

涪陵的乡镇债务危机及其防范

○李谨 陈凤华 孙娅

债务面广量大政府艰难度日

截至2003年底,涪陵区乡镇债务总额高达3.9亿元,全区46个乡镇(办事处)有45个有着不同程度的负债,乡均800多万元,大大高于400万元的全国平均水平,最多的高达1800余万元。按全区74万农村人口平摊,人均540元,占2003年农民人均收入的25%,占当年乡镇财政收入的比重达290%。

令人担忧的是,乡镇负债规模与其经济发展水平很不相称,债务负担远远超出了经济的实际承受能力。多数乡镇偿还债务能力弱或者根本没有偿还能力。2003年,全区乡镇债务总额是乡镇当年可用财力的近3倍。也就是说,即使不吃不喝,也要4年时间才能偿还所有欠债。全区有30个乡镇债务总额超过其可用财力5倍,5个乡镇甚至超过10倍。多数乡镇在收入增长有限、支出压力大的情况下,可用于偿还债务的资金微乎其微。不仅如此,乡镇欠银行及工程承包商的债务,如果按现在银行贷款年利率6%保守计算,每年仅支付利息就需970余万元,占当年乡镇财政收入的8%以上。特别是“普九”欠债由于形成时间早,当时银行贷款利率较高,利息负担更重。某乡与“普九”工程承包商的结算利率高达12%,每年要支付10余万元的利息。由于财力有限,不少乡镇只好拆东墙补西墙,有的乡镇无力支付利息,被迫把利息转为本金。

债务形成原因多 入不敷出是主因

据调查,属于上级下达的硬任务,因乡镇自身筹资能力较弱,不可避免而产生的债务占49%,如硬化公路、“普九”、修建敬老院等。在发展经济过程中因历史遗留问题形成的债务占29%,包括“三金”欠账、世行贷款、周转金等。因支出控制不严,超越财力等自身原因形成的债务占22%,包括隐性赤字(预算挂账)、政权

建设、场镇建设等。具体分析起来,原因大致有:

1. 财政收入增长乏力,支出呈刚性增长。涪陵区有24个乡镇的农业四税占乡镇财政收入的比重超过50%,最高的达85%,半数以上的乡镇以农业税为主,工业化水平低,税源结构单一。由于缺乏一、二产业的支撑,第三产业的发展也受到限制,上不了规模和档次。近5年来,全区乡镇财政收入年均递增11.66%,低于全区12.7%的递增速度。收入增长乏力的同时支出规模却不断扩大,年均递增23.8%,远高于全区14.1%的增幅,是收入增长幅度的2倍多。由于入不敷出,乡镇自然寅吃卯粮,形成大量负债。

2. 超前支出规模过大。前几年,为贯彻国家“普九”政策,各乡镇投入了大量的财力改造中小学校。近年来,为促进乡镇经济发展,各乡镇在场镇建设、道路改造等方面也投入了大量的资金,优化了乡镇投资环境,改善了农民的生产生活条件。但是,在乡镇自身财力不济的情况下,上述投入远远超出了乡镇财政的承受能力,绝大部分工程都是乡镇政府在内外压力作用下靠借债完成。这部分借债投入在短期内很难为乡镇增加财政收入,绝大多数乡镇在短期内无力消化。

3. 资金使用效率低下。一些乡镇存在“以权代法”现象,财政预算约束软化,预算执行随意性大,资金的调度与使用由行政决议甚至主要领导临时做出,很难做到统筹兼顾。由于制度建设等方面的原因,财政部门的监督职能难以充分发挥,导致支出浪费严重。项目决策缺乏科学论证,对项目的成本效益分析不足,全凭主观意志,导致“项目开工之日就是债务增加之时”,使本已捉襟见肘的乡镇财政收支矛盾更加突出。

4. 干部考核体制存在债务内生机制。乡镇干部的考核,财政收入是硬

指标,与干部的奖惩挂钩。乡镇由于受农业税“尾欠”等诸多因素的影响,难以完成收入任务时,往往不惜付高息借债入库。据估计,由于历史遗留问题、农民外出打工土地撂荒等原因,各乡镇每年有5%左右的农业税要靠借债入库完成。同时,有的乡镇领导存在“新官不理旧账”的思想。不少乡镇干部上任后,对前任留下的债务缺乏偿还意识,往往是“认账加赖账”,把工作重点放在了借新债、搞建设、出政绩、迎考核上面,致使乡镇老债未了,又生新债,债务雪球越滚越大。

