



县级财政困难 剖析及对策

○黄 然



县级财政是组成我国国家财政的基础环节,但目前,县级财政已成为最困难的一级财政。关于这一困难的基本状况,大致可从以下三个方面来加以描述。

第一,县级财政困难是一个长期存在的问题。最明显的表现就是,由县政府及其所属机构提供的公共服务水平长期偏低,在县级政府所管辖的广大农村地区,教育、卫生、福利、公共安全等基本公共产品的供应非常不足。

第二,县级财政困难是全国都

存在的一个普遍性的问题。根据有关部门统计,1990年县级财政单位为2356个,其中亿元县133个,占5.6%,一般县928个,占39.4%,补贴县1295个,占55%。自八十年代中期以来,因收不抵支而出现赤字的县的数量不断增加,1990年,全国出现赤字县1091个,1991年增至1216个,近几年仍呈进一步蔓延之势。就全国总的情况来看,并不仅仅是补贴县才出现赤字,有相当一部分亿元县和一般县也出现收不抵支,而有些补贴县和一般县,虽然没有出现赤字,但人均财政收入和人均财政支出的水平都非常低,这些县只是在很低的公共服务水平下才实现了公共收支的平衡。与此同时,几乎所有的县乡政府都曾采取过非税形式向社会集资、摊派和收取服务费用,以弥补正常收入的不足。有些县因自身收入能力小,上级补助又不足以弥合其基本收支的缺口,经常不能按时发放教师和国家公职人员的工资。

第三,县级财政困难日益加重

的形势,是在有关经济背景逐渐好转的情况下出现的。改革开放以来是我国经济增长最快的时期,1979—1993年,我国经济增长的年平均速度达9.3%,作为县级财政重要基础的农业和乡镇企业均获得了较快的发展。与此同时,在市场化改革的进程中,中央财政集权的程度逐渐被削弱,在1981—1985年间,中央财政的集中率(即政府直接支出总额中中央政府所占的比重)平均为48.8%,到1986—1990年间,则降为39.6%,1991—1994年间,再降到36.5%。地方的财权逐渐扩大,地方财政收支占国家财政收支的比重逐渐上升。这种形势应该有利于县级财政可支配财源的增加和财权的扩大,有助于县级财政状况的改善,而县级财政的实际情形却相反。就在这一时期,县级财政的收入增长速度远远落后于支出增长的速度,支大于收的困难变得越来越严重。根据有关部门统计,1985—1991年间,全国县级财政的总收入由398亿元增加到558亿

元,增长了40.2%,县级财政收入占全国财政收入总额的比重由21.4%下降到15.5%,降低了5.9个百分点;同期,全国县级财政支出总额由425亿元增至768亿元,增长了80.7%,占全国财政支出总额的比重由23.1%下降到20.1%,下降了3个百分点;县级财政支大于收的差额在1985年为27亿元,占县级财政收入总额的6.78%,而1991年则为210亿元,占37.6%。

分税制改革推行以后,中央财政与省级财政之间的分配关系已作了新的调整,但省、市、县、乡这几级地方政府之间的财政分配关系还在进一步调整的过程之中,总趋势是:中央财政收入占全部财政收入的比重重要提高,在财政收入增量的分配中,中央、省、市级政府将依次分取较大部分,县级财政虽也可以在剩余的收入增量中,比乡级财政分取更多的份额,但这对于县级财政收入增长的刺激是有限的。与此相对应的县级财政支出责任却并未得到明显的减少和控制,相反,地方公共产品需求不断增长的还越来越大。所以,县级财政的收支困难不断加剧的趋势将仍然难以遏止。

县级财政长期发生困难的原因,一方面主要是县级财政所依赖的经济基础薄弱,同时经济改革也给县级财政带来了一些新的减收增支因素。另一方面是县级财政收入资源普遍不足以承担相应的支出责任。县级财政拥有可支配收入资源的多少,并不仅仅取决于其自身的直接收入能力,它最终要取决于全部收入资源在各级政府间如何分配。收入资源在各级政府间分配的主要依据是各级政府所承担支出责任的大小。原则上讲,财权和事权要相称,收入资源和支出责任要匹配。县级财政的收支关系长期紧张,并在近几年出现了普遍收不抵支的严

重现象,表明县级财政的可支配收入资源与其所承担的支出责任之间是不对称的。

如果说县级财政支出需求的迅速扩大,与近几年的经济体制改革和经济发展有直接联系,那么,导致县级财政的收入资源普遍不足以承担支出责任的关键原因还在于体制,在于决定县级财政的职能、地位和收支关系的有关制度。基于此,笔者认为,要解决县级财政所面临的困难,需要做好两方面的工作:

(一)改进有关的制度安排,对县级财政的职能、地位和收支关系作出更合理的界定。

首先,应在正确界定政府职能的基础上,进一步明确划分各级政府的事权,根据事权确定财权,摒弃主要按基数法确定收支的传统方式,在资源和责任之间建立起一种良好的对应关系。

其次,应在制度上保证县级财政的相对独立性。县级财政是我国财政体系中比较特殊的一级财政。它直接面对我国最落后的地区、最落后的产业和最大多数的人口,其所肩负的任务既复杂、又繁重。一方面,它要保证向境内分散居住的众多人口提供教育、卫生、公共安全和福利等基本的公共服务,另一方面,还要为支持农业生产而提供农业基础设施的建设、农业技术推广、农用生产资料的组织供应等服务,同时,还要为农村非农产业的发展 and 城市化建设提供信息、资金、较高水平的基础设施和其它必要的公共服务。因为历史和现实的种种原因,不同县的自然条件和经济发展水平有很大差异,它们各自的财政收入能力不一样,财政支出的方向和侧重点也很不相同。考虑到县级财政的这些特点,从制度上赋予县级财政较大的自主权,保证其具有相当的独立性,是非常必要的。

再次,应逐步建立一套规范的转移支付制度。转移支付制度的基本目标是要实现财政收支的纵向均衡和横向均衡,在当前这一制度的首要目标应该是:保证向包括最贫困的农村地区居民在内的所有居民,提供最基本的公共服务。应该通过转移支付制度来保证贫困县的基本开支,并以一定的资金力量帮助这些县开辟财源,提高收入能力。

在目前以及今后的一个相当长的时期里,农村地区经济发展的成就如何,对中国现代化的进程有着至关重要的影响,而县级财政所提供的服务质量和支持力度,则对农村经济的发展有着至关重要的影响。对于县级财政的地位和作用,应该从这一高度来加以重新认识和界定。

(二)县级财政自身也要转变职能,拓宽开辟财源的思路,提高自身的收入能力。

县级财政的主要经济职能是为经济建设提供服务,而不是直接进行经济投资。财政收支状况能否改善,关键并不在于财政直接投资的多少,而在于实现社会总投资的多少。县级财政的财力总是有限的,没有很多资金可供政府进行直接的经济投资,若过多地进行直接的经济投资,必然加剧资金紧张的程度,影响公共服务的质量。而且,政府非公共产品方面的直接投资还会排挤非政府投资,这实际上不利于社会资源的充分利用和资源配置效率的提高,不利于社会总投资的扩大。

县级财政改善自身状况的努力,重点应该放在为县域经济发展提供服务上,通过提高服务质量来改善内部投资环境,在广泛动员内部经济资源的同时,积极吸引外部投资,促进县域经济的发展,提高自身的收入能力。

(责任编辑 江正银)