# 县乡财政解困与财政体制创新

来源：网络 作者：空山幽谷 更新时间：2025-02-20

*\" 内容提要: 发生在中国的县乡财政困难，是社会结构转型中制度转型有效支持不足所积累的矛盾在基层政府理财上的反映，与政府体制、省以下财政体制现存问题和农村生产要素市场化制度建设滞后有密切关系。本文在重点分析中国基层财政困难加剧的三个财政体制...*

\" 内容提要: 发生在中国的县乡财政困难，是社会结构转型中制度转型有效支持不足所积累的矛盾在基层政府理财上的反映，与政府体制、省以下财政体制现存问题和农村生产要素市场化制度建设滞后有密切关系。本文在重点分析中国基层财政困难加剧的三个财政体制性因素的基础上，提出了配套改革、调整政府体制和省以下财政体制的三条建议：

（1）减少政府层级和财政层级；

（2）按“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算，一级产权，一级举债权”思路推进省以下财政体制改革，同时健全自上而下的转移支付，完善以分税制为基础的分级财政；

（3）按市场经济客观要求积极推进农村区域和基层政府辖区生产要素流动的制度创新。

关键词：县乡财政 财政体制创新 分税制

一、引言

中国在经历了20余年改革开放的转轨——经济管理模式和经济增长模式的“两个转变”之后，正在合乎逻辑地进入一个更为深刻的社会变革时期。毫无疑问，这种转轨给中国人民带来了巨大的物质福利。然而同样不能忽视的是，转轨又渐续地引发了一系列新的压力。近年显得非常突出的一个现象，就是“三农”（农村、农业、农民）问题的尖锐化和以此为背景而凸现的县、乡基层政权财政困难问题。

现在一种可观察到的传导关系是：在外部竞争和生产过剩压力下，原体制空间内农业的创收功能愈益降低→农村人口收入增长明显降低→基层政权财源捉襟见肘、财政困难→财政困难压力未能促成政府真正精简机构提高效能，却刺激了基层政府的乱收费→脱开正轨的乱收费愈演愈烈而“民怨沸腾”→决策层不得不下决心实施税费改革→税费改革试点暴露的矛盾问题“牵一发动全身”地引出了系统性、全方位实施制度创新的客观要求。在上面这个一环接一环的链式关系中所反映出的实质内容，主要是我国经济社会结构转型中，其过程本身必然要求制度转型的呼应与配套，而目前来自制度创新方面的有效支持明显不足。换言之，制度的创新和转型是在“治本”的深层次上解决结构变迁中的重大矛盾问题（如基层财政困难问题）的关键要素。 对此，我们的基本判断是：中国的地方财政困难主要源于制度缺陷，因而解困的治本之策也在于制度创新。“三农问题”、县乡财政困难问题和政府体制（特别是省以下体制）问题的相互交织，是当前地方财政局面复杂性的突出表现。面对这种社会深刻结构转型从县乡财政困难角度反映出的难题，必须着眼于省以下财政体制和政府体制全局来求解。我们亟应尽早确立一个具备前瞻性思维的清醒认识，通过分析问题成因及其中的关键要素，寻求中长期的根本出路。

二、县乡财政困难的财政体制性诱因

1994年建立的以分税制为基础的分级财政管理体制，带有强烈的制度创新性质，初步理顺了中央与地方之间（主要是中央与省级之间）的财力分配关系，又在政府与企业的关系方面大大淡化了条块分割的行政隶属关系控制，为政府适应市场经济发展、正确发挥调节经济和社会生活的职能作用创造了条件。然而必须看到，该体制为种种条件所制约，仍然带有强烈的过渡色彩，难免留下不少问题。随着时间推移，这些问题趋于明朗化，对地方财政运转的不良影响日渐突出。概括起来，现行财政体制对县乡财政困难的影响主要有如下三点：

