

对贫困地区 乡镇财政现状的思考

● 杨建松 周象民 孟纪庚 刘仲川

90年代中期的县乡财政体制改革,极大地激发了乡镇政府理财的积极性,促进了乡镇财政的快速发展。但是,随着时间的推移,潜伏于乡镇特别是一些经济欠发达地区财政中的矛盾和问题也逐渐暴露出来,制约了乡镇政府职能作用的正常发挥。认真研究和解决欠发达地区的乡镇财政问题,已成为当前财政经济工作的一项紧迫任务。

当前,经济欠发达地区的乡镇财政问题,主要反映在以下四个方面:

(一)灶内财力紧张。突出表现为乡镇财政预算内收支难以为继,不得不从其他渠道筹措资金。在对山东省巨野县乡镇财政的调查中发现,1998年全县27个乡镇的预算内财力仅为3454万元,而预算内支出却高达6980万元,收支缺口达到3526万元。从1996年到1998年,该县乡镇财政调入预算外资金高达7792万元。预算内财力不足的矛盾非常突出。

(二)拖欠工资严重。乡镇财政无力发工资,实际上包含两个方面:其一,

无力兑现增资政策。比如,到1998年,山东巨野县各乡镇仍在执行1993年套改工资加1995年的正常晋升工资档次,近年来国家和省里出台的其他各项增资政策均未兑现。其二,即使按目前乡镇自己执行的工资标准,也不能按时足额发放。如山东夏津县新盛店乡,尽管目前执行的是1993年套改工资标准,但到1999年6月份只发了两个月50%的人员工资。

(三)经费严重匮乏。在欠发达地区,乡镇人员工资支出一般占乡镇财政支出的75—85%,有的甚至高达90%以上,属于不折不扣的“吃饭财政”,办公、事业经费明显不足。据对德州市三个乡镇的调查,1998年财政安排的公检法支出乡均不足万元,各单位大多依靠收费、罚款等来解决问题。至于教育、卫生等事业发展经费,则是能拖就拖,拖不过去就通过集资、借贷来救急。

(四)政府债台高筑。截止到1998年底,菏泽地区253个乡镇负债总额达到5.7亿元,乡均226万元,个别乡镇达到500—600万元。德州市198个乡镇中有177个乡镇负债,负债面占89.3%,

债务总额高达4.85亿元,是当年该市乡级财政收入的97.7%。问题还在于,乡镇政府的借款要么用于发工资和升级达标等消费性支出,要么用来兴办乡镇企业,但由于乡镇企业成活率低,乡镇政府的借款行为基本不能提高其未来的收入能力。

在市场经济条件下,财政是政府行政和发展事业的物质基础,乡镇财政一旦发生问题,其引发的后果将是十分严重的。因为,乡镇政府财政紧张,难以满足基本需要,便会引发各种“搭车收费”和乱收费,如治安部门向当事人收取“办案经费”,结婚登记收取高达千元的“登记费”等等。这不仅会扰乱正常的社会分配秩序,加重企业和农民的负担,而且会降低公共服务的质量和效率,危及乡镇政权的稳定。

二

乡镇财政困难是多方面因素促成的,经济基础薄弱、财源匮乏是最根本原因,财政、财务管理混乱等人为因素所起的负面影响也不容忽视。具体分析,有以下几点:

(一)经济发展水平低。经济落后,财源不旺,是乡镇财政困难的基本原因。从经济较发达的山东潍坊市景芝镇与经济欠发达的德州市四个乡镇的对比分析可以看出,德州市四个欠发达乡镇的经济有三个基本特点:一是经济总量明显偏低。1998年,四乡镇中实现国内生产总值最多的老城镇尚不及景芝镇的一半,最低的董王庄乡只及景芝镇的19.5%。二是产业结构以传统农业为主。农业在GDP中的比重,除武城县老城镇因是县城所在地而比重稍低外,董王庄乡与新盛店乡都高达70%以上,传统种植业仍是这些乡镇的主业。反映在财政收入上,就是这些乡镇的农业特产税在农业四税中的比重都不足40%。三是二、三产业规模小。据了解,除老城镇外,多数乡镇只有一、两家砖瓦厂或榨油厂,个体私营经济既少且小又散。

由于欠发达乡镇经济规模偏小,再加上以传统农业为主的经济结构“含税额”小,这些乡镇财政收入规模明显偏小,增长也比较缓慢。1998年,德州这四个乡镇的财政收入之和才及景芝镇的55.5%。

