

县乡财政的困境与出路*

——关于9县(市)20余个乡镇的实证分析

□ 罗 丹 陈 洁

摘要 : 县域财政的正常运转,对县域乃至经济社会发展全局的稳定与发展具有基础性作用。但自20世纪90年代以来,县乡财政陷入困境并成为整个财政体制的突出问题。近年来,国家采取了一系列措施缓解县乡财政困难并取得明显成效,但长效机制尚未建立,大量矛盾尚未化解,县乡财政体制亟待改革完善。基于对9个县(市)及20余个乡镇的调研,本文刻画了近10余年来县乡财政的变化情况,剖析了当前面临的主要问题,提出了化解县乡财政困境的基本思路与若干政策建议。

关键词 : 县乡财政 困境 出路

我国70%以上的人口生活在县域,县域GDP占中国GDP50%以上。若以支出总量衡量,地方公共服务的40%以上是由县乡两级政府提供的(朱钢、贾康等,2006)。县域财政能否正常运转,对全面建设小康社会乃至建设现代化大局,都具有非常关键的作用。但长期以来,县乡可用财力不够且不稳定、地区差异大、财政支出效率不高,并造成了县乡政府大面积负债。自实行农村税费改革以后,县乡财政困难问题已经引起了中央的高度重视,并将县乡财政管理问题作为农村综合改革的重点问题之一。为此,中央采取了加大农村税费改革转移支付、对粮食生产大县进行奖励、加大一般性转移支付、加大对西部地区教育支持力度等有力措施缓解这一困难。2005年,中央还专门实施了“三奖一补”政策。这些措施取得了明显成效。但要看到,已采取的措施具有明显的“救火”性质,目前也只是解决了维持县乡机构基本运转的问题,深化县乡财政体制改革任重道远。我们在对浙江余姚市、福建石狮市、安徽宁国市、河南长葛市、安徽东至县、安徽郎溪县、湖北咸丰县、云南会泽县、宁夏盐池县等9个县(市)及20余个乡镇进行比较系统的调查,得出了以下几个方面的主要结论。

一、县域整体财力明显增强,乡镇财政出现明显分化

(一)一般预算收支水平明显提高且呈现均等化趋势

1. 县域一般预算中可用财力快速提高

反映县域财力状况,固然有各种角度,但最终要看可用的部分有多少。因此,在预算内部分,地方可支配收入是最为重要的指标。调查表明,不论是经济发展水平较高的县(市),还是经济发展水平较低的县(市),地方可支配收入都在快速增加。1990~2004年,余姚市从8909万元增加到169364万元,年均增速达24.23%。2001~2005年,石狮市从51428万元增加到99540万元,年均增加17.95%。1994~2004年,宁国市从11777万元增加到49355万元,年均增长15.40%。1990~2003年,长葛市从3523万元增加到31894万元,年均增长18.45%。在经济实力和财力较弱的地方,地方可支配收入也快速增长。1990~2006年,东至县从3425万元增加到46292万元,年均增长17.67%。1990~2004年,郎溪县从2450万元增加到19487

* 本研究为国家社科基金资助项目(批准号为05BJY091)。在开展调研的过程中,国务院发展研究中心农村部韩俊部长给予了大量指导支持并提供了大量调研机会,中央农村工作领导小组办公室谢德新局长、中国人民大学程漱兰教授、卫生部卫生经济研究所李卫平研究员等提供了重要帮助,在此深表谢意。

万元,年均增加 15.97%。1990~2004 年,咸丰县从 2930.4 万元增加到 21773 万元,年均增长速度达到 15.40%。1990~2003 年,会泽县从 7841 万元增加到 60629 万元,年均增长 17.04%。1994~2006 年,盐池县 3725 万元增加到 2006 年的 36736 万元,年均增加 28.66%(见图 1)。县域可支配收入之所以能够增长得如此之快,主要取决于以下几个方面。

(1)经济规模快速扩大和产业结构优化带动了一般预算收入水平的快速提高。2005 年,全国县域 GDP 已经达到 95945 亿元,财源大为拓宽。近十几年来,经济发达地区的县域经济活力明显加强,不少县(市)的 GDP 已超过年均 10% 的速度增长。石

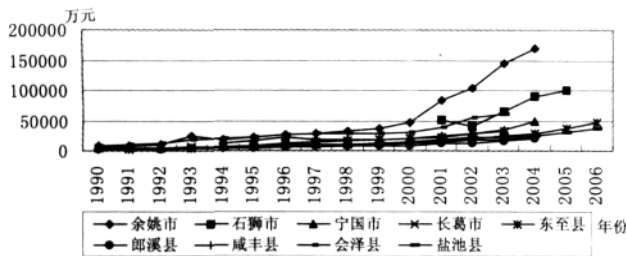


图 1 样本县(市)地方可支配收入

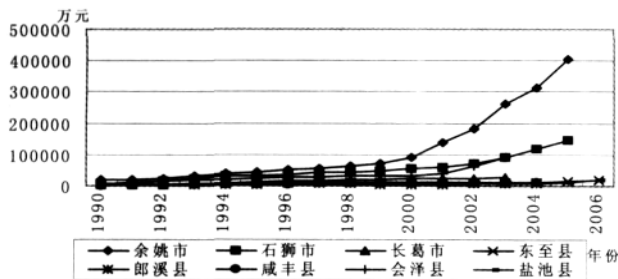


图 2 样本县(市)一般预算收入

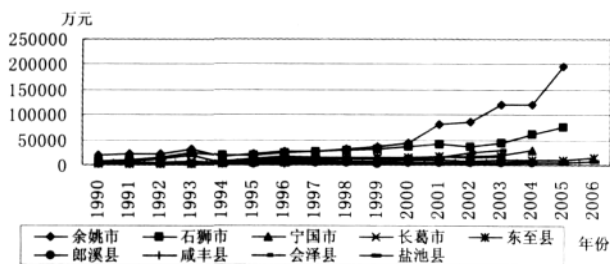


图 3 样本县(市)地方一般预算收入

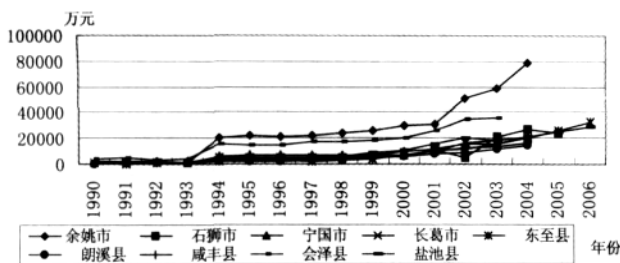


图 4 样本县(市)补助收入

狮市、长葛市、余姚市的年均增长速度接近或超过 20%,其他样本县(市)增长也很快,年均增速都超过了 10%(见表 1)。

表 1 样本县(市)GDP 增长速度(单位:%)

样本县(市)	样本时期	年均增速
余姚市	1990~2005年	19.88
石狮市	1990~2005年	25.21
宁国市	2000~2005年	14.00
长葛市	1990~2003年	20.33
东至县	1990~2006年	12.43
咸丰县	1990~2004年	10.34
会泽县	1990~2003年	17.04
盐池县	1990~2006年	12.17

随着县域经济总量的增加和财政收入弹性的提高,县域一般预算收入快速增加。在发达县(市),增加速度更快。样本县(市)一般预算收入的年均增长速度,没有一个县低于 10%。其中,余姚市、石狮市的分别达到 21.76% 和 22.66%。会泽县和盐池县因工业得到快速发展,一般预算收入的年均增速分别达到 24.58% 和 36.84%。其他的县(市)也在 11%~17% 之间(见图 2)。

