

发达地区欠发达县财政困难问题思考

□ 浙江省仙居县财政局课题组

欠发达县财政困难是当前基层政府面临的重大问题之一，特别是发达地区欠发达县的财政困难问题更突出。笔者对全国最发达省份之一的浙江省中典型的欠发达县——仙居县的财政困难情况进行了分析，在财政体制、机制上寻求解决之道。

台州市仙居县是一个典型的“八山一水一分田”的山区县。财政收入总量少，增长缓慢。2009年，仙居全县财政收入总量仅占全省的0.22%，占台州市的3.5%，在全市排在末位；人均财政收入只相当于全省的21.8%、全市的41.7%。2001—2009年，仙居县财政总收入年均增幅分别低于浙江省、台州市5.9个百分点和4.3个百分点，在全省处于后几位。同时，财政供养人员多，人均可用财力少。2009年，全县一般预算可用财力7.5亿元，而财政供养人员达13000人（不包括定补、困补等人员），人均可用财力只有5.8万元，如果剔除城建税、排污费、教育费附加专项和省年终结算补助专项，则人均可用财力只有5万元。2008年浙江省、台州市人均可用财力分别为11.3万元、10.6万元，而仙居人均可用财力只有5.4万元，仅为省、市的47.8%、50.9%，在全省位列最后几位。此外，刚性支出增长过快，县级财力难以保障。如2010年仙居县财政支出在确保公务员津补贴和义务教育教师绩效工资的基础上，要保障全员养老保险、村级运行经费、村主要干部报酬等，估计需增加支出3亿元，而地方财政收入增加不到5000万元，难以保证各项支出增长的需要。

造成仙居财政困难的原因是多方面的，其中，财政体制、机制方面的原因主要有：财政体制不完善，导致财力上移，基层财力削弱；财力事权不匹配，加重县级财政负担；转移支付制度不完善，一般转移支付总量

偏小。同时，为保护灵江源头——永安溪的生态，2003年以来，仙居县已关闭了40多家达不到环保要求的医化企业，这给仙居这样一个以医化产业为经济发展支柱和主要财源的欠发达县造成了严重经济损失，但根据目前浙江省实行的生态补偿政策，仙居县所能得到的生态补偿金额却十分有限。针对这些问题，笔者建议从以下方面加以解决：一是省级财政要建立县级财政最低保障制度，根据财政供养人员、区域人口、区域面积因素，按全省的人均可用财力的一定比例（如70%）确定县级财政最低保障线，不足部分由省财政全额转移支付，保障欠发达县基层政府实施公共管理、提供公共服务最基本需要。同时，实行动态管理，保证人均可用财力超过最低保障线的县市自动退出、低于最低保障线的县市自动进入县级财政最低保障体系，促进全省各县市之间均衡发展。二是合理划分政府间财力与事权。针对当前政府在财力、事权划分上不明确、不匹配等问题，应当通过法律形式明确政府间责任划分。在事权范围明确的前提下，再细化支出职责，尽可能做到财力与事权相匹配，减少因事权划分不明确而增加地方政府财政负担和支出压力的情况。同时，要完善转移支付制度，加大一般转移支付力度。三是健全生态补偿机制，加大生态补偿力度。一方面要提高纵向生态补偿标准，进一步加大财政生态环保转移支付力度，让上游地区体会到“与其办污染环境的企业，不如保护生态更合算”，从而激励其加大生态保护力度。另一方面，要按照“谁受益、谁补偿”的原则，启动横向转移支付，避免欠发达县为了发展工业经济、摆脱财政困难而走“污染——治理——再污染”的老路。

（课题组成员：薛军 姚文浩 吕汝韦 杨中伟）

责任编辑 刘慧娟