

小城镇财政管理体系亟需解决的问题

○ 何成军

党的十五届三中全会指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。要实施这一战略，在小城镇综合配套改革中，必须认真解决现行小城镇财政管理模式中存在的几个问题。

一、小城镇在县、镇两级政府间财政分配关系中处于劣势，镇自主财力非常有限

我国自70年代末、80年代初以来，作为处理政府间财权、财力分配关系的预算管理体制，先后采用了“分灶吃饭”、“财政包干”和“分税制”等不同类

型的体制。适应国家预算管理体制的发展变化要求，在我国近2万个小城镇中，各地在确定县、镇两级财政分配关系时也采用了相应的多种多样的具体形式。如统收统支、各种类型的收支挂钩、增（超）收分成和近几年推行的分税制形式等。但在诸多形式中，都呈现出一个共同的特点和定势，就是小城镇在县镇两级政府间财政分配关系中一直处于一种“劣势”和“被动”的地位。其主要表现是：收入上划多，与上划收入相比用于支出的下拨资金则比较少；财权在上多而在下少，事权在下多而在上少；对所属镇给予补助数额和补助时间的确定掌握在上级部门；体制的变动权、调整权和解释权完全在县一级，镇级只能提建议而没有实际决策权能；镇级国库建设不配套，镇政府运用资金的时间拉长，成本增大等等。这种局面，在实践中产生的后果：一是小城镇政府拥有的较小财权拖累了其事权的有效履行，镇政府自主运用财力的规模和余地非常有限，严重制约了小城镇基础设施建设和社会公益事业的发展，限制了小城镇综合功能作用的发挥；二是抑制了小城镇政府发展经济、培育财源、涵养税源的积极性；三是增强了小城镇政府在制度外、体制外寻求取得收入的动机；四是强化了小城镇政府追求短期经济利益的思想倾向，助长了小城镇的非规范化和非协调发展。

二、财政供给范围“缺位”与“越位”同时并存

财政供给范围的“缺位”与“越位”是指财政应该履行、实现的职能没能得到全面、很好地履行，而财政不应该做、也不可能做好的事情却做了。这种情况在小城镇财政中主要表现在两个方面，一是财政介入竞争性生产领域；二是小城镇政府财政分配行为与小城镇农民集体经济组织分配行为不分。比如，把有限的财政资金或以财政担保形式筹措的资金，向竞争性生产领域投入，建立新的生产经营项目，追求工业产值指标；把农村三项提留（即公积金、

公益金和管理费）纳入财政分配范围等。而相反，应该由政府承担的小城镇交通道路、环境保护、文教卫生、优抚事业等公共基础设施建设和社会公益事业的发展却无财力保障。财政供给“缺位”与“越位”产生的后果是政府部门用集体经济组织的名义向农民和乡镇企业乱集资、乱收费、乱摊派，加重了农民和乡镇企业负担，侵害了农民和乡镇企业的合法权益；助长了农村公共分配关系的混乱；造成社会资源的扭曲配置和严重浪费，不仅损失了小城镇经济发展的效益和效率，而且还降低了小城镇综合功能的有效发挥。

三、收费管理混乱，财政行为被分散，财政职能被肢解

“头税轻、二税重、收费是个无底洞”，这是农村市场主体——农民和乡镇企业对包括小城镇在内的农村各种收费多、乱、不规范和面对各种收费“苦不堪言”的形象概括。现在包括小城镇在内的农村收费管理混乱主要表现在：一部门一收费，一事一收费；各部门、各单位自收、自支、自管，脱离财政监督管理；收费使用效果差，资金损失浪费严重；合理收费与不合理收费混杂在一起，性质模糊。其产生的后果主要是：一是这种收费制度脱离财政监督，透明度低，管理松弛，收费成本高，费用使用效果差，效率低；二是侵害了农村市场经济主体特别是农民的合法权益，农民抵触情绪严重，伤害了农民的感情；三是大量具有财政资金性质的收支分配行为被各部门、各单位自成体系地组织收入和安排支出，使天然具有统一、集中性的财政分配行为被肢解，财权被分散，财政职能被分割，不仅加剧了财政困难，更为严重的是最终将导致统一的政府行为被肢解，政令不畅，政权不强。

四、财税库机构不健全，财政管理简单、粗放

在小城镇，财政、税务、国库管理机构设置不健全或不协调的情况具有一

（下转第39页）

政部门是主管基本建设财务的职能部门,财政部门要以资金管理为中心,参与基本建设项目的全过程管理,使各基本建设单位、施工企业能主动接受财政部门的管理与监督。

(二)加强制度建设,按照加强基本建设财务管理的要求,在上级有关文件的基础上,研究制订适合本地基本建设管理要求的相关制度、办法,努力形成一套适应社会主义市场经济要求的新的基本建设财务法规体系,使县级基本建设财务管理工作逐步走上制度化、规范化的轨道。

