



调整乡镇布局 促进经济发展

◎ 戴昭忠 张宝玉

近年来,山东省德州市针对乡镇数量多,规模小,供养人员多,财政经济基础薄弱的现状,在对禹城、临邑、武城3县市进行试点的基础上,对全市的乡镇进行了合并。全市由198个乡镇、办事处合并为125个乡镇、办事处,乡镇个数减少37%,乡镇平均人数由原来的2.68万人增加到4.24万人。

德州市原有乡镇区划基本上是原人民公社的延续,是计划经济的产物。随着农村经济的长足发展,其弊端逐渐暴露出来。一是乡镇数量多、规模小,制约着小城镇的发展。德州市530万人口,原有198个乡镇、办事处,平均2.68万人,大大低于全省4.5万人的平均水平。最大的乡镇不足4万人,最小的只有1万人。乡均辖区面积54平方公里,乡均耕地面积4.4万亩,发展腹地和辐射空间太小,制约了农村经济特别是二、三产业的发展,影响了小城镇功能的健全完善和带动作用的充分发挥。二是脱产干部多,财政压力大,农民负担重。由于机构设置强调上下对口,使得大小乡镇都有同样的部门和人员。到1999年底,全市乡镇财政供养人员77936人,平均56个农民供养一个乡镇工作人员。全市乡镇每年仅人头费就需支出3.3亿元,占乡镇财政总支出77%。三是乡镇设置不科学,布局不合理。

有些乡镇驻地之间相距不过四、五公里,在几十平方公里的范围内试图建设两个经济中心,结果相互制约,谁也发展不起来。

德州市在乡镇合并和区划调整中,坚持了7条原则。一是坚持有利于经济发展和社会稳定,有利于农村行政管理。二是科学规范经济区域,根据经济区域设置乡镇,以促进经济、文化中心的形成和发展。三是一般坚持小乡并到大乡、穷乡并到富乡、位置偏僻的乡并到交通便利的乡。四是坚持乡镇规模适度,县城驻地乡镇一般在5万人以上,中心镇一般在4万人左右,一般乡镇在3万人左右。五是充分考虑水系、电网、道路交通、历史沿革、风土人情和传统习惯等因素。六是乡镇驻地位置尽量居中,条件具备的在合并的同时直接设镇。七是尽量建制地合并,以减少矛盾和调整难度,避免留下后遗症。

财政部门在合并乡镇过程中,充分发挥好职能作用。一是帮助合并后的乡镇解决好工资发放问题,市县两级财政对合并后的乡镇给予财力支持,两个乡镇合并奖励50万元,多合并一个乡镇增加15万元,共补助合并乡镇资金3070万元,全部用于工资发放。二是在合并乡镇过程中注意抓好国有资产清理登记和财产财务交接,避免因

有资产流失和资金浪费。三是以合并乡镇为契机,加强对乡镇财政人员的管理培训,提高乡镇财政管理水平。

从目前的情况看,区划调整的成效已经在许多方面显现出来。

(一)节省了财政支出,减轻了财政负担。合并乡镇为减少乡镇财政供养人员创造了有利条件。对于富余的行政管理人员,采取办理内退、清退临时人员、选调优秀人才到村和企业任职、加大轮岗分流力度等措施,在3年内分流到位。全市可减少行政管理人员约2000人。据测算,全市乡镇可减少工资支出1500万元左右。在减少乡镇个数的同时,维持乡镇正常运转的办公费、会议接待费、交通通讯方面的支出每年也相应减少2000万元。由4个乡镇合并的临邑镇把原有的17部车精简为5部,仅此一项每年节约开支近20万元。

(二)乡镇财政收入规模增大,财政实力增强。禹城市新合并组成的6个乡镇财政收入今年预计达到5236万元,乡均873万元,是区划调整前的13个乡镇平均财政收入规模的2.17倍。由于财政财力壮大,乡镇财政的宏观调控能力明显增强。合并后的乡镇集中财力保工资、保重点支出项目,在水利、交通等基础设施建设方面的投入明显加大。

健全税收保障体系 避免国家税款流失

○ 张发文 朱涛

税收保全和强制执行措施以及提请人民法院强制执行是《税收征管法》和《行政处罚法》赋予税务机关的重要权利，正确使用这个权利，有利于增强税务稽查执行力度，改变“执行难，入库难”的状况。但从实施税收保全、强制执行措施的情况看，我国税收保障体系尚不健全，有待于进一步完善，以尽可能避免国家税款的流失。

第一，关于查封扣押财产的封条被撕问题。在采取查封扣押措施时，经常会遇到封条被撕的情况。如徐州市某县地税稽查部门在检查某纳税人时，依照《税收征管法》对该单位的商品、货物采取了查封措施，在验明权属后，填写了《查封证》，并附了《查封(扣押)证》及《查封商品、货物、财产清单》，粘贴

了统一的封条，注明了日期，并加盖了公章。结果，封条被撕，当稽查干部得知后赶到现场时，查封的商品已被转移一空。稽查干部尽管义愤填膺，但查找税收法律法规，却找不到适当法条制裁。若定为抗税似乎不妥；依照《税收征管法》第五十条报告公安机关，公安机关的处理达不到税务机关追缴税款的要求；问法院该怎么办，法院答复不了。稽查干部进退两难，被缚住了手脚，只好眼睁睁地看着自己的稽查成果——国家税款白白地流失。

第二，关于金融部门不予扣缴税款问题。随着我国经济体制改革的深入，所有制结构的调整和市场经济的进一步开放搞活，金融部门之间的竞

争日益激烈，他们竞相为生产经营单位提供方便，造成一个纳税人或扣缴义务人可在银行或信用社开设多个结算账户，其有存款的账户搞得严严实实、极为隐蔽，这给税务机关采取暂停支付、扣缴措施带来了困难。徐州市地税稽查部门在检查当地某建筑施工单位时，费了九牛二虎之力查到了该单位一个有存款的账户，迅速依法采取扣缴措施，按照程序将《扣缴税款通知书》送达被查单位的开户行，但该开户行不仅不予扣缴，还与被查单位合谋将其存款“安全”转移。遗憾的是《税收征管法》及其细则只明确了有关部门和单位应当支持、协助税务机关依法执行职务，任何单位和个人不得阻挠；至于有关部门或单位

(三) 财源建设的层次进一步提高。乡镇规模扩大后，财源建设的空间和视野更加广阔。通过合理布局，重点扶持，规模发展，能够改变小规模单一财源的增长方式，形成乡镇特色财源。通过优势互补，有利于形成多元化、多层次的财源建设体系。

(四) 加强了乡镇财务管理，提高了理财水平。各县市区抓住乡镇区划调整的有利时机，加强乡镇财政建

设。临邑、武城等县制定了《关于加强乡镇财务管理的意见》，督促各乡镇建立健全了财政、财务管理制度。多数县市财政局专门举办了乡镇财政工作人员培训班。临邑县根据乡镇区划变动情况，及时调整了乡镇财政所工作人员。调整后，全县42名财政所工作人员，平均年龄34岁，中专以上文化程度的占86%以上，干部素质明显提高。

(五) 有利于促进资源的合理开发利用和基础设施的规划布局。临邑县原营子乡食用菌厂长期闲置，营子乡合并到临盘镇后，镇政府充分发挥客户多、信息广的优势，很快与客户签订了租赁协议。禹城市房寺镇与善集、大程两乡合并后，立即着手重新规划了道路、沟渠布局，经测算比原来3个乡镇单独建设节省投资50%。

(作者单位：山东省德州市财政局)