

以增强基层保障能力为重点 深化县乡财政管理体制改革的

■ 赵 杰

财政是党和国家履行职能的物质基础、政策工具和监督手段。财政体制是处理各级政府之间财政关系的基本制度，是财政问题的核心。建立健全适应实际需要的财政体制，积极有效发挥各级财政部门职能作用，对于落实科学发展观，促进经济社会全面协调可持续发展，具有十分重要的意义。在我国目前的财政框架中，县乡财政是整个财政体系的基础，承担着维持县乡政权正常运转，满足公共服务和社会管理支出需要的重要职责。自2004年中央决定逐步减免农业税以来，县乡财政面临着新的形势和要求，为积极适应这些新变化，各地按照中央关于深化农村税费改革、推进农村综合改革的政策精神，采取多种措施，对县乡财政管理体制进行积极的改革和探索，取得了一定成效，但同时也暴露出一些深层次的矛盾和问题，亟需按照科学发展观的要求，以增强基层财政保障能力为重点，继续深化县乡财政管理体制改革的。

一、近年来县乡财政管理体制改革的 主要做法及成效

农村税费改革前，农业税及附加是县乡财政重要收入来源，农村税费改革取消专门针对农民的各项行

政性收费并逐步减免农业税后，农民负担大幅减轻，但县乡基层也出现了一定财力缺口。为缓解县乡财政困难、巩固农村税费改革成果，2002年国务院印发《关于完善省以下财政管理体制有关问题的通知》后，各地普遍开展了县乡财政管理体制改革的，实施“省直管县”财政体制和“乡财县管”财政管理方式改革试点、加大财政转移支付力度等一系列改革措施，着力调整财政分配关系，积极引导财力向基层倾斜，切实增强了县乡财力。

(一)改革省对县财政管理体制，加强了省对县财政调控和管理。“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，简化了财政管理层级，加强了省对县财政管理。截至2007年底，全国实行“省直管县”的县(市)个数达到了791个，占全国2004个县级数(不含市辖区)的39.5%。一些省份还积极调整省对县财政分配关系，如山西省重新调整税收划分，将增值税、营业税、资源税、企业所得税、个人所得税“五税”收入分享比例由以前省级分享35%调减为30%，市级分享比例不超过15%，县级分享比例不低于55%，并建立增收返还机制，鼓励县级多收多得。浙江等少数

省还扩充县级的经济管理权利和财权，将县纳入与市同等的管理级次，由省直接管理，增强县级的经济职能和财力，促进县域经济发展。

(二)分类确定县对乡财政体制，保障了乡镇政权正常运转。各地根据乡镇经济发展水平、财政收入状况以及财力增长等情况，区别对待，实行灵活多样的县对乡财政体制：一是统收统支加激励体制。即取消乡镇作为一级政府的预算级次，乡镇财政作为县级财政的一个预算单位，收入全部上缴县级，支出统一由县财政核定拨付，确保乡镇机构正常运转。采取这种体制的主要是一些经济落后地区，免征农业税以后乡镇收入规模小，财力极其有限，无力保障乡村机构正常运转。二是比较规范的分税制财政体制。即一级政府一级财政，主要按税种划分县乡间财政收入和事权，并各自负责本级支出。采取这种体制的主要是东部沿海经济发达地区以及中西部部分经济较发达、税源丰富地区。三是核定收支、超收分成、超支不补或给予一定比例补助的管理体制。采用这种体制的主要是中西部经济欠发达地区。

(三)建立健全财政激励约束机制，逐步加大了财政转移支付力度。为增加地方财力，中央财政不断加大了对地方的转移支付力度。2007年，



中央财政对地方财力性转移支付达到7092.9亿元(其中一般性转移支付2505亿元),比上年增加1933.2亿元。同时,为缓解县级财政困难,中央财政出台并完善了“三奖一补”政策,对地方缓解县乡财政困难工作做得较好、开展乡镇机构改革较好的县以及产粮大县进行补助和奖励。各地根据中央的财政激励政策,结合本地实际,加大了对县乡财政保障力度,积极探索实施激励约束型财政机制。如陕西省出台《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,反之进行扣罚;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各地财政收入“综合增长率”挂钩,充分激发各地发展县域经济积极性。经过几年努力,县乡财政困难问题得