(2)地方一般预算收入快速增加。从发展趋势来看,财政分权已经成为转型经济和发展中国家的一个普遍趋势(张宴、龚六堂,2004)。虽然我国采用单元制政府结构,不过,由于地方具有一定独立的财权,往往被认为是分权的政府(Anwar Shah, 1994)。实行分税制以后,地方分权色彩明显淡化了,但基础制度仍然保留,地方一般预算收入呈快速增加态势。从年均增长速度来看,样本县(市)的地方一般预算收入都超过了 10%,余姚市和石狮市超过 15%。这就是说,在预算内部分,留给当地可以自己支配的财力的增长速度还是比较高的(见图 3)。

(3)县(市)获得的上级补助收入越来越多。无论采取哪种税收方案,都将使部分地区的财力不符合提供均等化公共服务的要求,如何提高地方政府的财政能力,是政府间财政关系体系设计的中心问题(王敏,2007)。实行农村税费改革以后,为保证基层政府的正常运转,上级补助收入大幅度增加,财力较强的省(自治区、直辖市)也增加了对基层的转移支付。从近年的情况来看,所有样本县(市)获得的补助都在大幅增加。1990~2004 年,余姚市从 1307 万元增加到 79141 万元,14 年间增加 59.55 倍。2001~2005 年,石狮市从 10240 万元增加到 24145 万元,4 年间增长了 1.36 倍。1993~2004 年,宁国市从 988 万元增加到 20756 万元,11 年间增长 20.0 倍。1990~2003 年,长葛市从 757 万元增加到 18586 万元,13 年间增长 23.55 倍。1990~2006 年,

东至县从 758 万元增加到 33124 万元,16 年间增长 42.70 倍。1990~2004 年,郎溪县从 420 万元增加到 14257 万元,13 年间增长 32.95 倍。1990~2004 年,咸丰县从 1453 万元增加到 16212 万元,14 年间增长 10.16 倍。1990~2003 年,会泽县从 3578 万元增加到 35607 万元,13 年间增长 8.95 倍。1994~2006 年,盐池县从 3287 万元增加到 28987 万元,12 年间增长 9.82 倍(见图 4)。

若以一般预算收入占可支配收入的比重来衡量县级财政与上级财政之间的关系,从样本县(市)的情况来看,近年来,县级财政被集中的程度明显降低,而得到的支持却明显增加。1994~2004 年,余姚市的这一比重从 202.15%降低到 185.03%。2002~2005 年,石狮市从 173.81%降低到 149.19%。长葛市 1994 年为 122.67%,2002 年下降到 89.28%,由做净贡献的市变为获得净补助的市。1994~1998 年,东至县的这一比重一直在 90%以上,1997 年还

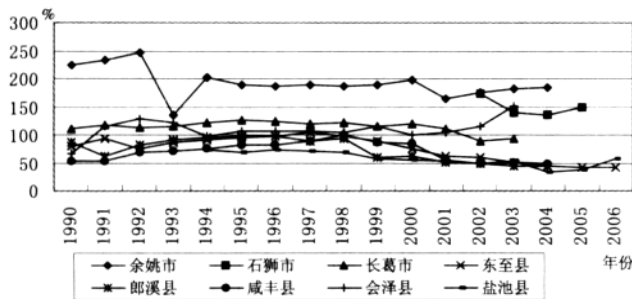


图 5 样本县一般预算收入占地方可支配收入的比重

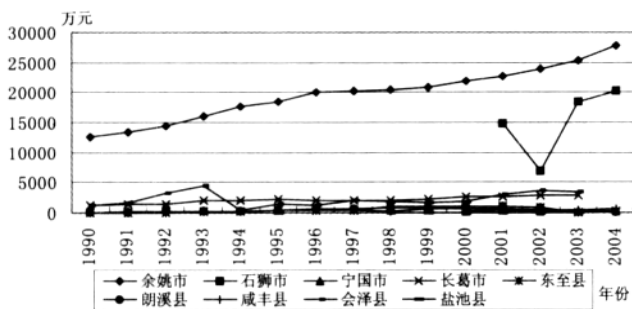


图 6 样本县(市)上解支出

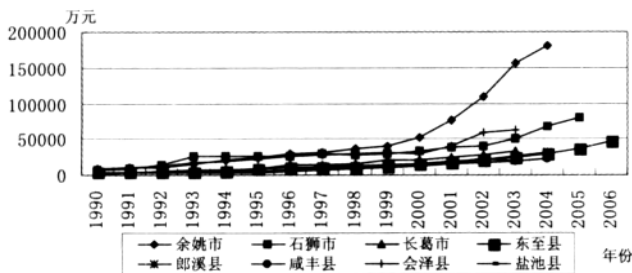


图 7 样本县(市)一般预算支出

超过了 100%,到 2006 年下降到 42.18%,可支配收入已经有一大半依靠上级净补助。郎溪县、咸丰县、盐池县的情况也非常类似(见图 5)。

(4)自身财力较弱的县(市)的上解支出任务大为减轻。在工业化水平提高得较快的样本县(市),上解支出呈现明显的增长趋势,但增长也比较慢。1990~2004 年,余姚市从 12476 万元稳定增加到 27689 万元,14 年间增加 1.22 倍。石狮市的上解支出次之,2001~2005 年,从 14821 万元增加到 20194 万元,4 年间增加 36.25%。1990~2003 年,会泽县从 1165 万元增加到 3384 万元,13 年间增加 1.90 倍。其他县(市)自身财力不强,上解支出任务更轻。1990~2003 年,长葛市从 1156 万元增加到 2758 万元,增加不多。2000~2004 年,宁国市的上解支出很少,一直维持在 200 万~300 万元之间。1990~2000 年,东至县从 57 万元增加到 1081 万元,但此后大幅度下降,2003 年东至县没有上解支出,2006 年也仅为 380 万元。1990~2001 年,郎溪县从 87 万元增加到 924 万元,2002 年减少到 745 万元,2003 年没有上解,2004 年也仅为 42 万元。1990~2000 年,咸丰县从 93.6 万元增加到 654 万元;到 2003 年下降到 384 万元;2004 年为 657 万元。盐池县大多数年份没有上解支出,最高的 2000 年也仅为 87 万元(见图 6)。

正是由于可支配收入水平的快速提高,样本县(市)财政支出水平也在快速提高。1990~2004 年,余姚市从 9372 万元增加到 181314 万元,年均增长 16.55%。1990~2005 年,石狮市从 7250.1 万元提高到 79678 万元,年均增长 17.33%。1990~2003 年,长葛市从 3486 万元增加到 32402 万元,年均增长 17.64%。1990~2006 年,东至县从 3714 万元增加到 46504 万元,年均增长 17.11%。1990~2004 年,咸丰县从 3486 万元增加到 21772 万元,年均增长 13.98%。1990~2003 年,会泽县从 8019 万元增加到 61944 万元,年均增长 17.03%。1994~2003 年,盐池县从 3843 万元增加到 18562 万元,年均增长 19.12%。在 8 个样本县(市)中,除咸丰县年均增速在样本年份低于 15%外,其他都在 15%以上(见图 7)。

2. 财力均衡化努力明显加大

实行分税制以后,中央上收了大量财力,这是中央对地方进行均衡性财力转移支付的基础。为

提高区域发展的协调性,中央近几年加大了均衡性转移支付力度。1990~2004年,余姚市、宁国市、郎溪县和咸丰县分别从796万元、459万元、420万元和720.1万元增加到10559万元、28844万元、6450万元和11549万元,14年间分别增加12.26倍、61.84倍、14.35倍、15.04倍。1990~2003年,长葛市和会泽县分别从50万元、3109万元增加到5593万元、16006万元,13年间分别增加110.86倍和4.15倍。1990~2006年,东至县从758万元增加到14624万元,16年间增加18.30倍。1994~2003年,盐池县从1138万元增加到15696万元,9年间增加12.79倍。这样,经济发展相对落后、财力薄弱的县(市)获得的上级补助收入就越来越多,均衡化趋势开始显现(见图8)。

