

# 完善“三奖一补”政策建议

赖丹 黄京山 沈海东

为切实缓解县乡财政困难，从2005年开始，中央财政按照“以奖代补”的办法，对地方实施“三奖一补”政策，其主要目的就是通过奖励和补助，促进省以下财政体制的完善，使财力分配向县级倾斜和激发县乡加快发展、精简机构人员的积极性，增强县乡自身“造血”功能，建立缓解县乡财政困难的长效机制。但从目前的实施情况来看，还存在一些问题，将影响到“三奖一补”政策的实施效果。

1. 地方各级政府配套措施未能及时跟上。缓解县乡财政困难需要省、市、县各级政府的协调配合和全面跟进。当前，虽然大部分省级政府相应制定了落实措施，并拿出了部分财力加大了对基层财政的补助力度，但这些措施只是对中央“三奖一补”政策的补充和延伸，相关整体配套的长效措施没有跟上，如未能有效地促进地方政府进一步调整省以下财政体制、加强对县乡财政基本支出的保障、化解县乡债务等。

2. 奖励资金的激励作用难以有效发挥。“三奖一补”的政策设计类似于转移支付，即先划定补助“圈子”，再计算分配资金，因此，相对圈外的县来说，“三奖一补”资金仍是对圈内县的补助资金，更加拉大了县与县之间的财力差距。如“三奖一补”政策的“第一奖”是对财政困难县政府增加税收收入给予奖励，但实际上只要能够入围财政困难县的圈子，即使税收收入增幅不大，都能得到一笔可观的奖励，并且进入了补助基数，造成“吃救济的比谋发展的日子过得好”的情况，无形中挫伤了发展较快地区的积极性，同时使少数财政困难县乐于坐收“补助”，并将精力放在“做穷”财政或跑资金上，加快发展的积极性被抑制。

3. 奖励办法对推进县乡精简机构和人员成效不大。机构、人员臃肿是造成县乡财政困难的主要原因，对广大经济基础薄弱的财政困难县市来说，当前通过自己的努力能达到缓解财政困难的最快途径应该是精简机构和人员。但由于此项奖励只限于入围的财政困难县，且计算方法简单片面，影响政策的实施效果。尤其对前几年财政供养人员控制得好、精简人员空间不大的财政困难县不公平。另外，对改革中先减人拿奖，后又增人的问题也没有设计解决办法。

4. 奖励资金的分配办法不尽合理和科学。一是补助的临界点问题依然存在。财政困难县依据可支配财力与基本支出的对比来划定，如果某县2003年的可支配财力低于基本支出，则为财政困难县，列入“三奖一补”政策范畴，反之，不能享受该项政策。在实际测算过程中，有一些可支配财力等于或略高于基本支出标准的县，他们的财政困难程度可能与刚好入围的财政困难县相差无几，但得到的“待遇”却截然不同。如赣州市上犹县，是国家新一轮扶贫开发重点县之一，又是革命老区、边远山区和库区。2004年该县财政支出总量在赣州市排位倒数第四，在8个国定贫困县中是最少的。可由于其2003年可用财力超过标准支出几十万元，而没能入围“三奖一补”圈子。二是财政供养人数指标的合理性难以保证，同时，由于财政供养人数只能通过基层上报，存在人为加大的可能，真实性更成问题。因此，最具有决定性的项目即财政供养人员多的地方相对更容易认定为财政困难县。因此，如何合理取数，是“三奖一补”计算办法需要完善和改进的重点之一。

针对以上问题，从实际情况出发，我们认为“三奖一补”

政策在一些具体做法上尚须改进和完善。

1. 改进奖励办法,适当扩大奖补资金规模。去年财政部下达“三奖一补”资金150亿元,对县乡缓解财政困难产生了比较明显的激励效应。但由于所有的奖励和补助都限定于财政困难县,且奖励金额小,影响了政策的效果,因此建议:一是将精简机构和人员的奖励单列,对中西部地区所有县市,要一视同仁地奖励,以防挫伤了各地精简机构和人员的积极性,以真正发挥此项政策的激励效应。二是加大“三奖一补”资金规模,将计算可用财力中的不稳定、不可比的收入剔除,将更多的县纳入“三奖一补”范围,以有助于解决临界点问题。三是分项确定奖补办法,对该进基数的奖励和补助明确进入基数,对不宜进入基数的则明确不进入基数。比如,税收增收奖励是动态的,增收奖励就不宜进基数。否则,如果得到奖励的县下一年度减收,奖励少或未得到奖励的县反而增收,就会出现“奖励后进”的现象。

