

县财政赤字 的成因及对策

●左俊

近几年来，伴随着县级经济实力的不断增强，县财政平衡状况却每况愈下。继1982年我省的贵池、阜阳、临泉三县发生272万元赤字后，县财政赤字犹如一种瘟疫蔓延到全省2/3的县，1987年累计赤字额将近2亿元。持续居高不下的县财政赤字严重削弱了县政权对县经济、社会、科技事业发展的组织和调节职能，也成为中长期县财政平衡中不稳定因素。我省县财政为何大面积赤字而且日趋增大呢？最近我们通过调查分析后发现，造成县财政赤字的原因主要有五个方面。

一、县财政承受能力极其薄弱。县财政是国家财政体系中的中下层次财政，对农业的依附性较强。然而农业创造的国民收入远不及第二、三产业，而且现行的低负担、稳定负担的农业税政策，使农业增产财政不增收或增收不多。工业虽有一定的规模，但基础薄弱，效益低下，远不能左右县经济发展形势，成为县财政的支柱财源。薄弱的县级经济实力，导致财政收入与县人口规模极不相称，人均收入低。据1985年统计，我省县级人均财政收入25.72元，在上海经济区四省一市（不包括福建省）中，位居倒数第一，比江西还低9.94元。由于人均收入水平低，县财政自给率也相当低，收支倒挂悬殊，至今仍有相当一部分县依靠上级财政给予定额补贴和其他各种形式的补贴，以解决资金缺口。县财政以其微弱的弹性应付来自各方的刚性支出，承受能力十分有限，稍有不测，便会打破财政平衡。

二、县财政收入增长缓慢。我省县财政1977年~1982年五年间，收支增长之比为1:1.2；而1982年

—1987年五年间为1:1.44，前后两个五年之比值差距拉大24%。财政收入之所以增长缓慢，一是新增国民收入的分配发生了变化。近几年来，随着经济体制改革的全面推进和逐步深化，工资、物价和银行信贷等分配杠杆参与国民收入分配的份额逐年增大，不同程度地挤占了一部分财政收入，财政占新增国民收入的比重逐年降低。二是县财政可用资金分配渠道增多。因县财政在国家财政体系中处于中间层次，与上下左右都有密切关系。在财政利益分配上既要照顾中央的大局，确保中央借款；又要考虑调动区乡一级财政增收节支的积极性，提高区乡财政超收分成的比例，使县本级财政可用资金一部分转移给区乡财政和中央财政。三是财源流失严重。从主观上讲，一些县受藏富于乡镇、藏富于企业的影响，片面理解“放水养鱼”“养鸡下蛋”等理财思想，不顾县财政承受能力，很多财源该收未收。从客观上讲，县内财源零星分散，征收难度大，税收流失多，跑冒滴漏现象比较普遍。

三、财政支出增长过猛。主要表现在两个方面：

（一）“吃饭”钱猛增。近几年来，县财政因落实政策，民办教师转正，接收大中专学生、部队转业干部，公检法司、工商、税务、乡财政扩编以及增加其他非常设机构，使财政供给人数增长较快，据统计，每年每县增人近200人；此外，随着零售物价不断上升，“吃饭”的标准也有所提高。在县财政支出中，除了职工基本工资比原来提高外，还增加了粮价补贴、菜篮子补贴、洗理费、书刊费等等。

（二）财政支出范围扩大。一是新增支出因素增多。近几年来，中央和省财政为了支持配合各项改革，促进各项事业发展，稳定人民生活水平，相继采取了许多增支措施，而且规定不允许进支出包干基数，加重了县财政压力；二是为上级主管部门有关项目配套支出增多。县以上各主管部门往往从各自的局部利益出发，在资金的投放和使用上，普遍在搞钓鱼办法。由于县财政支出包干范围中没有这些项目的支出，从而增加了县财政的财力负担。此外，近几年来，各县从本县的角度考虑，或多或少地在包干范围以外安排了一部分支出，非包干范围内支出有所增加。

四、统收统支时期潜在的矛盾加剧了县财政平衡的难度。在统收统支时期，由于受“左”的思想影响，我省各级财政为了贯彻和体现财政收支要坚持收支平衡，略有结余的原则，一方面千方百计增加财政收入；另一方面，不惜以砍掉一些必要支出为代价，大力压缩支出，造成收入基数偏高，支出基数偏低。而在实行分灶体制后，各县为了解决过去遗留的问题

和潜在的矛盾，一方面统一执行国家的一系列减税让利政策，扶持生产发展，培植财源，一方面又安排了一些带有还欠帐性质的支出，加之近年来支出的正常增长，财政收支实际普遍比开始实行分灶体制时制定的收支基数高出几倍，但近年来财政定额补贴却一直没有大的调整。无疑给县财政平衡带来了一定影响。