(三)加强部门配合,财政、计委、建委、审计、银行等有关部门要加强协作,从项目立项、预算的编制、审核到工程的招投标、从项目开工到竣工验收、决算的审批都必须严格按有关程序进行,各部门各司其职,密切配合,形成合力,共同抓好这项系统工作。

(四)加强督查力度。一要建立基建项目资金来源审核制度,对资金来源不合法的项目一律不予立项;二要建立工程概预算及竣工决算审查制度,对于涉及财政投资项目竣工决算的审计,统一由财政部门委托有资质的社会中介机构进行。中介机构对工程竣工决算的审计意见必须经财政部门确认并出具资产入账通知,建设单位才能以此作为资产入账的凭证;三要和各有关部门配合,对金额超过5万元的基建项目不定期实施检查,发现问题,严肃查处,以期达到堵塞漏洞,提高效益,净化建筑市场的目的。

(五)加强基本建设财务管理机构人员建设,加强业务培训,提高业务水平。

(六)加强对中介机构的监督。对中介机构出具的审计报告,必须认真地加以审核,发现违纪,严肃查处。要引入竞争机制,促使中介机构守法经营,提高工作质量,以保证审计结论的公正、公平,进而提高基本建设资金的使用效益。

(作者单位:江苏省灌南县财政局)

(上接第31页)

定的普遍性。其主要表现:一些小城镇没有按行政区域设立一个相对独立的财政管理机构,而是按经济区域设立一个中心财政所,在小城镇只设立一个财政组,受中心财政所的领导。这样的财政组,其职能主要是行使小城镇机关财务的职能。这种情况,在东部沿海农村经济发达地区比较突出。在大多数的小城镇,还没有一个按行政区域设立的地税部门。往往是按经济区域设立一个中心地税部门,管辖周围几个镇乡的地税征管工作。这种情况在小城镇中具有较大的代表性。除了黑龙江、吉林、辽宁、湖南、江苏等省外,大部分地方的小城镇,财政国库建设都不配套。

这种状况产生的主要问题,就是加大了财政、税务部门之间的协调成本,提

高了征管成本,降低了税收效率;税收跑冒滴漏情况比较严重;税收收入在不同行政区域的镇乡之间“混库”或“串库”;使小城镇政府不能具有完整的财税功能,不能掌握财政资金运用的主动权,不利于谋划小城镇的经济和社会发展战略,不利于小城镇基础设施建设和社会各项公共事业的发展。

总之,以上问题的实质,集中表现在两点:一是现行的小城镇财政,是传统计划经济体制下“生产经营型财政”和“建设型财政”的沿袭;二是没有把镇级财政做为相对独立的一级财政来看待。为了从体制和制度上解决现行小城镇财政运行中存在的问题,必须对其进行制度创新,建立和发展与我国社会主义市场经济相适应的小城镇公共财政。

(作者单位:财政部农业开发办)

(上接第56页)

支出项目存在的必要性不作任何评估,使预算成为一种简单的安排支出的工具。这样就不可能实现项目选优、提高政府工作效率和节约财政支出的目的。所以,现行支出预算编制方法必须加以改革。需要指出的是,实施零基预算制度并不是对全部预算都采用该方法编制,而是对全部预算中的某些项目采用该方法。由于零基预算制度对人员素质、技术装备水平、信息等要求比较高,为此,我国在编制预算采用该方法时应经历一个创造条件、逐步实行的过程,不能操之过急。

3. 实施政府采购制度。长期以来,我国财政部门对支出管理主要就是进行“分线”,即根据既定预算将财政资金划拨到各个部门、各个项目上去,预算结束后提交一份支出决算报告。在这种方式下,物品和劳务的购买活动是由各预算单位分散进行的,财政对财政资金的使用过程缺乏有效的监督和管理。各预算单位在购买各自所需的物品和劳务时常产生重复购置、盲目购置,有时还会出

现腐败问题。在建立公共财政的过程中,这种支出管理方式已完全不适应新形势的要求了,必须对它加以改革。

政府采购制度是西方市场经济国家已实行了两百多年的一种与公共财政相适应的财政支出管理方式。在这种管理方式下,物品和劳务的购买活动主要在采购机关(政府机关、单位、团体)与供应商之间通过招投标的方式完成,财政部门根据采购机关采购物品和劳务的合同价格将资金拨付给供应商。这种方式大大加强了采购主体采购物品和劳务过程的透明度,加强了财政对财政资金使用过程的监管。我国从1996年起,从地方开始政府采购的试点工作,几年的试点表明,政府采购制度作为财政支出管理的一种重要方式,对于严格控制支出,节约财政资金,防止重复、盲目购置,加强廉政建设等方面都起到了重要的促进作用。为了保证政府采购制度的顺利实施,我国财政还需要在预算监督方式、行政事业单位会计制度、国家金库制度等方面作相应的改革。

(作者单位:山西财经大学财政学系)