

欠发达地区县乡财源建设新探

西安财经学院 周宝湘

【摘要】 本文从分析欠发达地区县乡财源不足的原因入手,提出必须加快县乡经济结构调整,大力发展特色经济,巩固传统财源,开拓和培育新兴财源,并且要进一步深化财政体制改革,为解决县乡财政困难提供制度保障。

【关键词】 县乡财政 欠发达地区 财源建设

我国国民经济实力的增强为财力不断壮大奠定了基础,近年来,我国财政收入总量一直保持着约20%的快速增长速度。但同时也应当看到,地方财政的结构性矛盾日益显现出来,县乡财政面临着较大的困难,有的甚至陷入困境。很多县乡特别是欠发达地区的县乡连年欠发工资,并出现大量债务,财政困难重重,财源不足问题日益突出。特别是国家取消农业税的举措更加剧了县乡财政收支矛盾。县乡财源不足不仅制约了地方经济的增长和国民经济发展水平的进一步提升,而且影响到基层政权建设和农村社会事业的健康发展,不利于全面建设小康社会,由此看来,培育和开拓县乡特别是欠发达地区县乡财源任重而道远。因此,正确认识和分析县乡财源建设存在的问题及其形成原因,探寻加强县乡财源建设的路径有着十分重要的现实意义。

一、欠发达地区县乡财源建设存在的问题及成因分析

1.对财源建设的重视不够、认识不足。一是普遍存在抓经济发展就是抓财源建设的观念,将经济建设与财源建设混为一谈,引进项目时缺乏长期的战略意识和科学决策,短视和急功近利现象严重,造成不顾当地资源、产业结构,不管项目好坏而盲目引进的局面,粗放型经济增长方式难以有效转变,财源增长十分困难。二是对财源建设的重要性认识不够,工作主动性不强,“等、靠、要”思想严重,地方政府把主要精力放在向上级政府和财政部门要钱上,没有真正把财源建设工作提上重要议事日程,对培植传统财源和开拓新兴财源的研究不够深入,缺乏明确的规划和战略目标。

2.经济基础薄弱是制约财源建设的根本因素。欠发达地区县乡经济有三个基本特点:一是经济总量明显偏小。县乡经济的主体是农业和乡镇企业、县属国有及集体企业等中小企业,受资金和技术的制约,产品的市场占有率难以得到有效提升,经济效益普遍不佳,基础财源日益萎缩。二是产业结构不合理。欠发达地区产业以农业为主,第二产业发展缓慢,第三产业十分落后。传统农业受到自然条件和市场的双重约束,其收益水平波动很大,从而导致财政收入不稳定,很难形成稳定的税源。三是受国家政策影响大。国家建立节约型社会以及“天然林保护工程”和“退耕还林(草)”政策的实施,抑制了原来作为欠发达地区经济支柱和主要财源的资源型企业的发展,取消农业税的政策更使得本已困难的县乡财

政雪上加霜。

3.市场体系发育滞后和对外开放程度低是导致财源不足的重要因素。改革开放以来,我国经济实行区域非均衡发展战略,与此相配套,我国相继出台了一系列以区域优惠为侧重点、从经济特区——沿海经济开发区——内陆的由高到低的梯级优惠政策。经济欠发达的中西部内陆地区,自然条件较差,经济基础、地理位置与经济发达的东部及沿海地区相比也处于劣势,加上市场意识不足,造成商品、信息市场和要素市场发育滞后,吸纳资金、技术、人才等能力较弱,发展的经济成本偏高,制约了外向型经济和民营经济的发展,非公有制经济发展极其缓慢。

4.分税制已成为影响财源建设的制度性因素。现行分税制初步规范了中央与省级政府之间的财政分配关系,税基大和税源充足的税种划归中央,75%的增值税和100%的消费税划归中央,留归地方的是一些税源分散和税基小的税种,并且对省以下各级政府之间分配关系缺乏严格规范,再加上地方上下级政府间纵向压力型的行政体制,使得上级政府可以依据其优势地位制定有利于自己的分配规则,结果是形成财权层层上收、事权层层下放的局面,客观上造成县乡政府财权与事权极不对称。省级以下政府之间这种不确定的财政分配关系和不平等分配规则,使得县乡政府没有能力和动力去培植和开拓税源。

