

农村公共财政体制改革的实践探索与推进思路（2）

<http://www.criifs.org.cn> 2008年11月10日 “农村税费改革与农村公共财政体系建设”课题组

其一，对于经济发展水平和非农产业聚集度高，财政收入规模较大的乡镇，实行相对规范的分税制财政体制。在这种体制下，(1)乡级财政仍然是一级独立的财政，县与乡镇财政实行分级管理，单独设立乡镇金库。(2)按照职能分工合

理划分县与乡镇财政的支出责任，分级负担，各负其责。在支出责任划分上，行政管理费分别由各本级财政负担，县对乡派出机构经费由县财政负责；根据有关政策要求，乡镇教师工资、公共卫生、社会保障、乡村道路建设等支出以县级和县级以上财政负担为主；乡镇财政自行安排经济发展、城镇建设、社区服务支出，并按规定负担乡镇文教及其他事业发展支出，补助村级支出等。(3)按支出责任大小和财源特点来划分县乡收入分配比例和收入来源。县乡两级财政收入分为专享收入和共享收入。

其二，对于经济发展水平和非农产业聚集度低、缺乏主体税源、短期内不能成为区域经济发展中心、财政收入规模较小、主要靠上级转移支付维持支出的乡镇，可以实行“统收统支加激励”的体制。目前河北探索实行的就是这种体制模式。在这种体制下：(1)县级政府作为县乡财政主体，对乡镇财政收支实行统一管理，乡镇财政作为县财政的预算单位，主要负责收入的征收和乡镇财务管理；乡镇财政收入由国税、地税、财政部门负责按属地原则组织征收，集中上缴县金库，不再设立乡镇金库；乡镇开支由县财政统一审核，统一拨付。(2)县财政对乡镇财政收支实行分户核算。(3)县财政根据乡镇经济发展实际，核定乡镇收入计划，对于年度内超过核定计划的乡镇，按超收额的一定比例给予奖励，用于增加公用经费或事业发展支出。(4)对乡镇核定支出后通过压减人员、厉行节约节省下来的开支留给乡镇自主支配使用。

统收统支加激励体制实际上是乡财县管体制的改进和完善。它保留了乡财县管体制的优点，既增强了县级财政的调控能力，也保证了乡镇正常运转，但比乡财县管体制更为规范和有效。从规范性角度讲，由于明确规定乡级财政不再是一级独立的财政，而是县级财政的预算单位，从而避免了乡财县管体制下乡镇财政名不符实、名存实亡的尴尬地位，也符合精简财政层次的发展方向。从有效性角度讲，由于该体制明确规定了对乡镇“超收奖励”和“节支留用”的激励机制，从而可以调动乡镇财政增收节支、培植财源的主动性和积极性，避免了乡财县管体制下乡镇财政单纯吃县级财政的“大锅饭”和对县级财政的过度依赖。

三、关于村级财务管理体制

如前所述，村级财务承担着提供村级公共产品的职责。但是村财务在履行其职责过程中面临如下问题：一是村级财务资金严重短缺。在税费改革以前，村级财务的收入来源主要是提留款(税费改

革后是作为农业税附加的形式向农民征收)、土地收入(宅基地收入、土地出包收入、农转非占地补偿收入)、村级企业上缴的承包费或租赁收入等。大部分地区尤其是中西部地区的村级财务除了农民上缴的提留款以外,其他收入来源非常有限和不稳定。税费改革取消了村提留以及农业税附加,使得村级组织财力更加困难。二是村民民主监督机制不健全,村级财务管理混乱。三是村级财务负债严重。为了在不增加农民负担的前提下,保证村级组织的正常运转和满足村级基本的公共产品需要,除了在地方转移支付中,增加以村级财务为对象,以缓解村级财务危机为基本目标的专项转移支付外,尤其需要加强村级财务管理。笔者认为,在目前村级财务管理力量薄弱且短期又难以有根本改善的特殊情况下,有必要依靠外部力量,通过改进乡(镇)村财务体制的途径来破解农村财务管理的难题。