2. 适当调整县(市)可支配财力和基本支出需求测算办法。一是分类分档。建议建立县乡财政困难评估机制,对县乡财政困难状况进行综合评估,根据评估结果进行科学分类,对不同财力状况的财政困难县给予不同的奖励系数。同时,适当放宽最低支出保障标准,使处于临界点的县能够进入财政困难县范围。二是核准财政供养人数。改变由各地自行上报财政供养人数的做法,采用标准财政供养人员数据,即综合考虑人口、经济发展水平、地域面积、区划设置、财政供养能力等多种因素,采取科学的计量方法,合理确定县乡标准财政供养人数。这样既体现了奖励政策的公平性,又有利于各地精简机构,控制财政供养人员的增长。三是合理计算。在计算可支配财力时不要包括预算外收入,预算外收入由于各地的管理方式和报表编报水平不同,决算报表中体现出来的预算外收入相差较大,因此对可支配财力的多少具有重要影响,如教育部门的学杂费收入数在县市之间就相差很大。

3. 完善产粮大县奖励计算办法。将奖励入围条件限定在粮食商品量大于1000万斤,且所占权重为50%的做法,与中央鼓励粮食生产的政策不完全吻合,不利于进一步调动产粮大县发展粮食生产的积极性。粮食安全的前提是粮食生产安全,粮食生产安全的核心是稳定种植面积,增加粮食生产,提高粮食产量,保持粮食生产能力。因此,建议在计算对产粮大县奖励时,应更多的考虑实际粮食总产量和播种面积两个因素,使粮食主产大县都能公平享受到国家的鼓励政策,从而自觉增加对农业基础设施的投入,稳定和提高了粮食生产能力。如果不能完全过渡到按粮食总产量和播种面积计算奖励,那么建议调整计算奖励补助资金因素

权重。将粮食总产量权重提高到50%,播种面积和年均粮食商品量权重分别调整为25%,以体现对粮食生产的激励。同时将计算商品粮的扣除标准下调,让更多的产粮大县纳入奖补范围。这主要基于以下几方面的考虑:第一,随着生活水平的提高,农民人均消费粮食逐年下降。第二,考虑农民外出务工经商因素。人口大县往往是劳务输出大县,农民并不在本地消费粮食。如赣州市于都县,每年外调粮食都超过1000万斤,但按统计年鉴的人口统计数测算口粮,因未考虑其常年在外打工25万人不消耗口粮这一因素,计算数与实际数差异较大,影响到入围产粮大县的奖励。第三,根据农业部门统计,随着农业科技的推广和应用,每亩耕地种子年用粮稳定在10公斤左右。第四,随着农业机械化的普及,许多农户不再饲养牛马等大牲畜,饲料粮大大减少。第五,养殖业的集约化发展促进了粮食转化,饲料用粮实际上已是商品粮的一部分。

4. 制定化解县乡政府债务的激励约束政策。农村税费改革特别是免征农业税后,县乡政府债务风险凸现。化解县乡债务,是缓解县乡财政困难绕不过去的坎,也是缓解县乡财政困难的关键和基础。截至2004年底,赣州市县乡两级财政赤字4800万元,债务余额高达44.5亿元,其中逾期债务26.64亿元,县乡赤字和逾期债务合计额是当年县乡地方财政收入的1.45倍,大部分县乡资不抵债。中央应尽快出台处理地方财政债务的相关政策,切实解决县乡财政债务问题,减轻其沉重的债务负担。第一是要摸清情况,对债务进行清查核实,全面摸清债务规模、形成原因、债务用途等。第二是制定政策,区别处理县乡政府债务。对于经济欠发达地区历史遗留的类似税费拖欠、工资垫付、政府运转需要等形成的债务,中央应通过相关政策,视情况给予核销或补助。如对财政周转金死账、呆账和粮食政策性亏损县级财政无力弥补部分应予以核销处理;对农村不良债务,尤其是农村合作基金会,应针对农村合作基金会清收不回来的呆账、死账,分期分批地拿出部分钱来弥补缺口,以保持农村经济发展和社会稳定;对由政府担保的历年贷款所形成的债务,以及世行贷款,要坚持“谁受益、谁还贷”的原则,由借款单位或受益人负责归还。第三是严禁县乡财政继续举债,防止债务规模的进一步扩大。杜绝县乡政府为企业担保贷款,禁止政府为建设性项目贷款,对维持正常运转确实存在困难的县乡政府,要通过转移支付予以帮助,而不能放任其举债。

(作者单位:江西理工大学经济管理学院  
江西省赣州市财政局)