5.财政转移支付制度不完善,改善财源的力度较弱。首先,目前我国的财政转移支付以税收返还和专项拨款为主,一般性补助比重过小,不利于地方政府统筹使用财力。其次,税收返还和体制补助形式都是建立在基数法上的转移支付形式,这种基数法转移支付忽视了地区差别和对贫困落后地区应有的照顾,是保护地方既得利益的消极选择,不仅难以实现公共服务水平均等化的目标,而且扩大了地区间财政收入能力和基本公共服务水平之间的差距,使得经济落后和财政困难的县乡长期处于不利地位。再次,五级预算级次客观上延长了转移支付的时滞,使得财政转移支付的效果大打折扣,对县乡财源的改善力度明显减弱。

6.县乡融资环境不断恶化,不利于财源的壮大。一是金融政策偏离县乡,金融创新受制于偏紧的金融管制,农村资金净流出已经成为金融抑制的明显特征。在1979~2000年间,仅

通过农村信用社和邮政储蓄机构两大渠道,资金净流出量就高达1.03万亿元,金融机构在农村吸收的资金绝大部分流向城市,县乡企业和农户贷款难已经成为普遍现象。二是农村金融支撑体系日趋脆弱。目前,支持农业发展的金融部门主要是实力明显不足的农村信用社,而大多农村信用社贷款额度小、期限短,难以承担为农业产业化服务的大任,满足不了农业进行战略性结构调整的资金需求。另外,商业银行的逐利性诱导农村信用社的资金向工商业靠拢,农业经济发展资金得不到满足,制约了创税农业的发展。

二、加强欠发达地区县乡财源建设的路径选择

1.树立财源建设的科学发展观。要树立经济和财源建设的科学发展观,将经济和财源建设由盲目上项目、追求短期经济效益转变到追求经济的可持续发展轨道上来,培植和开拓财源不能急功近利,不搞破坏生态环境和掠夺性的资源开发,要注重财源培育的长期性和稳定性,把财源建设的长期性、稳定性和效益性作为考核地方领导政绩的重要内容。

要积极转变理财观念,摒弃“等、靠、要”思想,切实加强财源建设工作的领导,定期研究财源建设工作,及时总结经验,查找差距,完善措施,解决财源建设工作中存在的各种困难。要强化项目引进的科学性、针对性和可操作性,结合县乡实际,在深入调查的基础上,根据国家产业政策和投资导向,精心组织一批对社会经济发展具有重大影响的项目,并纳入项目库管理。

2.推进农业经济结构调整,加快农业产业化发展步伐。一是加强分类指导,因地制宜,科学规划产业布局,完善服务环节,积极引导农民调整产品结构,使主要农产品向优势产区 and 产业带集中,实现农业的集约化经营。二是从区域优势产业和地方特色产品出发推进农业结构调整,努力培育一批起点高、带动力强的农产品加工龙头企业,争创知名品牌,发展创税农业,提高财税贡献率。三是要把发展农业产业化与改善农业生产条件结合起来,通过调整财政支出存量和增量,加大对农业基础设施的投入,加快交通、水利等基础设施建设和中低产田改造工作,提高农业综合生产能力,并将农村小型基础设施建设纳入基本建设投资的范畴,不断改善农村生产条件,提高农业的创税能力。

3.加大改革和开放的力度,盘活和壮大工业主体财源。要积极推进县属国有企业现代企业制度的建立,深化乡镇企业改革,建立健全企业内部激励约束机制,扶持乡镇企业技术改造和产品升级换代,鼓励现有企业以拍卖、租赁、托管、债务置换或资产重组等方式盘活资产。要解放思想,甘当发达地区的产业“配角”,主动承接发达地区的产业转移和要素外溢,发展配套产业和“配角”经济。