3. 县域财力总体呈现向县级集中的趋势

1994年的税制改革对地方财政的影响极大,对于最基层的乡镇财政的影响则更大。分税制改革不仅直接减少了乡镇的地方一般预算收入,而且,县级地方一般预算收入受到影响后,也会向乡镇一级转嫁。调查表明,除极少数乡镇外,乡镇的人均可支配收入水平大大低于县(市)级,与全国的差距更大。从余姚市的情况来看,除马渚镇的人均可支配收入略高于全市水平外,其他样本乡镇都大大低于县级。2004年,河姆渡镇和大岚镇分别为1466.01元和792.61元,分别相当于全市的71.49%和38.65%。宁国市梅林镇是宁国市工业化水平提高最快的乡镇之一,但2004年仅为290.96元,仅相当于全市的22.19%,其他乡镇的水平就更低了。2003年,长葛市石固镇、后河镇、金桥乡和坡胡镇的这一指标分别为64.34元、33.72元、85.54元和78.02元,仅分别相当于全市的13.95%、7.31%、18.54%和16.91%。2006年,东至县胜利镇、青山乡和花园里乡的这一指标分别为80.31元、64.91元、116.88元,

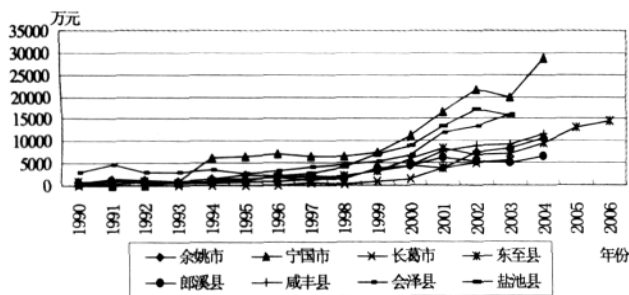


图8 样本县(市)获得均衡性财力补助

仅分别相当于当年全县水平的9.28%、7.50%和13.51%。2004年,郎溪县新发镇和毕桥镇分别为317.65元和207.89元,相当于全县水平的54.43%和35.62%。同年,盐池县花马池镇和青山乡的人均可支配财政收入分别为81.25元和95.98元,仅分别相当于全县水平的3.58%和4.23%。2003年,会泽县金钟镇、迤车镇、田坝乡的人均可支配收入分别为122.56元、100.22元、135.97元,分别相当于全县水平的18.28%、14.94%和20.28%。总体来看,除了发达地区的少数乡镇仍保留了较高的人均可支配财政收入外,其他地区的乡镇人均可支配收入大大低于县级水平。从目前来看,不同样本县(市)承担的职能有很大差异,除了极少数像余姚市和石狮市这样的县(市)的部分乡镇财力较为雄厚使得财政越做越实外,绝大多数乡镇基本上只能维持基本运转。

由于各地在县级和乡镇级之间划分财源的方式多种多样,很难简单概括和描述。但不管怎样,结果都会在支出体现出来。调查表明,在县域内,不论是哪一个样本县(市),县本级都是支出的大头。在样本年份内,余姚市、宁国市、长葛市、东至县、咸丰县、会泽县、盐池县的县(市)级财政支出占全县(市)财政支出的比重平均为59.91%、73.90%、73.21%、75.35%、68.0%、62.82%、88.42%。

动态地看,不同样本县(市)的变化态势很不一样(见图9)。第一种类型县(市)本级财政支出所占比重呈减少趋势。1990~2006年,余姚市(市)级所占比重从68.74%降低到50.47%,16年间减少了18.27个百分点。第二种类型县(市)本级所占比重相对比较稳定。1999~2004年,除了2000年外,宁国市市本级支出所占比重都在70%以上。第三种类型是县本级支出所占比重近年明显提高。长葛市市本级财政支出所占比重从73.7%减少到57.31%,总体呈明显减少趋势。之后,这一比重大幅度提高,

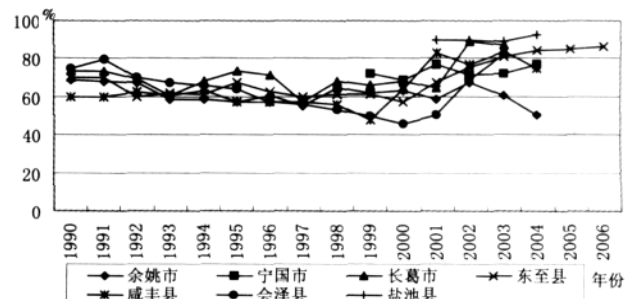


图9 样本县(市)县级财政支出占全县(市)财政支出的比重

1998年提高到68.02%;到2002年,这一比重提高到88.91%。1990~1999年,东至县县本级财政支出所占比重从69.87%减少到57.39%。此后,这一比重大幅度提高,2006年,这一比重提高到86.47%。1990~1999年,咸丰县县本级财政支出所占比重从60.04%减少到47.52%,总体呈降低趋势。此后,情况发生很大变化,2000年,这一比重提高到63.79%;到2003年,进一步提高到83.66%,2004年仍然维持在74.81%。1990~2000年,会泽县县本级财政支出所占比重从74.70%降低到45.24%。此后,这一比重一直提高,到2003年提高到82.02%。中西部地区的绝大多数县(市)属于这种情况。之所以如此,有以下几个原因:一是实行农村义务教育经费保障机制改革后,教师工资发放统一上收到县级发放。二是实行农村税费改革后,很多县(市)的财政出现了暂时困难,为确保县级政府正常运转,将乡镇财力进行上收。三是乡镇机构改革后,各地根据中央的要求,严格控制乡镇支出。

4. 不同乡镇的变化趋势迥然不同

与县域整体财力明显加强不同,乡镇财力出现了分化。表2显示,一些乡镇的财力越来越强,而一些乡镇则呈现“空壳化”的趋势。不仅不同县(市)乡镇的可支配收入存在很大的差异,即使是在同一县(市)内,各乡镇的可支配收入也存在很大差异。

(1)在工业化水平较高的乡镇,可支配收入水平较高且呈较快增加态势。2000~2004年,马渚镇和河姆渡镇的可支配收入分别从3589万元和773.89

万元增加到10079万元和3195.91万元,4年间分别增长1.81倍和3.13倍。近年来,宁国市梅林镇的第二产业发展较快,可支配收入迅速增加,2000~2004年,从297.2万元增加到669.2万元,4年间增加1.25倍。在这些地方,乡镇支出增长速度高于县级。1990~2004年,余姚市乡镇支出从2944万元增加到123030万元,年均增长30.55%,年均增长速度比县级高出6.97个百分点。

(2)随着上级补助的大量增加,部分自身财力较弱乡镇的可支配收入也明显增加。余姚市大岚镇虽然自身财力不是很强,但作为余姚市的限制开发区域,获得的转移支付较多。2003年和2004年,大岚镇的可支配收入达到1310.9万元和1062.1万元。郎溪县的新发镇和毕桥镇也具有这样的特征。2000~2004年,财政支出分别从197万元、208万元增加到307万元、395万元。这类乡镇支出保持增长,但速度比县级支出缓慢。1999~2004年,宁国市乡镇财政支出从5382万元增加到10874万元,年均增长15.10%,比县级支出增长速度低8.48个百分点。

