

主体功能区规划与 政府间财政支出责任

段国旭 ●

主体功能区是指以资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力为基本要素,以开发程度为基本尺度,按照公共服务均等化、增强可持续发展能力、人与自然和谐、城乡统筹发展等原则确定的主体功能清晰的空间区域单元。国家从开发的角度将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等四类主体功能区的决定,对财政体制改革与政策调整提出了新的要求,科学合理地划分省以下政府间的财政支出责任,是优化公共经济资源、提高政府公共服务水平、促进区域协调发展的基础保障。

第一,应明晰政府间纵、横向的财政支出责任。对不同类型的主体功能区,国家将实行不同的经济社会政策,但由于主体功能区规划打破了行政区划界限,行政区处于哪一类主体功能区,就相应执行哪一类政策,目前依据现行行政区划所确定的政府间财政支出责任就会相应有所调整。从横向的政府间关系看,省内的同级政府(如县级)目前承担着相同的财政支出责任,按四类区域功能调整政府职能后,相应的财政支出责任必然有所差异。从纵向的政府间关系讲,省以下四级政府间,目前由于事权与财权不相匹配,出现了财政支出责任与其财力不对称的问题:属于县乡政府的财政支出事项,其财力却集中在上级政府;不属于县乡政府的财政支出责任,却由其承

担过多。解决这些问题,应围绕编制主体功能区规划,按照公共服务均等化原则,尽快清理并重新明确政府间纵、横向的财政支出责任。对纵向政府间财政支出责任的清理工作应在主体功能区规划之前完成,既可以为主体功能区规划提供政府职责界定的便利,也能为规划的顺利实施奠定一个良好的公共政策环境。对横向政府间财政支出责任的清理工作应与主体功能区规划同步进行,不仅可以厘清主体功能区规划下同级政府职能调整所带来的财政支出责任重新定位问题,而且有利于综合协调,搞活“一盘棋”。

第二,应实行分类指导、区别对待的财政体制。主体功能区在规划上打破行政区域界限,主要考虑区域的整体功能以及相应政策措施的针对性,但主体功能区规划的实施上还需要依托一定层级的行政区。由于主体功能区与行政区划不一致,财政体制的运行会受到一定程度的冲击。处于优化开发、重点开发区域的行政区,财源会不断壮大,财力基础会日趋雄厚,对改变现状的要求不会很强烈,反而对上级政府以编制主体功能区规划为由集中财力而心存芥蒂;处于限制开发和禁止开发区域的行政区,财源可能陷于萎缩,财政收入会逐步减少,从而对改变体制现状、争取上级政府财力支持等方面充满企盼。因此,在合理界定政府间财政支出责任的基础上,结合

解决现行分税制财政体制运行中出现的基层财政不稳固、税种划分不规范、财政支出责任与财力不对称等问题,应对优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发等四类主体功能区按产业类型相应实行以不同共享税种为主要内容的分类指导的分税制财政体制。

第三,应实施与绩效考评制度相结合的财政转移支付制度。由于对四类主体功能区的开发程度有严格的规定,处于限制和禁止开发的区域必然在财力规模上受到影响。为推进区域公共服务基本均等化并保证主体功能区规划的顺利实施,上级政府应对四类主体功能区按相关要素施行不同力度的财政转移支付制度,并与四类主体功能区的绩效评价与政绩考核结果挂钩。初步考虑,主体功能区形成后转移支付的基本框架应是:以财力性转移支付为基准,辅之以一事一议的专项转移支付,并向限制、禁止开发的区域倾斜,以弥补这些区域因失去开发权所带来的财力增长受限问题;转移支付系数应以开发程度为重要参照,优化、重点开发区域的转移支付系数应适当降低,限制、禁止开发区域的转移支付系数应适当提高;把绩效评价与政绩考核结果作为转移支付的重要参照系数,绩效与政绩考评涉及生态建设与环境保护、经济结构、经济增长、质量效益、工业化和城镇化水平等若干方面,考评结果作为对主体功能区规划实施效果的总体评价,是确定转移支付的重要根据,应对考核结果按优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四类区域分别排序,按一定权重确定同类区域的转移支付参照系数,作为转移支付总系数的组成部分。

总体看,作为区域规划改革的核心内容,编制主体功能区规划是区域协调发展的战略先导;而作为实施主体功能区规划的先导战略,政府间财政支出责任体制的合理划分是关键;