要把非公有制经济作为壮大县域经济的重要载体,通过招商引资,积极争取资金和项目,引进人才和技术,借助外力,加快发展,为财源建设增添动力。进一步放宽民营企业市场准入条件,优化外商投资环境,完善市场功能和服务,吸引社会资本进入金融服务、公用事业、基础设施及社会事业等领域。支持非公有制企业参与国有企业的资产重组和技术改造,促进国有企业产权制度改革。

4.加快地方税制改革,完善财政转移支付制度。

(1)调整中央和地方政府的财政分配关系,并且以法律形式明确省、市、县、乡政府间的事权和财权划分。一是在规范事权的基础上,将一些地方税立法权和管理权适当下放,尽快开征物业税和遗产税,逐步建立起以财产税为主要内容的县乡财政收入体系。二是减少财政级次,构建中央、省、县三级财政管理体制。取消市管县财政体制,由省财政直接管辖县级财政,逐步取消乡级财政,将乡级财政改造为县级财政的派出机构。财政级次的减少,既有利于分税,确定地方的主体税种,又有利于增强财政政策的时效性。

(2)改进财政转移支付制度,加大对欠发达地区的财政支持。一是简化财政转移支付形式,逐步提高一般性补助所占的比重,并将专项补助的一部分、税收返还、体制补助等纳入一般性转移支付范围内,以提升县乡政府统筹分配财政资金的能力。二是改进财政转移支付方法,以实现公共服务水平平均等化为目标,打破现时维护既得利益的分配格局,逐步采用因素法确定转移支付数额,根据各县的财政收入能力和支出需求,综合考虑地区人口数、人均可用财力、现有的人均公共产品占有量等因素,确定对不同地区的转移支付总量。

5.强化县域金融支撑服务,拓展农民融资渠道。融资渠道的畅通是发展县乡经济,促进财源建设的可靠保证。一是设立农业贷款担保基金,其资金来源以财政资金为主,以有经济实力的乡镇企业、农民经济合作组织和农户出资为辅,为有可行项目的涉农企业和农户提供贷款担保。二是农村信用社要转换经营机制,合理区分农业产业化专项贷款与一般商业性贷款,对农业产业化专项贷款要延长期限并适度提高贷款额度。三是拓展农业政策性金融服务领域,加大农业发展银行与各级政府的农业政策性金融合作,并将合作的重点放在支持产业化龙头企业、粮棉油及畜牧业生产基地的建设和技术改造上。四是降低县域金融市场的准入门槛,扶持和培养民间金融合作机构,促进金融机构多元化发展。应当建立金融机构为地方经济服务的机制,明确县域金融机构为县乡服务的义务,尽快解决县乡资金流失以及农村资本非农化问题。

6.加快城镇化建设进程,大力发展第三产业。小城镇在培育城乡统一的商品和要素市场、整合城乡各种资源、实现优化配置方面有着十分重要的作用,必须加快小城镇建设,大力发展第三产业,开拓新兴财源。一是统筹规划城乡发展,合理布局、重点发展县城和有区位优势的重点中心城镇,增强城镇的集聚效应和辐射效应。二是加强城镇特色建设,突出每个城镇独特的资源、产业和文化优势,实现扬长避短、错位发展。三是积极探索城镇多元化投资体制,进一步放宽基础设施投资对非公有制经济的限制,吸引民间资金向小城镇集中。四是加快小城镇综合改革步伐,积极推进户籍制度及其配套制度改革,全面取消依附在户籍之上的城乡不平等,切实保障进城就业农民的合法权益。

主要参考文献

- ①李茂生等.中国:农民减负、县乡财政解困的财税对策.财贸经济,2004;1
- ②马海涛.走出县乡财政困局.中国财政,2004;10
- ③焦国华.分税制财政体制:评价与建议.财经论丛,2003;6