（一）财权划分模式与“事权”（职责）划分模式不对称

1994年建立的财政管理体制重新界定了中央、地方政府之间的财权和事权范围，着眼点是增强中央政府的宏观调控能力，明确各级政府的责、权、钱。当时尚做不到配套确定省以下政府之间财力分配框架，原本寄希望于通过逐步深化省以下体制改革，在动态中解决此问题。但由于省以下体制改革的深化近年并未取得明显进展，财权划分模式与事权划分模式出现了两相背离格局。这在很大程度上加剧了基层政府财政困难。 省以下政府层层向上集中资金，基本事权却有所下移，特别是县、乡两级政府，履行事权所需财力与其可用财力高度不对称，成为现在的突出矛盾。按照事权划分规则，区域性公共物品由地方相应级次的政府提供。近年我国省级政府向上集中资金的过程中，县、乡两级政府仍一直要提供义务教育、本区域内基础设施、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方公共物品，同时还要在一定程度上支持地方经济发展（而且往往尚未有效排除介入一般竞争性投资项目的“政绩”压力与内在冲动），而且县、乡两级政府所要履行的事权，大都刚性强、欠账多，所需支出基数大、增长也快，无法压缩。比如9年制义务教育，该项支出有法律依据，而且由于人口规模扩大较快和相关支出因素价格上升较快，所需资金膨胀更快，主要发生在县、乡两级财政。再比如基础设施建设，县级行政区域内长期以来农村各类基础设施严重不足，欠账累累，而农村工业化、城市化进程又要求配套完善基础设施，对县级政府来说这是非常沉重的负担，经济发达地区同样如此。我们在调查中了解到，浙江温岭市属于财政收入较充足地区，但该市的县城公用事业改造所需资金就远超过全市年财政支出总额。又比如财政供养人口，我国有2025多个县级行政区域，如果按每个县财政供养人口为7000人、每人年工资为7000元计算，所需财政支出就达1000亿元规模。事实上，省以下地方政府还要承担一些没有事前界定清楚的事权。比如社会保障，1994年推出分税制时，该项事权没有界定在多大程度上由省以下政府特别是县级政府来承担，现在实际上要求地方政府负责，对原本就“四面漏风”的县“吃饭财政”来说，又增加了一笔没米下锅的饭债。

很显然，转轨时期，工业化、城镇化推进和社会进步所需要的大量物质条件和社会条件是要由省以下地方政府来提供的，特别是县、乡两级政府，承担着宽广、具体的政治责任和经济责任。在这种背景条件下，亟需在明确各级政府合理职能分工和建立科学有效的转移支付制度的配套条件下，使基层政权的事权、财权在合理化、法治化框架下协调，职责与财力对称。这本是“分税分级”财政体制的“精神实质”所在，一旦不能落实，则成为基层财政\" 困难的重要原因。

（二）政府层级过多，大大降低了分税制收入划分的可行性

实行分税制财政管理体制，则要求政府间的财政资金分配安排，采用税种划分方法。我国目前有五级政府，是世界上主要国家中政府层组最多的国家。从国际经验看，政府层级多的国家，税种也比较多，这样有利于收入划分。但在任何一个国家里，税种数量都不可能过多，因为税种不应随意设置，那样势必扰乱市场经济运行并约束社会进步、损害社会效率与公平。而且市场经济近几十年发展中，简并税种是主流趋势。也就是说，不论政府层级有多少，税种设置的科学性不能违背。我国现行税种有28个，和其它国家比，为数不算少。然而问题的焦点在于，这28种税要在5级政府之间划分，是世界上其它国家未曾遇到的难题。

很显然，5级政府与28种税的对比状态，使得中国不可能象国外那样主要是完整地按税种划分收入，而只能走加大共享收入的道路。如果硬要完整地按税种划分收入，势必形成政府间收入分配高度不均衡，这是由各个税种收入的高度不均衡所决定的。然而必须看到，一味扩大共享部分又会反过来影响分税分级财政基本框架的稳定。近年我国共享部分的比重一增再增，下一步如把企业所得税和个人所得税也改为共享税，则数得着的大税种已全部共享，这在过渡状态下是一种策略性的选择，但从长远发展着眼作战略性考虑，还是要在将来创造条件把若干共享税分解、融合于国税和地方税之中，进而使分税制得到贯彻并真正加以稳固。

