# 西部县乡财政困难成因分析及其解困路径的选择

来源：网络 作者：紫陌红尘 更新时间：2024-12-15

*\" 摘 要:国民经济实力的增强奠定了财力不断壮大的基础。在地方财政收入总量不断增长的情况下，地方财政的结构性矛盾也日益显现出来，西部财力与东部差距加大，县乡财政困难十分突出。西部县乡财政困难不仅影响西部大开发战略的成败，而且也将制约国民经济...*

\" 摘 要:国民经济实力的增强奠定了财力不断壮大的基础。在地方财政收入总量不断增长的情况下，地方财政的结构性矛盾也日益显现出来，西部财力与东部差距加大，县乡财政困难十分突出。西部县乡财政困难不仅影响西部大开发战略的成败，而且也将制约国民经济发展水平的进一步提升, 不利于全面建设小康社会。本文结合陕西、甘肃两省的具体实情，通过对西部县乡财政困难产生的原因分析,并提出相应的对策建议，试图探寻化解县乡财政困难，促进西部财政振兴的路径。

关键词:县乡财政 分税制 财政转移支付 县乡债务

一、问题的提出 县乡财政困难不仅制约地方经济的增长，而且影响到基层政权建设和农村社会事业的健康发展，因此，县乡财政的解困将是一项紧迫而艰巨任务，认真分析县乡财政困难的形成原因并探寻解决财政困难的路径有着重要的现实意义。

二、西部县乡财政困难的成因分析

（一）县域经济发展水平低，制约财政收入稳定增长

陕西、甘肃两省至今尚未有进入中国经济百强的县（市），进入西部百强县(市)的数量也仅为5个和1个，在西部十二省区中也居于落后的位置，落后的县域经济使得财政收入增长举步为艰。

1.经济结构不合理，主体财源萎缩。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，因其普遍存在着规模小、技术含量低等问题，而在激烈的市场竞争中处于劣势，经济效益普遍不佳。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，抑制了原来作为西部县域经济发展支柱和主要财源的资源型企业发展，取消农业税的政策更使得本已困难的县乡财政雪上加霜。

2.市场体系发育滞后，对外开放程度低。西部地区受自然条件、经济环境、地理位置等诸因素的影响，商品、信息市场和要素市场发育滞后，吸纳资金、技术、人才等能力孱弱，发展经济成本高，制约了外向型经济和民营经济的发展，非公有制经济发展缓慢。如2003年甘肃省非公有制为347.38亿元，仅占全部经济总量的26.7%，与发达省份相差近30个百分点。在传统财源大幅萎缩的同时，县乡财政缺乏新的财源增长点，发展后劲不足。

（二）法定支出和政策性开支因素增加，加重了县乡财政支出压力

1.政府职能转变及县乡行政体制改革的滞后，造成财政供养机构和人员过多，财政负担加重，“吃饭财政”特征日趋明显，制约县乡政府提供地方性公共产品与服务的能力，财政宏观调控能力日益削弱。

2.1998年以来，中央陆续出台了完善社会保障制度和实施农村税费改革试点等改革措施，县乡政府落实各项改革的成本大幅上升，工资调升、筹措粮食风险基金等政策性增支压力越来越大，加大了预算平衡的难度。

（三）分税制和财政转移支付制度的不完善已经成为县乡财政困难的重要原因

1.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，但对省以下各级政府之间分配关系缺乏严格规范。这种不彻底的分税制以及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，税基狭小、税源分散、增收空间有限的县乡财政收入难以满足事权支出的需要。

2.现行财政转移支付制度补助形式、补助方法都不尽合理。目前财政转移支付有税收返还、体制补助、专项拨款、结算补助、其他补助和过渡期转移支付等多种形式，并以税收返还和专项拨款为主，一般性补助比重过低，不利于地方政府统筹使用财力。另一方面，建立在基数法上的税收返还和体制补助形式，都是保护地方既得利益的消极选择，忽视了地区差别和对贫困落后地区应有的照顾，不仅难以实现公共服务水平均等化的目标，反而扩大了地区间财政收入能力和基本公共服务水平的差距，使得财政困难的县乡长期处于不利地位。再者，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。

（四）县乡债务形成原因复杂，化解困难，增大了财政负担

县乡债务形成的原因，既是多年财力不足累积的结果，也有政府行为失当转化的因素，还有体制性、政策性原因。

1.政府政绩考核指标体系设计不科学。以投资规模、GDP增长率等为核心的政府考核标准，诱使地方政府片面追求规模扩张，通过举债来大搞形象工程和政绩工程，超出了县乡财政承受能力。

2.政府担保或承诺过多。市场化进程导致社会风险最终通过财政释放，不管是化解金融风险还是解决国有企业改制的困难，都导致了地方财政支出的扩大，县乡财政收支矛盾更加突出，只能靠举债或欠债来维持平衡，给地方财政背上了沉重的包袱。

