

# 着力构建缓解

## 县乡财政困难的长效机制

○ 全国人大代表 山东省财政厅厅长 尹慧敏

县乡财政是整个国家财政的基础环节。缓解县乡财政困难，事关城乡统筹发展、“三农”问题解决、基层政权稳固和社会稳定，对于构建社会主义和谐社会，实现全面建设小康社会的宏伟目标，具有重大的政治、经济和社会意义。县乡财政困难的成因很多，解决这个问题，必须多管齐下、综合治理，建立标本兼治的长效机制。

### 建立促进县乡经济发展的激励机制

支持县乡经济发展，壮大县乡财源，做大县乡财政收入“蛋糕”，是缓解县乡财政困难的根本出路。关键是要创新机制，提高县乡经济自我发展的能力，调动其加快发展的积极性。一是要按照“促强扶弱、分类指导”的原则，完善财税政策扶持体系。工作的重点要放在财政困难县，特别是经济欠发达地区的财政困难县，要通过资金倾斜，解决其“运转和吃饭”的问题。对经济基础好、财政实力强的县，也要加大政策支持力度，为其创造良好的环境，鼓励其加快发展。只有这些经济强县的发展水平提高了，贡献能力增强了，才能为困难

县解决财政问题创造更好的条件。山东省通过实施“促强扶弱”战略，在重点扶持30个经济欠发达县的同时，采取下放经济管理权限、放宽收入分配政策等措施，加大对30个经济强县的扶持力度，大幅度提高了这些县乃至全省的财政实力。二是要建立有利于调动县乡两级发展积极性的激励机制。在经济条件下，支持县域经济发展，不能再像过去那样直接投资上项目，而是要把重点放在增强县乡两级自身的“造血”能力和调动各方面加大投入的积极性上。一方面，通过支持建立中小企业信贷担保机构，完善中小企业融资体系；加大基础设施建设投入，促进社会事业发展等，优化经济发展的软硬环境，调动民营经济和外来投资者增加投资的积极性。另一方面，改进转移支付办法，建立激励性转移支付制度，将转移支付额与地方税收增长挂钩，调动地方加快发展的积极性。同时，在切“蛋糕”上，要通过调整税收分配，多留一些“活水”给基层，调动县乡做大“蛋糕”的积极性。山东省这两年对经济欠发达县通过实行所得税、营业税省分成部分增长返还政策，有效调动了各地加快发展的积极性，取得了

很好的效果。三是要加强对县乡经济发展的调控和引导。现在有的地方招商引资搞得很红火，但税收都减免返还了，财政投入很多，收入却增加很慢，前期投入再加上环境污染，政府得不偿失。这种无效益甚至负效益的“买卖”，必须引起注意。要严格税政管理，并加强对各地财政收入占生产总值比重的考核，把各地经济发展的重点引导到调整结构、提高效益、增加税收收入上来，实现财政经济的良性循环。

### 建立减人、减债、减支的激励机制

财政供养人多、债务负担重，是导致县乡财政困难的两个重要因素。缓解县乡财政困难，必须加快综合配套改革，下决心解决好这两个问题。第一，要建立财政激励机制，调动县乡两级深化配套改革，精简机构和财政供养人员的积极性。要进一步完善转移支付制度，建立省、市转移支付与县乡精简人员努力程度挂钩的奖惩机制，调动县乡减人节支的积极性，切实精简机构和人员，减轻基层财政负担。第二，要严肃财经纪律，控制新增债务。对经济欠发达的县乡，特别

是债务负担较重的县乡，可按照上管一级的办法，上收举债权，坚决杜绝县乡超越财力可能靠举债搞“形象工程”、“政绩工程”的现象。第三，完善偿债机制，逐步化解现有债务。对存量债务，可以在摸清底数、明确责任的基础上，通过债权债务置换，资产、资源盘活变现等方式逐步清偿。债务风险较重的地方，可采取上级财政帮一块、县级财政筹一块的方式，建立偿债准备金，努力压减县乡债务规模，防范财政风险。

### 规范县乡两级的 事权、财权配置

当前的县乡财政困难，在很大程度上是由于县乡财权与事权不对称造成的。承担的事权多而财力少，财政收支矛盾必然会比较突出。因此，缓解县乡财政困难，还必须在完善财政体制上狠下功夫。一方面，事权配置要适当向上集中。目前，农业、农村义务教育、农村公共卫生、计划生育等关系社会发展稳定大局的重点支出都要求法定增长或刚性增长。尽管各级对此也给予一定数额的补助，但总体上看，这些支出的大头仍然是由县乡财政负担，超出了现行体制下县乡财政的承受能力。随着农村税费改革的逐步深化，乡镇财政收入大幅度减少，这个问题更加突出。在这种情况下，为解决农村中小学教师工资欠发问题，中央提出将农村中小学教师工资上划县级管理的要求。经过几年的努力，这个目标已基本落实到位，欠发教师工资的问题得到较好解决。下一步，关键是要总结教师工资上划的经验，尽快把农村义务教育、公共卫生、计划生育等事业费支出，以及乡镇离退休人员、编制内行政、事业人员的

工资等，在逐步上划县级管理的基础上，建立中央、省、市、县分级合理负担的体制。另一方面，要结合事权调整，理顺各级政府间的财权配置。进一步调整中央与地方、地方各级政府之间的分配关系，加大对县、乡的转移支付力度。在税种划分上，地方小税种大部分应放到县乡，与经济发展直接相关的增值税、所得税等主体税种，应逐步提高县乡的股份比例，形成财权与事权相统一的财政体制。

### 积极创新县乡 财政管理模式

一是推进预算改革，统筹安排县级财力。对于财政比较困难、预算内资金紧张的县来说，编制综合预算，统筹安排预算内外资金，十分重要和必要。要结合收支两条线改革，把所有政府性资金纳入财政盘子，从收入到支出，每个环节都要实行精细化管理，更好地发挥政府资金的整体功能。要按照“先吃饭、后建设，先重点、后一般”和

集中财力办大事的原则，合理安排县乡财力，确保工资发放和重点事业发展。二是加快支出改革，提高资金使用效益。要加快事业布局调整，打破部门界限，实现优势互补。对财政拨款建设的信息网络、大型仪器设备、办公用房及机关车辆等，实行“一家购置、数家共享、市场运作”的方式，实现县域内公共设施和资源共享。大力压缩一般性支出，全面实行公用经费“核定标准、包干使用”办法，运用改革的手段节约财政资金，提高支出效益。三是大力推进“乡财县管”。为简化管理层次，提高管理效率，规范收支秩序，对财政收入规模小、经济欠发达的乡镇，要撤销乡镇国库，由县财政统一管理其财政收支。四是夯实管理基础，加强监督检查。为控制县乡财政供养人员的过快增长，随时掌握县乡工资发放情况，应建立财政供养人员基础信息数据库，实现财政、人事、编制等部门的信息共享，切实加强对财政供养人员和基层财政运行状况的动态监控。