那么从长远考虑，具体而突出的矛盾马上表现在，设立了5级政府也就是需要把税源切成5个层次，而从税收的属性和各税种的不同特点看，分成三个层次相对容易，分成5个层次难上加难。依美国的经验，三级政府财源支柱的概况是：个人所得税和工薪税归联邦（中央）；销售税和公司所得税归州（相当于我国省级）；财产税归地方（基层政府）。这样的划分符合各税种的具体特点，也符合分税分级财政的内在要求，如以联邦为主掌握个人所得税，符合使劳动力在全国统一市场内自由流动、不出现地区阻碍的要求，也符合使该税成为经济“稳定器”的宏观调控要求；地方掌握财产税，既具有信息和管理优势，又符合使地方政府以关注和改善本地投资环境为重点的职能定位。但是很难设想，在我国以一个“地方政府”概念囊括省以下四级政府的特殊情况下，这些税种该怎么切分？不论怎样设计，看来都无法把“分税种形成不同层级政府收入”的分税制基本规定性，贯彻到一个五级政府的架构内去。换言之，这一架构使分税制在收入划分方面得不到最低限度的可行性。我国省以下体制的现状是五花八门，各地不一，有的安排了复杂易变的分享，有的则对县乡干脆实行包干制，总体而言，“讨价还价”色彩浓重，与分税制的距离还相当大，并且看不清缩小这种距离的前景与具体路径。与此同时，大环境中市场的发育和政府职能与管理规则的转变也未步调一致，这使各层次财源不对位，财力分配紊乱、低效，矛盾不断积累。这样看来，可知五级政府架构与分税分级财政的逐渐到位之间，存在不相容性质，近年地方财政困难的加剧，在一定程度上正是由于这种不相容性日渐明朗和突出所致。

（三）财政支出标准决策权过度集中与规则紊乱并存

作为一个行政管理规则确定权高度集中的国家，中央对财政支出标准的决策，无疑会有较大程度的集中控制，但在分税分级体制建立过程中，集中程度需要随体制的逐步到位而适当调低，给地方各级一定的“因地制宜”的弹性空间。事实上，多年来我国某些统一的支出控制标准（如公职人员差旅费）近乎一纸空文，形似集中，实则紊乱。根据实际的制度安排，财政支出标准很多不是由财政部门来决定的，中央政府级次确定支出标准，有些已经具体化为中央各部门随机和相互攀比地确定支出标准和要求。因此，下级政府的财政支出，往往要实行多个上级部门提出来的支出标准和要求。在形成了实际的紊乱情况的同时，我国现存的突出矛盾是，基层政府事权重、收入筹措功能弱、区域差异悬殊，却又被要求实行上级政府规定为一律却由上级部门多头下达的财政支出标准。这样，经济相对发达地区尚可维持，经济落后地区就常常无法度日。转轨期间县、乡两级公职人员工资欠发问题长期得不到解决，原因很多且复杂，但其中之一是由于工资标准按统一安排不断提高，加大了基层财政支出压力。近两年来调升工资时中央加大了专项转移支付，应当能使欠发工资压力有所缓解，但由工资推及其它事项，说明类似问题除中央应提供必要的转移支付之外，普遍的具体事务需区别对待，不宜包揽过多。总之，有必要给地方留出支出标准上的一定弹性空间。特别要防止“王爷”和“皇帝”分不清，部门有权出台多种政策，在支出要求上各部门相互攀比地全要“大干快上、一年一变样”等。处理不好，上级的集中控制加上“上级”内部的政出多门，便是形成基层财政困难的原因。

