

安徽乡镇财政发展的 问题及对策

○ 王恩奉

自1984年建立乡镇财政以来,随着改革的深化和分税制财政体制的实施,安徽省乡镇财政收入快速增长。1998年,全省乡镇财政预算内收入68.4亿元,占全省财政收入26%,占县级财政收入58%。如加上乡镇基金收入和预算外收入,全省乡镇财政收入已超过100亿元,占全国乡镇财政收入的1/15。由此可见,乡镇财政在安徽财政中占据着基础性的地位。然而,由于安徽乡镇经济基础薄弱,财源不足和财政体制不健全等问题较为突出,严重制约财政经济的健康发展。因此,分析乡镇财政问题的成因,完善乡镇体制,促进乡镇经济和社会事业的全面发展,已成为亟待解决的重要课题。

一、目前乡镇财政面临的主要问题

(一)财源增长乏力,支出水平低下,保障能力严重不足。其特点主要有三:

一是财政收入超常增长的因素已经消失。由于乡镇经济基础薄弱,乡镇企业发展遇到了新的挑战,加之过去在财源培植方式和深度上不够理想,新的财源增长点尚未形成,骨干财源又受到影响。另外与前几年相比,政策性增收的因素已经消失。因此,乡镇财政收入将走进一个缓慢增长的区间,少数乡镇甚至出现了负增长。

二是财政收入结构不合理。其主要表现为预算内收入比重下降,非税收入比重上升;主体税种即增值税、营业

税、企业所得税增幅下降,辅助税种即农业税、特产税等增幅上升。

三是能用于各项事业发展的资金非常有限。一方面人均财力低:全省乡镇人均财力7500元,只能维持“吃饭”,比县级人均财力低1158元,比全省人均财力低6776元。另一方面可用财力占预算内收入比重低:1998年,全省乡镇财政可用财力为43.9亿元,占乡镇预算内收入64.2%,分别低于县级可用财力8.9个百分点,低于省级可用财力12.6个百分点,而造成乡镇支出水平低下,保障能力严重不足。

(二)财政供养人口过多,收支矛盾异常突出。目前,乡镇的常设机构一般都在30个左右,平均每个乡镇的财政供给人员超过300人,加上超编人员、自聘人员和临时人员等,有的乡镇供养人员多达近千人。在乡镇财政支出中,“人头费”占踞大头,财政入不敷出、不堪重负。为了满足政府机构的正常运转和人员经费的正常开支,集资办事、收费养人和借钱发工资等现象应运而生。不仅加重了群众负担、损害了政府形象、恶化了干群关系,而且给经济发展和基层政权建设造成不利影响。

(三)债务负担沉重,影响乡镇财政工作正常运转。一些乡镇不顾家底盲目投资、机构臃肿、人员膨胀,导致乡镇财政高负债,少则几十万,多则数千万。巨额的债务负担不仅严重地影响乡镇财政的正常运转,同时又形成了倒逼机制、诱发不安定因素,给乡镇财政平衡

带来了障碍,构成了地方财政的极大风险。

二、造成乡镇财政问题的主要原因

(一)财政体制不健全,制约了乡镇增收节支的积极性。当前乡镇财政体制形式各异。有的实行了分税制,初步构成了一级财政的基本框架;有的仍然属于包干体制。县乡两级在收支基数的测算和上交比例的确定上,市、县集中财力过多,县乡两级的分配关系没有完全理顺,在一定程度上挫伤了乡镇当家理财的积极性。如果乡镇财政的财源大部分需要由市、县财政提供,那么他们不可能象花自己的钱那样来关心支出的效益和成本,其结果可能会制约乡镇节支、增收的积极性,从而导致乡镇减少税收、增加支出。

(二)财权与事权不统一,肢解了乡镇的财政职能。一是征管机构设置与乡镇职能不配套,国、地两税一般都是几乡一所,而且垂直管理,因此人难找、税难收、工作难协调,致使乡镇财政工作较为被动。二是不少职能部门强调自身利益,把一些属于乡镇管理的权限纷纷上划,形成财权在上、事权在下、财权制约事权、事权拖累财权的不正常现象。三是频频发生上面出政策、下面出资金,上面定项目、下面拿配套的情况,甚至层层提留、层层摊派,不仅影响了分税制体制的正常运转,而且严重影响乡镇财政预算的执行。

(三)财税管理粗放,难以发挥财政

资金的应有效益。一是乡镇统筹资金管理不力,部门分割和多头管理问题比较突出,预算外资金的失控现象普遍存在,使得原本就不太充裕的乡镇财政处于更加困难的境地。二是税制不够完善,如现行的农业税制还是50年代制定的,后来虽然进行过修改和调整,但与农村改革后的实际情况不相适应,地区间税负不均,计税的土地及产量与事实不符,有税无田和有田无税的现象不同程度地存在。三是法制观念淡漠,一方面存在偷税、骗税和抗税行为,同时也存在包税、按田亩和人头摊税、人情税、关系税,以及虚开税票等不正常现象,严重影响了财政收入质量。

