

缓解县乡财政困难的实践与思考

刘铭达 张克如

缓解县乡财政困难是一个长期的、复杂的难题。近年来,广西通过完善省以下财政体制、贯彻实施“三奖一补”办法、规范转移支付制度、深化农村税费改革等等,对缓解县乡财政困难产生了很好的效果。本文拟从实现县乡经济社会全面、协调、持续发展,剖析县乡财政困难目前面临的关键问题,结合广西的实践,对如何进一步解困作一些探讨。

广西缓解县乡财政困难的实践

1. 以切实保障县乡工资性支出和政府运转为解困突破口。欠发工资是欠发达地区县乡财政困难最直接的表现,是基层党政领导的“心病”,是中央关注农村问题的焦点之一。广西有60多个县依靠自身财力无法在短期内解决欠发工资问题和保障县乡政权正常运转,自治区借助中央的财力补助,调剂本级财力,按照需求与财力匹配原则,核定县乡最低需求标准,从微调体制、加大转移支付、实行规范的决算补助办法等具体措施补足县乡“标准”财力。

2. 集中财力,为县乡创造经济社会发展的良好环境。由于自治区本级财力有限,难以做到全面出击,齐头并进,只能根据县乡财政存在的突出问题,有计划、分步实施,一年选准一个或几个项目,集中有限财力予以重点解困。广西用2年时间改善了部分基层公共基础设施建设。如改善村组织、乡政府办公设施,“武装”一所中心小学,一所中心卫生院,由自治区财政直接按项目予以支持。用2年时间改善了边境地区和部分老区的公共基础设施状况。通过整合部门资源,统筹部分财政性资金,集中全区力量(4年时间,调

剂了30多亿元)实施解困攻坚,办成了一些严重制约广西经济发展的大事和要事,为地方经济的发展创造了条件。

3. 完善省以下财政体制,调动各级政府理财解困的积极性。一是从2001年起对自治区以下财政体制进行微调,下放财力。按照当年的数据计算,市县每年因此增加可用财力4亿多元,并将随着经济的发展而不断增加。二是根据中央关于进一步完善省以下财政体制的要求,自治区人民政府自2005年1月1日起进一步改革和完善自治区对下财政体制。在中央确定对广西分税制财政体制的框架内,打破按企业隶属关系划分收入的做法,实行比较规范的分税制。考虑到广西的地级市行政区划调整在2003年才基本完成,各市、县之间的财力差距悬殊,有不少市对所管辖的县给予了财力补助和新建的大部分市经济发展空间需求,在改革完善自治区对下财政体制时,把财力补助账直接算到县,同时赋予市一级对县一级资金调度管理等权限,充分发挥自治区、市、县(市)三级政府理财的积极性。

4. 政策的制定充分考虑与中央政策的衔接,利用政策合力,促进全区经济和社会的协调发展。将解决县乡财政困难和中央政策、尤其是西部开发政策衔接起来,统筹规划,在实施西部大开发战略中有计划、有针对性地解决县乡一部分公共基础设施、教育等方面的突出问题,充分发挥中央和地方财政资金的合力,最大限度地为加快经济发展创造良好的环境。根据中央“三奖一补”办法,结合广西实际制定下达了具体的实施意见,除将财政部的奖补资金全部下达至财政部核定的各财政困难县和产粮大县外,自治

区本级财政还拿出1亿元资金对所辖县(市)给予财力性补助的地级市进行奖励,以激励和强化地级市对缓解县乡财政困难的积极性及责任,形成自治区、地级市的合力,共同努力,切实缓解县乡财政困难。

进一步缓解县乡财政困难的几点思考

1. 完善省以下财政体制不宜搞“一刀切”。各省(区)应根据实际情况选择不同的模式。就广西而言,如果要求实行省直管县模式,会遇到几个实际问题。一是财政体制与现行行政管理体制对接问题。广西市管县的行政区划直到2003年才基本完成。由于大部分地级市规模小(管几个县,地级市所在地只有几万人口),经济实力弱,一年的财政收入不到10亿元。如果财政上市不管县,那么,市一级政府发展经济的作用空间将会极大受限。而实际更具体的问题是,现在市管县,广西有不少市管理得较好,如南宁、柳州、桂林3市财政收入占全广西财政收入近50%,3个市管了20多个县,现在实行市管县,他们都管得比较好。南宁市2004、2005年安排给它下属县的财力补助达5亿多元,柳州、桂林两市对县也有支持。这些资金支持在其它省区不算多,但在广西却是举足轻重。自治区本级目前一年的财政收入只有30多亿元,却担负了全区150多亿元的支出重任。如果把南宁、柳州、桂林三市所管的县全部拿到自治区来管,对这些县的财力支持责任全压到自治区本级,那么,本已困难的自治区财政将更加困难,哪有能力支持其他更困难的县。二是调动市级积极性问题。实行省管县,市对县的经济发展和财政增收

的关心程度是否会打折扣,这是一个值得观察和研究的问题。也正为了避免这个问题,广西改革自治区对下财政体制,把自治区和市对县的责权通过制度确定下来,在实行市管县的框架下,自治区对财力和一般性转移支付补助是账算到县,同时又给市一级财政在资金调度等方面对县进行调节等权限,尽可能发挥自治区、市、县三级理财积极性。对缓解县乡财政困难贡献较大的市,自治区将给予奖励,鼓励市把财力往下倾斜,对经常拦截自治区给县乡财力补助的,或者在县乡财力还没有达到一定程度的情况下也集中县乡财力的市,在自治区对下财政体制改革中,用制度、奖惩予以阻止。这种体制模式运行一年来,各方面反映较好。

