

基层财政体制改革研究——湖北“省管县”财政体制改革分析

<http://www.criifs.org.cn> 2007年4月13日 任明明

一、湖北“省管县”财政体制改革效果评价

从2004年4月开始，湖北省实行了的“省管县”财政管理体制。从几年的运行实际来看，其积极影响主要体现为：

- （一）规范了省、市、县（市）之间的财政分配关系，调动了各级发展经济的积极性。
- （二）财政资金调度和专项资金拨付及时足额，加快了资金周转速度，提高了财政支出效率。
- （三）在增强县（市）政府对经济社会宏观调控能力的同时，也减轻了市级财政的压力，促进了市一级的改革和发展。
- （四）促进了市、县（市）的各项财政改革。
- （五）加强了信息沟通，有效地降低了财政管理的交易成本，体制创新的积极作用日益显现。

通过实行“省管县（市）”财政管理体制，基层财政主要呈现“五大变化”：

- 1、资金缴拨渠道更加便捷通畅。实行省管县（市）财政体制后，调度资金由省直接拨付到县，减少了市级中间环节，提高了资金使用效率。
- 2、县级财政补助总量大幅增加。省对县财政决算补助、省增乡镇配套改革人员分流转移支付、公检法和教育政策性转移支付、财政困难补助等均有所增加，使基层财政困难形势有所缓解。
- 3、“留利于县”政策得到贯彻落实。一是省按照分税制财政管理体制的要求，将中央对省、省对县（市）的按税种划分的共享比例全部分享到县（市）；二是实行收入增量全额返还；三是实行固定留用比例，使地方日常资金调度更加游刃有余。
- 4、调动了地方政府理财积极性。使县级从财政体制上直接受益，提高了地方政府理财的积极性同时，省财政充分考虑了山区贫困县（市）财力状况，加大了转移支付力度，增加了山区贫困县财政困难补，提高了地方政府对社会经济事务的调控能力，增强了地方政府组织收入的信心。
- 5、信息资源得到及时充分共享。一方面省厅实行驻各县（市）联络组制度，架起了省厅与县（市）沟通的桥梁，提高了县（市）自身工作的应变能力。另一个方面，省厅通过建立全省联网的财政信息平台，使县（市）更能及时了解全省各地的财政收支状况，以及在全省县（市）中所处的

位置，及时找准自身存在的问题和差距。

二、目前基层财政运行的基本状况及成因

县乡财政困难是我国当前财政体制中的一个突出问题。据统计，目前全国大约有一半左右的县乡财政是赤字财政，入不敷出，债务负担重，提供的公共产品和服务严重不足。造成这种现象的主要原因，首先是县乡政府的财权与事权不匹配。各级政府之间事权层层下放，财权层层上收，县乡财政的财政支出责任不断增加，包括义务教育、公共卫生、社会保障、支农投入等支出大都由基层财政负担，目前超过80%的义务教育支出、55%-60%的公共卫生支出都由县乡财政负担。另一方面，从财权来看，县乡基层政府没有税收立法权、举债权，也没有独立的主体税种，收入主要依靠共享税，因此可掌控的收入非常有限。

其次是政府和财政的级次过多。我国实行中央、省（自治区、直辖市）、市（自治州）、县、乡五级政府体制，对应的也有五级财政体制。过多的政府和财政级次，客观上造成了机构重叠、人员臃肿，既增加了提供公共产品和服务的成本，也影响其运行效率。另外的影响因素是，转移支付不足。转移支付的形式很多，其中用于均等化的一般性转移支付总量偏小，而占比重较大的专项补助又很不规范，人为操作因素较大，起不到均衡地区间政府财力差距的作用。

可见，基层财政困难问题本质上不是一个技术性问题，而是一个制度创新问题，因此，要想从根本上解决这些问题，必须彻底改革县乡财政，重新构筑体制框架。

在制度创新方面，湖北进行的探索，取得了显著的效果。通过实施“省管县”的体制改革，有效缓解了县乡基层财政在运转过程中出现的以上问题。由于历史和现实的原因湖北财力薄弱、县乡财政困难是一个不争的事实：县乡基层财政收入少，支出多，入不敷出，基本保障能力脆弱，相当一部分县（市）财政支出对上级财政转移支付依存度仍然较高，集中表现为欠发机关事业单位工资现象不同程度地存在。县域社会的发展滞后，县域经济基础设施落后、公共品缺乏，基层组织正常运转受到影响，推动县域经济快速发展的社会活力不足。这是过去长期存在的城乡、区域、经济与社会、人与自然未能有效协调发展的问题和“三农”问题等矛盾的积累，在财力分配体系中的集中表现和对我们的警示。

