

款等方式垫交税款。其中某个镇将税款垫交任务分解到每一个镇干部头上，尚未归还的个人垫缴税款少则几千元，多则数万元至十余万元。2001年末全县各乡镇高息举债垫税形成的负债约计2100万元，占当年乡镇级新增债务的87%。往往当年垫税的债务本息还未归还，第二年的财政收入任务又接踵而至，以致乡镇负债逐年增加。

3. 盲目投资实业，政府为市场风险“买单”。许多县乡出于发展当地经济的良好愿望，以政府为直接投资主体兴办企业，在未摸清市场行情和经济环境的情况下，盲目举债上项目，做担保，兴办乡镇企业，以致于“乡乡点火、村村冒烟”。由于管理落后，缺乏竞争力，在市场大潮冲击下纷纷落马，留下高额债务，最后损失大多由政府承担。如某个乡出资收购经营状况不良的个体酒厂，并承担该厂债务155万元，此后该厂破产倒闭，债务增至419万元，全部由乡财政承担，仅此一项就占全乡债务的近14%。

4. 高息借款，债务利息“滚雪

球”。一方面，财政捉襟见肘，平衡不了刚性支出，在向上级财政和银行借款逐渐困难的情况下，只得转向单位和个人高息借款筹资，致使债务成本不断提高。如某县2001年末向单位和个人借款占债务总额的25%，其中大部分是超过银行利率的高息借款。又如某县交通建设中通过集资券向群众高息集资3800万元，迄今已累积利息2219万元尚未归还。另一方面，由于老债务不能按期偿还，利息不断堆积，部分利息被迫转为本金。有的乡镇甚至不断用白条结算利息来维持债权债务，“雪球”越滚越大，陷入恶性循环。在有些地方，堆积的利息数额已相当惊人，如某县每年产生各种债务利息和资金占用费约3560万元，占2002年新增债务的23%。

由此可见，近两年来，我国县乡财政在原先历史性、政策性债务问题尚未完全解决和充分消化的情势下，又出现了很多新的债务“增长点”，这些增量因素的存在致使我国许多地方县乡债务居高不下，甚至有不断恶化的趋势，如不及时遏止，将是影响基层财政正常运行的极大障碍。

针对上述问题，笔者提出以下建议：其一，地方政府兴办基础设施等公益事业，应根据自身财力大小，量入为出，合理安排，少搞“形象工程”、“政绩工程”。严格控制项目概算，加强对工程项目的预算和管理，杜绝损失浪费。其二，对地方领导干部的政绩考核，在考核经济增长和财政收入指标的同时，也应将债务消化作为考核指标之一。上级部门也应实事求是地制定地方经济发展目标和财政收入增长计划。其三，对乡镇企业的发展不要因噎废食，主要应在管理机制上加以改进和完善。政府不要大包大揽，而应采取信息技术支持等便利措施，突破经济成分的界限，放手发展个体私营经济。充分发挥区位优势，多业并举，促进农村产业结构的转变和均衡协调发展。其四，继续加强政府债务管理，建立债务风险监控体系，进一步规范政府及所属各部门的举债行为，防止举债行为的随意性。

(作者单位：审计署驻成都特派员办事处)

* 短讯 *

宣州区确保农民负担不反弹

自实行农村税费改革以来，安徽省宣州区农民负担逐步减轻，2002年农民政策性负担共为4804万元，比1999年税改前的10493万元减少5689万元，减幅达54.2%。为了确保农民负担不反弹，并加快农村经济和教育事业的发展，宣州区财政局采取了一系列新举措。

努力完善乡镇财政管理体制，增强乡镇财政实力。一是扩大乡镇财政的收入范围，取消原规定的农业税、农业特产区乡两级共享体制，确定各乡镇的农业税、农业特产税全部为乡镇财政收入。二是重新核定乡镇财政的收支基数，把“税改”后农业税收入的80%、农业特产税的70%计入乡镇财政的收入基数，将原来由乡镇统筹开支的乡村

两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、乡村道路建设和卫生事业等支列入乡镇财政支出基数。三是根据各乡镇经济发展状况和财力水平，确定科学的转移支付比例和额度，补充乡镇和村级财力。2000年安排转移支付资金1523万元，2001年根据农村五保户的实际人数，又按人均400元的标准给予补助，2002年由于安徽省农业特产税税率下调，该区结合各乡镇减收的实际，给减收的乡镇增拨了补助资金。

精简机构，减人减支。按照“精简机构编制，转变政府职能”的要求，区委、区政府工作部门由原来的34个撤并为29个，区直属事业单位由原来的14个撤并为8个，区直单位内设机构由原来的223个减少为190

个。同时，按照“统筹规划，分步实施，合理配置，规范管理”的原则，针对农村人口发展趋势和当前农村学校布局的实际，全部撤消了乡镇教办，农村小学由乡镇所在地中心小学管理，积极推动2至3个村联办1所小学，有计划地撤并一批完小及教学点。

大力压缩村级开支，减轻农民负担。各村组财务收支情况由乡镇农经站按季度公布，接受群众监督。2002年村支部和第五届村委会换届选举，该区又鼓励村支部委员依法参与竞选村委会委员，提倡村支两委交叉任职。通过依法选举，村支、两委干部较上届共减少397人，节约了村组开支。

(汪恭礼)