

以机构改革为契机 消减乡镇财政赤字和负债



○ 朱晓明

近几年来，乡镇财政巨额赤字和负债问题，已经严重影响了乡镇财政的正常运转，成为社会各界及有关方面共同关注的焦点。乡镇财政的巨额赤字和负债，从表面上看好像仅仅是资金不足的问题，是财政部门的“内

部事务”，实际上是社会经济发展的客观需求与政治经济管理体制建设滞后的矛盾的产物。要彻底解决乡镇财政的巨额赤字和债务，将牵涉到方方面面的问题，受到各种条件的制约和许多人为因素的干扰，是一项复杂而

艰巨的社会工程。目前，乡镇机构改革工作即将开始，必须充分利用这次有利时机，全方位多角度采取切实可行措施，解决好乡镇财政的巨额赤字和负债问题。

一、加大乡镇撤并的力度，扩大

算为集中核算，变事后检查监督为事前、事中通过查单、验证进行全过程监督，镇属单位和村委会的每一笔开支在入账前均得通过会计管理中心或派出会计的严格审核，不合规定的开支不能报销入账，从而在入账前就可化解一些违规行为；二是各镇属行政事业单位和村委会在资金使用和会计核算方面实行两条线运作，使用权和核算监督权相分离，在处理会计账务时，由于专职会计工资、人事关系及行政管理均与账务所属单位分离。因此，不用担心受到来自账务所属单位的引诱和压力，从而能更公正、更公平、更合理、更公开地处理各单位的会计账务，大大提高了财政性资金使用和财务会计核算的透明度，有利于把财

政、财务检查监督融于经济活动的全过程，有效地减少一些违规、违纪、铺张浪费性的财政支出，有利于从源头上制止腐败，进一步促进廉政建设；三是可以有效地解决会计信息失真问题，特别是可以解决一些单位因会计人员素质不高而出现的技术性会计信息失真和个别单位从小团体利益出发，故意制造虚假会计信息等问题；四是实施集中记账和会计委派可以起到比分散核算更好的监督效果。

成效之四：有效地精简了人员，降低了行政成本，提高了办事效率。

横沥镇实施会计核算方式改革后，减少会计岗位44个。实施集中记账前，全镇共有29个行政事业单位、17个村委会和37个村民小组，这三级机

构共设置了83个会计人员，一年需要人员经费250多万元，如要实施会计电算化管理，则每个单位须配备一台电脑，还需电脑经费110多万元。实施镇属行政事业单位集中记账，镇属企业、村委会会计委派和村民小组组账村记后，仅人员经费一年就可节省100多万元。另一方面，集中核算将更能保证会计核算的进度和质量，保证按质、按时完成账务处理和报表报送工作；更能统一和规范核算方法，执行财务规定，便于财政集中检查监督，使财政部门能从费人、费时、费力的财务大检查中解脱出来，能更专心地搞好财政管理工作，提高办事效率。

（作者单位：广东省东莞市财政局）

乡镇区域范围，减少乡镇的行政成本，提高乡镇的综合经济实力。浙江省永嘉县现有乡镇42个，大部分乡镇规模偏小，许多山区乡镇的实际常住人口仅几千人。这些乡镇的经济十分薄弱，工商税收几乎为零，目前如果一厢情愿地要他们去如何发展经济增加收入，如何节约开支等等，是不现实的。这些乡镇政府根本无力行使做为一级独立的政府应承担的职能，名为“乡政府”，实为县政府的“办事处”，即使规模最小的乡政府每年都要耗费几十万元的行政事业经费，这实际上是一种浪费。撤消小规模乡镇减少行政成本是适应经济发展的客观需要。通过乡镇撤并，扩大乡镇的行政区域，能够提高城镇的集聚功能，加快小城镇建设步伐，提升乡镇的综合经济实力。