目前村级财务管理的强化主要是以村财乡管的形式推行的。这种模式的目的主要是为了解决基层财务管理的混乱问题。由于村级财务监督问题对于“三农”问题的特殊意义,使得人们对这个问题倍加关注。就改革的初衷而言,以村财乡管为主要形式的农村财务管理的强化主要是为了缓解当前所面临的突出矛盾,为将来在农村实行全方位的公共财政体制改革作铺垫,其实质是一种过渡性的、以解决现实问题为导向的配套措施。安徽是首先全面推行这种做法的,但到目前为止只经历了一个财政年度,积累的经验有限。就2004年度的情况看,安徽实行的乡财县管措施是有效的,但是效果还谈不上十分明显。这里当然有农村财务情况复杂的原因,但主要来说,还是目前的乡财县管仅对农村财务工作进行了初步的规范,尚没有涉及农村现有的收支项目的清理工作。因此,估计村级财务的许多重要问题,如村级负债问题,还会在一定时期内存在。基于农村“半级财政”的尴尬地位,农村财务的全面清理工作可能要在省以下各级政府的行政职能和财政职能都界定清楚之后才能顺利展开。

从各地近几年推行村财乡管体制的初步实践看,其主要是借助乡镇力量,在控制村级财务支出和治理财务混乱等方面发挥了积极作用,从而有利于遏制农村贪污挪用、挥霍浪费等现象,从源头上控制“村官”腐败问题的发生。但这种体制也存在一定的悖理之处和缺陷。主要表现在:(1)乡镇直接参与村级财务管理,有违《村民委员会组织法》,剥夺了村级组织的财务自主权,降低了村级组织的工作积极性。(2)管理与使用脱节,监督不到位,甚至出现有些乡镇擅自挪用村资金的问题,使“村财乡管”成为事实上的“村财乡占”,在一定程度上削弱了村级组织的财力,影响了村级财务职能的正常履行。

针对村财乡管体制存在的问题,河北有些地区开始探索实行农村财务委托代理服务制度,这可能是今后一个时期处理乡村财务关系的一种较好方式。与村财乡管制度比较,这种制度模式具有三个方面的新特点:(1)明确规定乡镇与村组织之间是完全自愿基础上的委托代理关系。而先前的村财乡管很大程度上带有行政强制色彩,是乡镇对村级财务的强制性介入,二者实际上是一种管理与被管理的关系。如果说村财乡管在某种程度上剥夺了村民财务自主权的话,那么,农村财务委托代理服务制度则充分体现了对村级财务自主权的尊重,从而也把乡村财务体制纳入了法制化的轨道。(2)明确划分了乡镇和村级组织双方的职责和权力。乡镇的职责是受托提供对村级财务的核算和监管服务,它有权要求村组织将其收入和支出纳入核算和监管的范围,而不允许出现制度外的收支现象。村组织的职责是如实和全面向乡镇提供财务收支数据凭证,它有权要求乡镇提供财务核算、监管和资金拨付等服务。(3)由于乡镇和村组织是平等的财务主体,而不是行政领导关系,从而为双方平等的监督机制的建立提供了条件。

需要说明的是,第一,乡镇政府的村财代理服务属公共管理性质的服务,应严禁以任何形式向

村组织收取代理费用；第二，这种无偿的代理服务客观上会加重乡镇负担和增大监管成本。因此，笔者认为，其仍是目前村级财务人员素质低下、财务收支不规范、村民民主监督机制不健全情况下的一种过渡性的特殊制度安排。在推行这项制度的同时，应着力加快村级组织的民主制度和相关规章制度建设。一旦这些制度趋近完善和村级财务收支能够得到村民的有效监督，就应适时将村级财务管理职能全部回归村组织，由村级组织自行管理村级财务，最终落实村组织的财务管理自主权和村民对村级财务的民主监督权。

