油厂和沥青加工厂，全部达产后年可实现产值38亿元，利税2.5亿元。

3、借资源优势引资。蓬莱是全国第三产金大县，黄金年产量15万两，黄金工业多年来一直是蓬莱市经济发展的支柱，针对黄金行业的发展走势，蓬莱市制定了开采与加工并举，重点发展以黄金为原料的精深加工业，开发高科技新材料的发展战略。2001的APEC投资博览会期间，与台湾、韩国、香港等地企业签订了3560万美元的黄金加工项目。其中蓬莱黄金集团与香港大业珠宝集团开发铂金、黄金深加工项目，总投资1200万美元，年实现销售收入4.2万元，利税3780万元。围绕发展黄金加工业，蓬莱市在已有黄金地表工业园的基础上，又新建了一个占地800亩的黄金新园，重点发展新材料为主的加工项目。

蓬莱石灰石和火山灰资源丰富，拥有水泥生产线38条，年生产能力达300多万吨，过去由于规模小，生产方式落后，直接影响了蓬莱旅游城市的形象。为提升这一传统产业，蓬莱市依托资源优势，引进了菲律宾康达水泥股份有限公司，独资9000万美元建设回转窑水泥项目。首期工程三年内建成年产150万吨的新型回转窑水泥生产线，年可实现销售收入4亿元，利税7000万元。

蓬莱是国内为数不多的优质葡萄产区，为了发挥这一资源优势，从1999年开始，蓬莱提出以建设“名酒城”为目标，广泛吸纳国内外酿酒企业。目前，全市已形成年产白酒2万吨、葡萄酒4万吨、啤酒13万吨、饮料2万吨的生产能力，全部达产后，可创利税3亿元。

蓬莱海岸线长达86公里，全市水产品总量达37万吨。立足水产品优势，争取北京水产品总公司上市资金，在外向型经济开发区兴建占地460亩的海洋食品工业园，吸纳投资2.5亿元，项目全部按欧盟标准建设，年加工能力1.5万吨，产品50%外销，达产后，年产值可达7亿元，利税5000万元，出口创汇5000万美元。

（作者单位：山东省蓬莱市财政局）

县乡财政困难原因及对策

○谭娅

目前，很多地方的县乡财政收支矛盾突出，已严重影响了地方政府的正常运转，影响了地方经济的发展，亟待采取相应对策加以解决。

笔者通过调查发现，当前的县乡财政问题，主要反映在以下方面：一是预算内财力紧张，收支缺口较大。二是不少乡镇工资支出占财政支出的比例都达到80%以上，办公、事业经费明显不足。三是欠发工资问题突出。四是债务包袱沉重，已成为当前县乡财政的棘手问题。县乡财政困难，难以满足基本公共支出需要，便会引发各种“搭车收费”和乱收费行为，这不仅会扰乱正常的社会分配秩序，加重企业和农民的负担，而且会降低公共服务的质量和效率，危及基层政权的稳定。

县乡财政困难是多方面因素共同影响的结果。具体分析，有以下几点：

1、经济发展不快是县乡财政困难的根本原因。从县乡经济发展现状看，除沿海地区和地处大中城市市郊的县乡外，大部分县乡经济是以传统农业为主，财源单一。农产品价格持续低迷，增产不增收，严重挫伤了农民种田的积极性，农村弃田抛荒现象较严重，农业的税源萎缩。很多产粮区都处于“粮食大县，工业小县，财政穷县”的状况。

2、体制因素使县乡财政实力进一步削弱。一是现行分税制财政体制下，县乡财政收入增量的相当一部分被上级财政拿走，县乡财政实力受到削弱。同时，分税制体制的不规范使“分税、分级、分管”的体制格局难以形成，好收的税种、大额的税种上级财政可以上划或共享，留给县乡的往往是零星税种，征管难度大，结算复杂，县乡实际可用财力增长难度大。二是预算资金调度不畅。现行省以下财政体制一般采取省对市、市对县调度预算资金的办法，省级财政对县级财政的资金调度多了一道中间环节，不但易产生层层集中财力的弊端，而且使资金调度时间滞后，预算资金不能及时、足额到位。三是分税制后税务部门实行垂直管理，县乡政府、财政对税务部门缺乏有效的监督、制约机制，肢解了地方财政职能。四是在非税收入方面，上级政府或部门通过调整相关政策，实行“条条”管理或比例上交等形式，把一部分县乡政府财力变为上级部门财力。

