# 县乡财政：困境与出路

来源：网络 作者：紫陌红尘 更新时间：2025-05-27

*\" [摘 要]近年来，我国的财政收入以年均20%的速度增长。但在财政收入总量增长的同时，基层财力不足问题严重。主要表现为县乡财政困难和庞大的债务问题。据不完全统计，目前我国县乡政府的债务总规模在4000亿元到1万亿元之间。县乡财政困难不仅严...*

\" [摘 要]近年来，我国的财政收入以年均20%的速度增长。但在财政收入总量增长的同时，基层财力不足问题严重。主要表现为县乡财政困难和庞大的债务问题。据不完全统计，目前我国县乡政府的债务总规模在4000亿元到1万亿元之间。县乡财政困难不仅严重影响基层经济的发展和公共物品的提供，同时也制约了我国社会整体发展水平的提高，更不利于全面建设小康社会。解决县乡财政困难问题已刻不容缓。本文在考察了县乡财政困难具体情况的基础上，从我国现行财税体制、经济和社会因素等方面进行了多角度的原因分析，力图为县乡财政解困提出一些切实可行的政策建议。

[关键词]县乡债务 财政收支平衡 转移支付

一、县乡财政困难的主要表现 人均GDP和人均财力是反映一个地区公共服务水平的重要指标。就2003年人均GDP和人均财力来看，东部地区人均GDP为中西部地区的1.89倍和2.41倍。东部地区人均财力为中西部地区的2.51倍和2.53倍。可见我国东中西部公共服务水平差距之大。其次，就城乡居民收入来看，我国城乡居民收入差距普遍存在，但东部地区的城乡差距相对较小，中西部地区，特别是西部地区的城乡差距相对较大，地区和城乡差距的拉大势必阻碍社会的均衡发展。同时贫富悬殊又是社会不稳定的一个主要根源。社会问题丛生也会直接影响到经济建设，影响到国家的可持续发展。 3.财政赤字普遍，债务负担沉重。据统计，2003年全国36个省、自治区、直辖市和计划单列市中，有16个省份的乡镇财政决算汇总出现赤字，集中分布于中西部地区。除了这些显性赤字外，更为严重的是，一些地方财政部门在布置决算编报工作时，层层要求不准编报决算赤字，在批复决算时，对下级编报的赤字决算也不予批复，致使下级财政部门采取各种手段隐瞒赤字。隐形赤字的存在也不容忽视。由于财政收不抵支，有些地区的基层政府甚至只能“借债度日”。就县乡财政债务规模来看，国内专家普遍认为大致不少于1万亿元。另据里昂信贷证券的估计，我国县级财政债务高达3万亿元，占全年GDP的30%.即使按1万亿元的债务计算，中国2000多个县平均负债高达5亿元。债务问题已成县乡财政的沉重包袱。而基层财政危机最有可能向农民转嫁。一般来说，越是基层政府，越是传统农业区，政府预算内收入中对农业各种税费的依赖性就越大。农民负担与县乡财政危机是直接联系在一起的。由于地方财政支出压力大，为维持机构正常运转，长期以来农业特产税征过头税的现象普遍存在。向农民乱收费、乱摊派、乱集资等现象也屡见不鲜。

二、县乡财政困难的原因分析

（一）体制性因素

1.事权与财权脱节，财政收支失衡。从县乡财政收支情况来看，巨额债务多在近十年间形成，以1994年分税制改革为“分水岭”。分税制改革前，县乡财政主要由县级统收统支，基层政府基本上不存在债务。分税制改革的实施使财政收入向上集中。表现在税种划分上，增量大的税种主要集中在中央，地方固定税收大多为零散和收入不稳定的税种，征收难度较大。如增值税的大部分，消费税的全部都归中央，剩余部分又主要集中在省市两级财政。与此同时，“事权下放”使财政支出责任向基层政府转移。虽然我国目前就不同层级政府间的事权责任并没有明确划分，但就财政支出责任来看，地方政府主要负责提供各项社会公共服务。如：教育、医疗卫生、社会保障、住房和城市建设等。而我国基层各级政府的收支划分是根据上下层级的政府管理体制进行的。上级政府有权决定其直属下级政府的支出划分。这种体制最直接导致的问题是：各级政府间财力的纵向不平衡。在运作过程中，出现财政收入过度集中于省、地（市）两级，县乡财政收入明显不足的现象。同时，由于没有明确的正式责任分工，地方政府的重复支出也导致提供公共服务的不足和效率的低下。

