

加强县域财政能力建设的思考

■ 吴孔凡

农村税费改革以来,随着各种农村税费的逐步取消,传统的以农业税收为主要来源的县乡财政收入结构发生了重大变化,县乡财政困难的问题显得更加突出。为缓解财政收支矛盾,原来主要依靠农民和乡镇政府负担的农村义务教育、计划生育、民兵训练、五保供养等公共支出逐步纳入县级财政预算,实行以县为主的投入体制。根据农村税费改革带来的县乡财政收支结构的巨大变化,中央和地方各级财政也积极调整收入分配政策,加大财政转移支付力度,推行“扁平化”改革等各种措施,不断改革和完善县乡财政管理体制,财政运转效率得到较大提高。但是,目前县乡财政仍然是财力最薄弱的层级,还面临着一些困难和问题。

(一) 财力与支出责任严重不对称,县乡“小马”拉不动“大车”

实行分税制后,县乡主体税种不足,财源结构单一。在财权上移、财政收入格局发生重大调整的同时,中央和地方政府之间的事权和支出责任划分比较模糊,各级政府在基础设施建设、“三农”、义务教育、医疗卫生、社会保障等方面的支出责任划分不具体、不明确,县

乡政府基本上维持原包干财政体制下的事权格局。而且随着经济社会发展,县乡政府从事社会管理的职责逐步增强,提供公共服务的范围逐步扩大,各项支出刚性增长,可用财力与支出责任严重不对称,形成“小马拉大车”的局面。尽管当前县乡保工资的压力基本消除,但保运转、保民生的压力仍然很大,县乡财政普遍比较困难的局面仍然没有得到根本改观。

(二) 转移支付制度不完善,县乡统筹整合资金的难度较大

近年来,中央对地方转移支付力度不断增加,对均衡地区间、城乡间财力分布发挥了重要作用。但在财政转移支付资金中,专项转移支付所占比重较大、种类多、项目散,这类资金在下达时就明确了专门用途,“一个萝卜一个坑”。这样,尽管基层政府得到了较多转移支付,尽管中央鼓励以县为主自下而上开展财政资金整合试点,但由于相关制度建设没有跟上,基层无法根据本地实际统筹安排、整合使用相关资金,不敢贸然地“用打酱油的钱去买醋”,往往是“想要的钱没给,给了的钱不能用”,而且有的专项转移支付硬性要求县乡承担相应的配套比例,也加重了基

层负担。

(三) 省以下政府间财政管理体制不顺,县乡自主权和积极性受挫

一是省以下财政管理体制不规范而且不稳定,省市级在收入划分、税收返还和转移支付安排等体制设计中拥有较大的“自由裁量权”,容易产生收入上划、支出下移的现象,财力在省以下政府间分配不均衡,县乡财力被层层集中,影响县乡发展经济、培育财源的积极性。二是省级统筹辖区内公共服务供给和财力均等化的责任不清而且不到位,在中央对县乡转移支付逐年大幅增加的情况下,省市等靠和依赖思想增强,一些地方甚至随意减少省市对县乡应有的支持政策,存在“上进下退”的现象和“挤出效应”,降低了中央扶持政策的实施效果。三是省以下财政层级和中间层次较多,管理方式比较复杂,一些地方存在财政资金“雁过拔毛”和运行效率低下等问题。

十七届三中全会明确指出,扩大县域发展自主权,增加对县的一般性转移支付、促进财力与事权相匹配,增强县域经济活力和实力。推进省直接管理县(市)财政体制改革,优先将农业大县纳入改革范

围。这为推进县乡财政体制改革、增强县域财政能力指明了方向。结合当前财政发展实际,提出以下改革思路:

(一)以现有事权格局为基础,逐步建立起基本支出以县为主,重点支出分级投入、省级统筹、管理以县为主的模式

农村税费改革基本终结了“农村办事业”的格局,以农村义务教育为典型代表的基本公共服务全部纳入公共财政保障范围,实现了重大的历史性变革。随着政府公共服务供给责任的合理归位,国家与农民之间的关系得到基本理顺,但不同政府间的权责划分尚未完全理清。农村税费改革以来各级政府所做的适应性调整及形成的事权与支出格局,留给我们的启示是,在体制尚在变动调整的过渡性阶段,以现有事权划分为基础,借鉴农村义务教育经费保障机制改革中分项目按比例分担的经验做法,探索研究原则而富有弹性的事权模式,不失为灵活而有效解决问题的好办法。具体思路是根据支出的不同性质、规模大小、满足程度等因素,按照共同但有区别的原则,分别确定两种不同的保障模式。一是基本支出以县为主的模式。作为基层政府,县乡负有促进经济发展、加强社会管理和提供公共服务等基本职责,对于维持正常运转和提供公共服务等过程中发生的、在县乡财力承受范围内的、经常性的基本支出,应实行以县为主的投入体制。上级政府出台增支减收政策给县乡财政造成的缺口,应由上级全额补足。二是重点支出分级投入、省级统筹、管理以县为主的模式。对于义务教育、医疗卫生、社会保障等公众需求高、受益群体广、受惠人口多、支出规模

大的重点民生保障任务,应综合考虑收入规模、人均财力水平、财政供养系数等因素,将支出重心适当上移,加大中央和省市的责任,逐步建立起重点民生支出分级投入、省级统筹、管理以县为主的模式。中央加大对全国性的重点民生项目的支持力度,并以适当形式进行明确和规范;切实加大省级统筹、保障的责任,发挥市级以城带乡的作用;县乡主要承担具体的组织实施工作,保证上级有关政策和资金落实到位。

