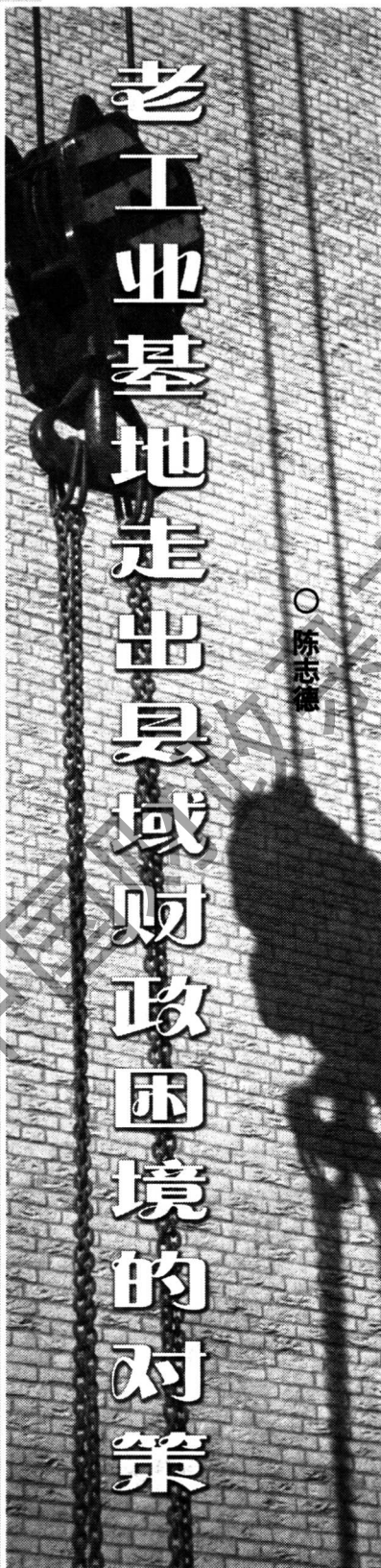


单一的失地农民为培训目标。使部分农民获取了一技之长，增加了就业机会。利用农民到劳动就业服务所进行求职登记的机会和为企业招工的机会向他们讲当前就业竞争的形势，从而使农民对政府的就业工作有一个正确的理解，说明政府花费人力、物力、财力来推动此项工作的目地和意义。

——加强横向联系，为农民创造更多的就业机会。马驹桥镇劳动就业服务所积极与亦庄开发区劳动就业中心和次渠劳动就业服务所联系，主动与用工单位接洽，哪里企业有用工，劳动就业服务所的工作就延伸到哪里，为农民创造更广阔的就业空间。

——出台相应的政策，确保本地劳动力优先就业。通州区党委政府要求在招商引资中，要把优先解决本地劳动力就业原则写入协议；出台文件规定凡投产企业，在招收新工人或置换新工作岗位时，必须到各镇劳动就业服务所进行申请、登记，为当地农民提供了更多的就业机会；引进的项目或企业，若用本地劳动力多，可以在房屋租金和土地出让方面给予企业一定优惠和照顾，以此吸引企业更多的使用本地劳动力。

——跟踪企业使用本地工的情况。马驹桥镇引进的企业大部分是民营企业或个体企业，而富余劳动力又多数在原国营、集体、乡镇企业工作过，对民营企业的管理有不适应的地方，因此双方产生矛盾和纠纷的可能性比较大。对此镇劳动就业服务所一方面帮企业招工，另一方面跟踪调查，随时掌握企业使用本地工的情况。



◎ 陈志德

随着国家老工业基地振兴战略的逐步实施，东北老工业基地经济发展呈现出强劲增长势头，综合实力显著增强。但不容忽视的问题是县域财政的状况并未改观。

吉林省目前县域人口占全省的70%，土地面积占全省的94%，而完成GDP仅占全省的50%，2003年县级财政收入约40亿元，仅占全省地方级收入的26%，人均财政收入仅相当于全省平均水平的36.6%，县域财力严重不足。从1994年到2002年吉林省县级地方财政收入大约每年平均增加2.5亿元，而财政支出平均每年增加8.7亿元，财政收入的增加远滞后于其支出的不断扩张，且财政支出中刚性支出和中央指定项目支出的比重越来越大，使原本产业结构比较单一的县级财力捉襟见肘，绝大多数县市的财力仅够维持“吃饭”，根本拿不出财力搞建设，制约了县域经济的发展，致使工资欠发时有发生、财政负担日益沉重、财政风险日渐加剧。

应该说，以分税制为基础的分级财政管理体制，带有制度创新性质，初步理顺了中央与地方之间（主要是中央与省级之间）的财力分配关系。然而必须看到，这些年对省以下财政体制的完善进展缓慢，对县乡政府的财力问题很少顾及，财政运转困难。具体主要表现为以下三点：