就财政支出的具体情况来看，1978年中央、地方政府财政支出基本持平。从1995年开始，地方政府的支出份额逐年上升，目前已达到70%以上。其中55%以上的支出来自省级以下的地方政府。特别是在一些重要的社会服务领域，如：教育、医疗卫生、文化、科学、社会救济和福利等领域，地方政府发挥着重要作用。单就县乡政府的财政支出情况来看，县乡财政占教育总支出的70%以上，占医疗总支出的55-60%.而在大多数国家，教育和医疗卫生支出多由中央政府和省级政府负责。社会保障和福利多由中央政府负责提供。显然，从我国政府间财政支出责任划分来看，主要问题在于公共支出过度依赖于基层财政。

总之，可以说，基层财政困难是分税制改革的一个负面效应。处于五级财政底层的县乡财政，话语权最少，可支配财力有限，事权和财权脱节，往往成为上级政府转嫁财政危机的一个重要渠道。就是中央财政返还的部分财力也常常被上级财政部分截留。还相当程度地存在“中央请客，地方买单”现象。

2.城乡二元税制的非合理性。长期以来，我国城乡间采用二元税制。表现在税收制度上，就是把农业排除在增值税征收范围之外，这就意味着农业生产者投入到农产品生产加工过程中的外购工业品支出得不到扣除。今后随着经济发展和科技进步，用于农业生产的投入会不断提高，农业生产者负担的增值税势必会越来越重。城乡二元税制直接影响了农村地区工业化的进程，造成农业长期低水平重复，阻碍了县乡的经济发展。另外，长期以来农业税的计税方式不合理。2002年农村税费改革之前，农业税主要是以土地面积和人口来计征。而事实上农村用地情况复杂，出外\" 打工或从事其他产业的农民，土地大多承包给他人租种。由于我国农业的经济效益普遍很低，造成种粮大户和纯农户的负担高，兼业农户负担轻，高收入者获益多，低收入者获益少等不公平现象。同时又容易产生重复征税和漏征现象。与国外不收农业税相比，长期以来中国农民的税赋负担沉重，随着农村税费改革的深入，这些问题有望得到逐步解决。 4.机构臃肿，人员冗赘。有统计显示，近年来我国县乡财政供养人数不断增加，从1994年的2251万人增加到2000年的2959人，年均增长率为5%.另据国家统计局对1030个小城镇的调查，每个镇的机构一般有30～40个，包括农机站、水利站、城建站、计生站、文化站、林业站、广播站等等，可谓五脏俱全。其中镇属机构的干部人数平均为158名，上级政府机构派出的干部人数平均为290名，都超出编制定额数倍。

5.公共财政理念淡薄，财政管理不规范。地方基层领导对县乡财政地位、职能、作用等认识不够，致使县乡财政职能不能充分发挥。长期以来，县乡财政领导习惯于要钱、收钱和花钱，财政收支平衡意识不够，很少致力于财源建设和周密的财政预算，不重视合理理财，浪费严重。再加上管理制度不健全、管理不规范、监督不到位，使一些基层财政的预决算流于形式，支出随意性大。乡统筹和乡筹资等类收入大多游离于财政管理之外。

（二）经济因素

县乡财力不足的最直接经济原因是：缺乏稳定可观的税源。这与我国县乡的地域分布不无关系。我国县乡主要分布在农村地区，基础产业多以农业为主。而我国的农业自我积累能力低，农产品在市场上的竞争力弱。长期以来农村经济的滞后，直接导致了县乡整体经济发展水平较低。东部沿海地区对外开放程度高，乡镇企业较为发达，剩余劳动力容易就地转化，乡镇企业为县乡基层政府提供了比较可靠的税收来源。而在中西部地区，农业在国民总产值中所占的比重较大，而且大部分地区农业基础薄弱，生产方式落后，乡镇企业不发达，精壮农民大多去沿海省份打工，甚至出现了“打工经济”的现象。因此，县乡财政的直接收入来源少，可支配财力有限。而地方财政越困难，就越倾向于向工商业要钱，而工商业得不到发展，反过来又影响该地区未来的财政收入，形成恶性循环。