(二)建立县乡财政收入稳定增长机制、县乡基本财力保障机制和引导财力向下转移的诱导激励机制,促进基层政府财政能力均等化

一是合理划分和规范省级政府与县乡政府财政收入,建立县乡财政收入稳定增长机制。按照财力与事权相匹配的原则,以事权定财权,以责任定财权。在保持中央财政收入占全国财政收入比重相对稳定的前提下,按照不同税种的宏观调控功能、税源的流动性和分布情况,以及税收征管效率等因素,适当调整中央与地方政府的收入划分。可根据不同地区财政经济状况,逐步完善税制,充实地方税体系,将税基较广、收入稳定、流动性不大的税种作为市县级政府的主体税种,逐步将房产税、城镇土地使用税、土地增值税、印花税、契税、耕地占用税等税种收入主要留给县乡政府,将非税收入中来源稳定、具有明显税收特性的排污费、水资源费、教育费附加、矿产资源补偿费等收费项目实行费改税,并划为地方固定收入。通过财政收入结构调整,改变目前县级无税可分和缺乏主体税种的局面,调动县乡政府发展经济的积极性,实现县乡财政收

入的稳定增长。二是科学测算县乡基本财力保障水平,建立县乡基本财力保障机制。县乡政府是农村公共服务供给最直接的责任主体,承担着较大的供给责任。考虑到县乡财政仍然比较困难,且不同省份之间县乡保障水平存在较大差异,在测算县乡财力最低保障水平时,一方面应按照辖区内财政能力均等化的要求,以省为单位分别测算;另一方面应以保工资、保公用经费、保正常运转以及提供必要的公共服务和社会管理等方面的支出责任为依据,合理测算县级人均财力最低标准。对低于底线标准的由省级财政“托底”补齐,既保证省域内县乡财力的基本平衡,又保证基层政府维持正常运转和履行公共服务的最低财力需要。三是进一步完善转移支付制度,建立引导财力向下转移的诱导激励机制。应增加一般性转移支付,取消直接用于竞争性领域的专项转移支付项目,整合投向相同、零星分散的专项转移支付,按照财力向公共需求倾斜、向基层倾斜的原则,加大中央财政对县乡的财力性转移支付力度,缩小地区间、城乡间财力差异,增强财力薄弱地区的财政保障能力,增强县乡政府履行职责和提供公共服务的能力。健全完善引导财力向下转移的激励机制,关键是要适应以城带乡、以工促农的要求,建立起省市对县乡多予、少取、放活的体制和机制。多予,就是强化省级政府调节省内财力差异、统筹省内财力均等化的责任,加大省市对县乡的转移支付力度,确保县乡有可靠的财力保障;少取,就是在收入划分上赋予县乡较大的空间,并保持政策的连续性和稳定性;放活,就是在多予、少取的基础上,给予县乡更多的自主权,增强

县乡经济活力。

(三)继续推进“省直管县”和“乡财县管乡用”改革,实现财政管理“扁平化”

实践证明,推行“省直管县”和“乡财县管乡用”财政管理体制改革,减少了财政管理层次和中间环节,较好地调动了县乡政府发展经济的积极性,对于规范乡镇理财行为、控制乡村债务增长、保证乡镇工资按时发放和必要支出等具有明显的作用。要在总结各地财政管理“扁平化”改革经验的基础上,继续推进“省直管县”、“乡财县管乡用”改革试点,将财力薄弱的农业大县纳入改革范围,妥善解决财政预算级次过多、公共财政资金运行效率低、县乡财力被过度汲取和基层财政困难等问题,为规范地方各级政府间的分配关系,建立架构合理、职能规范、运行高效的分税制财政体制奠定基础。

(四)以县为主开展农村公共投入整合,建立“自下而上”和“自上而下”相结合的农村公共投入决策机制

按照公共服务提供的效率原则,县乡政府的比较优势在于能更接近于当地居民,能更好地了解辖区内居民的偏好。因此,在农村公共投入分配、使用和监督过程中,既要体现当前农村公共服务供给主要来自上级政府或部门的“自上而下”的特性,

也要体现农村公共服务受益的地域性原则,充分发挥最接近农民的县乡政府在农村公共服务供给中的组织实施和监督管理作用,同时对村级公益事业建设推行“一事一议”民主议事制度,扩大农民在农村公共服务供给决策中的知情权和发言权,实现农村公共投入决策“自上而下”与“自下而上”的有机结合。在当前通过“上下联动”开展农村公共投入整合的时机还不成熟的条件下,要发挥县级政府在公共投入整合中的作用,以县为主通过“下动上不动”的基层推动型的整合方式,科学规划,统一组织,合理分工,统筹兼顾,集中财力办大事,切实扭转农村公共投入“一少、二散、三乱、四低效”的格局,提高农村公共投入的效率与合力。中央和省级应将更多的精力由审批具体项目转到编制“三农”发展总体规划上来,广泛推行项目公

示制,将农村公共服务投入的政策、方向、规模等以各种形式公之于众,并抓紧修改完善相关资金管理制度和办法,为投入整合工作创造便利条件和宽松环境。

此外,应继续加大乡镇机构改革力度,加快基层行政管理体制改革步伐,转变基层政府职能,建设服务型政府,解决生之者寡、食之者众的问题。同时,适应取消农业税后乡镇财政收支结构等方面发生的变化,逐步健全完善乡镇财政职能,赋予乡镇财政对上级财政和有关部门实施到乡村的项目和资金进行监督管理的权力,使国家财政用于农村的各项投入得到从头至尾、贯穿始终的监管,提高农村公共投入的规范性、安全性和有效性。

(作者单位:国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 方震海

