

# 防范乡镇财政风险的几点建议

○ 陈秀梅

1994年建立的以分税制为基础的分级财政管理体制，使政府间的财政分配关系逐步走向规范化，但在实际运行中也暴露出一些问题，而且越往基层问题越突出，最为典型的是我国目前乡镇财政普遍存在的债务危机所导致的财政风险。以西部某县为例，据决算统计，该县2003年底乡镇债务总额为33870万元，平均每个乡镇915万元，是当年乡镇级财政收入的25倍。乡镇债务危机乃至财政风险的存在，极大地影响了农村经济发展和社会稳定，应尽快从制度上、机制上予以防范。

1. 构筑乡镇财政独立人格。财权划分模式与事权划分模式不对称，是造成乡镇财政债务的重要原因。分税制是按事权来划分各级政府之间财权的一项制度，而从我国目前分税制实施的情况来看，财权按政府级次在层层向上集中，而事权却有所下移，特别是县乡两级财政，要提供本区域内义务教育、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，而且基层政府所要履行的事权，大都刚性强、欠账多、所需支出基数大、增长快，无法压缩。基层政府履行事权所需财力与其可用财力高度不对称，矛盾突出。因此，应按照“一级政府一级财政，

财权与事权相统一”的原则，构筑乡镇财政独立人格，做到乡事乡办，乡财乡理，充分调动乡镇政府当家理财的积极性；明确划分乡镇政府提供公共产品和服务的范围，减除乡镇政府不应承担与其收入水平不相称的职能；改变事权与财权相分离的现状，设置与乡镇提供公共产品和服务职能范围相应的财权，为其实现基本职能提供财力保障；同时完善转移支付，合理划分县、乡之间的利益分配，适当提高县、乡共享税种的留成比例，确保乡级可用财力与财政收入同步增长，满足乡镇日益增长的支出需求，从根本上防范乡镇财政风险。

2. 强化问责机制，规范乡镇政府的举债行为与偿债责任。防范和化解财政风险的关键是要依法明确和强化乡镇政府、各职能部门在债务形成中的责权利关系，通过程序化管理来明晰债权、量化责任、堵塞漏洞。一是要理顺政府债务管理体制。凡属于政府性债务必须由财政部门统一管理，彻底扭转目前多头举债、分散使用、财政兜底的局面。二是应本着“谁借谁还谁受益”的原则，建立借用还相统一、责权利相结合的债务管理新机制，依法确立债权债务关系，明确偿债责任及连带责任，坚决杜绝偿债主体的转移行为。三是要规范政府债务管理程序，完善政府担保法规，

整顿政府担保行为，严格控制政府担保范围，加大担保监管力度，并对政府担保项目实行从立项、计划、投资、评估到运行的全程管理，确保被担保人能按期偿还到期债务。四是强化风险意识和风险责任。各级地方政府应当根据财政部的要求，按照债务余额10%的比例建立地方政府财政风险准备金，增强各级乡镇财政抵御风险的能力。五是消化乡镇债务存量。对合理的或有负债，要在清理债权债务、明确偿债主体、划清偿债责任的基础上进行规范，使其合法化和公开化，并通过债务重组、债务转换、债务转移或政府直接支付等方式，盘活和消化因转贷、垫付、担保而形成的债权和资产，尽可能地将部分财政风险转移出去，降低乡镇财政债务负担；对不合理的或有负债，应依法坚决取缔，并从制度上铲除不良负债产生的根源。

3. 建立健全有效的监督、审计制度。一方面，进一步加强预算管理和约束，细化预算，严格执行。县（市）及乡镇人大要严格审核财政预算的编制、定期审查乡镇的预算执行情况，加强对财政预、决算的实质性审查，确保乡镇财政依法理财。另一方面，上级财政和审计部门要重点对乡镇预算内外资金和财政赤字进行专项审计。更为重要的是，要建立完善绩效考核制度和

# 济南农村社保救助计划

○ 朱广禄



济南市辖六区一市三县，在569万人口中，360多万在农村，受自然条件的影响，经济欠发达，农民生活长期得不到改善。2004年初，济南市财政局组织的农村经济及社会状况调研组走访了9个区县的125户农民家庭以及全部敬老院和部分卫生院，从中发现，农民虽然解决了温饱，但是生活状况十分贫寒。市财政局根据市委、市政府关于社保向农村延伸的工作思路，在做好城市保障的同时，实施了农村社保救助计划。

## 特困农民绽出了笑脸

“过去只有干部、工人能够享受的，俺们农民也能享受了，这是托了共产党的福啊！”商河县一位60多岁、享受保障资金救助的农民高兴地说。为使全市特困农民得到救助，济南市财政部门确定，每年列出一笔专门用于农村救助的资金。在既没有上级文件规定，又没有经验可取的情况下，能否把钱用于救助农民呢？济南市财政局认为，农村社保是整个社会保障体系的组成部分，对特别困难的农民理应该予以救助。因此，在统一思想的基础上，实施了以下方案：第一，确定低保救助的范围。主要有六类人员享受低保：一是三无人员，即无劳动能力，无经济来源，无赡养人和抚养人造成生活特别困难的；二是常年患重病，无法劳动，家中又有上学子女而致贫的；三是身体残疾、智力低下，一家2-3人都有残疾的；四是有精神障碍且上有老，下有小的家庭；五是因天灾人祸及其他原因致贫的家庭；六是其他符合低

乡（镇）长离任审计制度，约束乡镇领导任期内的财政管理行为，对离任的干部，不仅要审计其负责的已完成项目，还要审计其已经决策但尚未完工的项目，并将考核、审计结果作为晋升的重要依据。

4. 加强财源建设、开辟新的财源。首先，要立足本地资源优势，坚持以市场为导向，大力调整农业产业结构，走“贸、工、农、产、

供、销”一条龙之路，发展创税型农业，夯实基础财源。其次，发展非农经济、开辟新的财源。乡镇企业是农村经济腾飞的主力军，也是乡镇财政收入的重要来源，乡镇政府应帮助乡镇企业转变经营机制，加快其产品结构调整，增强其竞争能力。同时扶持生产型、科技型个体及三资企业大户的发展，以增加乡镇收入中的个人所得税和外资企

业所得税收入。另外，第三产业受资源约束小、投资少、见效快，在营业税大部分划作地方收入后，应大力发展第三产业，增加乡镇财政固定收入。通过巩固提高基础财源，发展壮大主体财源，培植涵养新兴财源，逐步建立协调的乡镇财源新格局。

（作者单位：江苏省江都市财政局）