(3)随着农村税费改革的深入和县(市)与乡镇财政关系的调整,部分乡镇的可支配收入大幅度减少。这一类型占样本乡镇的大部分。2001年以前,长葛市样本乡镇的可支配收入是增加的。但此后由于教师工资支出责任上移等原因,除了坡胡镇继续保持增长外,其他乡镇可支配收入减少。2002年,石固镇、后河镇的可支配收入为222.9万元、65万元,分别比上年减少37.63%、95.30%。2003年,金桥镇的可支配收入为159.1万元,比上年减少28.17%。2005年,东至县胜利镇、青山乡和花园里乡的地方可支配收入分别为194.9万元、87.7万元和73.9万元,分别仅相当于2000年的38.95%、53.97%和74.12%。会泽县乡镇可支配收入2001年开始下降,2001~2003年,金钟镇、迤车镇、田坝乡的可支配收入分别减少258万元、257.92万元、34.8万元。盐池县青山乡2002年的可支配收入为160.93万元,到2004年减少到108.46万元;花马池镇2004年的可支配收入也比上年略有减少。

由于可支配收入大幅减少,中西部地区不少地方的乡镇财政支出近年来出现波动,一些年份还出现减少的现象。长葛市、东至县、咸丰县、会泽县和盐池县都属于这种情况。2001~2003年,长葛市从

表2 样本乡镇可支配收入(单位:万元)

样本乡镇	1990年	1994年	1995年	2000年	2003年	2004年	2005年	2006年
马渚镇	-	-	-	3589	8941	10079	-	-
河姆渡镇	-	-	-	773.89	2083.62	3195.91	-	-
大岚镇	-	-	-	-	1310.9	1062.1	-	-
梅林镇	-	-	-	297.2	531.9	669.2	-	-
石固镇	-	114.3	143.4	162.2	268.3	-	-	-
后河镇	82.3	297.5	172.1	1133.5	165.9	-	-	-
金桥镇	-	-	-	184.2	159.1	-	-	-
坡胡镇	74	143	121	208	433	-	-	-
胜利镇	-	164.7	229.4	500.4	280.7	232.1	194.9	329.8
青山乡(东至)	24.6	45.9	57.2	162.5	88.4	88.5	87.7	105.8
花园里乡	17.6	33.7	48.5	99.7	65.8	72.3	73.9	90
新发镇	-	-	-	197	271	307	-	-
毕桥镇	-	-	-	208	348	395	-	-
花马池镇	-	-	-	-	377.82	364.01	-	-
青山乡(盐池)	-	-	-	82.04	126.04	108.46	-	-
金钟镇	247	740	1080	1696	1581	-	-	-
迤车镇	182.29	323.62	415.42	703.53	593.29	-	-	-
田坝乡	58.03	350.29	492.62	427.87	456.86	-	-	-
鲁纳乡	-	-	-	370.88	-197.65	-	-	-

12258万元减少到5729万元,两年减少了53.26%。2000~2003年,东至县从6390万元减少到4628万元,3年减少了27.57%;直到2006年,该县的乡镇支出才恢复到2000年的水平。1999~2003年,咸丰县从5751万元减少到3163万元,4年减少45.0%。2000~2003年,会泽县从16379万元减少到11137万元,3年减少32.08%。2002~2004年,盐池县从2357万元减少到1831万元,2年减少22.32%。

(二)县级预算外收入仍很重要,乡镇预算外收入地位明显下降

预算外收入是地方政府一个忌讳的话题,但还是有部分样本县(市)乡(镇)提供了基本情况。2001和2002年,石狮市政府可以使用的预算外收入有62481万元和72268万元,在政府可用财力中,预算外收入所占比重分别达到17.69%和43.48%。1994~2004年,宁国市地方可用的预算外收入从3950万元增加到7378万元。1994年,可支配的预算外收入占当地政府可用财力的24.32%。之后,尽管这一比重逐年下降,但地位仍然非常重要,2004年仍有11.87%。东至县预算外收入的变化极不规则。1992~1998年,从81万元增加到4118万元,占政府可用财力的比重从2.01%提高到26.18%。1999年,这一收入下降到1603万元,所占比重下降到11.24%。2000年,预算外收入又大量增加,达到4223万元,所占比重提高到21.87%。之后,又大幅度下降,2004年为1360万元。2006年,则又回升到3881万元,占政府可用财力的比重为6.51%。1994年,郎溪县的预算外收入为1759万元,占政府可用财力的比重达到31.24%;到1996年,预算外收入增加到3672万元,占政府可用财力的比重高达35.51%;到1998年,预算外收入增加到3769万元,占政府可用财力的比重为30.82%。此后,预算外收入没有超过3000万元,占可用财力的比重逐步降低,但仍然比较重要,2004年,这一比重为9.96%。1994~2003年,盐池县预算外收入总额从1276万元增加到3258万元。1996年,预算外收入总额相当于政府可用财力的26.68%。之后,这一比重大幅度下降,但到2003年,仍然达12.77%,与地方一般预算收入相当。此后,预算外收入大幅度减少,到2006年下降到1371万元,占政府可用财力的比重也下降到3.60%。

预算外收入曾经是部分乡镇的重要收入来源,但近年来其地位明显下降甚至趋于消亡。由于支配权可以自己掌控,乡镇具有很强的筹集预算外收入的动机。为增加预算外收入,乡镇政府还通过各种途径为乡镇企业减免税费,继而通过收取利润和管理费、集资、赞助、摊派等形式增加收入(孙潭镇、朱钢,1993)。对经济不发达的乡镇来说,在农村税费改革以前,由于预算内收入不高,对预算外收入的依赖程度更高一些(张军,2006)。此后,随着税费改革的推进,这部分收入才得以减少。从总体来看,在财源较为充足的地区,乡镇预算外收入呈快速增加的态势。2002年,余姚市乡镇预算外收入占全口径财政收入的比重为15.49%。近年余姚市乡镇预算外支出增加较快,2002~2005年,从24792万元增加到41033万元,3年间增加了65.51%。预算外资金主要用于行政事业费支出。2003年和2004年,大岚镇用于这一方面的支出分别为183.79万元和195.48万元,分别占预算外资金支出的68.15%和66.98%。除此之外,也有部分资金用于基本建设、企业挖潜改造、科技等方面。

但在中西部地区大多数地方,乡镇预算外收入近年明显减少甚至消亡。预算外收入曾经是东至县乡镇的重要收入来源。1998年,胜利镇预算外收入为78万元,占政府可用财力的19.38%。之后快速下降,到2003年下降到2万元。此后,预算外收入就没有了。1990~1997年,青山乡的预算外收入从2.4万元增加到12.2万元。到2002年,青山乡没有预算外收入了。花园里乡的预算外收入很低,1997年最高,也只有21.4万元。2001年后,花园里乡也不再预算外收入。税改以后,郎溪县新发镇预算外收入大幅度增加,从1999年的178万元增加到2004年的540万元,5年间增加了2.03倍。同样,毕桥镇的预算外收入也快速增加,由2001年的115万元增加到2004年的268万元,3年间增加1.33倍。此后,预算外收入大幅减少,到2006年,基本无预算外收入了。

(三)不同地方不同基金收入变化不一,社保基金快速增加

基金收入对石狮市具有重要意义。2002年,石狮市的基金收入达到46907万元,超过了当时的预算收入。之后开始减少,2003~2005年分别为38万元、104万元和156万元。1994~2004年,宁国市的

