

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,

年均 2431.2 万元。新旧体制双重集中地方财力,不仅使县乡财政越来越艰难,而且也不利于调动地方发展经济的积极性。二是县乡财政体制不尽合理。1998 年安徽实施了县乡分税制财政体制,对调动乡镇一级政府发展经济、当家理财积极性发挥了积极作用。2003 年,乡镇级财政收入完成 6060 万元,比 1998 年增长 22.8%,剔除农业税等不可比因素,年均递增 5.6%。但这个体制也存在诸如收入基数核定不合理,支出基数固定不变,实行体制上缴递增(2003 年已取消)等不利于乡镇财政发展的因素。三是税务管理体制不顺,税收成本过高。按现行的财税管理体制,税务部门在税收任务指标、人事管理、业务和经费安排等方面都属垂直管理,形成了国税、地税、财政各自为政,协调难度大。而同级政府的财政收入绝大部分要靠税务部门来征收,且面对逐年增大的支出压力,地方政府、财政部门总是十分希望税务部门积极配合,应收尽收,但税务部门考虑的是如何完成上级税务部门下达的税收任务指标,这个任务指标一般都小于同级政府编制预算时确定的税收任务,由于同级政府、财政部门对税务部门缺乏有效的约束,制约机制,往往只能采取奖励、追加经费等手段来激励,税收成本大为提高。即使如此,税收征管也难以切实做到应征尽征,造成地方财力不足,支出困难。四是财权与事权不对称。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与事权范围,着眼点是增强中央政府的宏观调控能力,但是事权划分不是很清,特别是县乡两级政府,履行事权所需财力与其可用财力极不对称,在很大程度上加剧了基层县乡财政的困难。目前县乡两级政府不仅要保吃饭、保运转,而且要提供义务教育、计划生育、社会治安、本区域内基础设施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。这些支出刚性强、基数大、增长快,无法压缩。据统计,含山县仅农村中小学教师每年增人增资就需 300 多万元;乡镇级债务中约有 3500 万元,是 1996 年教育“双基达标”形成的;调查的 3 个乡镇,每乡镇每年仅计划生育事业支出就要三四十万元,而社会抚养费收入只有 10 多万元。

3. 财政供养人员和工资标准“双增长”,导致县乡财政刚性支出迅猛增长。一是财政供养人员增长过快。截至 2003 年底,全县财政供养人员达 10949 人,占总人口的 2.5%,比 1994 年增加 4000 多人,平均每年增加 300—400 人,主要是为落实国家政策,大中专毕业生、复退军人的分配与安置,民办教师转公办教师等人员增加较快。2003 年全县财政收入 1.53 亿元,按现行财政体制计算,若剔除不能形成财力的非税收入,人均财力仅 12888 元,比 1994 年增长 77.2%,低于目前人均工资性支出水平。而 2003 年财政总财力却比 1994 年增长了 2.99 倍,随着财政供养人员的大量增加,导致人均可用财力的增长速度明显低于总财力的增长速度,过多的财政供养人员与捉襟见肘的可用财力所形成的反差,使县乡财政无法从根本上摆脱“吃饭财政”的格局。二是增加工资的幅度大。仅 1999 年以来,中央、省连续出台调资政策,尽管上级财政给予了一定的转移支付补助,但县乡财政配套的支出压力很大(增资额平均占 40% 左右),并且随着工资水平的提高,公费医疗等个人性支出也随之上升,不仅使县乡财政可用财力增长远远满足不了政策性增支的需要,同时也造成一些增资政策难以到位,扩大行业差距,影响了机关事业单位职工的工作积极性和队伍的稳定。经测算,含山县因兑现中央和省出台的增资政策,每年财政净承担 1300 多万元,并且至今还有一部分增资政策未兑现。

4. 落实地方发展经济优惠政策、

税收计划与实际税源差距大、项目配套资金多,也是造成县乡财政困难的重要原因。目前,各地纷纷出台最优惠的财税政策,吸引外商投资,以加快经济发展。这些政策不仅在短期内不能实现财政效益,而且财政还要为其增加支出或减少财力。据初步统计,仅县本级因兑现招商引资各项优惠政策,每年需支出 400 多万元。再如某镇,为招商引资进行水产养殖,政府无偿提供 1412.25 亩应税田亩,不但不增加镇财政收入,而且每年还要垫付农业税及附加近 20 万元。据调查了解,目前县乡两级普遍存在税收计划与其实际税源不足的问题,突出表现在乡镇级。多数乡镇为完成税收计划,都采用了“引税”的方式,但引税成本都高,一般在 30—40% 左右,不仅直接减少财力,而且也掩盖了乡镇财政困难的真实状况。如某镇实际工商税源约有 25 万元,而收入计划为 50 万元,不足部分全部靠“引税”,仅此每年需支付引税成本和费用达 8 万元,进一步加重了财政负担。另外,上级诸如农业综合开发、乡村道路、水利设施建设、中小学危房改造等项目都要求县乡财政配套,使本已不堪重负的县乡财政雪上加霜,无奈之下只有举债解决,加剧财政困难。如某镇农业综合开发项目配套 250 万元;教育“两基”达标后新建工程以及教育危改项目配套支出 100 万元;道路建设项目配套 278 万元等,几年来该镇共为上级财政项目配套资金支出就达 700 万元,而财力增长还满足不了刚性支出的增长,只能借债配套。

5. 政策性减收因素的影响。近年来,国家实施积极的财政政策,扩大投资,刺激消费,拉动内需,先后出台了停征固定资产投资方向调节税、契税减半征收、连续下调存贷款利率,以及农村税费改革、增值税和营业税起征点连续调高、所得税分享改革、出口退税机制改革等。这些政策体现的长远利益、全局利益无疑是积