四、关于地方(省以下)财政转移支付制度

显而易见的是，农村税费改革以后凸显的农村基层财政困难单靠农村内部的体制调整是难以解决的，而必须依靠上级财政的转移支付。1994年实行分税制以后，各地根据本地的实际情况建立了转移支付制度的初步框架。然而，受各种主观和客观因素的制约，地方转移支付制度运行的总体效果并不十分理想，还存在不少问题。主要表现在：为了保证新旧体制的平稳过渡和减少体制摩擦，在转移支付政策设计上，照顾了一些地方包干体制下的既得利益，这与分税制所要求的转移支付目标存在较大背离；省级自有财力有限，与规范化转移支付需要的资金规模存在较大差距；转移支付的形式安排过于复杂，既有包干体制延续下来的体制补助、专项补助、结算补助，也有照顾既得利益的税收返还，还有新体制下安排的一般性补助、政策性补助等。其中，真正符合转移支付目标要求的一般性转移支付比重明显偏小，转移支付结构严重失衡；转移支付的主要形式如税收返还、体制补助等仍采用基数法；新安排的转移支付尽管采用了因素法，但在执行中未知因素过多，操作难以规范，科学性和透明度都不够，等等。可以说，地方财政转移支付制度的不完善已经对我国分税制财政体制的改革形成瓶颈制约，也不能适应税费改革后农村公共财政建设新形势的要求。如何以税费改革为契机对地方转移支付制度进行重构，是地方财政和农村公共财政体系建设中亟待研究的重大课题。

1. 地方财政转移支付目标定位。地方财政转移支付与中央对地方的转移支付一样，都存在多元化的调节目标，如实现省辖范围内不同地方(如城乡之间、城乡内部)公共服务的均等化；通过对地方外溢性公共产品的补贴，实现外部效应的内部化；激励所辖财政部门加强收支管理等。地方财政转移支付具体选择什么样的目标，不仅取决于上级政府的主观意图和下级政府客观需要，更取决于上级财政的转移支付能力。(1)我国城乡之间、东部和西部之间的公共服务水平存在很大差距。公共服务的均等化应作为我国转移支付制度的首要目标。但考虑到我国财政，特别是省级财政转移支付能力有限，均等化目标的实现应采取总体设计、分步实施的办法。就现阶段来讲，地方转移支付的均等化目标是要保障农村地区居民能够得到生产和生活所必需的行政、治安、交通、通讯、医疗卫生等最基本的公共服务。(2)有些公共产品(如教育、环保等)的提供，不仅本辖区居民受益，相邻辖区居民也可从中收益。如前所述，如果这些外溢性公共产品由某地单独提供，该地没有足够的动力和能力，提供的规模会低于效率规模，由此会产生社会福利的损失。因此，通过必要的财力转移，资助基层财政特别是县级财政提供外溢性公共产品(主要是义务教育、环保等)，是地方财政转移支付的另一个重要目标。(3)在其他条件相同的情况下，一般地，上级政府的转移支付与下级政府的财政状况呈负相关关系，即财政状况好，上级转移支付就少，财政状况不好，获得的转移支付数额就会相对提高。在财政信息不对称的情况下，这很容易引发下级政府的道德风险问题，即不重视自身的改革和发展，而寄希望于以“跑部钱进”方式获取财政利益。这样，不仅违背公平原则，也会加重上级财政的转移支付负担，更不利于基层财政的长期健康发展。为了防范和解决这类问题，在我国目前县乡财政困难，而省级财政转移支付能力有限的情况下，通过强化地方转移支付的激励机

制，调动县乡财政改革和发展的积极性显得尤为必要。这应该作为地方转移支付的第三个重要目标。

2. 地方财政转移支付的形式与结构。为了实现上述三项目标，应对现行地方转移支付中的税收返还、体制补助、专项补助、一般性转移支付、政策性转移支付等进行梳理整合，建立以无条件均等化转移支付为主体，以有条件矫正性转移支付和无条件激励性转移支付为必要补充，公平优先，兼顾效率的地方转移支付结构。

(1) 无条件均等化转移支付。这里的“无条件”具有相对意义，只是表明下级政府对拨款使用没有特别严格的项目限制，并不是说可以无原则地随意使用。均等化转移支付的使用范围是保证受补政府能够履行最基本的财政职能，亦即能够为辖区居民提供最基本的公共产品，并保证不同辖区基本的公共服务水平大体相当的重要因素。因此，在我国目前省级转移支付能力有限的情况下，地方无条件均等化转移支付实际上是一种有一定范围限制的无条件转移支付。

为了使无条件均等化转移支付真正起到均等化各地公共服务水平的作用，必须确定受补辖区的财政收入能力，即标准财政收入，及其提供基本公共产品所需财力，即标准财政支出。二者的缺口就是均等化转移支付所需的数量，即某地转移支付需求=标准财政支出-标准财政收入。为了保证地方转移支付应安排数额的准确性和科学性，地方标准财政收支的确定应采取因素法，即确定有哪些因素影响地方标准财政收支，以及不同因素影响程度的大小。