可用基金收入从 514 万元增加到 5431 万元,10 年间增加了 9.57 倍,占政府可用财力的比重从 3.16% 提高到 8.74%,2003 年曾经达到 14.03%。1992~2006 年,东至县基金收入从 283 万元增加到 9404 万元。从构成来看,社会保险基金收入是近年最主要的组成部分。2006 年,占基金收入的 75.97%。由于基金收入政策变动较大,来源不稳定,基金收入占政府可用财力的比重在不同年份差异很大。1992~2006 年,东至县的基金支出从 361 万元增加到 10625 万元,成为非常重要的政府支出。1992~1996 年,全部用于社会保险,此后支出呈现多元化的趋势。1997~1999 年,东至县基金主要用于文教部门支出。2001 年开始,开始主要用于社会保险。2006 年,社会保险基金支出为 7144 万元,占基金支出的 67.24%。1996 年以前,郎溪县没有基金收入。1997~1999 年,其基金收入分别为 525 万元、1007 万元和 647 万元,均为文教部门基金收入。2000 年,郎溪县不再筹集这一收入,基金收入为 0。2001~2004 年,其基金收入分别为 962 万元、1661 万元、2240 万元和 2850 万元。其中,社保基金是主要收入来源,土地有偿使用收入也是重要的收入来源,而来自其他方面的收入则很少。近几年来,郎溪县基金收入占政府可用财力的比重有提高趋势,2001~2004 年,这一比重从 6.31% 提高到 11.49%。1995 年以后,盐池县的基金收入增加较快,1995~2001 年,从 6 万元增加到 924 万元。之后,又大幅度下降,2002 年和 2003 年,基金收入分别为 673 万元和 691 万元,分别占政府可用财力的 2.58% 和 2.71%。到 2006 年,盐池县已经没有基金收入了。

乡镇基金收入水平和变化情况在不同县(市)差异很大。2002~2005 年,余姚市乡镇基金收入从 17048 万元增加到 111369 万元,增加 5.53 倍。由于基金收入快速增加,其占乡镇政府收入的比重也明显提高。2002~2005 年,基金收入占政府收入的比重从 10.50% 提高到 25.76%,提高了 15.25 个百分点。随着基金收入的快速增加,基金支出也随之增加。2002~2005 年,余姚市乡镇基金支出从 15741 万元增加到 150805 万元,3 年间增加了 8.58 倍,年均增加 1.12 倍。从项目来看,基金支出主要是农村义务教育附加支出。基金支出占乡镇政府支出的比重也大幅提高,2002~2005 年,该比重从 19.34% 提高到

55.35%。这就是说,基金支出已经成为乡镇政府支出的主要组成部分。从东至县胜利镇、青山乡和花园里乡的情况来看,只有 1997 年、1998 年和 1999 年有基金收入。1999 年,3 个乡镇的基金收入分别为 69 万元、28.2 万元和 15.7 万元,且均为文教部门基金收入。此后,乡镇再也没有征收过基金收入。

二、县乡财政目前面临的困境

动态地看,近十几年来,县乡财政的收支水平快速提高。但如果与全国平均水平和城市水平相比的话,县域经济发展水平和县乡财政的收支水平明显偏低,而且地区差异也非常大,部分地区的财政支出压力明显过大。为了按照上级政府的要求完成支出任务,不少地方不得不想方设法负债,县乡财政风险明显加大。对县乡财政目前面临的问题,必须予以高度重视。

(一)县乡财政自给水平明显下降且困难程度加深

财政困难,是一个世界性的普遍问题。但在不同国家不同阶段,基层财政困难程度、面上情况有很大的差异,也有各种各样的原因。在我国目前发生的县乡财政困难问题,具有普遍性,而且有困难面扩大、困难程度有加深的趋势。县乡财政困难,是我国继 20 世纪 70 年代末期、80 年代~90 年代上半期之后的第三次财政困境(杨志勇、杨之刚,2008),严重影响了地方的运转。

1. 多数县(市)可用财力大大低于全国水平

在我国现行政治管理体制下,上级政府对下级政府具有绝对的强制力。财政收入的分配,最终是由上级政府说了算,分配事实上最终是根据上级政府的需要决定。加上长期二元经济结构的影响,县域的财源本不丰厚。因此,从可用财力来看,绝大多数县(市)的水平大大低于全国平均水平。以 2003

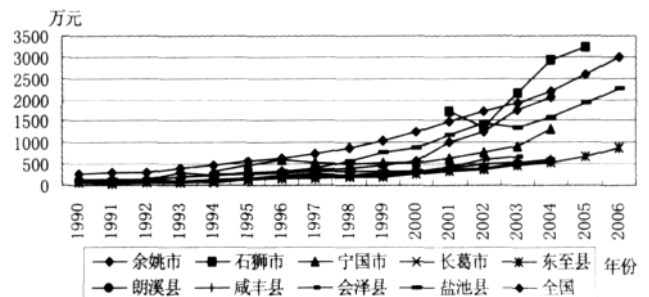


图 10 样本县人均可支配收入

年为例,全国人均财政收入水平为1680.38元,余姚市、石狮市、宁国市、长葛市、东至县、郎溪县、咸丰县、会泽县、盐池县的人均地方可支配财政收入分别为1742.59元、2143.65元、903.04元、461.3元、460.79元、492.74元、536.11元、670.6元、1356.48元(见图10)。除余姚市、石狮市比全国高出3.70%、27.57%外,宁国市、长葛市、东至县、郎溪县、咸丰县、会泽县、盐池县分别比比全国平均水平分别低46.26%、72.55%、72.58%、70.68%、68.10%、60.10%、19.28%。由于近年全国财政支出水平快速提高,一些县(市)的绝对差距还在拉大。

2. 县乡财政自给水平下降

这里我们用财政支出占一般预算收入的比重来衡量财政自给情况。调研表明,在多数县(市)这一比重呈增加态势。除了余姚市近十几年来这一比重基本稳定、石狮市自1993年以来这一比重下降、会泽县2003年大幅度下降外,其他县(市)呈现大幅度提高的趋势。1995~2003年,长葛市的这一比重从96.43%提高到109.55%,2002年还达到115.64%。1994~2006年,东至县的这一比重从102.38%提高到238.14%。尤其是从2000年开始,这一比重持续大幅度提高。郎溪县提高得更快。1993~2004年,这一比重从97.79%提高到374.13%。其中,1998~1999年,从172.53%提高到299.59%。1995~2004年,咸丰县的这一比重从128.95%提高到202.08%,2002年还达到了207.91%。1994~2003年,盐池县的这一比重从141.13%提高到158.47%,2002年还达到207.04%。目前,东至县、郎溪县、咸丰县已经主要靠上级政府的支持(见图11)。需要注意的是,这还是用预算内支出占一般预算收入的比重来衡量。如果用预算内支出占地方一般预算收入的比重来衡量,这一比重则要高得多。