(四)预算方式落后,很难得到社会各界的理解和支持。在预算收入的确定上,未能认真采集经济信息,并通过数量化的模型来测算增长点、计算增长量,而是根据上年收入基数、结合当年支出需要来确定财政收入的增长幅度,并依靠行政手段来保证预算目标的完成,从而导致收入水份和虚假现象的发生。在预算支出的安排上,大包大揽、不留余地、不讲效果,往往把指标压到最低限度,而后又不得不频繁追加,从而造成预算约束软化,影响了财政预算的严肃性。在预算编制的程序上,不科学、不严谨,缺少一定的社会参与和多方面人士参加的论证环节,加之编制时间短、方式简单,因此,在预算的执行过程中往往得不到社会各界的普遍理解,难以形成共识。

三、改革乡镇财政体制的对策建议

(一)强化乡镇财政的基础地位,全面推进乡镇财政建设。乡镇作为我国政权机构的基层单位,其财政存在的问题,从现象上看属于经济问题,但由于财力匮乏而引起基层政权不稳和由此可能引发的一系列问题,实际上已经属于政治问题。特别是像安徽这样的农业大省,强化乡镇财政的基础地位显得尤为重要。因此,必须在全面推进乡镇财政建设的同时,认真解决事权在下、

财权在上、财权制约事权、事权拖累财权等责权利相背离的问题,将面向乡镇基层和适合乡镇管理的人、财、物权利下放到基层,真正做到乡人乡管、乡财乡理、乡事乡办,从根本上强化乡镇财政的基础功能,促进乡镇政权建设和乡镇经济社会事业的全面发展。

(二)完善乡镇财政体制,调动乡镇当家理财的积极性。按照分税制的原则,建立相对独立的乡镇财政税收体系,在合理确定收入基数和收支范围的同时,把属于乡镇的收入以及有利于乡镇征管的税种作为乡镇财政的固定收入,使乡镇拥有自己的当家税种,改变基层收入层层集中的做法。同时从立法、司法、执法和行政上确定乡镇的财权与事权,保证乡镇财政拥有属于本级范围的、稳定的、能够满足于乡镇事权支出需要的税源体系,培养乡镇财政自求平衡的内在机制,调动乡镇增收节支的积极性。应根据分类指导的原则,在划分税种、核定收支的基础上,对不同类型的乡镇采取不同的财政政策。对经济实力较强,收入潜力较大的乡镇实行定额上交,逐年递增的体制;对经济基础一般,收入潜力较小的乡镇实行定额上交,一年一定的体制;对经济基础较差或收不保支的乡镇实行定额补助,逐年递减的体制。

(三)按照公共财政的基本框架,理顺乡镇财政的分配关系。乡镇财政困难、债务包袱重重的原因固然很多,但财政职能转变滞后是诸多原因中的主要矛盾。因此,必须优化支出结构,规范供给范围,将财政职能明确地定位在保证政府机器运转、为乡镇提供公共产品和服务、增加对农科教事业和社会保障事业的投入以及创造良好的经济发展环境等方面。在支出方式上,取消单位账户,在建立乡镇金库的基础上实行国库单一账户制。在资金集中管理的前提下,人员经费由财政根据编制定额,委托银行按月支付;项目资金、会议费和公用经费实行政府采购的办法,由财政直接拨给供货单位和劳务提供者;

其它开支由单位根据预算定额,实行报账制管理。这样,不仅有利于强化财政资金的监督和约束,而且从根本上提高了资金的使用效益,改变了资金分散的局面,从而确保乡镇职能运转、工资发放和政府在一定时期内政策目标的实现。

(四)改革预算方式,建立稳固、平衡的财政运行机制。建立稳固、平衡的乡镇财政,不仅需要稳定的收入来源、完善的财政体制和合理的收支结构,同时必须建立适应社会主义市场经济要求的,稳固、平衡的财政运行机制。因此,乡镇财政必须延长预算编制时间,细化预算编制内容,遵守预算编制原则,改革预算编制方式,建立科学、合理的复式预算体系。

一是要在扩大预算范围的基础上,把预算外收入、规费收入和罚没收入统一纳入财政管理。按照收支平衡的原则规范预算程序,硬化预算约束,将政府同一预算年度的收支行为,按其不同的来源、用途和性质,以数学模型的方式,准确、完整地汇编在各项预算收支对照表上,以特定用途的收入来源保证特定用途的支出项目,并使收支之间保持相对平衡和稳定的对应关系。从预算编制及制度上明确各项政府收入的来源、用途和开支范围,并在人民代表大会的监督之下进行规范化管理。

二是要根据收支平衡的原则安排各项支出。在减员增效的基础上,以本级的正常税收收入来保证政府职能的正常运转和人员经费的供给任务。不得将预算外收入、专项收入和上级拨给的转移支付收入用于人员经费及正常经费的开支。同时,必须进行相关方面的配套改革,促使乡镇在自我约束、自求平衡的基础上优化收支结构,完善财政体制,为乡镇创造一个良好的财政运行机制,在实现乡镇财政稳固、平衡的基础上,实现全省财政的稳固与平衡。

(作者单位:安徽财政厅科研所)