3、机构改革、人员分流不到位，县乡财政供养人员有增无减。县乡机构过多，供养人口膨胀，使财政背负了沉重的负担。调查中发现，越是经济欠发达的县乡，财政供养人员过多、增长过快的矛盾也越突出。财政供养人员增长明显快于财政收入增长，财政增收部分基本上被新增人员吃掉了。

4、上级出政策，县乡财政拿钱的规定过多，使县乡财政在财力安排

中国财政杂志社

上处于被动局面。近年来国家出台的一系列增支政策超出了地方财政的承受能力。像科技、教育、农业、卫生等方面的投入占财政支出的比重都有明确的规定，给本已“捉襟见肘”的基层财政带来了很大的压力。

5、政府对债务管理失控，形成财政偿债风险。目前，县乡级债务中相当一部分是由于“政绩工程”和“达标升级”过多过滥造成的，不管财政是否办理了借款手续或履行了担保手续，到期不归还，上级财政就直接从预算调度资金中扣还，直接将风险转移到县乡财政。

要解决县乡财政的困境，需要各方面共同努力，通过调整体制、完善政策、强化管理等综合手段的运用，使县乡财政早日摆脱困境。

1、因地制宜发展县乡经济，促进经济增长，培植和壮大财源。要从县乡实际出发，充分发挥自身优势，做到宜工则工、宜农则农，形成各具特色的经济发展之路。一是多途径盘活国有企业，提高企业竞争力。二是调整农村经济结构，增强农村经济发展后劲。走农业产业化道路，因地制宜发展依托城市的城郊农业、依托交通的国（省）道农业、依托优势的基地农业。如湖南永兴县注重根据自身特点增强经济实力，永兴冰糖橙、永兴四黄鸡、莲藕开发都已培育出各自的龙头企业，2001年为当地提供财政收入达350万元。对现有乡镇企业，能救活的要从机制改革入手；不能救活的，或关闭、或拍卖。允许并引导农民进城创业、就业，从事非农产业，以解决农民就业不足问题，保持社会稳定。三是积极推动非国有经济的发展。民营经济在县乡经济中的地位正在逐步提高，也是县乡经济发展的着力点，必须从政策、资金、服务等方面大力支持民营经济的发展。四是加速发展第三产业，培植新的经济增长点。加快发展交通运输业、邮电通讯业、旅游、房地产及其他生产生活服务业，既可克服对县级地方整体经济增长的许多“瓶颈”制约，改善投资环境和居民生活条件，创造更多的就业机会，又可大量增加地方财政收入。

2、深化财政体制改革，提高财政运行效益。一是完善分税制财政体制及相关制度，规范预算内外收入管理级次。税收级次要按财权与事权相统一的原则，合理划分。按照“一级政府一级财政”的原则，进一步完善县乡两级的财政管理体制，调动两级政府理财积极性。加大税收征管力度，坚持大税、小税一起抓。非税收入应按属地原则由县乡征收后按级次上解。二是逐步建立规范的政府间转移支付制度，增强资金分配透明度。增加省对下的转移支付资金，充分发挥省一级调节县域之间财力均衡的功能。三是规范预算资金调度。改革财政预算资金调度办法，减少中间环节，由省级财政直接对县（市）财政调度和结算。不得随意从预算调度资金中强行代扣有关借款。四是实行综合财政预算。进一步加强预算外资金管理，对政策允许的收费，推行“收缴分离”，实行规范化财政管理；对罚没收入严格执行“收支两条线”。在此基础上，将各单位的预算内、外收入统一纳入综合预算范围，统筹运用预算内外财力，缓解财政困难。

3、加大机构改革力度，减轻财政支出压力。县乡财政供养人员过多，与其财力状况不相适应，到了非改不可的地步。进行地方政府的机构改革，转变政府职能，精简机构，尤其是合并乡、镇及村级机构，调整基层教育布局，走集约化办学路子，压缩人员、减少开支，是减轻企业和农民负担的一项主要措施，也是缓解县乡财政的主要出路之一。

4、消债减负，化解财政债务风险。对乡镇村级债务，可通过清收欠款、盘活闲置资产、对生产性资源进行开发性经营等方式还债。对县级债务，无论内债外债，都要分清还款责任，谁借款谁还，不能把还款任务全部落在政府头上。在消债减负的基础上，要进一步规范政府债务的管理，建立政府债务管理责任制，强化约束机制。

（作者单位：驻财政部监察局综合室）

中国财政杂志社

江苏省金湖县各乡镇积极开展形式多样的农税宣传活动，较好地提高了广大农户的纳税意识。图为该县金北镇农税宣传员利用逢集日，向过往群众发放农税宣传资料。

华 飞　卢海干　摄影报道