多措并举有效化解

乡镇债务造成的负面影响已超出了经济范畴。一方面打击了广大乡镇干部的发展信心,削弱了他们的工作热情,不利于基层政权的高效运转,乡镇政府只能疲于应付,限制了其基本职能和公共职能的充分发挥,难以满足广大农村对公共产品的需求,制约了农村经济的发展。另一方面有可能产生不安定因素。少数债权人为了要回政府所欠工程款,采取锁校门、拦公路等过激行动向政府施压,造成极坏的影响。有几个乡镇曾发生村民集体到乡镇政府要债的情况,严重干扰了政府的办公秩序,损害了政府的形象,不利于诚信建设。另外,巨额的债务使乡镇财政处于高风险运行之中,如不及时有效地解决,甚至可能危及上级财政的正常运行。

乡镇债务的化解牵涉面广、政策性强、难度大,如果不树立“增收是政绩、还债也是政绩”的观念,恐难收到实效。因此,我们建议,要建立相关考核及奖惩制度,将化解乡镇债务作为对乡镇干部的一项重要考核指标,与工资和年终考核挂钩,与提拔和重用挂钩,充分调动广大乡镇干部化债积极性。同时鼓励各乡镇在法律法规和政策允许的范围内,大胆摸索多种有效的化债途径和方法,各乡镇

也应明确化债目标,制订出化债时间表。化债工作要按照先还本后付息、先个人后单位、先易后难的顺序进行。特提出如下具体措施:

1.摸清债务底数,落实化债责任。各乡镇要对债务进行逐项逐笔核实,挤干水分,搞清楚欠多少钱、欠谁的钱、欠什么钱。查清资金来源、使用情况、偿还记录、利息情况、实际余额等,剔除空挂户头、以公转私、利息转本、结算不清等问题。由乡镇对每一笔债务提出化解意见后由区级相关部门对乡镇清理的结果进行复核认定。在此基础上分清债务性质,区别不同情况,明确偿还责任。对于应由乡镇承担的要按照规定分年逐步清偿。对于不完全属于乡镇承担的,按照区、乡两级共同承担的原则,分别清还。乡镇在经济发展中形成的历史遗留问题,如“三金”举债、世行贷款等,按照“谁受益、谁负责”的原则,其债务由乡镇承担较为客观。隐性赤字、政权建设缺口主要是由于乡镇支出控制不严,超越本身财力范围造成的,应由乡镇自身消化。乡镇可以通过清收债权还债、盘活资产还债、削减高息减债、协议延期还债、核销减债、发展经济增收还债等措施消化现存债务。

2.区级财政对乡镇债务化解给予分类扶持。本着兼顾效率与公平的原则,将乡镇按其债务负担程度进行分类,制订出乡镇债务化解分类扶持办法。对于“普九”、“公路硬化”形成的债务由区政府视本级财力情况每年安排适当的资金专门用于归还。各乡镇与上级财政之间的往来欠账(占债务总额的21%),区政府在政策及财力允许的情况下给予部分核销,账销案存,由乡镇继续清收。同时,区政府还可以在乡镇政府筹集还债资金的过程中建立奖励机制,鼓励乡镇筹资还债。

3.改革乡镇财税管理体制和县乡行政管理体制,严防新的不良债务发

生。

一是走财税合一的路子,提高办税效率。目前各乡镇基本上都是财政和税务机构分设,税收成本偏高,也不利于资源共享,财税合署办公是较为现实的选择。为了进一步调动乡镇积极性,做大财政经济蛋糕,在维持原体制格局、确保乡镇既得利益的前提下,完善区对乡镇财税管理体制,原则上不集中任何财力,市对乡镇集中的收入及增量,原则上全额返还乡镇。

二是改革县乡行政管理体制,逐步将乡镇政府转变为县级政府的派出机构。对一些经济欠发达、发展基础薄弱的乡镇,可考虑把乡镇政府改为县(区)级政府的派出机构,设立乡公所、编制、人员、经费由县(区)政府统一掌握。同时将乡镇权利下放,实行乡村自治,扩大村民自治范围,从根本上解决庞大的乡镇机构与薄弱的乡村经济之间的矛盾,实现乡镇财政收支状况的根本改善,消除乡镇负债运转的内在因素。对经济基础相对较好且具发展潜力的乡镇可以保留,促其发展为小城镇,但要转变政府职能。在暂时不易取消或确实需要保留乡镇一级政府的地方,也要尽快撤乡并镇和转变乡镇政府职能,同时改革运行机制,改变乡镇事务管理条块分割、内耗严重的局面。要按照公共财政的要求框定政府职责和财政支出范围,从根本上消除乡镇政府包揽过多、干预过分的格局,为乡镇财政创造较为宽松的环境。