到有效缓解。

(四)改革县乡财政管理方式,规范了乡镇财政管理。一是广泛开展“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、采购统办、票据统管”,县财政部门直接监管乡镇财政收支。据统计,截至2007年底全国实行“乡财县管”的县(市、区)达1746个,占全国县级总数的61%;乡镇达23523个,占全国乡镇总数的67.8%。通过这种管理方式,进一步规范了乡镇收支行为,加强了县级财政调控能力和监管能力。二是少数地区针对乡镇财政收入较多、财力分散的情况,实行相对集中的乡镇预算管理,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。

(五)以县为单位开展支农资金整合试点,提高支农资金使用效益。2006年,中央财政在13个粮食主产省份选择了26个县,进行支农资金整合试点,2007年在全国全面推开。

各地共选择162个县进行了试点,加大支农资金整合力度,探索支农资金整合的有效途径。如广东省2007年分配新增15亿元支农资金时,改变原来按“条条”分配拨付资金的方式,由省财政全部集中拨付给15个地市,实行财政专户管理,由基层政府结合实际,自下而上申请选定农村建设项目,有关部门跟踪进行绩效评价,实现了支农资金增量整合使用。

(六)开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点,推动社会主义新农村建设。针对农村税费改革取消村提留、乡统筹和“两工”后,村级公益事业建设通过“一事一议”开展难的问题,一些地方探索实行了促进村级公益事业发展的“一事一议”财政奖补制度。如黑龙江省从2004年开始连续4年共安排奖补资金3.86亿元,对村民筹资筹劳兴办村级公益事业开展以奖代补试点,有力促进了村屯道路、小型水利设施、环境卫生、植树造林等村级公益事业建设。河北省馆陶县、云南省石屏县等地也自筹资金,对村级公益事业一事一议建设项目进行补助,改善了村民的生产生活条件。2008年中央选择了黑龙江、河北、云南三个省和农村综合改革联系村所在的县(市),进行村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作。为调动各地开展村级公益事业建设“一事一议”的积极性,中央财政和省级财政安排一定资金,给予适当奖励补助。

二、当前县乡财政管理体制存在的主要问题

县乡财政管理体制改革取得了一定成效,但与统筹城乡发展的总体要求和社会主义新农村建设的实际要求相比,县乡财政管理体制仍不完

善,还存在一些亟待解决的问题。

(一)基层保障水平低,城乡公共服务不均衡的局面没有根本改变。目前县乡财力虽然普遍有所增加,运转经费也基本得到保障,但只能维持在一个较低的水平上,提供公共服务的能力薄弱,一些必须由县乡财政承担的社会安全、环境保护、公共卫生等公共产品和公共服务难以得到有效提供。城乡居民不能平等享有基本的公共服务,如沿海发达地区外来务工人员虽然对当地经济繁荣和社会发展做出了巨大贡献,但其本人及未成年子女很难享受到医疗养老保险、义务教育等公共产品和服务,统筹城乡发展的体制性障碍依然存在。

(二)乡镇财政职能不完善,就地监管的优势难以有效发挥。农业税取消后,乡镇财政所职能、工作环境和方式发生了很大变化,逐步由向农民收钱的“征管型”向给农民发钱的“服务型”转变,由抓收入为主的“收入型”向管理财政收支的“收支并重型”转变,由“单纯业务型”向“综合协调型”转变。在转变过程中,乡镇财政职能定位存在一些亟待解决的突出问题:一是乡镇财政预算编制简单、粗糙,有的收支项目还没有纳入到财政预算管理范围,预算执行和管理不严格,约束力不强;二是乡镇财政正常运转和社会事业支出主要依靠上级财政转移支付或依靠出租、出售国有资产、土地等,收入来源不稳定、不规范;三是随着农村义务教育等事权及支出责任上收到县,乡镇财政支出保障范围越来越窄,难以适应新农村建设和基本公共服务的需要;四是乡镇财政涉农资金监管职能薄弱。国家涉农补贴发放未全部纳入乡镇财政所职能范围,一些涉农补贴仍由有关部门分头发放,未经乡镇财政

