



永嘉：以激励机制促山区乡镇

浙江永嘉县位于温州市的北面，南部平原地区的5个镇沿瓯江成带状分布，与温州市区隔江相望，经济相对比较发达，2003年财政收入占全县乡镇收入的96.5%；中、北部基本是山区，共有33个乡镇，经济非常落后，2003年财政收入仅占全县乡镇财政收入的3.5%，而财政支出却占了全县乡镇的54.08%。沿江5镇和山区33个乡镇经济发展非常悬殊。随着行政事业性收费制度的逐步健全，计划生育和土地管理等工作稳步走上规范化和法制化的道路，原来占预算外收入大部分比例的计生和土地收入也逐年减少。而乡镇的刚性支出却难以压缩，乡镇财政赤字和负债情况越来越普遍，其数额像滚雪球一样越滚越大，到2001年底，全县山区33个乡镇的赤字和负债总额达到2866万元，其中消费性的1089万元，山区乡镇财政非常困难，乡镇政府日常工作的正常运转也受到严重影响。

针对山区乡镇财政普遍困难的现状，永嘉县2002年和2003年连续出台了一系列的政策措施，鼓励和促进乡镇财政积极消减赤字和负债，将乡镇“消赤保平”的方法制度化。

首先，在继续保留对山区乡镇实行倾斜政策的基础上，从体制上进一步加大对山区乡镇财政的转移支付力度。2003年出台了新一轮乡镇财政体制，颁发了《关于制定2003-2005年乡镇财政管理体制的通知》。在县财政支出压力巨大的情况下，大幅度提高了县对乡的补助标准，如将原来由乡镇负担一半的住房公积金、岗位责任制奖金和误差补贴三项人均总计1500元改为全部由县财政负担；人均公用经费县财政增加补助3000元；编制内每辆小车费用县财政补助20000元；山区乡镇财政的工商税收增收分成比例为50%等，使山区乡镇财政的负担大大减轻，财政困难状况明显改善。

其次，制定了乡镇“消赤保平”具体措施，从制度上保证该项工作的落实。下发了《永嘉县人民政府关于加强乡镇财政管理，限期消除乡镇赤字和负债的通知》和《关于制定乡镇财政“消赤保平”奖励办法的通知》，分别从原则要求和具体操作方法上对山区33个乡镇的“消赤保平”措施做了明确规定：各乡镇至2002年底的消费性赤字和负债，要求在二年内消化完毕；在保证完成当年财政收入任务和人员工资按规

定及时足额发放的前提下实现当年财政预算内外综合收支平衡的乡镇，给予5万元的奖励和当年“消赤”金额20%的奖励，无“消赤”任务的乡镇，县财政视具体情况给予奖励。年度终了后由县财政局和县审计局组成的工作小组对山区33个乡镇“消赤保平”有关数据进行全面详细地审查核实，使该项工作做到客观准确。

为确保激励乡镇“消赤保平”政策落到实处，永嘉县还制定了一系列保障措施。

一是明确“消赤保平”的资金范围和工作对象。根据乡镇赤字和负债形成的原因，将其分成两类：消费性的和建设性的，消费性的是指日常办公费用消耗和人员经费支出而产生的；建设性的是指进行工程建设而产生的。“消赤保平”工作范围仅限于消费性的赤字和负债，至于建设性的赤字和负债，由于它的产生和消失带有很大的不确定性，目前暂且不予考虑，待时机成熟后再做决定。由于永嘉县乡镇地理位置分布的特殊性和乡镇之间经济发展的悬殊性，“消赤保平”的工作对象仅仅限定在山区33个收不抵支的财政补助乡镇；平原地区的5个镇经济



加到 15 个。二是促进了山区乡镇增收节支的积极性。消赤保平措施的实行，打破了一些乡镇等、靠、要的依赖思想，同时提高了乡镇主要领导理财积极性。在增收方面，许多乡镇千方百计培植税源，挖掘财力，以增加乡镇财政工商税收的分成收入。如岩头镇和大若岩镇依托楠溪江的旅游业大力支持发展服务业等第三产业；张溪乡和大岙乡利用丰富的水利资源积极引进民间资金开发小水电站，增加了乡镇的税收收入。在支出方面，绝大部分乡镇都制定了严格的节支措施，如建设廉政食堂、电话费差旅费包干等，有效地控制了日常经费支出的增长，使“消赤保平”工作取得明显效果。

(作者单位：浙江省永嘉县财政局)

○ 朱晓明

“消赤保平”

比较发达，个别镇存在较大的赤字和负债数额，基本上属于工程建设形成的，暂时没有列入“消赤保平”工作的对象。

二是确定赤字和负债数额的具体核定方法。根据乡镇赤字和负债的表现形式，将其分为两部分：一部分为显性赤字，即乡镇财政组及其预算外专户和乡镇政府会计账面的赤字额；另一部分为隐性赤字或负债，包括应付给个人的奖金补贴和报销款，应付给其他单位的消费性开支，应转支出的会形成赤字的暂付款，用于调整隐性赤字或负债的应转收入的能冲减赤字的暂存款等几项。对于工程建设所产生的有关隐性赤字和负债，要求各乡镇全部在报表上予以列示但不作为考核依据。

各乡镇上报的报表予以初步审查后，财政部门联合审计部门组成工作组，到每个乡镇将报表数据进行校对核实，通过查阅凭证账簿和报表、当面询问乡镇长及其他有关人员，掌握了第一手资料后，再将报表上的数据逐个审定。因为隐性赤字的主要特征就是隐蔽性，大量分散在个人手里和其他单位，有时连乡镇长和会计人员也难以准确统计，所以必须综合考虑多种相关因素及乡镇之间的平衡关系，都要经乡镇长当面签字盖章予以确认，以尽量减少日后可能发生的争议。

对于乡镇当年收支是否平衡的核定，采取相当于会计核算基础为权责发生制的办法，即不论其收支发生的入账时间如何，只要是属于当年该乡镇发生的应收权力和应支付义务的，都将其纳入当年的收支平衡的有关考核数据，除此之外，其他的有关指标如上年结余、属于往年的收入和债务而在当年入账的，均将其剔除，目的在于鼓励乡镇的经费支出尽可能在当年的收入范围内安排。

永嘉县乡镇“消赤保平”工作经过县乡两级财政的共同努力，取得了较好的成绩。一是大部分乡镇的实际赤字和负债数额每年都有较大幅度下降，预算内外全口径收支结余的乡镇增多了。两年来，经“消赤保平”工作小组审定，山区 33 个乡镇消费性的赤字和负债金额从 2001 年的 1089 万元减少到 2003 年的 306 万元，其中 2002 年“消赤”金额 417 万元，2003 年“消赤”金额 262 万元。乡镇财政当年预算内外综合收支平衡的乡镇从 2001 年的 10 个增加到 2003 年 32 个，全口径收支结余的乡镇从 2001 年的 2 个增