三是改革农村公共品供给制度。有相当多的乡镇负债都是由于乡镇办了超出自己承受能力的社会事业而形成的。因此,改革农村公共品的供给制度,提高公共品的供给效率也能有效防止乡镇不良债务的产生。大型的农村公共品的供给要由国家、地方政府共同负担。如本应由中央或省级财政负担的基础教育,一直由地方政府负担,应根据我国的情况呼吁由中央财政与地方财政共同负担。小型的公

公共品供给由乡村全体农民表决决定。同时多渠道筹集资金,鼓励企业及个人出资参与公共品供给,缓解乡村公共品供求矛盾。采取公示、招标和引入竞争机制等办法,提高公共品供给的效率,使有限的资金得到充分的利用。

四是建立乡镇举债事前监督控制机制。为使上级政府和财政能够及时准确地了解乡镇债务的整体情况,掌控财政运行风险,可考虑建立乡镇债务定期统计、汇总、上报、分析制度和乡镇借债审核制度。对乡镇政府的借贷规模与借贷资金的用途做出严格限定,禁止非生产性支出借债。为了控制产生新的负债,凡是增加乡镇财政负担的政策,其相关文件由财政部门应参与会签。要加强乡镇民主建设,提高科学决策水平,减少资金的浪费损失,提高财政资金使用效率。特别是对于借债上项目,必须认真反复地做好前期调研工作,对项目的可行性进行充分论证,并经相关民主程序讨论通过后,再报上级部门审批。项目建成后,其运行情况和财务状况要定期向群众通报、公布,接受群众监督。

五是精简乡镇机构人员,降低政府运行成本。按照以事定员,以收定支的原则,精简乡镇党政机构,分流富余人员。区政府应严格限定乡镇机构的人员编制。对乡镇事业单位,按照企业化、市场化、社会化的要求进行改革。对担负一定行政管理职能和公益服务职能的事业单位,予以量化工作标准,核定必要的经费基数。

(作者单位:重庆市涪陵区财政局)

含山县乡财政脱困之策

马伟

县乡财政在我国五级财政中具有特殊的重要性,但目前运行难度越来越大,问题和矛盾日趋突出,已严重制约了县乡财政的发展,一定程度上影响了基层社会稳定。为探求县乡财政走出困境的对策,安徽省含山县财政局联合县人大财经委开展了县乡财政专门调研,并在全县乡村中,

选择了好、中、差三个乡镇和行政村进行了深入的调查和分析。

地处安徽中东部的含山县2003年地方一般预算收入1.53亿元,全县人均只有300多元。由于财政收入总量小,运行质量不高,造成收支矛盾突出,办公、办案经费不足,公共工程投资欠账多,债务负担重等一系列困难和问题。分析含山县乡财政困难的原因,主要有:

1. 经济基础薄弱,地方财源匮乏。一是农业规模效益差附加值低,商品率不高,并且自然灾害频繁,农田水利等基础设施条件差,抵御自然灾害的能力弱,造成农业对财政的贡献率不大。含山县农业总产值占GDP的比重虽然达到30.4%,但提供的税收仅占财政收入的6.2%。二是工业产业结构不合理,提供的增量财源不大,实现的主要是“增、消”两税,为地方提供的增量财源较少,难以缓解财政收支矛盾突出的状况。三是第三产业发展不快,新兴财源和替代财源不足。虽然全县第三产业的产值占总产值的33%以上,但规模小、起点低对财政的贡献率十分有限。2003年全县个体私营经济实现税收3003万元,仅占财政收入的19.6%。

2. 现行财政体制不尽合理。一是上级财政集中财力过多。1994年分税制改革后,中央集中了相当一部分属于地方政府的财力,省和市地财政也对所属县集中财力,处于基层的县乡财政成为层层集中的对象,在支出责任没有减轻的情况下,县乡财政实力大为削弱,基本的支出需要难以保证。如中央对“增、消”两税增量部分按1:0.3系数环比计算返还(安徽省为1:0.15),造成地方所得份额逐年下降。含山县1994—2003年10年间,“增、消”两税累计净上划中央、省1.36亿元,税收返还比例却由1994年的78.65%下降到2003年的49.54%。再加上按旧体制累计上缴省、市财政的1.07亿元,10年合计上缴2.43亿元,