三、化解西部县乡财政困难的路径选择

（一）振兴县域经济发展，积极开拓和培育财源

1.优化经济结构，大力发展特色农业。陕西、甘肃地域辽阔，气候类型多样，具有发展特色农业的有利条件。一是加强分类指导，因地制宜，科学规划产业布局。要完善服务环节，积极引导农民调整产品结构，使主要农产品向优势产区和产业带集中，实现特色农业的规模化经营。二是从区域性优势产业和地方特色产品推进农业结构调整，甘肃应重点发展马铃薯、草食畜牧业、果蔬、酿造原料、中药材、制种等特色优势农产品基地，陕西应从发展果业和畜牧业入手，最终形成关中以粮、畜、果、奶、蔬菜等生产为主，陕南以茶、药材、菌等生产为主，陕北以果、羊、薯、枣等农产品生产为主的农业产业化布局。要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。三是全面落实财政支农政策措施，加大对农业和农村的投入力度。加快农田水利基本建设，积极建设农产品专业市场和农产品流通服务体系，健全农业技术服务体系。要加快杨凌农业高新技术产业示范区和天水国家绿色农业示范区建设项目的发展，充分发挥示范项目在促进西部农业产业化水平提升和农业产品结构优化的带动和促进作用。3.盘活和壮大工业主体财源。积极推进县属国有企业现代企业制度的建设，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、资源。要把非公有制经济作为壮大县域经济的重要载体。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。

（二）优化财政支出结构，努力提高财政管理水平

1.调整预算支出结构，按照统筹城乡协调发展和完善公共财政体制的要求，合理确定县乡财政支出顺序，压缩一般性项目和行政经费开支，增加农村基础设施以及教育、科技、环境保护、社会保障等方面的支出。要建立差异性的财政政策性支出分担机制，政策实施要结合欠发达地区财政能力，体现对欠发达地区应有的照顾，对于外部效应较强的财政支出项目，应切实减少县乡财政的资金配套比例，减轻地方财政配套困难。尤其对于财政支农支出和义务教育支出，应当确立中央和省财政为主，县乡财政为辅的投入机制。当前，作为外部性极大的支农支出和义务教育支出，县乡财政承担了与其财权极不对称的支出份额，以教育为例，县乡财政在我国义务教育公共支出中的负担比例达到80%以上，因此，应当强化中央和省级政府在财政支农和义务教育方面的投入责任，提高中央和省财政的支农和义务教育支出份额。

2.强化财政收支的监督管理。要完善财政资金跟踪考核和使用情况反馈制度，强化财政支出绩效评价，对一些大项的资金如教育、科技、支农、社会保障等方面的支出，要定期追踪问效、不断完善管理措施，努力提高资金使用效益。要清理和规范县乡行政事业性收费，加强税收征管，大力清理欠税，严惩偷税行为，坚决堵塞各种收入漏洞，提高税收收入占财政收入的比重，增强地方财政抵御外部冲击的能力。在预算管理上，进一步完善部门预算，扩大零基预算的范围，加强综合预算的编制，硬化预算约束。

（三) 进一步完善分税制，构建地方政府间新型财政分配关系

1.坚持财权与事权相统一的原则，调整中央和地方政府的财政分配关系，并且要以法律形式明确省、市、县、乡政府间的事权和财权划分。在财权划分上，要充分考虑满足县乡政府履行职责的需要，加快地方税制改革，在规范事权的基础上，应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。

2.减少财政级次，构建中央、省、县三级财政管理体制。取消市管县体制，由省财政直接管辖县级财政，逐步取消乡级财政，将乡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，又有利于提高执行财政政策的时效性。

（四）改进财政转移支付制度，加大对欠发达地区的财政支持

1.提高中央财政转移支付资金水平。目前纵向和横向财政失衡矛盾都十分突出，有限的转移支付资金在地方经济总量迅速增长的背景下，财政转移支付资金的均衡作用被明显淡化，因此需要进一步提高中央用于财政转移支付的资金规模。

2.简化财政转移支付形式，提高一般性补助所占的比重。要简化和归并目前过多的专项拨款种类，逐步将专项补助的一部分、税收返还、体制补助等纳入到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。

3.改进财政转移支付方法，以实现公共服务水平均等化为目标，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，确定对不同地区转移支付总量。

（五）积极转变政府职能，深化县乡行政体制改革

按照完善市场经济和建立公共财政的要求，重新调整各级政府的职能定位。政府职能应定位于市场失灵或不宜由市场发挥作用的领域，政府应将主要精力转向提供公共管理和社会服务以及营造良好的经济发展环境上来，政府资金要逐步退出竞争性经济领域，加大公共产品与公共服务的保障力度，积极实现政府向公共服务型的转变。结合政府职能的转变，要加快行政体制的改革，合理划分各级政府之间的管理责权，逐步建立上下合作的行政体制。要进一步深化县乡行政体制改革，加强对县乡政府及领导者的民主和法律监督，通过精简机构、压缩编制，切实提高政府运行效率，减轻财政负担。

（六）清理和规范县乡债务，加强债务管理

要制定科学的县乡债务年度计划及中长期规划，建立严格的项目债务责任制，把政府负债作为考核县乡政府及其主要领导人政绩的重要考核指标。对于存量债务要加强管理，辨明原因，依法分类化解，政策性决策形成的债务要依靠政策逐步消化，非政策性债务要认真核实清理，制定还债措施，积极组织落实。在化解存量债务的同时，要严格控制债务增量，进一步规范县乡政府和财政的担保行为，政府举债必须坚持量力而行的原则，应将债务规模控制在县乡政府和财政能够承受的范围。

参考文献： ［2］焦国华,《分税制财政体制：评价与建议》，《财经论丛》，2003年第11期

［3］郭月梅，《从农村税费改革看乡镇财政困难的成因和对策》，《财政研究》，2005年第3期

［4］贾康、马晓玲，《支持西部开发的财税政策思考》，《财政研究》2005年第11期。

［5］刘汉屏，《地方政府财政能力问题研究》,中国财政经济出版社，2002年

［6］樊丽明,李齐云，《中国地方财政运行分析》，经济科学出版社,2001年

［7］陕西、甘肃省数据资料根据政府有关公开信息资料整理和测算

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn