

编者按：

近几年，基层财政困难问题与“三农”问题相互交织，成为社会各界关注的焦点。各级政府和财政部门以科学的发展观为指导，积极探索县乡财政解困之策，并取得了一定的成效；财政部最近也出台了“三奖一补”激励措施，力争用3年左右的时间较为明显地缓解县乡财政困难。今年全国人代会期间，本刊记者采访了来自财政系统的9位人大代表，请他们围绕县乡财政解困谈了经验、作法和思路，现刊发供参考借鉴。

抓住机遇

缓解县乡财政困难

○ 全国人大代表
吉林省财政厅厅长 王化文

县乡财政困难问题是当前经济社会发展不均衡的综合反映，解决这一问题，也必须从经济社会发展的全局出发，统筹考虑，综合治理，标本兼治。吉林省既是老工业基地又是粮食主产区，经济和社会发展相对滞后，县乡财政困难问题比较突出。当前，国家实施的东北地区等老工业基地振兴战略，加大对解决“三农”问题的支持力度，特别是中央财政为缓解县乡财政困难制定出台的“三奖一补”政策，为吉林缓解县乡财政困难创造了极为有利的条件。因此，我们必须抓住机遇，创新机制把中央有关政策落实到位，切实缓解县乡财政困难。

抓住振兴东北老工业基地政策机遇，促进县域经济发展，增强县乡自我“造血”功能

县域经济不发达，县乡财政收入规模小、增长慢是县乡财政困难的主要原因。从吉林来看，县域经济结构单一，传统农业所占比重较大，县域工业不发达，对财政的支撑能力较弱。2004年，全省县级一般预算全口径财政收入与1994年相比，平均每年递增8.2%，大大低于全省（12.6%）和全国（17.6%）的平均水平。在41个县（市）中，地方级财政收入超过亿元的只有10个，超过2亿元的仅有1个。2003年，全省808个乡镇中，财政收入在10万元以下的乡镇有66个，超过500万元的乡镇只有70个。因此，缓解县乡财政困难，关键是要大力发展县域经济，做大县乡财政收入“蛋糕”，增强县乡自我“造血”功能。当前，国家实施的东北老工业基地振兴战略，为吉林加快县域经济发展提供了难得的历史性机遇。各级财政部门要以此为契机，紧紧围绕实施吉林老工业基地振兴战略，加快推进县域经济发展。坚持做大总量，优化结构的原则，大力加强项目建设，扩大招商引资，积极扶持中小企业和民营经济发展，进一步完善政策支持体系，为县域经济发展创造良好环境。从今年起，省财政将在以往政策的基础上，进一步加大对县域经济发展的支持力度。一是建立支持县域经济发展专项资金。对县（市）上划省的共享收入，以

2004年为基数,对超过一定比例的部分给予返还,作为县域经济发展专项资金。二是县(市)土地有偿使用收入省分成部分给予返还。省财政对从县(市)分成的土地有偿使用收入,扣除集中15%农业土地开发出让金后,其余以项目形式全额返还给县(市)。三是进一步调动县(市)招商引资的积极性。对县(市)通过招商引资等方式新建企业投产后增加的企业所得税收入,省财政将分享的40%部分全部返还给县(市),专项用于招商引资及重大项目贷款贴息。四是省财政用于支持经济发展方面的各项专项资金,在使用和安排上要重点扶持。五是除国家另有规定外,省、市(州)财政对下安排的专项拨款一律不得要求县(市)配套。六是清理各项行政事业性收费,取消不符合市场经济规则、不利于企业发展的收费项目,停止审批专门面向农民和企业的收费项目,减轻企业、群众、社会负担。

抓住加大“三农”扶持力度政策机遇,促进县乡社会事业发展,减轻县乡财政压力

县乡财政困难问题与“三农”问题密切相关。吉林41个县(市)中有26个是国家商品粮基地县,这些县乡政府承担着农业生产、农村经济和社会事业发展以及农民增收的重任,但由于现行体制下县乡财权与事权不统一,大部分县乡在上级财政给予大量补贴的情况下,也仅能维持人员工资和政府运转的最低需要,用于支持“三农”方面的支出十分有限,农村基础设施、义务教育、公共卫生和医疗防疫体系建设等各项事业发展严重滞后,欠

账较多,收支矛盾异常紧张,困难状况突出。因此,县以上各级财政加大对“三农”的投入,不仅是解决“三农”问题的需要,同时也有利于减轻县乡财政压力,缓解县乡财政困难。近年来,国家把解决“三农”问题放在更加突出的位置,不断加大“三农”的扶持力度,制定出台了一系列扶持“三农”的政策措施。吉林省作为粮食主产区,必须紧紧抓住这个有利时机,坚持“多予少取放活”的方针,认真落实好国家扶持“三农”的各项政策措施,为缓解县乡财政困难创造更加有利的条件。一是认真研究解决免征农业税和除烟叶外的农业特产税后县乡财政面临的新情况和新问题,切实管好用好中央财政转移支付补助资金。积极筹措资金,继续实施对种粮农民的直接补贴,增加良种补贴、农机具购置补贴,省级财政继续安排增产技术补贴。二是努力加大农业生产、农业科研和农村基础设施投入,设立农业产业化和小城镇建设专项资金,加快推进农业现代化和农村城镇化进程。三是妥善安排和落实好用于农村的各项公共事业支出,确保新增教育、卫生、文化、计划生育等事业经费用于县以下的比例不低于70%,让公共财政的阳光更多地照耀到农村。四是继续深化农村税费改革,积极开展农村合作医疗改革试点,完善农村义务教育体制,促进国有粮食购销企业改革,继续支持农村信用社改革和开展农业保险试点。五是结合推进乡镇机构改革,进一步优化乡镇格局,调整乡镇机构设置,大力整合乡镇站所,科学合理地核定县乡财政供养人员编制,切实减轻财政负担。

抓住“三奖一补”政策机遇,积极向下倾斜财力,进一

步提高县乡财政保障水平

中央财政出台的缓解县乡财政困难政策,对于促进吉林经济社会和城乡协调发展,进一步缓解县乡财政困难具有极大的激励作用。各级财政部门要进一步理清工作思路,加大工作力度,确保缓解县乡财政困难工作取得实效。首先,要采取有效措施,把“三奖一补”政策不折不扣地落实到位。按中央财政要求,建立严密的指标评价考核体系和监督机制,建立通畅的转移支付资金拨付渠道,确保国家给予的“三奖一补”资金按规定全部分配到财政困难县(市)。其次,要进一步向县乡倾斜财力,增强县乡自我发展能力。继续完善省以下财政管理体制,进一步减少省与县(市)共享收入省级分享数额,增加县(市)留用财力;加大对县(市)财政的转移支付补助力度,省财政在今后测算和分配一般性转移支付补助时,将适当提高县(市)的转移支付补助系数,进一步增加对县(市)的补助数额;采取激励措施和奖励办法,鼓励市(州)增加对所属县(市)的转移支付补助。第三,切实加强县乡财政管理,管好用好国家和省各项补助资金。全面实行“乡财县管乡用”管理方式,对乡镇财政实行“预算共编、账户统设、支出统拨、工资统发、采购统办”;严格确定县乡财政支出顺序,优先保证工资发放、基层政权正常运转和社会保障支出需要,再视财力可能安排其它经济社会发展支出;加强和规范县乡政府债务管理,全面清理县乡政府债务,建立健全规章制度,明确债权债务关系,针对不同的债务主体制定不同的偿还办法,增强县乡财政防范和抵御债务风险的能力。