五、自然灾害频繁，不同程度地加剧了县财政困难。我省大部分县都是以农业为经济主体，经济发展受自然条件影响较大，抵御自然灾害的能力弱。近几年我省自然灾害频繁，非涝即旱，这不仅直接或间接地影响财政收入，而且修复水毁工程，房屋、交通设施等等也扩大了支出。

综上所述不难看出，造成县财政赤字的原因既有主观的，又有客观的，既有内因，又有外因。因此县财政赤字问题绝非财政一家所能解决，需要条条块块的通力合作，有计划、有步骤地综合治理。总的指导思想是：中央财政应该在政策上确保县政权实现其职能的资金需要，为充分发挥县财政的职能作用提供前提条件；省财政在资金、体制、管理上给县财政创造良好的环境和条件，扩大县财政的财权和自主权，同时严格各级预算约束，促使县财政建立起一套自我平衡、自我约束机制和生财、聚财、用财机制。

一、适当提高县财政的积累水平。县财政担负着保障一部分县国民经济建设和各项事业发展的资金供给的重任，它不仅仅而且也不应是单纯“吃饭”财政。但我省大面积县巨额赤字已雄辩地说明，县财政从国民收入中集中的财政资金，除了保现有非物质生产部门人员的工资等必不可少的支出外，已不足以保证县社会事业发展的基本需要。稳定或提高县财政收入占国民收入的比重势在必行。建议中央在近几年内，不能再开无源之水的减收增支的口子，以稳定县财政积累水平；同时采取适当地集中财政收入的政策或手段，提高县财政积累水平。

二、调整工农产品比价，给农业县以应得财政利益。县经济主体是农业和围绕农业而发展的第二、三产业，农副产品价格对县财政状况有着举足轻重的影响。从目前看，工农产品剪刀差越拉越大，农业县价值外流严重，调整农副产品价格势所必然。考虑价格改革牵一发而动全身，建议中央可在基本不提高农产品价格总水平的前提下，依据农村产业结构调整规划，实行结构性价格调整。处理好农副产品价格和支农工业品价格的比价关系。切实扭转目前工业品价格增长过猛、农副产品价格增长缓慢的状况，给农业县以更多的财政利益。

三、扩大县财政自主权。目前县政权之所以没有形成一个既有动力，又有明显效果的自我平衡约束机制，关键在于县财政自主权和财权过小，没有相对独立性。因此建议：①赋予县财政在其所属范围内推行自己的切合实际的财政政策的权力，县财政可根据本地的情况、发展战略等决定本地区财政收入的范围数量以及财政支出的标准和方向。在分税制体制尚未真正实行的条件下，省对县可先比照这种体制试行，把一些零星财源集中权交归县财政。②下放财权。省和地市对县级各种比较稳定，经常性的专项补助和周转金，改变戴帽下达，指定项目、条条管理的办法，将其切块下放到县，使县具有统筹安排调剂使用的自主权。

四、改革和完善县级预算管理体制。现行预算体制，经过几年来的实践证明，成绩是肯定的，但也存在不少问题。突出表现在县财政超收县本级所得好处不大，迫使下边钻体制的空子。较普遍的做法是，县本级在完成了上级下达的收入任务，留足了企业和区乡的收入后，能超也不超。针对这种情况，为了充分调动县财政挖掘收入潜力的积极性，我认为可针对不同类型的县，采取三种不同体制：（一）对财政上缴县实行“包死基数、递增包干”的办法，鼓励一部分县先富起来；（二）对收支基本平衡的县，可实行“大包干”的办法，让其自我发展，自求平衡。（三）对财政补助县逐步实行递减包干的办法。实行上述三种体制，不仅可以最大限度地增添县财政增加收入的动力；而且可以严格财权和事权范围，从而为县财政建立自我平衡和自我约束机制创造条件。

五、控制机构和人员的增长，精兵简政。县级各部门要严格按现有人员编制执行，县级不得增设机构和增加编制，机构设置不要求上下对口；上级主管部门不得自行向县里下达增加机构和人员指标，对于上级主管部门下达的增人指标，凡不带经费的，县级有权根据情况自行安排；对由财政供给经费的现有人员，采取一些优惠政策鼓励一部分人停薪留职，充实生产第一线。

六、控制经费开支标准。行政事业单位的开支标准，受整个社会个人收入水平和物价状况的影响。因此控制经费开支标准应从工资和物价两方面入手。一是从宏观上适当平衡生产与非生产领域劳动者个人收入，缓解生产领域职工个人收入增长对非生产领域职工收入增长所形成的压力，把非生产领域职工工资的增长控制在财政承受能力的限度以内，二是力求物价总水平的稳定，确保财政对各项费用支出有足够的承受能力。