参考和借鉴各省转移支付设计方案，影响标准财政支出(E_i)的主要因素是总人口(X_1)、非农人口占总人口的比重(X_2)、贫困人口占总人口的比重(X_3)、标准财政供养人数比重(X_4)、全额预算单位公用经费标准支出(X_5)、差额预算单位经费标准支出(X_6)、人均国内生产总值(X_7)、第二、第三产业比重(X_8)等。根据以上条件的表示对财政支出和地方基本公共服务供给的影响程度。

影响标准财政收入(H_i)的因素有地方标准税基和税率。市县标准财政收入的计算应先找出可以作为标准税基的数据，然后乘以相应的税率。其中共享税的收入要减除上级财政分享的比例。根据以上条件得出该地标准财政收入的计算公式：某县(市)标准财政收入=该地标准税基×税率-共享税上级分享收入。

地方应得的转移支付数额(Y_{Ei})，即以地方转移支付需求为标准的财政收支差额。用公式表示为： $Y_{Ei}=E_i-H_i$ 。需要说明，按照标准财政收支计算的地方应得的转移支付数额并不一定就是该地实际得到的转移支付数额。这主要是由于上级财政转移支付资金的限制，只能在一定程度上满足地方的转移支付需求。我们把上级财政能在多大程度上满足地方转移支付需求，即转移支付需求与转移支付供给之比称为转移支付系数。因此，某地实际得到上级转移支付数额=地方应得的转移支付数额×转移支付系数。显而易见，地方均等化转移支付能否真正实现均等化的目标，不仅在于地方标准财政收支的计算是否科学，还在于地方转移支付的能力，即是否有支撑均等化转移支付的财力基础。

(2) 有条件矫正性转移支付。这是针对那些地方外溢性公共产品安排的补助。其特点是只能用于受补项目，如义务教育、生态环境保护等。专款专用是这类转移支付的基本特征。也正是在这种意义上，一般把这类转移支付称为专项转移支付或专项拨款。

矫正性转移支付数量的确定应主要考虑两方面的因素。一是受补项目外部效应的大小。若外部

效应较小，则补助比例较低，地方配套比例较高；若外部效应较大，则上级政府补助比例较高。在外部效应非常大的极端情况下，上级政府要全额提供补助资金。二是受补政府财力状况。若受补政府财力状况较好，则必须按内部化的收益大小提供配套资金。反之，则需要降低受补政府配套资金的比例。如受补政府财力状况极差，上级政府则要全额提供补助，无须要求提供配套资金。因为在这种情况下，不会出现受补项目供给过度而导致的效率损失。考虑到税费改革后我国县乡财政所面临的特殊困难，在矫正性转移支付的安排中，应考虑适当降低县乡财政配套比例。

由于受补项目的外部效应是很难量化的因素，受补政府的财力状况的好坏也有不同的判断标准，因此，在转移支付实践中，这种矫正性转移支付往往存在随意性大，规范性不强的问题。正是由于这个原因，各地往往把专项转移支付作为“跑部钱进”的主要对象。我国目前转移支付结构严重失衡，其主要表现就是专项补助规模过大。其根源之一，就是这种专项转移支付本身难以规范，缺乏一个合理分配转移支付资金的科学标准，从而为各地竞相抬高要价提供了现实的机动空间。所以，如何实现对影响矫正性转移支付数量的因素的科学估价，是转移支付理论需要深入研究，也是完善地方财政转移支付制度需要突破的重要现实课题。

(3) 无条件激励性转移支付。在我国转移支付实践中，这种转移支付形式也叫做“以奖代补”。在各类转移支付中，由于无条件转移支付在资金使用上不附加任何条件，因而是最受下级政府欢迎的转移支付形式。当上级政府的目标是激励下级政府加强财务管理，改善财政收支时，无条件转移支付的激励效用最大。