极而深远的,但在短期内却对县乡财政产生巨大的影响。据初步测算,因政策性减收因素,全县每年至少减收2000万元。另外,退耕还林政策没有完全及时到位,已严重影响到乡镇财政运转。据调查,某镇实际退耕还林1万多亩,而上级只验收6000亩,且验收部分的补贴资金2003年尚未到位。按每亩退耕还林享受300斤原粮和20元管护费计算,该镇仅退耕还林上级未验收部分,每年需承担财政支出138万元。

6.财政包袱和财政风险突出,使县乡财政举步维艰。到2003年底,全县县乡两级债务余额达2.4亿多元,相当于当年一般预算收入的1.58倍,当年可用财力1.71倍。由于县乡财政债务沉重且多数已进入了还本付息期,县乡财政无力偿还,包袱如同雪球越滚越大。特别是上级财政借款,若不能按时偿还,将遭到上级财政在体制结算时的直接扣款,不仅严重危及县乡财政平衡,而且进一步加剧了县乡财政困难,形成恶性循环。据统计,几年来仅县本级每年平均就遭受上级财政体制结算直接扣款600多万元,2004年县本级需偿还债务本息总额达1500多万元,形势十分严峻,乡镇更是不堪重负。如某镇镇本级负债437万元,受财力制约,不仅不能偿还,而且为弥补财政硬缺口,每年还以50—60万元(仅债务利息每年要支付30多万元)的数额递增借款,形势令人堪忧。

为促进县乡财政尽快摆脱困境,必须要将解决县乡财政困难问题纳入国家和财政的总体发展战略规划中来考虑,列入上级财政的重要议事日程,通过体制调整、完善政策、强化管理等综合手段,逐步改变县乡财政困难局面,实现国家财政整体的良性循环。

1.发展县域经济,强化财源建设。这是缓解县乡财政困难的根本出路。一是要大力发展高效创税农业,

提高对财政的贡献率,夯实基础财源;二是加大现有财源结构调整力度,提升财源结构层次,巩固支柱财源;三是要积极推进企业改革,根据不同行业和经营特色,加大企业规范改制的力度,力争使经营没有市场的企业死掉一批,重点保护发展一批,形成后续财源;四是大力发展个体、私营经济和民营经济,培育新兴财源。

2.进一步完善省以下财政管理体制。重点是逐步建立各级财政自我发展、自求平衡的激励约束机制。一是取消省、市层层集中县乡财力的做法,适时调整“增、消”两税增量税收返还系数,将新老体制“双轨运行”并轨,以实行彻底的分税制,给县乡财政财力增长留有必要的政策空间。二是进一步理顺县乡财政体制。对不合理的收入和支出基数进行适度的调整,使乡镇有财力保证其基本运转需求,以充分调动乡镇政府发展经济积极性。三是将地税管理权限下划给同级政府领导,改条条管理为块块管理,并可将地税与同级财政合并或合署办公,以降低税收成本、合理调配人力、物力,减少税收流失。四是适当调整各级政府的事权范围,对县乡政府中的义务教育、科技、农业、计划生育等事关全局的农村公益事业支出,应建立各级财政分级承担的长效机制,并本着财权与事权相对称的原则,对属于地方政府事权范围内的支出,要赋予地方政府相应的财权。

3.逐步规范转移支付制度,加大对县乡财政转移支付力度。调整完善财政一般性转移支付办法,采用因素分析法,科学测算县乡财政“标准收入”和“标准支出”,并对诸如行政性收费、罚没收入等不能形成实际财力的收入予以剔除;加大对县乡财政一般性转移支付力度,减少专项补助项目。同时,在给予县乡财政专项补助时,充分考虑基层财政的承受能力,减少或取消各种配套政策的要求。

4.以精兵简政为重点,切实减轻县乡财政负担。一是精减机构,压缩人员。对现有的财政供养人员进行全面摸底清理,清退超编人员、临时人员和乡镇自聘人员,实现减员增效的目的。同时,要整合教师资源,充实缺编乡镇的教师队伍,减轻其聘请代课教师支出负担,严格控制新增人员。二是按照公共财政的要求,重新界定财政支出范围,解决财政支出“越位”和“缺位”问题。三是认真做好撤乡并镇并村工作,减少机构和人员,减轻财政负担;四是严格控制各种非生产性开支,节俭一切可以节俭的支出,把有限的资金用在刀刃上。

5.“上下联动”化解县乡村债务,为基层财政松绑。一是化解县乡财政债务,必须以地方经济的发展、收入的增长和财力的增加为前提。县乡政府应大力发展经济,强化财政收支管理,深化财政收支改革,为化解债务提供必要条件。二是加大对财政周转金的回收力度,采取催收、财政扣款和法院起诉等综合手段,把能收的钱收回来,将“死钱”变“活钱”。三是加强债务管理,建立偿债风险基金,有计划、分步骤地逐年偿还债务。同时,严控新增债务,杜绝财政担保行为,从源头上防范财政风险。四是上级财政对县乡财政债务要区别情况,分类处理,共同承担起化解县乡债务的责任。如对县乡财政因农村义务教育、农村基础设施建设而形成的债务,由中央、省、市、县共同承担;对县乡财政债务中属于支持企业发展等历史原因形成的债务,应进行剥离;对因借用上级财政周转金形成的债务,在清理核实的基础上,予以核销;对运用国债转贷资金建设县乡道路等公共工程设施而形成的巨额债务,可以暂缓偿还,或由省、市、县分级承担等。

(作者单位:安徽省含山县财政局)