3. 县乡债务风险不容忽视

按照现行法律规定,地方政府不能实行赤字预

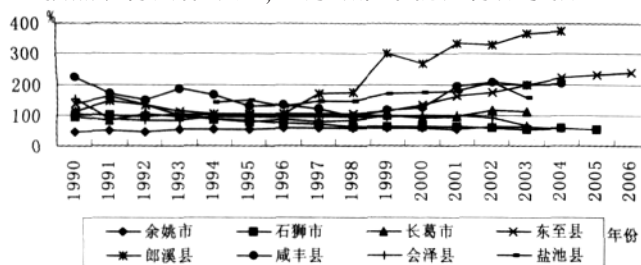


图11 样本县(市)一般预算支出占一般预算收入的比重

算,也不能发行公债。但实际的情况是,地方政府负债已经不是什么新鲜事。近十几年来,我国陆续出来了调整工资、“双基”教育达标、提高社会保障水平和覆盖范围、推进农村税费改革、粮食风险基金配套、汇率变动、出口退税等政策,使得地方的财政负担快速加重。据初步匡算,1998~2002年,县乡政府调整工资及相关支出增加1361亿元,农村税费改革试点支出增加180亿元(陈少强、文宗瑜,2006)。在压力型体制之下,县乡政府只能硬着头皮实施,举债就理所当然。截至2006年12月底,东至县县政府债务总额29926万元(不包括粮食企业挂账贴息和欠发职工省以下津贴)。经过多年的努力,截至2006年底,也仅化解6400多万元。2003年,咸丰县乡镇级债务总额3946.01万元;从负债水平来看,平均每个乡镇负债358.73万元。石狮市由于城市信用社内部管理水平较低、监管乏力,1998年以后,城市信用社陷入困境并发生了挤兑现象。金城城市信用社等8家城市信用社陷入资不抵债的局面,财政在没有任何准备的情况下承担了7.9亿元的本金债务。

(二)不同县域乡镇之间可用财力相差悬殊

1. 县域间可支配收入差距非常大且绝对差距继续大量增加

近十几年来,县(市)级的地方可支配收入增长变化很快,但由于土地面积、人口数量、经济总量、产业结构等基础性原因,以及均衡性支付有限等原因,县(市)之间的可支配收入水平存在很大差异。

以2003年为例,余姚市、宁国市、长葛市、东至县、郎溪县、咸丰县、会泽县、盐池县的地方可支配收入分别为143938万元、33918万元、31894万元、24551万元、16216万元、19198万元、60629万元和21568万元。余姚市的可支配收入水平是最高的,如果以其为基数进行比较,其他县(市)仅相当于其23.56%、22.16%、17.06%、11.27%、13.34%、42.12%、14.98%。而且,近几年经济发达县(市)财力增长很快,这一差距很可能继续拉大。人均水平差距也非常大。2003年,余姚市、宁国市、长葛市、东至县、郎溪县、咸丰县、会泽县、盐池县分别为1742.59元、903.04元、461.30元、460.79元、492.74元、536.11元、670.60元、1356.48元。余姚市比其他样本县(市)高出92.97%、277.75%、278.17%、253.65%、225.04%、259.86%、28.46%。

2. 县域间差距大于县域内乡镇间差距

以 2003 年为例, 样本乡镇大致可以分为 4 个档次。第一档是 2000 元左右。余姚市马渚镇的人均可支配收入为 1882.32 元, 远远高于其他样本乡镇。2004 年, 马渚镇达到了 2117.44 元。第二档是 1000 元左右。河姆渡镇和大岚镇的人均可支配收入分别为 960.19 元和 978.28 元, 也大大高于中西部地区样本乡镇。2004 年, 河姆渡镇达到了 1466.01 元。第三档是 200 元左右。2003 年, 宁国市梅林镇和郎溪县新发镇、毕桥镇分别为 231.26 元、255.88 元和 183.16 元。2004 年, 这 3 个乡镇分别为 290.96 元、317.65 元和 207.89 元。第四档是 100~200 元。盐池县青山乡及会泽县金钟镇、迤车镇、田坝乡属于这一类型, 2003 年的人均可支配收入分别为 115.63 元、122.56 元、100.22 元和 135.97 元。第五档是 100 元以下。长葛市石固镇、后河镇、金桥乡、坡胡镇, 东至县的胜利镇、青山乡、花园里乡, 盐池县的花马池镇等属于这一类型(见表 3)。

(三) 养人负担过重 养事支出所占比重较低

在既定收入水平下, 养人支出与养事支出此消彼长。只有在养人负担较轻的情况下, 政府才可能有所作为。财政是否困难, 往往可以从人员经费支出占财政支出的比重反映出来。从不同级次政府来看, 这一比重有伴随政府级次降低而提高的趋势。

1. 人员经费支出是县乡财政的最主要支出

图 12 显现, 在一些县(市), 人员经费占了支出的绝大多数, 而且, 基本的态势是越是财力较弱的

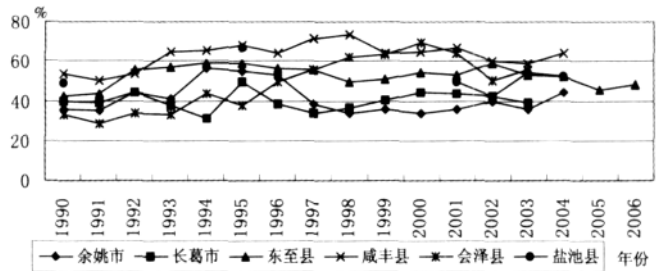


图 12 样本县人员经费支出占财政支出的比重 地方, 养人支出所占比重越高。1990~2004 年, 余姚市人员经费支出占总支出的比重的全部平均水平为 38.78%; 1990~2003 年, 长葛市的全部平均水平为 40.34%; 1990~2006 年, 东至县的全部平均水平为 51.57%; 1990~2004 年, 咸丰县的全部平均水平为 63.69%; 1990~2003 年, 会泽县的全部平均水平为 52.91%; 1990~2004 年, 盐池县的全部平均水平为 50.22%。由上可以看出, 除了余姚市和长葛市的这一比重的全部平均水平低于 50% 外, 其他 4 个县(市)都超过了 50%。与县级相比, 乡镇的人员经费支出所占比重更大。在同样的样本年份中, 余姚市、长葛市、咸丰县、盐池县乡镇级支出的这一比重分别为 43.98%、44.70%、82.29%、58.94%, 分别比县级高出 8.68、5.95、27.66、8.86 个百分点。财力薄弱的乡镇, 人员经费支出所占比重更高, 比县(市)本级人员经费所占比重高出更多。

2. 大多数县(市)人员负担加重是人员经费快速增加的基本因素

多数样本县(市)的财政供养人员大幅度增加, 养人负担大为加重。1990~2004 年, 余姚市需要财政供养的人员持续增加, 从 11999 人增加到 20881 人, 14 年间增加了 74.02%。1990~2003 年, 长葛市财政供养人员合计从 9943 人增加到 21520 人, 增加了 116.43%。尤其是 1997~2000 年, 该市财政供养负担骤然加重, 供养人员数从 13133 人增加到 21253 人。后河和坡胡两镇的全额财政供养人员从 1990 年的 582 人增加到了 2001 年的 1544 人, 增加了 165.29%。1995 年之后是人员增长高峰。石固、后河、坡胡等 3 个乡镇的全额财政供养人员合计从 1104 人增加到 2001 年的 2631 人, 增加了 138.32%。即使是教师由县级财政供养以后, 乡镇人员负担仍然不轻。2003 年, 石固、后河、金桥和坡胡等 4 个

表 3 样本乡镇人均可支配收入(单位:元)