在政府间转移支付制度较为完善的发达国家，一般不单独实行以激励为目的的转移支付。原因在于，上述的均等化转移支付，如果能够做到客观规范和运行到位，其本身就包含一种激励机制。因为，就某一地区来讲，按照客观因素确定的转移支付数额在一定时期内是一个相对固定的数量(当然，从较长时期看，随着社会经济发展，影响均等化转移支付的客观因素，如标准税基、经费标准等在数量上也会发生变化，均等化转移支付数额也会随之进行调整)。这样，如果地方能够加强财务管理，精打细算，就会出现转移支付结余，地方财政的发展可以藉此赢得相对宽松的财力空间。然而，我国省以下均等化转移支付由于受财政信息及测算技术等因素的影响并不规范，受省级转移支付能力的影响转移支付也尚不能足额拨付，实际运行中还存在着较多主观因素的干扰等，这不仅在很大程度上弱化了其均等化效果，也使其潜在的激励机制不能发挥作用。有鉴于此，我国在均等化转移支付之外单独构建激励性转移支付非常必要。

我国省以下激励性转移支付应在两个方面对县(市)财政产生激励作用。一方面应通过设立财政收入激励性转移支付，促进县级政府在发展县域经济，培植和扩大本级财源的基础上，加强收入征管，在不增加农民负担的情况下，努力增加本级财政收入。其实施办法，可由省财政对县市财政本级收入完成情况进行经常性的考核，对增长幅度(环比增长率)超过同类平均水平的县(市)给予激励性转移支付补助或减少省财力集中增量。另一方面，应通过设立财政支出激励性转移支付，推进县级政府落实农村综合改革的各项政策，调整财政职能，精简机构和减少财政供养人员，提高财政资金的利用效率，在保障职能履行到位的情况下，努力控制财政支出规模。在具体操作上，可以将转移支付与财政供养人员分流情况挂钩，依据农村税费改革规定的财政供养人员标准，对财政供养人员分流率合乎标准的县市给予转移支付奖励。

3. 地方财政转移支付的资金来源。省级转移支付资金的来源主要有以下三条渠道：第一条是来自中央财政的转移支付资金；第二条是省本级财政收入在满足本级支出后的剩余部分，即省级自有

财力；第三条是富裕市县财政对省级财政的收入上解部分。目前，各省转移支付资金虽然粗具规模，但财力仍然有限，与需要的资金规模有很大的差距。究其原因，一是中央对省级政府转移支付的力度不足，尤其是用于均衡化的转移支付资金过少。该项资金2000年为85.45亿元，仅相当于体制补助、专项补助和基数退还的资金(4583亿元)的1/54。二是省级政府的自有财力有限。现行分税制虽然增强了中央宏观调控能力，但使省级财政从增量收入中分得的份额减少，并且因实行“原体制上解继续上解，原体制补助继续补助”的做法，又使省财政收入转移给中央一部分。如长春市在实施分税制后5年内比原来递增上解包干体制多上划中央和省收入46.5亿元。三是省以下分税制改革中实行“存量不动、增量调整”的策略，省财政从富裕市县集中的财力有限，难以发挥转移支付应有的作用。即使好的地区也只能解决工资发放难的问题，实际上是救急，并不能实现制度本身的目标。为此，笔者建议：(1)加大中央对省级转移支付的力度，保证地方转移支付资金的适当规模。加大中央财政对省级转移支付的力度，首先要加强税收征管，减少偷漏，从绝对量上增加中央财政的收入；其次要调整转移支付的项目结构，适当减少税收返还等起不到均衡的作用的部分的资金，加大一般性转移支付的规模。(2)地方政府要设法壮大转移支付的固定资金来源。为了确保地方转移支付的资金规模，加大中央对省级的转移支付力度是必要的，但省以下地方政府也不能只依赖中央，而要积极地壮大自身财力，确立相应的资金来源，努力扩大转移支付的资金规模。至于资金筹措的渠道，一是可将现有政府财力分为存量资金与增量资金两部分，并以规范管理的办法将存量资金中已安排的部分在合理调整的基础上固定下来，这其中应包含中央政府转移的部分。而对增量资金部分应以规定固定增长比例的办法计提，以确保转移支付资金来源逐年稳定增长。二是发展经济，扩大财源，不断提高财力。三是把预算外资金纳入预算内统一管理使用，增加用于转移支付方面的资金。四是结合省管县财政体制的改革，对省以下财政收入划分体制进行重新调整。省管县体制下，由于市级财政不再承担对县级财政转移支付责任，省财政应减少对市级财政，特别是富裕市的税收返还，增加其上解比例。

文章来源：《经济研究参考》2007年第20期

（责任编辑： Hlh）