（一）财力集中导致“钱在上、事在下”、“权在上、责在下”问题。我国实行分税制的目的之一是扭转过去中央财政收入占全部财政收入比重过低的局面，这一取向是正确的，而且收到了成效。但这种取向被盲目推广和延伸，形成了省、市层层集中资金的思维逻辑，而且在资金层层向上集中的同时，基本事权却有所下移。特别是县乡两级政府，履行事权所需财力与其可用财力高度不对称，造成县乡两级赤字不断增

长。而且县、乡两级政府所要履行的事权，大都刚性强、欠账多，所需支出基数大、增长也快，无法压缩。如九年制义务教育，该项支出有法律依据，此外由于人口规模扩张较快和相关支出因素价格上升较快，所需资金膨胀更快。县、乡还要承担一些事先未预测到的事权。按照事权划分规则，区域性公共物品由地方相应级次的政府提供，地方财政同时还要在一定程度上支持地方经济发展。县、乡两级政府，承担着繁重、具体的政治责任和经济责任。在这种背景条件下，亟需在明确各级政府合理职能分工和建立科学有效的转移支付制度的条件下，使基层政权的事权、财权在合理化、法治化框架下协调。职责与财力对称，这本是“分税分级”财政体制的“精神实质”所在，一旦不能落实，则成为基层财政困难的重要原因。

(二) 政府层级过多，基层来源无着，分税制体制中县域无税可分问题亟待解决。实行分税制财政管理体制要求政府间的财政资金分配采用税种划分方法。我国目前有五级政府，是世界上主要国家中政府层级最多的国家。我国现行税种有28个，和其它国家比，为数不算少。然而这28个税要在5级政府之间划分，却是世界上其它国家未曾遇到

的难题。这一架构使县乡政府在收入划分方面得不到最低限度的财力保证。目前县乡两级财政几乎没有主税种，主要是靠与上级分享税收的“小头留成”。

(三) 财政困境致使地方政府行为扭曲。作为一个行政管理权高度集中的国家，中央保持适当的集中控制是应该的，但随着体制的逐步到位，应给予地方一定的“因地制宜”的弹性空间。但现实中基层政府事权重、收入筹措能力弱，收支矛盾突出。财政困难致使一些地方政府行为扭曲，他们不由自主地对那些能增加自身收入的事情平添了兴趣，而对于公共目标淡漠起来。对于上边，不论是什么专项资金，都要先动拿来发工资的心思；对于下面，不论是企业、公司还是工商业户，都要尽量多收税费，甚至不惜巧立名目搞罚没。

要缓解县乡财政困难，必须对地方财政体制进行改革，当前应从以下两个方面着手：

(一) 借鉴浙江模式，减少政府层级和财政层级。我国宪法规定五级政府，但按这样的架构，各级政府如都要求有自己稳定的税基，都能够按照分税分级的框架来形成财力分配，那么至少到乡一级就不会有稳定收入来源以形成分税体制。虽

然近年来曾做过建设乡财政的努力，但从实践情况看，乡级金库的建立在大部分地区不具备可行性，乡财政一直是很不完备的。而且，目前很多地区税务、金融、工商等管理系统已按经济区划而不按行政区划设置基层机构。因此有必要改革现行地方政府层次，即将现在的省、市(州)、县(市)、乡体制改为省、市(县)体制，由市管县改为省直接管县，撤消乡级建制，改为县政府派出机构。同时实行主税种分级制，建议中央合理划分税种，确保县域财政有稳定来源。根据我国实际情况，应实行消费税归中央，增值税共享，营业税归省，财产税归县级的体制，放手发展县域经济，增强县域财政实力。如浙江省近几年经济发展迅速，其县域经济占全省GDP的70%，据研究，浙江这一经济增长格局的形成与其实行“省管县”财政体制有很大关系。在这种模式下，地区一级(市)财政只对省财政有结算关系，且预算内财政收入仅限于地级政府所在市，而与行政辖区内的县(市)没有对应的财政结算关系。省直管县，减少了地级市这一中间层级，县能够拿到更多财政收入，有利于统筹城乡发展，解决三农问题。同时，省里也可以集中更多的财力，增强宏观调控能力。

(二) 乘中央振兴东北老工业基地东风，大力实施县乡级机构改革。根据县域经济工作需要，撤消乡级建制，变为县级派驻机构，将目前由省条条管理的地税、工商、质检、药监等改为省县双重领导，即政策与业务管理以条条为主，人员管理以地方为主，使之能更好地为当地经济发展服务。大力精简机构，减轻财政负担，使政府职能到位、效率提高，真正转变作风，促进经济发展，“做大蛋糕”，培养可靠财源。

(作者单位：吉林省财政监督检查局)