三、调整政府体制和省以下财政体制的基本构想

显然，县乡财政解困应从财政体制创新入手。这种制度创新是一个复杂的系统工程，必须寻求和树立标本兼治、治本为上的思路。为此，现提出如下基本构想：

（一）减少政府层级和财政层级

考察一下搞市场经济的国家，尚找不出一个五级架构的政府。虽然我国宪法明确规定是五级政府，但是按这样的架构，各级政府如都要求有自己稳定的税基，都能够按照分税分级的框架来形成财力分配，至少在基层看不到出路，乡一级没有大宗稳定收入来源来形成分税体制。因此有必要考虑修宪以减少政府的层级，把乡一级政府变成县一级政府的派出机构。这样一来，乡一级的人大主席团、政协联络组、政法委书记和其它七站八所等机构，都可以大大简化，把政府的职能到位、效率提高、精简机构和转变作风结合起来，做到系统合理化。虽然前些年我们曾作过建设乡财政的努力，但从实践情况看，乡级金库的建立在大部分地区不具备可行性，乡财政一直是很不完备的。而且，发展趋势是近年税务、金融、工商等管理系统都已按经济区域而非按行政区划在基层设所，财政系统如仍坚持按乡、镇行政区划建立乡财政机构，已丧失了基本的配套环境。占乡级支出大半的乡镇教师工资由县级统一发放后，乡财政的内容就更“虚”了，确实已称不上一级财政。在上述这种四级政府加乡镇派出机构的简化之后，进而还可以考虑把地市一级政府虚化。原来地级就是规定为省级的派出机构，近年地市合并后，已经实化了，很多市级政府是由地区行署转化而来的。但象浙江、安徽等地，省和县之间的体制联系是很实的，而市是一种过渡的形式，浙江的市和县都对省政府“说话”来搭财力分配框架。如果能把政府缩到实三级加两个半级（地市和乡作为派出机构层级），就非常接近市场经济国家的通常情况了，这种情况下的分税分级体制和现在省以下理不清的体制难题，就有望得到一个相对好处理的方案。从中国的历史看，自秦朝行郡县制两千多年以来，不论朝代如何兴替、政府体系如何变化，县级政府始终是最稳定的一个层级，另外省级亦是相当稳定的层级，中央之下有了这两级实的，挂上两级派出机构，当可解决好既减少层次，又维护政府体系有效运转的任务。当然，实际的推进必须审时度势，建议先考虑乡镇层级的简化。总之，现在的改革已牵一发动全身，处处要求通盘考虑，我们要改变过渡色彩浓厚的财政体制，越来越需要政府体制全局的优化设计。

（二）合理形成推进地方财政体制改革的大思路

我们认为，这个大思路应是在适当简化政府层组的前提下，按照“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基\" ，一级预算，一级产权，一级举债权”的原则，配之以自上而下转移支付制度的健全，来完善以分税制为基础的分级财政。

“一级事权”，就是要解决政府职能合理设置的问题。中央一级和省以下各级政府事权应怎样规定，难点在于投资权的问题。其它的事权相对好办，比如气象预报工作部门，既向全国提供了服务，又向地方提供了服务，中央和地方在气象预报系统上，形成配合关系，财力分配如何处理，技术上相对容易。我国几十年最扯不清的事权，就是企业投资权，特别是在兴办一般竞争性投资项目方面。在1994年的体制里，这方面是“知难而退”的，体制文件里的措辞实际上是说各级政府都可以举办投资项目，没有明确一般竞争性领域政府怎样退出。我们认为，从方向上说，地方政府应该退出一般竞争性领域，使其投资收缩在公共工程、基础设施、公益性投资项目上，有别于经营性的投资；而中央对于一些大型、长周期、跨地区、对于优化生产力布局和增加国民经济发展后劲有突出意义滞有战略性质的投资项目，虽项目自身有一定竞争性，但也要参与（如京

九、三峡、宝钢这样的大项目）。当然应该是有限参与，中央政府并不一定采取把资金百分之百地拨过去的方式，而是采取控股、参股以及其它的经济手段，牵头把项目做起来。这样事权上的纠葛可以得到理清，使政府职责按照市场经济客观规律的要求，结合中国的国情，得到理清以后，公共财政中的财权就能顺理成章搭好框架。进而，在界定好政府职能基础之上，可逐步形成详细的事权明细单，并分清哪些事权由哪级政府独立承担，哪些事权由哪几级政府共同承担。