所统一审核、发放和监管;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,导致很多涉农项目资金使用分散,效率不高。

(三)县乡政府间事权交叉重叠,支出责任划分不明确。县乡财政体制调整后,财权关系得到了初步明确,但事权关系和相应的支出责任仍比较模糊,越位、缺位、错位并存。如新农村建设、义务教育、农田水利、乡村道路、环境保护以及计划生育、农村医疗卫生、安全生产、社会治安等社会事务,都需要乡镇承担一定的职责,有的项目虽然不需乡镇承担专项支出责任,但需要乡镇负责组织实施,而相应的工作经费又没有足额安排,加大了乡镇财政支出压力。乡镇事权和支出责任重,落实上级任务内容多、范围广,责任大而财力有限,一些应该由乡镇履行的支出责任却没有相应的财力保障,财力与事权不匹配。

(四)农村公益事业建设落后,政府、集体与农民间投入责任不尽明确。取消“两工”后,农村公益事业建设主体、投入方式发生了重大变化,但政府、集体与农民之间的投入责任划分不清晰,哪些应由国家投资、哪些应由农民自己解决、哪些应由国家、集体和农民共同分担,实际操作过程中不明确。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,目前单纯依靠村集体和农民力量开展村级公益事业建设,难度较大,村级公益事业建设投入总体上呈下滑趋势,满足不了农村经济社会发展实际需要。

(五)乡村债务负担沉重,化解困难。县乡财政管理体制改革的增强县乡财力,加强了县乡财政管理,对乡村债务起到了“缓冲”和“刹车”

作用,但由于农村经济整体发展缓慢,乡村财力有限,真正“消肿”却十分困难。据对有关省调研,乡均负债少则上百万元,多则上千万元,村均负债少则十几万元,多则几百万元。

三、深化县乡财政管理体制改革的政策建议

落实科学发展观,财政担负着重要历史使命。县乡政府作为最贴近广大人民群众生产生活的基层政府,其财政保障能力如何,直接关系到民生的保障和改善,以及党和国家各项方针政策在基层的贯彻执行。深化县乡财政管理体制改革的,理顺省以下各级政府间财政分配关系,有利于增强县乡财力,提高县乡基层政权组织提供公共服务的能力和水平;有利于缩小各地区之间财力差距,促进公共服务均等化,对实现全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会,具有重大意义。

(一)继续深化“省直管县”财政管理体制改革的,逐步建立财力向基层倾斜的机制。省级财政要在体制补助、税收返还、转移支付、财政结算、专项补助、资金调度等方面,直接测算、核定并监管到县,逐步简化财政管理级次,加强省级对县级的财政管理,提高资金管理效率。要继续通过完善政策,加大力度,调整省以下各级政府之间增值税、营业税、资源税、企业所得税、个人所得税等收入分享,适当提高县级分享比例,建立增收返还机制,鼓励县级多收多得,逐步增加县级财力。暂不实行“省直管县”财政体制的,省级财政要在体制补助、税收返还、转移支付、财政结算、专项补助、资金调度等方面,直接测算、核定并监管到县,逐步简化财政管理层级,提高资

金管理效率。

(二)根据不同经济发展水平,分类确定县对乡财政管理体制。要以确保乡镇政权正常运转为原则,考虑乡镇经济发展水平、税源分布、财政自给能力等客观因素,分类确定县对乡镇的财政管理体制。对东部沿海经济发达地区以及中西部部分经济较发达、税源丰富地区,可实行比较规范的分税制财政体制,主要按税种划分县乡间财政收入和事权,并各自负责本级支出。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,可实行核定收支、超收分成、超支不补或给予一定比例补助的体制,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,可实行统收统支加激励的体制,支出统一由县财政核定拨付,确保乡镇机构正常运转。

