

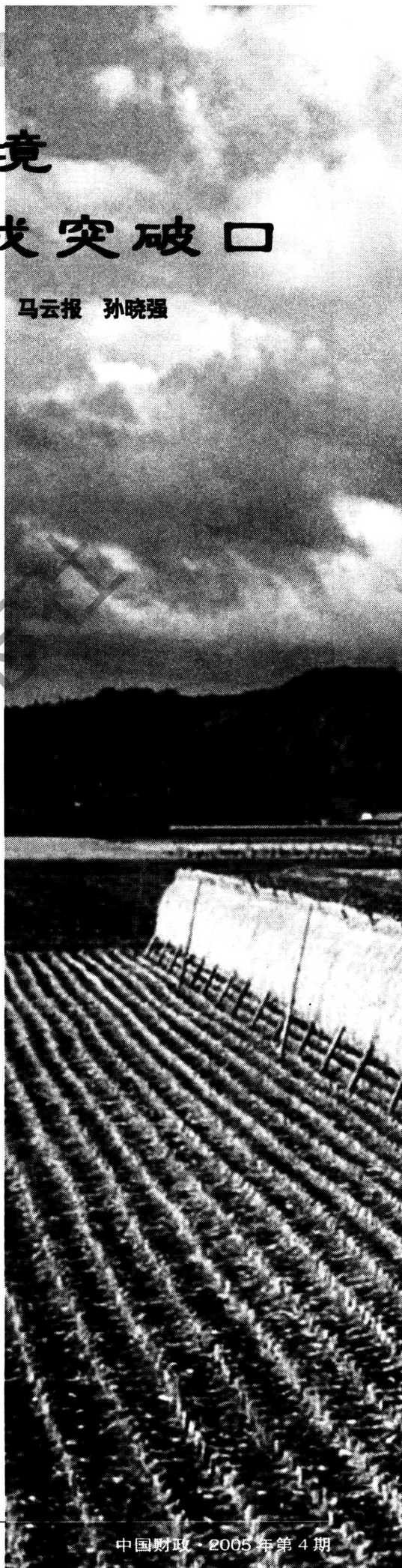
走出乡镇财政困境 应在完善机制上找突破口

○ 李京城 马云报 孙晓强

从 90 年代中后期开始,徐州市地方财政收入虽然一直保持较快增长,但乡镇财政特别是经济欠发达地区的乡镇财政困难不断加剧。2003 年全市乡镇财政总收入为 12.8 亿元,比 1994 年的 4.5 亿元增长了 184.7%,而乡镇可用财力仅比 1994 年增长 165.4%,财力增幅低于收入增幅 19.3 个百分点。2003 年乡镇财政支出 15.2 亿元,是当年财力 1.5 倍,比 1994 年增长 250.8%,支出增幅高于收入增幅 66.1 个百分点,高于财力增幅 85.4 个百分点。除农村税费改革后上级财政转移支付补助外,镇村仍有 2 亿元的资金缺口需要乡镇自行消化。由于可用财力严重不足,政府只能疲于应付,其所承担的社会基本保障职能和公共职能根本无法实现,一些乡镇大量挤占专款,导致农业等基础设施投入不足。多数地区执行的是最低工资标准,有的连正常的办公经费都无法支付,甚至举债度日。

分析乡镇财政困难的主要成因,有经济发展滞后的因素,但也有体制机制不完善原因。如省以下分税制体制落实还不到位,出现“(增值税、所得税)共享收入层层共享,(乡镇)地方固定收入由各级共享”的情况,“分税、分级、分管”的格局一直未能形成,使分税制变成了层层集中收入的体制,其积极效应在基层财政运行中被不断弱化。财政转移支付制度建设滞后,支付规模太小,且只测算到省,省对下的转移支付制度尚未规范建立。乡镇财权与事权不统一,在层层集中财政收入的同时,还存在事权下放的倾向。乡镇机构臃肿,财政供养人员过多。政府职能转换不到位,乡镇政府包揽过多经济管理职能,许多乡镇政府出于发展经济、壮大财力的良好愿望,按照政府直接投资办企业的旧思路,盲目举债上项目,兴办各种乡镇企业,但却由于人才、信息、技术、管理、销售、市场变化等原因,致使投资失败,有些乡镇干部不顾本地条件,超越财政承受能力,甚至寅吃卯粮,大搞“政绩工程”、“形象工程”,以致债台高筑。乡镇财政困难形成的原因很复杂,应通过多种途径进行治理,但主要应从体制、机制的完善上下功夫。

1. 简化政府层次设置。从中国的历史看,自秦朝行郡县制两千余年以来,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。根据我国的国情,借鉴外国经验,可以撤消乡镇一级政府,即把乡镇作为县级政府的派出机构,进而还可以考虑在省以下实行市县财政同级,即实行“省管县”财政体制。因为随着市场经济的建立和改革的不断深化,乡镇政府的职能已逐步弱化。条块分割的双重领导体制使乡镇政府没有对附设机构(站、所)的完全控制权,在行政框架和行政事务中的角色已经是“完成上级交办任务”的派出机构。从现实情况看,乡镇政府转变为县级政权派出机构的条件已经成熟,将乡镇政府转变为县级政府的派出机构,是有效杜绝人员膨胀、消赤减债