取消农业税后，如何化解乡村债务是“三农”问题的一个难点，也是解决“三农”问题的一个重点。笔者通过对全国各地几百个乡村的调研发现，乡村债务大部分能够通过自身的努力，得到妥善的化解。

据笔者的调查，平均每个乡镇欠债达1498万元，其中负债1亿元以上的乡镇只有极少数。那么乡村这一大笔债务是如何形成的呢？我们做了一个比较全面的统计和分析。一是欠国家金融机构的贷款。目前很多乡镇都缺乏还贷的意识，一般现任领导对前任所欠的债务都不会去管。如某乡1988年以乡政府的名义贷款300万元，用来改造乡办煤矿的设施，此后的领导又两次贷款建机关办公大楼和乡办中学教学大楼。都只管自己任上贷款，从不考虑还贷问题。二是欠财政周转金。如某村一位养殖专业大户，1996年申请到财政周转金10万元，但他却用这些资金购买了小汽车，在还款问题上他表示：还得起也不还，万一国家一笔勾销多好啊！三是建设公益事业形成负债。这类债务主要是由于兴办集体企业、农业综合开发、农村义务教育、乡村道路维护等形成的。事实上每建一项公益事业，通过集资、拨款、赞助等程序后，大都足额筹措到了建设资金。欠款的发生往往是将资金挪作它用，有的甚至是贪污或侵占。1992年，某乡中学建造一栋教学大楼，包括银行贷款、农户集资、各级专项拨款等共筹集建校专款480万元。实际支出只有180万元，按理应该有300万元的剩余，但工程完工后该乡还欠建筑老板80万元。欠款是怎么发生的呢？据了解，有关负责人已将建设资金挪用给自己投资建煤矿了。四是欠村干部的

调整现行财政体制，实施与绩效考评制度相结合的财政转移支付制度，则是区域规划改革的重要组成部分。只

乡村债务化解

——“化债还须举债人”

谢高芳

工资。县乡政府每年都有下拨给村里各种返还款、救济、减免款等，但村里历年来都没有明细往来账，各种款项去向不明。村干部说自己多年没有拿到工资，而农民群众说他们多吃多占，有的甚至贪污挪用，侵占公共财产。某地民政部门2002年拨给某贫困村一位特困户4000元救济款，村支书领走后交待特困户说，救济款为2000元，其中除给现金1000元以外，剩下的1000元还要特困户自己向村里没有上交提留款的农户去要，其余2000元就落到了自己的腰包。五是欠乡镇上交提成等其他欠款。这项欠款主要是由于当时各级政府不量力而行举债兴办政绩工程形成的。实施中有些农户按原有规定上交提成的没有上交。至于究竟有多少农户或多少人没有上交各种收费提成，一般的村都是一本糊涂账。实际上有的农户交了，但在账面上没有体现。

债务理清了，但由谁来买这笔单呢？首先，要国家拿出一笔那么大的专项资金来化解的可能性不大。乡村债务是普遍性、全国性的。国家目前还没有这个能力，也不可能把钱都用来化解乡村债务。因此，乡村债务必须依靠自身的力量来化解。而调查表明，乡

有明晰了政府间的财政支出责任，主体功能区规划在实施中就不会出现推委扯皮现象。

村债务自身化解也不是不可能。有的乡镇除了欠国家银行的贷款和财政周转金之外，实际上没有别的债务，因为有的乡镇都有两本账，一本真账，一本假账，真账上已经没有债务了，而假账本上还有一笔很大的债务。但乡镇自身如何把这些账目都整理清楚，解决好这些债务呢？首先就需要乡镇充分发挥自身的主观能动性。发展经济则是化解债务问题的最终的途径。乡村债务的化解，乡村是内因。随着农村经济的发展，乡村债务将在乡村经济的发展过程中自然而然地化解。化解的方法有千万种，如发展经济、开源节流、健全制度、加强管理、压缩开支、精简机构、精简人员、土地开发和出租收益、变卖固定资产等等。如南方H镇农村税费改革前有债务130万元，通过拍卖盘活企业的闲置资产、开源节流、压缩开支、精简人员等，到2004年底，只有债务47万元，4年时间化解债务近80万元，近年来的跟踪调查发现，到2006年底，该镇不但没有债务，而且还有盈余。可见，乡村债务可以在发展的过程中逐步化解。

(作者单位：湖南省耒阳市委)

责任编辑 周多多

(作者单位：河北省财政厅)

责任编辑 戴开成