2. 要积极探索破解县乡债务的途径和方法。一要在防止不正常的债务叠加方面,采取严厉措施。从机制和制度上,象保护耕地一样严格控制债务的不正常叠加,否则,新的财力支持可能会被县乡债务叠加所抵消。二要通过清理来分清责任,分类妥善处理。要对县乡债务进行全面清理,按照公共财政的要求进行分类界定,对应各级政府的事权和财权,该由哪一级承担债权债务,必须切实负起相应的责任,一级督促一级,分批分步逐步消化。对一些比较明显属于公共产品购置造成的债务,当前又有资金解决的,如农村义教工程欠款,可以先还债后新置;有一部分可由上级帮助,一部分自己解决,建立一种解困机制,逐步帮助解决县乡化解债务。三要树立还债也是政绩的观念,并从制度和机制上鼓励地方政府破解县乡债务。要找到一种办法,摸清摸准债务;要建立偿债机制,在严格控制债务规模的同时,对偿还债务进行跟踪问效。此外,可以考虑从改革债务管理办法入手,尝试借新债还陈欠的措施。

3. 大力发展地方经济,从根本上解决县乡财政困难。区(县)域经济要以科学发展观为指导,以全面、协调、可持续发展为出发点和归宿,以能够让老百姓口袋的钱和县财政壮大起来

为近期目标,根据本县的实际和比较优势加以发展。要因因地制宜、发挥优势,找准县域经济发展的突破口。要转变政府职能,努力做好县域经济发展的服务者、组织者和推动者,包括公共产品、准公共产品的提供和公共服务,营造良好的软环境等。切实解决政府职能的“越位”、“缺位”和“错位”问题,实现政府职能的转变,致力于营造公平、有序、优良的发展环境。要找准适合县域经济发展特色产业作为突破口。特色就是竞争力,只要做出产业特色,做出适应市场需求的产业链,地方经济就能联动发展成区域经济,那么它的产业链可以在一个县,也可以在几个县,直至突破省(区),走向世界,从而形成真正意义上的区域经济,使一定区域内经济运动有着紧密的经济关系,形成经济发展共同体,从而提高市场竞争力,使地方经济走上良性发展的轨道,把资源优势转变为产业优势,把产业优势转变为经济优势。从而达到农民增收、县增财力的目标。

几项具体的财政政策建议

1. 建议中央统一加快对一些制度的完善和衔接,使人事、编制、审计、财政、财务等制度相统一和配套。应建立基层领导干部任职综合评价考核指标体系,不能光看经济发展速度的“政绩”,还应与各种财务制度执行情况及有关负面影响联合起来进行评价和考核,如对当地政府债务、财政供养人口的控制等情况的分析和评价。

2. 在县、乡积极推行基层财政民主机制。在抓好教育培训,提高县乡财政干部队伍素质的基础上,逐步实现县、乡财政收支透明化,以组织的形式赋予纳税人真正对县、乡财政收支全面监控的权利,建立并推行财政资金的绩效评价体系,切实提高财政资金的使用效益。

3. 建议中央财政降低对贫困省区的“两税”及所得税分享比例。贫困省区往往经济基础差,没有主体税种,税源不稳定,在财政体制改革及调整时,不论是“两税”基数还是所得税基数都

比较低,所以,尽管财政收入增长较快,但真正能增加的实质性可用财力却不多。因此,建议中央从体制设计上支持县乡缓解财政困难,对国定贫困县的“两税”及所得税实行全留当地的政策,以增加贫困县乡的财力,逐步缓解其财政困难。

4. 建议减少专项补助,加大一般性转移支付补助力度。总体上说,中央对中西部地区的补助已大于或等于通过体制集中上去的财力,但由于中央的补助中相当部分属于专项补助,并且有些补助还要求地方配套一定的资金,实际上影响了中西部地区的财力。因此,建议中央财政增加一般性转移支付补助,压缩或减少专项补助,以使地方能根据本地实际统筹安排经济社会事业的发展。

5. 建议中央更多地考虑和承担边境建设与农村义务教育方面的责任,以减轻边境地区和贫困县乡财政的压力。目前,城乡统筹发展要求县乡财政对农村投入更多的财力,但贫困地区县乡财政连干部职工工资的正常足额发放及政权机构的正常运转都难以保证,更难挤出财力增加农村事业发展的投入。因此,建议中央财政统筹承担县乡两级农村义务教育经费(教师工资)和边境线50公里内的基础设施建设所需资金。

6. 建议中央将部分国债转贷资金改为国债补助资金。在国债转贷资金项目中,有相当一部分项目只有社会效益而没有直接经济效益。这些项目的建成,对于加快贫困地区的经济和社会事业发展将起到极其重要的推动作用。如城市防洪堤工程、海堤工程、小流域治理、市区街道及桥梁的改造、环境污染治理、污水管道埋设等项目。这些项目本身没有直接经济效益,其还本付息只能由地方财政承担,大大增加了贫困地区的财政负担,使贫困地区本已十分困难的财政状况进一步加剧。因此,建议中央将安排给贫困地区的纯公益性项目的国债转贷资金全部改为国债专项补助。

(作者单位:广西壮族自治区人大常委会、财政厅)