我积累的良性循环。

(作者单位:宁夏回族自治区财政厅)

责任编辑 陈素娥

多措并举促资源型城市转型

■ 吕万松

河南省三门峡市是伴随着万里黄河第一坝的建设而崛起的一座新兴城市,是一个正在由资源型经济向现代科技型经济转变中的城市,目前,全市财政经济发展正处于艰难的爬坡阶段,还面临许多问题。经济发展对矿产资源的依赖性较强,重点税源绝大部分仍来自于煤炭、电力和有色金属三个行业。对资源的过分依赖,不仅影响到全市经济的发展后劲,而且加快了矿产资源的枯竭速度。如所辖的义马市近年来在重点税源建设方面取得了显赫成就,但其以煤炭经济为支柱产业、主体税源的现状并没有明显改观,税源结构多元化、科学化机制仍未形成,煤兴财富、煤弱财衰的税源形势尚未得到根本扭转。渑池县目前也存在同样的问题,其重点税源仍集中在煤、电、铝等资源型企业上,经济发展方式还较粗放。同时,非公有制经济发展还处于较低层次,存在发展规模偏小、产品科技含量不高、经营管理水平较低等问题。因此,需要财政部

门充分利用财政政策杠杆,多措并举支持好资源型城市的转型工作,以提高经济发展质量和财政经济实力。

首先,进一步加快工业结构调整步伐。目前全市县级重点税源主要来自于采矿业、矿产品粗加工业以及重点企业。对矿产资源的高度依赖是制约全市经济健康持续协调发展的重要因素。要解决这一问题,应不断增强财政对工业结构调整的支持力度,引导和鼓励企业扩大终端产品生产,逐步实现产品结构由初级粗加工型向高级多元化转变以及工业结构由资源开发向加工制造业的转变。可以应设立工业结构调整奖励基金或安排专项资金,对在工业结构调整过程中作出突出贡献的县(市)区给予重奖,对工业结构调整迟缓的县(市)区给予通报批评或黄牌警告。同时,支持循环经济发展,制定优惠政策鼓励现有资源型企业不断提高矿产资源综合利用率,探索综合回收、利用的新方法、新工艺、新技术。通过财政资金的导向作用,