“一级财权”最根本的问题，是分税制里的税基问题，各级政府都应该有自己大宗、稳定的税源。现在省以下政府大宗收入是营业税，而从前景来看，应该发展不动产税，在省级以营业税为财源支柱的同时，县级以财产税为财源支柱。不动产税是最适合基层地方政府掌握的税种。这类不动产税可形成非常稳定的税源，“跑得了和尚跑不了庙”，只要地方政府一心一意优化投资环境，自己地界上的不动产就会不断升值，每隔3－5年重新评估一次税基，地方政府的财源就会随着投资环境的改善不断扩大，地方政府职能的重点和它财源的培养，便非常吻合了，正好适应政府职能和财政职能调整的导向。现在我国税收盘子中间不动产税还是一个很小的部分，对于外资企业征收统一的房地产税，对于内资企业是房产、地产分开的，而且没有充分考虑地段的因素，没有几年重评一次税基的规定。市场经济国家的经验我们可以借鉴，应逐渐把不动产税调整为统一的房地产税来征收，同时考虑不同地段的因素并几年一次重评税基。这样，不动产税就会逐渐随市场经济发展而成为地方政府的一个支柱性的重要税源。面积和造价差不多的一处不动产，座落于繁华的闹市区和座落于边远的郊区，在税基的体现上可以相差几倍、十几倍，甚至几十倍、上百倍。在市场经济条件下，地方政府应该看重的是优化投资环境，使辖区里的繁荣程度提升，房地产不断升值，同时便扩大自己的税源，而形成稳定的大宗的财政收入来源。这是“一级税基”原则用于基层政府层次所应该探讨的一个非常重要的方面。 “一级预算”，是适应社会主义市场经济间接调控所要求的规范化的政府收支管理形式。应当坚决推进统一预算的进程。1997年之后我国对预算外资金的整顿和管理逐步强化，成效显著。通过深化财政体制改革和预算管理改革，应把全部政府收入统统纳入预算管理，以规范的公共收入形式明确政府可分配资金规模并全程监督其运用。现在我国已经加入世贸组织，不合理的行政审批手续将取消，乘此东风，可进一步把收费和基金纳入预算内，象管税一样管理起来，并大力推进支出管理的改革。如果公共财政框架下的预算支出管理初具形态了，即可考虑在加强科学化信息监控的同时，逐步适度下放支出标准确定上的决策权，使人员工资和公务费标准等在各地有“因地制宜”的必要弹性。

接下来还有“一级产权”。“国有资产”现在仍是一个很笼统的概念，过去国有资产管理在无法形成人格化代表的情况下，产生了产权的虚置和悬空，说起来谁都对国有资产有责任，但出了问题谁都可以不负责任。全民的财产，原则上人人都有份，但这一份怎么体现，怎样保值增值，得不到有效的贯彻，国有资产的损失、流失，大家都无可奈何。解决这样一个深刻的问题，必须配合国有经济战略性重组，探索如何建立国有资产管理体系，使这个体系把明确产权的原则落实到各级政府。庞大的国有资产到底归属哪级政府，要在一级政府后面有一级产权，形成有效的保值增值的管理体制，这个事情在我国现在还远没有见到眉目。80年代后期，我们组建了国有资产管理局，要求把保值增值作为单一目标来追求，其它政策性的目标都交给别的行政部门，而在运作中，实际上该它管的事情到不了位，又产生了很多矛盾、牵制、扯皮。现在中央层次的国有资产管理局取消了，大多数地方国管局也相应取消。但上海、深圳等地在这方面继续着具有自己独特性的探索，建立了国有资产管理委员会或投资控股公司，目的仍是要解决国有资产人格化代表的问题。在具体的体系构建里面，看来还要解决一个中间层次的问题。“人格化”的政府管理机构，不可能“一竿子插到底”去管微观企业国有资产的经营。要组建控股公司，不按照行政隶属关系设置，相互之间开展竞争，不具体做微观的生产经营，主要做资本运营即价值形态的保值增值运作。国有资产管理体系如何搭建和合理运作需要进一步探讨，但无疑必须纳入深化省以下体制改革的通盘考虑。

在“一级产权”以后，省以下财政体制回避不开的，是一级政府怎样解决“一级举债权”的问题。我国《预算法》规定地方政府不许发债，但地方通过各种变通的形式，实际上已经在发债。这几年，积极财政政策执行以后，每年一千亿元以上规模的国债，差不多都有一半左右由中央转借给地方政府来使用，地方承担还本付息的职责，实际也就是地方债。从经济关系本身来说，地方政府作为一级政权，有一级财政，在接受中央级协调制约的前提下，应该有一级举债权。但是，在中国市场发育很不充分、信用关系还相当不规范的情况下，要附加更多制约条件。从以后的发展方向来看，这个一级举债权的确立，似应不是太遥远的事情。在这几年实行积极财政政策的框架下，再进一步规范化，就没有必要再沿用中央政府代地方政府举债的形式，可把它逐渐处理成规范的地方政府借债（首先可在省级明确起来），同时接受宏观上必要的约束。从国际经验来看，澳大利亚有高水平的转移支付均等化制度，也有一个全联邦的债务规模协调委员会，发挥对州以下政府举债的约束功能。这对我们有借鉴意义。