和减轻农民负担的根本办法。

2. 积极推进“乡财县管”。以乡镇为独立核算主体,大力推进四项改革。一是改革预算编制方法。乡镇政府结合本乡镇实际财力,按照县级财政部门的指导意见,依法编制乡镇本级预算草案并按程序报批。在年度预算执行中,乡镇政府提出的预算调整方案,须报县级财政部门审核,调整数额较大的需向县政府报告。二是改革财政收付形式。取消乡镇总预算会计,取消乡镇财政及各部门在金融机构的所有账户,由县财政局会计核算中心代理乡镇总会会计业务。乡镇各项财政收入就地缴入县国库,预算外收入实行专户存储。乡镇各项支出以乡镇年度预算为依据,按照先重点后一般,优先保障人员工资的原则,由县财政会计核算中心通过网络集中支付。三是改革票据管理办法。乡镇使用的行政事业性收费票据、农业税收凭证等,其管理权全部上收,实行票款同行、以票管收,严禁坐收坐支,转移和隐匿收入。四是改革财政所管理体制,将财政所上划县级,由财政局垂直管理。乡镇财政所保留适当人员,负责报账和有关管理工作,其余人员要切实将工作重点转移到服务发展、服务百姓、服务企业上来,鼓励其自主创业、自谋发展。

3. 大力精减机构,裁减冗员。一是转变政府职能。适应市场经济条件下农村经济社会管理的要求,合理界定乡镇政府职能,把主要精力转到加强社会管理、提供公共服务和改善经济发展环境上来,努力建造服务型政府。二是加强机构编制管理。重新核定乡镇行政事业编制,由省实行总量管理。根据职能严格规范机构和岗位设置,严格按编制供应经费。按照公益性职能和经营性职能分开的原则,实施事业

单位综合改革,对各类站所重新进行整合。鼓励事业单位通过为农服务增强自给能力,减少财政供给。

三是妥善安置分流人员。在制定和落实人员分流政策,探索多种分流方式的基础上,中央、省级财政应拿出一定的资金完善社会保障机制,解决分流人员的后顾之忧,确保改革顺利进行和社会稳定。

4. 推进干部管理体制改革的。一是改革干部考核和任用机制。对乡镇领导的考核任免可比照村民自治的办法,由来自上而下的考核改为自下而上的考核,让广大群众去评价乡镇干部的优劣和政绩。二是延长乡镇干部的任职期限。目前,乡镇党政领导任职年限一般为三年,有的甚至不到一年,过短的任期使得许多乡镇干部都想很快出政绩,不能扎扎实实地抓工作、抓经济、抓发展。三是严格审计制度。加大对乡镇检查监督的力度,建立健全监督制度和监督办法,严格查处铺张浪费、虚收虚支等违规违纪行为。认真执行领导干部离职审计制度和年度审计制度,杜绝各种劳民伤财的达标、升级活动,保证乡镇财政收支和平衡的真实性和合法性。

5. 改革现行农村义务教育供给体制。就徐州市而言,乡镇财政每年的教育投入占财政总支出的53%左右。政府间财力与义务教育事权责任的不对称,是乡镇财政困难的重要制度原因。因此,在农村教育上应重新定位中央财政和乡镇财政职能。2003年开始,中央决定政府对农村义务教育的责任从以乡镇为主转到“以县为主”后,经济欠发达地区,县一级财政“自身难保”,根本无力支撑起农村义务教育工程,经费仍由乡镇负担。按照财权与事权相统一、权责利相结合的原则,应尽快规范对乡镇财政的转移支付制度,经济欠发达地区或严重

贫困地区的农村义务教育应“以中央、省为主”保证投入。

6. 切实加强乡镇财务管理。一是遏制乡镇债务与赤字。要规范政府行为,做到依法行政、依法理财,严禁乡镇政府为企事业单位提供贷款担保,防止新的人为的债权债务发生。要强化预算约束,严格执行预决算制度,坚持量入为出原则,不寅吃卯粮、不搞赤字预算,坚持先有预算、后有支出,严格按预算支出的原则,硬化预算约束机制。要加强执法监督,推行行政执法责任制度,增加预算的公开性和透明度,接受社会和部门监督,减少预算执行的随意性。二是消化现存债务。转变思想观念,创新工作方法,积极探索消除债务的新途径。采取拍卖、租赁等方式盘活资产、资源偿债;通过债权债务转换消除债务;落实还款计划,限期回收单位和个人欠款;落实降息、减息政策,规范利率标准,对已经拿到利息超过本金的借款实行“停息挂账”,尚未支付的借款利息以同期银行利率为准,以消除债务压力。三是实行乡镇债务与赤字专项管理。在县级财政管理部门设立专门的乡镇债务与赤字项目并进行封闭管理,分步、逐项,先易后难消化乡镇债务。在消化乡镇债务过程中可采取以下做法:通过建立专项教育基金或发行国债的方式,专款用于消化乡镇政府教育债务;通过专门的转移支付,对一些本应由中央政府承担的公共建设却由乡镇政府承担形成的债务与赤字进行消化;通过转移支付的形式,消化政策形成的债务与赤字。此外,应实行债权人优先排序的消化债务策略,按照个人、企业、社会团体的顺序偿还债务,维护社会的稳定。

(作者单位:江苏省徐州市财政局)