样本乡镇	1990年	1994年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
马渚镇	-	-	-	762	925.85	1244.61	1882.32	2117.44	-	-
河姆渡镇	-	-	-	359.95	583.45	637.41	960.19	1466.01	-	-
大岚镇	-	-	-	-	-	-	978.28	792.61	-	-
梅林镇	-	-	-	135.09	203.55	94.27	231.26	290.96	-	-
石固镇	-	27.95	35.17	39.56	86.96	53.84	64.34	-	-	-
后河镇	17.04	60.84	177.29	229.92	278.81	13.03	33.72	-	-	-
金桥街道	-	-	61.82	105.86	106.24	113.59	85.54	-	-	-
坡胡镇	14.45	27.29	36.3	37.68	53.38	55.22	78.02	-	-	-
胜利镇	-	42.12	38.05	61.59	64.5	70.41	16.61	38.57	71.5	80.31
青山乡(东至)	15.57	28.87	62.59	99.69	89.63	58.4	53.9	53.96	53.8	64.91
花园里乡	22.86	43.21	89.49	129.48	108.18	89.48	85.45	93.9	95.97	116.88
新发镇	-	-	104.71	197.65	229.41	214.71	255.88	317.65	-	-
毕桥镇	-	-	-	109.47	138.95	164.21	183.16	207.89	-	-
花马池镇	-	-	-	-	-	-	84.34	81.25	-	-
青山乡(盐池)	-	-	-	75.26	109.94	147.64	115.63	95.98	-	-
金钟镇	25.18	73.27	154.74	160.61	173.16	205.73	122.56	-	-	-
迤车镇	34.66	60.26	133.39	121.93	146.51	148.92	100.22	-	-	-
田坝乡	19.15	111.91	102.22	130.45	147.65	202.32	135.97	-	-	-
鲁纳乡	-	-	149.83	163.38	-83.99	-78.04	-84.83	-	-	-

乡镇的财政全额供养人员合计仍然有 592 人。1990~2003 年,会泽县财政供养人员从 8800 人增加到 20107 人,短短 13 年间增加了 1.28 倍。1995~2002 年,金钟镇的全额财政供养人员从 915 人增加到 1785 人,增加了 95.08%。1990~2002 年,迤车镇的全额财政供养人员从 404 人增加到 507 人,增加了 25.50%。同期,田坝乡的全额财政供养人员从 151 人增加到 493 人,增加了 2.26 倍。只有东至县是个例外。1991 年,东至县财政供养人员数从 11419 人,2006 年为 12517 人,但也增长 9.6%。

3. 工资水平提高带动了人员经费的快速增加

图 13 显现,1990~2004 年,余姚市人均工资水平从 2677.72 元/年提高到 31257.60 元/年,增加了 10.67 倍。1990~2003 年,长葛市市级人均工资水平从 2112 元/年提高到 8580 元/年,提高了 3.06 倍。1991~2006 年,东至县全部人均工资从 1347 元/年提高到 17778 元/年,增加了 12.20 倍。1990~2003 年,会泽县人均工资支出从 1843 元/年提高到 13036 元/年,增加 6.07 倍。从工资水平来看,东至县和咸丰县是大大低于全国平均水平,但从其本身财力来看,这种负担却比较重。

(四) 税源流失比较严重与部分地方税负较重的现象并存

从全国的情况来看,财政收入占 GDP 的比重经历了一个从降到升的过程。1990 年,这一比重为 16.52%,之后逐步降低,到 1996 年下降到 11.15%。

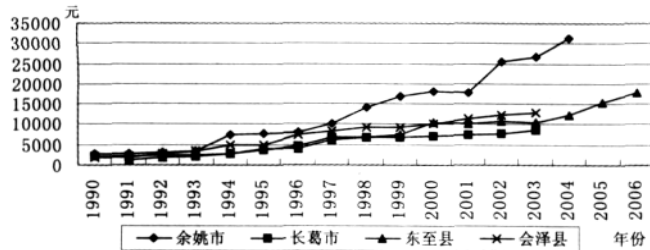


图 13 样本县(市)财政供养人员数量年工资

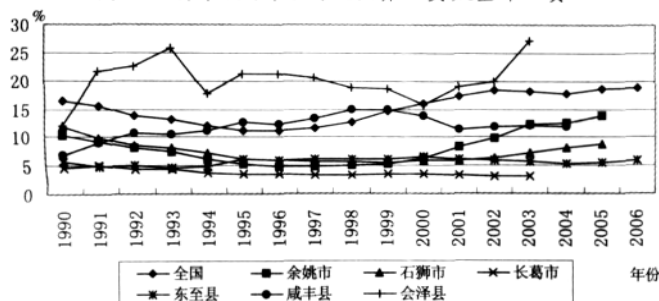


图 14 样本县财政财政收入占 GDP 的比重

此后,这一比重逐步提高,到 2006 年提高到 18.80%。图 14 显现,1990~2005 年,余姚市一般公共预算收入占 GDP 的比重一直低于 13%。最低的年份为 1997 年,仅为 4.78%。石狮市的这一比重更低,1995~2003 年从未超过 7%。此后这一比重有所提高,但到 2005 年也仅为 8.72%。1990~2006 年,东至县从未超过 6.5%。1992~2004 年,咸丰县一直在 10%~15% 之间波动。会泽县是所有样本县(市)中最高的,1990~2003 年的 14 个年份中,有 8 个年份超过 20%,2003 年还达到 27.11%,大大高于全国平均水平,但这主要是烟叶等行业缴税大户贡献的结果,不具有典型性。

以上县(市)中,东至县的工业基础非常薄弱,这一比重较低是合乎情理的。余姚市、石狮市、长葛市的二三次产业的发展基础是很好的,这一比重大大低于全国平均水平,显然存在轻税的问题。另一方面,一些县(市)由于财力紧张,不得不加重税负。1992 年以来,咸丰县的这一比重较高,在相当大的程度上是由于财力紧张被迫而为。从长远来看,不利于持续发展。

三、解决县乡财政困难的思路与建议

按照我国预算法规定,地方各级政府要量入为出、收支平衡,不得列赤字。从理论上讲是不应该出现财政困难的问题的。而当前县乡财政出现困难,根源性的问题是在压力型行政体制下,县乡财政打破平衡预算,做了超越财力本身的事情。因此,化解中国县乡公共财政困难的基本逻辑是:首先,应当明确政府的目标,县乡财政应当为这一目标服务。其次,根据目标合理分权并明确政府的职能和责任。在划分清楚了不同级次政府间以及不同地方政府间的职能和责任以后,政府间支出的划分也就明确了。然后,确定所需费用来自哪一级政府。在此之后,再确定财政管理体制,理顺不同级次政府间的关系。要围绕全面建设小康社会和现代化建设全局,根据统筹城乡发展、统筹经济社会发展和统筹区域发展的要求,立足全国基本公共服务均等化,根据经济发展水平和财力增长状况,合理定位政府职能和明确各地各级政府的具体职能,并根据国家整体财力和自身财力状况配备县乡政府相应财力,

优化支出结构,创新支出方式,提高支出效率。

(一)合理定位县乡政府职能 明确工作重点

党的十六大把我国政府职能归结为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务4方面。对中央政府来说,这样界定是非常科学的。但是不同级别政府承担的责任不一样。目前,基层政府做了大量不属于自身职责范围的事情,职能明显泛化和越位。而在有些领域,则存在明显缺位的情况。要根据受益范围原则、提高效率原则、事权与财权相统一的原则,合理界定县乡政府的职能。县乡基层政府应将工作重点放到以下领域:一是转变经济职能的实现方式,落实经济发展政策。县乡政府不应直接办企业和参与微观经营活动,而应通过制定发展规划、稳定基本经营制度、规范征地程序和补偿方式、落实惠农强农政策、发展县域经济、发展农民合作经济组织、组织农民培训、促进农民创业就业、加强市场体系建设和信息服务、健全动植物疫病防控体系、引导农民应用先进实用技术、搞好扶贫等,促进经济的发展。二是完善社会管理职能,维护社会稳定与和谐。着重从乡村自治、司法、调节利益矛盾和纠纷、公共安全建设、处理突发性和群体性事件、人口和计生、安全生产、防灾减灾、生态保护等方面加强完善社会管理。三是加强公共服务职能,切实改善民生。着力从就业、水利、农技推广、交通、能源、信息、义务教育和职业技术教育、农民培训、医疗卫生、低保、养老保险、文化、社会福利等领域加强公益性服务。