（三）政治及社会因素

除了体制性、经济性原因外，政治和社会等因素也不容忽视。例如：作为政绩考核制度的一环，不少地方的县市领导经常要求乡镇完成自上而下的各种达标任务，乡镇为了完成任务，不得不想办法加重农民负担，导致乱摊派滥收费。而且乡镇达标任务又常常被分摊给村干部，一旦村干部不能及时收齐乡镇下达的税费任务，就不得不通过变卖集体资产或高息借贷来上缴税费。再加上会议费、差旅费、业务费、考察费等名目繁多的非生产性支出不断增多，甚至挤占、挪用财政支农资金。

另外，长期以来的城乡二元结构体制，使农村在教育、医疗卫生、社会福利、基础设施等方面远远落后于城市，导致就业和工商业布局等偏好于城市。再加上长期以来财政分配倾斜于城市和工业，阻碍了农村劳动力转移和城乡经济良性循环，导致地区差距和城乡差距不断扩大，农村经济得不到根本的提高，产业也无法升级。县乡财政长期依赖农业税费的格局也得不到根本改变。

三、县乡财政解困的可行性措施

（一）制度和政策性改革创新

1.统一事权与财权，合理划分财政收支范围。加强预算管理，调动基层干部当家理财的积极性明确划分各级政府的事权是解决县乡财政困难的制度性基础。按照公共财政理论，全国性的公共服务应由中央政府提供，地方性公共服务应由地方政府提供，并根据省、市、县、乡镇的分级框架，实行层次化管理。明确各级政府的支出责任，对于共同承担的责任应明确哪级政府负责、供应标准、筹集资金方式及监管程序。对于跨区域的外溢性的公共项目与工程，上级政府应在一定程度上参与或介入。医疗和教育服务的供应可以仍为地方政府的责任，但中央和省级政府需要至少承担部分筹资责任。从各国的政府权限划分来看，中央和地方各级政府的职责、权限，大多都有明确的法律规定，而我国在这方面的法律还不健全，有待尽快完善。

与事权相对应，财权划分要合理。在划分县乡财政收支范围时，既要考虑有利于适度集中财力的需要，又要考虑县乡行使职能的财力需要，调动县乡政府增收节支的积极性。应把适合县乡的税种全部或部分下放给县乡，核定基数，确定比例分成或结算比例，统筹管理。如契税，经营税，牧业税，国有资产经营收益等，凡在县乡属地上征收的收入，可划为县乡固定收入。从长期来看，为了调动地方政府的积极性和缓解地方财政收支矛盾的压力，适当下放地方税的立法权也是必要的。

另外，从长期来看，改革城乡二元税制结构已成必然。一是要深化农村税费改革，坚决取消乡统筹费，农村教育集资费，劳动积累工和义务工等。以法律的形式规范农民的税收负担。二是要配合新一轮的税费改革，逐步取消专门针对农业和农民征收的各种传统农业税费，同时修改增值税及个人所得税税法，将增值税的征税范围延伸到农业生产领域，将农业生产所得比照个体工商户生产经营所得计征个人所得税，并实行定额征收。统一城乡税制后，农民负担不仅可以减轻，农民参与第

二、三产业的积极性和能力将得到解放，促进农村富余劳动力的转移，使县乡通过发展经济培植税源来根本解决财政困难。

此外，还需要改善省以下政府的预算和国库管理制度。如果没有地方政府的预算改革，财政分权化带来的好处也只能是有限的。因此，应尽快修改《预算法》，赋予地方政府预算自主权。按一级政府，一级财政，一级预算的原则，建立县乡应有的财政预算体系，根除预算过程中的讨价还价现象。

就目前县乡财政解困措施而言，需对县乡预算单位的支出基数逐一摸底，立项核定。加强审计和监督，使县乡财政运作规范化。通过公开政府负债，增强预算报告的透明度。对政府借款建立严格的规章制度，限制债务总额和偿还期限，并建立有效的监管体制。