三、对完善县乡财政管理体制的建议

（一）支持经济发展，培植骨干财源解决县乡财政困难的根本途径在于发展经济，壮大财源。发展县乡经济，首先要抓好县域工业，提高工业在地方经济中的比重。其次要加大招商引资力度，充分利用现有资源、区位等优势，引进和吸纳社会资金、技术、人才等。第三要大力发展特色农业和农业产业化经营作为主攻方向。通过调整农业结构、优化农产品布局、鼓励以农产品为原料的加工业发展、建立农业社会化服务体系、发展农产品现代流通方式等。第四要统筹城乡经济发展。推进城镇化和工业化，促进农业人口和剩余劳动力向非农业产业和城市转移，这是解决“三农”问题的重要途径。第五要推进非均衡发展。由于县、乡间发展不平衡，采取上台阶、以奖代补等激励措施，鼓励发展较快的县、乡加快发展，在财力上给予倾斜，保证既得利益，实现非均衡推进。

（二）按事权划分财权要科学、合理地划分市县两级的事权，以事权确定财权，确保收支平衡。由于事权不清，财政负担和财政收入的划分就没有充足的依据和合理的界限。如果按原体制运行和原体制算账，市级财政可以统筹安排，只要保证了政权和社会事业正常运转便相安无事，但这

种状况对于县级利益的完整性毫无保障。省管县体制施行，确保了县级利益，但如果市县两级事权不清，政权和社会事业照原体制运行，运行支出则仍由市级财政负担，而算账时县级财政并没有分摊，把包袱全部留给市级财政，那就会无形之中为市级财政施加了相当大的支出压力，使市级财政的利益失去保障。为了确保市县财政各自的利益，合理承受财政负担，市县两级政府的事权就必须科学、合理地予以划分，按照行政职能及社会事业的利益关联度，确定财权，理顺财政收入分配关系，确定财政收入的分享比例，使市县两级财政的利益都能得到保障。

（三）逐步取消乡级财政

目前，乡镇收入主要以农业税和地方小税为主，税源零星、增长潜力小。随着中央有关减轻农民负担政策的落实，取消特产税，降低农业税税率，农业乡镇收入规模明显缩小。支出方面，很多部门已实行了垂直管理，乡镇财政的支出范围和事权内容已经很窄，没有单设一级财政的必要。乡级财政受地方经济结构单一的限制，收入有限，而乡级债务却很多，靠县级的转移支付很难彻底解决这一历史包袱。取消乡级财政有利于县级政府统筹安排财政计划，保证农村义务教育等的投入，缓解乡镇债务问题。当然，取消乡级财政应区别对待，逐步实施。对经济发达、财政收入规模较大、财政收入增长后劲足的镇，可单设镇级财政，在县财政中单列，以调动其发展经济和增收的积极性，也有利于小城镇的发展。对经济欠发达、财政收入增长后劲不足的乡镇，应予以取消。

（四）健全地方税体系

我国目前的地方税税源小且分散，征收成本高，有的税种受条件所限，根本征不起来。特别是农村税费改革以来，基层政府面临收入减少、运转困难的问题，应当研究措施加以解决，其中对地方税收制度进行调整，是必要的措施之一。调整地方税关键是保证地方有较为充足的主体税种，而后围绕主体税种健全地方税体系。应结合简化财政级次，设立专门的市县税，作为市县的主体税种。设立市县税，既可以调动市县增收的积极性，使市县在发展经济培植财源方面有一个较好的着力点，又可以将县乡经济发展的成果体现在财政收入上，体现在财政可用财力的增长上。

（五）扩大转移支付规模

科学合理的转移支付制度是分税制则政体制的重要制度，是通过资源配置实现地区间公共服务均等化、促进区域协调发展的重要保障，要进一步规范省级财政对市县财政的转移支付制度，规范转移支付办法，调整和优化转移支付结构，增加一般性转移支付。要根据地方的综合经济实力和财政收支情况建立套完整的科学的转移支付体系和制度，主要是从地区间人均纯收入水平、人均财政收入、人均财政支出、经济结构、公共服务、公共产品和财政负担上确定转移支付方案，这种方案是动态的，需要不断更新，并与动态的地方经济实力和财政收入紧密结合起来。

要对现行转移支付制度进行根本性改革，要废除基数法，改革税收返还制度，调整返还比例，要区分发达县（市）与欠发达县（市），体现市场经济下公共财政的原则。要突破各市、县现有利益，用因素法确定转移支付比例，实行均等化转移支付。

（六）推行村干部岗位成本管理

村级组织虽然不是一级政权，不存在财政管理体制问题，但是却与基层财政收支有着直接关系，特别是与减轻基层财政困难、减轻农民负担等问题密切相关，因此，完善村级干部管理体制，

降低运行成本，也就事实上成为基层财政管理体制改革的一个组成部分。2003年，湖北省安陆市以推进农村税费改革为契机，探索实行了村干部岗位成本管理，村干部工资与差旅费、电话费、生活招待费等生产性支出合并，定额捆死，发给个人，实行村干部岗位目标责任制、费薪合一制和报酬财政直发制。两年来，新的管理办法得到广大干部群众的拥护，进一步明确了村干部责权利，调动了村干部的积极性，村级组织运转正常，基层组织建设得到加强，村级财务状况大为改善，值得在全国推广。

文章来源：价格与市场 （责任编辑： x1）