(三)进一步改革完善财政转移支付制度,促进地区间基本公共服务均等化。要完善中央对地方的转移支付办法,围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,逐步建立健全统一、规范、透明的财政转移支付制度。一是要优化财政转移支付结构,提高一般性转移支付规模和比例,改进标准收入和标准支出的测算办法。继续清理现有专项转移支付,对使用方向一致、可以进行归并的项目予以整合,对到期项目、一次性项目以及根据宏观调控需要不必保留的项目予以取消或压缩,进一步规范专项转移支付管理,规范配套政策。二是要继续完善财政激励约束机制,强化省级政府在调节省以下财力分配方面的责任意识,加快建立县乡最低支出保障机制和省以下财力差异调控机制,促进基本公共服务均等化。三是要进一步加大对经济

欠发达地区尤其是中西部地区的财力补助力度,支持基础设施建设,促进区域协调发展。四是要增加对限制开发区、禁止开发区的一般性转移支付和专项转移支付力度,建立和完善生态补偿机制,鼓励这些地区加强生态环境保护、公共服务和社会管理。加大对资源枯竭型城市财力性转移支付力度,帮助逐步化解历史积累的社会问题。

(四)着力完善乡镇财政职能,提高基层公共服务的能力和水平。近年来,按照科学发展观的要求,中央制定了一系列强农惠农和改善民生的政策,资金不断向农村、基层和农民倾斜。要适应新形势新阶段的需要,以农村综合改革为动力,出台指导性意见,改革和完善乡镇财政职能,改进管理方式,发挥乡镇财政就地监管的优势,提高支农惠农资金使用效益,提高乡镇提供公共服务的能力和水平。要鼓励地方开展试点,探索完善乡镇财政职能的有效实现方式。要充分考虑村级组织肩负基层党政工作和村民自治的双重职责,履行一定的公共职能,地方政府对村级经费具有一定的补助责任,要逐步建立健全村级组织运转经费保障机制。

(五)开展村级公益建设一事一议财政奖补试点,逐步建立农村公益事业建设新机制。农村税费改革取消村提留和“两工”后,村级基础设施和公益事业建设滞后,是广大农民群众反映最强烈、最现实的民生问题。要按照科学发展观的要求,切实改变这种状况,认真开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作,在全面总结经验黑龙江省、河北省、云南省及若干县(市)试点经验的基础上,完善政策,逐步扩大试点范围。逐步建立起以农民自愿出资出劳为基础,以政府奖补资金为引导,筹

补结合、多方投入的村级公益事业建设新机制。

(六)继续加大财政支农资金整合力度,提高支农资金管理和使用效益。要继续扩大支农资金整合试点范围,通过建立政府领导、部门配合的协调机制,整合各部门、各渠道安排的支农资金,逐步形成支农资金项目科学、安排规范、使用高效、运行安全的管理机制。各级财政部门要按照分配规范、使用透明、监管严格、效能统一的要求,修订完善现行支农资金使用管理制度,使各项管理制度之间相互衔接。中央财政要积极为支农资金整合营造有利的条件和环境,省级财政要切实加强对支农资金整合的组织和指导,县级人民政府要加强对支农资金整合工作的领导和协调,县级财政部门要充分发挥支农资金整合的协调作用,逐步形成上下配合、部门联动、共同推进支农资金整合的工作机制。

(七)着力制止乡村新债并积极化解乡村旧债,为农村经济发展提供良好环境。乡村债务是目前影响新农村建设和农村经济社会持续稳定发展的主要障碍,亟需加以解决。一是要多措并举,完善政策制度,加强监督检查,有效制止发生新的乡村债务。二是要全面清理核实乡村旧债,在摸清底数、锁定债务的基础上,采取有效措施,积极探索化解公益性债务的措施和办法。2007年始,中央和地方财政安排资金,大力支持化解农村义务教育“普九”债务,力争用三年左右时间基本完成。要以此为突破口,为化解其他乡村债务探索路子,积累经验。

(作者为国务院农村综合改革工作小组办公室副主任)

责任编辑 方震海