总之，我国从发展方向来看，应该在“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的框架下，寻求地方财政体制改革的\" 深化，同时，积极健全中央自上而下的“因素法”转移支付的配套，作好分税分级财政良性运转的通盘考虑，一言以蔽之，从体制创新入手完善以分税制为基础的分级财政。

（三）要处理好深化省以下财政体制改革与相关改革的配套关系

财政改革在现阶段已不可能单兵推进，解决好省以下体制问题，化解基层财政困境，在治本层次上离不开与“三农”问题密切相关的一些重大配套改革事项，其中核心的、实质的问题是如何按市场经济原则考虑农村区域和基层政府眼界下（辖区）生产要素流动的制度安排。这必须涉及：

1.农村土地使用权的流转制度。这种要素流动是市场化的内在要求、题中应有之义，并关联着农村经济的“产业化”转型和今后地方层级财产税（不动产税）的发展和地方税体系的构建。现实生活中土地流转早已在发生，但远未使其相关制度明朗化、规范化，亟有必要加强试验和引导。

2.资金的流动、融通制度。农村的融资体系和信用体系是农村市场发育不可缺少的组成部分。城镇化、工业化大潮中业已形成的融资迫切需求与滞后的融资制度建设两者之间的尖锐矛盾，表现为农村区域高利贷、乱集资等问题的层出不穷。“堵不如疏”，应积极考虑结合“贷款式扶贫”和“小企业融资支持”等政策，探索和推进农村区域的“金融深化”和融资制度的现代化，并促使政策性金融的潜力得到必要发挥。

3.与市场化资源配置机制相适应的农业与农村区域税制建设。农业税如何改革，在农村税费改革试点之后，已成为各界更为广泛关注和研讨的大问题，并紧密关联着基层政府在“分税制”下的财源格局。现农村税费改革试点方案体现“摊丁人亩”导向的措施，看来并不能适应市场化客观要求，必须按市场机制的规定性来理顺农村的租（地租，即土地所有权收益）、税（政府的“正税”）、费（政府规费和准公共产品“使用者付费”）及集资（一次性项目建设公共筹资）的相互关系，使之分流归位。按此思路，农村区域税制的发展方向应是渐进到普遍化、城乡一律的增值税、营业税、不动产税等构成的复合税制（开始阶段某些税种的税率上可在城、乡有区别对待），并最终也包括被城乡统一的个人所得税所覆盖。

4.人口的流动制度。居民出生于农村便成为“天生的第二等级”的城乡分隔户籍制度，近来已日见松动，各省、市纷纷出台新的放松控制的管理制度，足以证明打破城乡分隔是大势所趋、人心所向。当然，在此过程中要掌握好稳定原则和渐进安排，但总体上应当十分积极地推进。

5.与建立统一市场、推进工业化和城镇化相呼应的农村区域社会保障制度建设。多年城乡分隔的户籍制度等，使市场经济所要求的社会保障制度只能首先于城市区域寻求“一体化”的形式，但随着前面所述各项所论及的我国诸种生产要素和经济资源的市场化配置渐成气候、统一市场日见眉目，则势必要解决农村人口如何进入社会保障“一体化”系统的问题。近年一浪高过一浪的“民工潮”和愈益显露的农村人口与社保体系建设隔绝的矛盾，必须从建立和完善统一市场（首先涉及劳动力统一市场）的思路来考虑其解决方案。似可首先试验在过去农村“合作医疗”等形式上生长起来的加入县级统筹因素的单项农村社保改革方案（江苏铜山县等地数年前已有这样的试验），再逐步形成和推开较全面的农村社保体系，并与城市社保体系打通，最终达到“一体化”。届时政府基本社保资金筹集的形式，理应归位于“社会保障税”，并纳入分税分级财政框架作协调合理的安排。

总之，我们认为，只有在正确解决“三农”问题、使农村区域经济与财源的互动得到市场化制度创新有效支持的情况下，才能真正推进分税分级财政改革，走活基层财政这步棋。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找