2.完善财政转移支付制度。财政转移支付制度在消除政府间财力不平衡，实现各地公共服务水平的均等化等方面发挥着重要作用。当前我国在缓解基层财政困难，缩小地区间贫富差距问题上，有待于进一步加强和完善转移支付制度。从国际经验来看，规范的转移支付制度最终应弱化税收返还，以一般性转移支付和专项转移支付为主体。长期的历史实践证明，这是一种有较高可行性的制度模式，我国的转移支付制度也应该向这个方向发展。针对目前大量无经费式指令和配套性转移支付的存在，今后除了扩大对地方政府的非配套性转移支付以外，要以法律的形式规范各项转移支付的标准和分配方法，提高资金的使用效率。特别是对重点支出项目，中央和地方财政不仅要在资金上足额保障，还要\" 完善管理办法，加大资金整合力度。增强政策执行的规范性和透明度，减少中间环节和管理成本，让受益地区、行业和群体直接受益、真正受益。当然，依法管理是必由之路。只有以立法的形式加以明确，才能做到有法可依，有章可循，避免人为因素的影响，更好地发挥转移支付在地方财政建设中的作用。具体可行措施是：要求各级财政部门每年向本级人民代表大会或常委会报告各级政府转移支付资金的使用情况和取得的成效，以及支持缓解县乡财政困难所采取的措施等。

3.精简机构，节约开支，建立地方财政运行监督和绩效评价体系。基层财政困难的主要表现是“支大于收”。因此节约开支，寻求“节流”的方法是解决问题的关键。为此，县乡机构“瘦身”已成必然。目前我国法律对于乡镇政府机构设置的审批程序还没有严格的规定，这也是造成机构臃肿，人员膨胀的主要原因。因此，今后有必要用法律的形式对县乡政府机构的设置及其人员编制进行规定，尽量减少机构数量，用综合性机构取代专业性机构。人员编制上严格按照人事部门核定的定员定额标准，清退分流超编人员，取消人事任命制度，贯彻公务员制度。实际上地方的财政运营，很大程度上受政绩观以及党政官员业绩考核制度的影响。今后，随着公共管理理念的深化，老百姓是否满意、决策是否科学民主才是最终衡量政绩的重要标准。因此，应因地制宜制定科学的官员业绩考核制度，突出地方特色，把人民的满意度、决策的科学化和民主化等作为考核的重点，促使基层政府官员认真解决老百姓遇到的困难和问题，营造老百姓真正满意和拥护的政府。制定问责机制，切实科学依法规范县乡理政行为。

（二）依托本地资源，强化财源建设

首先，在农产品生产和自然资源利用上，应争取提高附加值。积极开发名优产品、地区特色产品，使当地资源优势转变为商品优势、经济优势和增长优势。在工商业发展方面，“扶优扶强”，培植骨干型财源，不仅要增强龙头企业的辐射和带动效应，还要积极扶持和鼓励个体私营经济的发展。其次，发展旅游业，积极推动小城镇建设也可起到培植财源的作用。旅游业与其他产业关联度高，经济乘数效应大。旅游业作为综合性产业，可直接或间接地带动其他产业的发展。小城镇的建设和发展不仅可以带动第

二、三产业的发展，还会在土地出租金、建筑业税收等方面为财政带来大量的收入。

（三）落实“三奖一补”政策，清理县乡不良债务

县乡债务是个遗留问题，如不彻底解决，县乡财政就无法迈出重生的步伐。为此，必须认真落实中央的“三奖一补”政策。在处理县乡债务问题时，应针对债务产生的不同情况，分别处理和对待。目前黑龙江等省的做法是：对于2002年税费改革后新欠的农业税，农户有能力交纳的要依法清收，对于确实无能力缴纳的经批准后予以减免；税费改革之前的尾欠，根据中央文件精神，暂不予以清收。其中对不符合政策的税费予以核消，确有困难的予以减免。

参考文献： [2]黄佩华ChristineP.W.Wong等 中国：国家发展与地方财政[M] 北京：中信出版社，2003

[3]陈锡文主编 中国县乡财政与农民增收问题研究[M] 太原：山西经济出版社，2002

[4]金太军等 中央和地方政府关系建构与调谐[M] 广州：广东人民出版社，2004

[5]钱英文 地方财政理论探索与实践[M] 兰州：甘肃文化出版社，2004

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