

中西部欠发达地区县乡财政的解困之路

■ 蒋熙辉

中西部欠发达地区多为地域偏僻的农业产区，工业发展滞后，农业弱质化，现代服务业因消费能力不足而没有市场支撑，财政没有稳定的优质税源。县乡财政可支配财力中，除去刚性的行政运行成本之外，既要保增长、保民生、保稳定，还要保证必要的法定支出和硬性的配比支出。当前，中西部欠发达地区县乡财政普遍困难，有的地方选择卖地筹资或者搞土地收储，进而演化为土地财政；有的地方求助于“毛多肉少”的非税收入，甚至饮鸩止渴地走上“三乱”的道路；有的地方搭建城市投资公司、财政投资公司等各种平台进行融资，在一定程度上缓解了地方财政的短期困难，却放大了地方财政风险。解决中西部欠发达地区县乡财政的困难，需要从体制改革、财源建设、政府职能转变等方面推进。

第一，深化财税体制改革。按照一级政府、一级财政的要求完善分税制财政体制，适度增加地方尤其是中西部欠发达地区县乡财力；改革税制，使各级政府拥有大宗、稳定的税源；完善转移支付制度，特别是省级以下转移支付制度，增加按因素法确定的一般性转移支付资金数量，合理确定中西部欠发达地区的转移支付系数，弥补以欠发达地区为主体的县乡财政收支缺口。当前，深化财税体制改革，必须加快推进省直管县改革。省直管县改革需要行政层级改革相配套，要求逐步取消地（市）级政府，缩减层级促使行政扁平化。同时，注重乡级财政建设，推动乡财县管，把乡镇改造为县级政府的派出机构。

第二，大力发展县域经济。发展县域经济是激发地方经济发展活力、培育县乡财源的重要举措，也是县乡财政解困的根本出路。应从实际出发，因地制宜地引入主导产业，鼓励民营经济、民营资金进入，形成区域的核心竞争力；不论是一县一业、一乡一企还是一村一品，应在统筹城乡发展的视野中谋划发展，而不是鼓励“村村冒烟、户户点火”。值得注意的是，当前中西部欠发达

地区为实现招商引资，多采取地价减免、政策扶持的方式，通过竞相比较低成本来获得项目投资或者落户，招商引资沦为抢商抢资，损害了公共利益。发展县域经济必须建立符合科学发展观的政绩考核体系，调整当前以GDP为中心的考核体系，抛弃“多占地、高耗能、重污染、费资源”的发展路径，重视土地、资源、人口和环境对发展的约束。

第三，拓宽财政融资渠道，化解县乡财政风险。近年来，部分中西部欠发达地方政府通过债权、股权、项目和资源多渠道融资，国际金融危机背景下，更是通过金融创新广泛设立隐性和显性的各种融资平台，提供财政担保和软预算约束，间接性地突破地方财政不得举债的法律约束，给地方财政带来巨大的系统性债务风险。建议中央代发地方债中，多向中西部欠发达地区倾斜，完善农村土地使用权流转制度，开征不动产税，探索建立县乡基层融资体系和信用体系，加大对贷款式扶贫和中小企业融资支持力度。对中西部欠发达县乡已经形成的地方债，应分清债务来源，在发展中逐步化解；对今后的债务，应建立地方举债的风险评估和预警机制，通过离任审计等方式防止官员“向上推”或者“向后推”转移债务，将债务管理能力纳入官员的政绩考核之中。

第四，加快政府职能转变，规范县乡财政支出。积极推动政府由经济建设型向公共服务型转变，由行政命令型、审批收费型向公共服务型、公共管理型转变。建立县乡民主理财机制，实现地方财政的民主治理，防止上级财政挤占挪用下级财政资源、转嫁财政支出负担。加强人大的预算监督，增强预算的完整性、科学性，促进“报账式”财政向“监督式”财政转变，促进财政预算的公开化和透明化，对县乡财政支出实行严格监督。

（作者单位：江西省九江市人民政府）

责任编辑 廖奎