(二)继续保持中央在财政收入分配中的主要地位,调整政府间财政收入划分方式

一是进一步集中财力服务于国家目标。从收入分配来看,在不少国家,中央收入都占了绝大多数。近年美国和德国联邦财政收入所占比重都达到50%,日本中央税收达到60%,澳大利亚中央集中收入的水平更高,达到90%。我国实行分税制的效果是非常明显的,不仅财政收入占GDP的比重和中央财政收入占财政收入的比重明显提高,也为集中财力办大事、促进地区财力的均衡化起到了明显作用。调研表明,中央集中较多的财力并没有明显影响县域经济的快速发展和一般预算收入的增加。作为一个发展极不平衡的国家,只有中央高度集中财力,才能真正扭转发展不全面不协调的局面,才

能避免地区间恶性的“招商引资”竞争,才能为真正改变地方只重GDP而不重农业、社会事业发展和生态保护的问题。今后,应将流转税类和所得税类进一步集中到中央。为避免利益格局调整引起的振荡,可以承认各地的既得利益,主要从调节增量入手。二是开拓县(市)稳定财源。针对县(市)缺乏财源的现状,可以设立统一的县(市)税,也可以将几个税种明确界定为县(市)税。设立县(市)税初期,可先将部分已有的各种附加及预算外收费纳入,以后逐步过渡到以财产税和对特色经济征税为主。三是加强税费征管。调研表明,在经济较为活跃的县(市),通过严格执行现行税法、完善征管制度等,税收收入增加20%是可以做到的。要进一步健全县乡税收征管,确保该收的税收上来。同时,要规范县(市)收费,尽可能将收费转为收税。四是因地制宜推行“省管县”和“乡财县管”的财政体制。从样本县的情况看,实行“省管县”的效果非常好。长远来看,可以进一步推广这一体制。当然,由于省管县也可能出现信息迟滞、行政管理与财政管理不一致、降低财力较强的地级市对县域的支持积极性问题,要根据各地的情况确定是否采用这一体制。对财力比较薄弱的乡镇来说,实行“乡财县管”利大于弊。但对镇域经济比较发达的地方来说,乡镇财政实力较强,乡镇政府的职能比较全面,提供公共服务的能力也较强,在现阶段不宜采取这一方式。

(三)加大对县乡的转移支付力度,完善转移支付方式

一是加大财力均衡性转移支付占转移支付的比重。现在的体制是中央部门的处长在做着县(市)长应该做的事情,不利于提高资金使用效率。要尽快将现有的税收返还、体制上解补助等转移支付纳入均衡性财力转移支付。专项转移支付要进一步制度化和规范化,切实针对特殊政策目标进行分配。二是实行“一个漏斗”,确保各种转移支付在县级能够整合起来。可以考虑在县(市)级财政部门成立专门的职能机构,专门负责支农项目的实施。凡是对农民进行直接补贴的项目,尽可能统一打卡,直接发放到农民手上。三是降低地方配套,减轻地方压力。对病险水库除险加固、以工代赈、生态建设等公益性强的项目,可以在“老、少、边、穷”地区首先取消配套要求。四是加快完善转移支付办法,规范程

序,及早安排。更多用因素法代替基数法作为转移支付的客观依据,采用“公式法”明确转移支付标准,并尽可能年初下达,便于各地安排预算,避免年终突击花钱。

(四)优化财政支出结构,完善财政支出方式

一是精简机构,降低人员经费所占比重。加大对县级机构的改革力度,减少冗员。在乡镇机构改革的过程中,必须严防冗员负担向县级机构转移。二是增加社会发展支出,提高发展性经费所占比重。三是完善支出方式。要提高县乡政府在财政支出中的决策参与程度,提高公共服务的针对性。鼓励各地采取更多、更为灵活的方式探索购买服务的方式。积极实行“以奖代补”,提高农民自己的参与水平。在完善产权制度的基础上,采取项目补贴、贴息、配套投资、提供设备、帮助培训人才等方式,降低社会投资者的成本,提高其总体盈利水平,激发社会投资者进入农村的积极性。

(五)采取有效措施化解县乡债务

对县乡负债的形成中央具有不可推卸的责任,但也不能将所有的责任都归因于上级政府。一方面,中央可根据具体情况,在明确自身责任的基础上,采取有效措施支持化解县乡债务。另一方面,中央应当坚持有限承担责任原则,不能将所有的责任承担起来。而且,从实际来看,不少地方具有较强的化解债务的能力,中央确实没有必要全部承担起来。一是锁定债务,明确责任。在确定债务本金和利息、债权债务关系和责任主体的基础上,确定中央、地方、基层政府以及相关主体的责任。根据调查样本县市的经验,在处理基层债务中,首先应当确定一个期限,将债务本金存量确定下来。同时对所有债务重新确定利率,即按银行同期利率计息,对已领取高出银行同期利率的债权人予以核减本金重新换据。二是积极采取有效措施,化解存量债务。鼓励盘活资产、建立偿债基金、清收债权,拓展资金来源,提高偿债能力。通过降息减息、调整责任主体、核销债务、清理“三角债”、划转债务等方式减少债务额度,降低债务压力。可以通过各种途径调整债权债务关系,对冲部分债务。三是加强制度建设,从

根本上解决县乡不合理负债的制度基础。严格考核制度,保持对官员政绩考核的连续性与长效性,避免新的历史欠账产生。建立还债的奖励机制和目标责任制。对化债进程明显的县(市),要予以适当奖励。建立严格的责任追究制和干部调离任债务审计制度。对任期内造成不良债务数额较大,或以国家集体名义举债、个人从中谋利的干部依法进行惩处。

(作者单位:罗丹,中央农村工作领导小组办公室;陈洁,农业部农村经济研究中心;责任编辑:程漱兰)

注释

即对财政困难县增加税收收入和省市级政府增加财政困难县财力性转移支付给予奖励,对县乡政府精简机构和人员给予奖励,对产粮大县给予奖励,对当前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助。

地方可支配收入=地方一般预算收入-上解支出+上级转移支付。

这里的均衡性财力转移支付包括中央专项补助、省补助收入、地市补助收入、专项拨款补助、专项补助、一般性转移支付补助收入、缓解县乡财政困难转移支付补助、中小学教师工资转移支付补助、调整工资转移支付补助、增加工资中央补助、过渡期转移支付补助、民族地区转移支付、企事业单位预算划转补助等。

政府可用财力=预算内地方可支配收入+可用预算外收入+可用基金收入

根据《中国统计年鉴2004》有关数据计算。

参考文献

(1)Anwar Shah, 1994, "Design of Economic Structure", Chapter 1 in the Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, Policy Research Working Paper Series 23, World Bank.

(2)朱钢、贾康等著:《中国农村财政理论与实践》,山西经济出版社,2006年6月第1版。

(3)张宴、龚六堂:《地区差距、要素流动与财政分权》,《经济研究》,2004年第7期。

(4)王敏著:《县级财政收支分析》,武汉大学出版社,2007年5月第1版。

(5)孙潭镇、朱钢:《我国乡镇制度外财政分析》,《经济研究》,1993年第9期。

(6)张军:《县乡财政支出结构》,见朱钢、贾康等著:《中国农村财政理论与实践》,山西经济出版社,2006年6月第1版。

(7)杨志勇、杨之刚:《中国财政制度改革30年》,上海人民出版社,2008年11月第1版。

(8)陈少强、文宗瑜:《缓解县乡财政困难的思路与对策》,见刘尚希、傅志华主编:《缓解县乡财政困难的途径选择》,中国财政经济出版社,2006年11月第1版。