二、大力推进乡镇机构改革，准确界定财政支出范围，减少财政的“越位”和“缺位”现象，切实减轻财政负担。目前乡镇政府行政事业单位经费全部由财政供给，使乡镇财政背上了沉重的包袱。乡镇政府的事业人员增长过快，许多乡镇已接近甚至超过行政人员，原来的“八犬员”现在谁也说不清到底变成了“几大员”。一方面机构臃肿、人浮于事，另一方面是农村急需的各类专业技术人才奇缺。因此，要充分结合即将开始的乡镇政府机构改革，合理确定乡镇事业人员的编制，将乡镇政府内的事业人员逐步推向市场，创办农业服务中心、文化服务中心和计生医疗服务机构等各种经营服务机构，面向广阔的农村天地，在为农村服务中实现事业收入，解决自身的大部分经费，财政给予差额补助或逐年递减补助，最后完全与财政脱钩，从而将“吃财政饭”的人员压缩到最低限度。

三、准确定位乡镇财政的地位和作用，合理制定乡镇财政体制，确保

乡镇财政的正常运转。乡镇财政是我国五级财政体系中最基层的一级财政，但事实上现在的大多数乡镇财政还只是具备了财政的雏形，根本没能力独立承担作为一级财政所应有的经济职能，它只是县级财政的一个“派出机构”。我们必须尊重客观现实，实事求是地给乡镇财政一个准确的定位，不能任意拔高。因此，在制定乡镇财政体制的时候，要充分考虑到乡镇的实际情况，根据不同乡镇的经济发展状况，区别对待，合理负担，使乡镇财政的财权和事权真正有机地结合起来。对于经济欠发达地区的乡镇应实行以支出包干为主“全额拨款型”的财政管理体制，以保证乡镇正常的行政事业经费的需要。对于经济中等发达地区的乡镇应实行收支挂钩的“差额补助型”的财政管理体制，保证乡镇行政事业必要的经费，同时有利于调动乡镇增收节支的积极性。对于经济较发达，财源较为雄厚的乡镇可以实行“自收自支型”的分税制财政管理体制，以充分调动乡镇当家理财的积极性，加快乡镇经济发展的步伐。

四、县级政府和各有关部门必须完善自身的制度建设，配合乡镇建立财务监督制约机制。乡镇财政的巨额赤字和债务虽然产生在乡镇，但其真正的根源却与县级政府和各有关部门有着千丝万缕的关系，因此，乡镇财政要彻底消除赤字减少债务，必须从县级政府和各有关部门做起。首先对于较大建设性工程项目和事业发展项目，要严格控制基本建设的规模，坚决制止无确定资金来源的工程上马。其次，县级政府和各部门要严格执行事业和行政编制，不能将自己难以接收消化的各类人员强行推给乡镇，人为地加大乡镇财政的负担。再次，应取缔那些脱离现实的、并无多大实际意义的所谓升级、达标、竞赛和检查

等活动。这些“活动”既助长了浮夸歪风的升级，又浪费了大量钱财，使乡镇财政雪上加霜。第四，改革现行的乡镇干部的任用考核制度，加强对乡镇长的离任审计制度，分清责任，并将其与乡镇长的个人业绩挂钩，以鼓励乡镇主要领导消赤减负的积极性。

五、健全财政预决算制度，严格执行财经纪律。一是乡镇财政的预算决算编制，必须严格执行《预算法》和有关政策法规，必须坚持“量入为出，量力而行”的原则，对本级人大通过的预算必须严格执行，不得随意变更。二是加快乡镇综合财政建设的步伐，将所有依照法律法规收取的各项预算外资金及乡镇的自筹资金和统筹资金的收支全部纳入乡镇预算统一核算、统一管理，壮大乡镇财政，保证乡镇重点项目的建设 and 各项事业健康发展的需要。三是健全财务管理制度，堵塞各种漏洞，提高财经纪律的处罚力度，坚决制止超前消费、相互攀比、挥霍浪费、侵占私分国家财产等种种违法乱纪行为。

(作者单位：浙江省永嘉县财政局)