(二)财政供养人口膨胀。从调查中发现,越是经济欠发达乡镇,财政供养人员过多、增长过快的矛盾也越突出。经济欠发达乡镇的财政供养人员增长明显快于财政收入增长,财政增收部分基本上被新增人员吃掉了。比如,1994—1998年,德州市郭寨乡因增人而增加支出105.4万元,但同期财政收入只增长了47.7万元,新增收入全部用于给新增人员发工资还有57.7万元的缺口。

(三)预算管理松懈。在欠发达地区,乡镇财政普遍存在这样一种矛盾现象:一方面因经济落后,组织收入十分困难,收支矛盾比较尖锐;另一方面预算管理松弛,乱花钱、挥霍浪费严重。比如菏泽地区的一些乡镇,在去年麦季期间发放名目繁多的奖金、补贴,如进度奖、提成奖、加班费、夜班费等等,多

者人均高达500—600元。有的乡镇尽管工资都发不出去,但每年的吃喝招待却要花掉20—30万元,有的高达50多万元。之所以出现这种情况,主要是因为没有建立起有效的监督制约机制,个别乡镇负责人“以权代法”,随意更改、调整预算的现象非常突出,预算难以发挥应有的制约作用。

(四)“政绩工程”和升级达标项目过多过滥。目前我国乡镇政府每一届的任期较短,一般只有三年。许多乡镇领导班子为在任期内建几个“出彩”的项目,总是千方百计上一些“政绩工程”,到头来不是因为项目选择不当打了“水漂”,就是由于管理不善交了“学费”,使乡镇财政背上了沉重的债务包袱。

另外,名目繁多的“升级达标”活动使本已困难的乡镇财政雪上加霜。应该讲,适度搞一些达标升级活动,的确能够起到促进乡镇重点事业发展的作用。但如果“标准”定得过高,超过了乡镇财政的承受能力,强制搞“一刀切”,就会给乡镇造成很大压力,据夏津县提供的资料,1997年以来,该县共进行各类达标升级活动4个,全县乡镇在这方面的总支出达到5000万元,超过了1998年乡镇地方财政收入总额(3067万元)。为了完成任务,许多乡镇被迫集资、募捐甚至借贷,给财政的正常运行埋下很大隐患。

三

尽管造成欠发达乡镇财政困难的原因错综复杂,但可供选择的对策措施也很多。从长远来看,最根本的是要积极发展经济,壮大乡镇财政实力。近期,则要本着“内部挖潜为主、上级帮助为辅”的原则,深化改革,加强管理,努力解决好乡镇政府最基本的财力需要。

(一)推行乡财县管,强化财政预算约束。解决乡镇预算约束软化、支出随意问题,必须建立起有效的监督制约机制。实践证明,在目前情况下,依靠乡镇同级甚至下级的力量来实现这种约

束是不现实的,必须强化县级政府对乡镇财政的监督。为此,我们建议推行“乡财县管”,其具体含义包括两个方面:乡镇预算仍然由乡镇政府编制,由乡镇人代会审议批准,上级政府部门不予干预,以体现“乡事乡办,乡财乡理”的原则;乡镇预算经乡镇人大批准后,交付县级财政部门主管,由其对乡镇财政的预算执行进行把关。这样做,目的是要在乡镇财政的预算执行环节加一个“阀门”,促进乡镇政府依法理财,减少人为的理财失误和短期行为。与此相配套,上级财政主管部门要加强对乡镇财政人员的辅导和培训,帮助他们搞好收支测算,提高预算的编制质量和可操作性。对乡镇主要领导人要实行离任审计,严禁乡镇政府或财政部门盲目举债和为他人担保。

(二)试行“零户统管”,强化乡镇财务管理。各乡镇在保持各行政事业单位财务自主权不变的前提下,由总会计师对各单位会计事务实行集中统一管理。各单位只设出纳职务,不再单独设置会计人员。各单位也不再保留自己的银行账户,收支通过财政设立的财政专户进行。这样一来,就将各单位的收支行为直接置于财政部门的审查和监督之下,切实起到维护财经纪律和财经秩序的作用。

(三)统一乡镇财政,提高乡镇财政的保障水平。目前欠发达乡镇的预算外资金收入规模一般都高于预算内收入规模,这种“内紧外松”的现象是极不合理的,不仅严重影响了乡镇财力的合理配置,而且导致了预算内工资难以保障、预算外却在发奖金的奇怪现象。因此,应尽快研究实行乡镇综合财政,由乡镇政府根据当地需要统筹兼顾地使用政府财力。

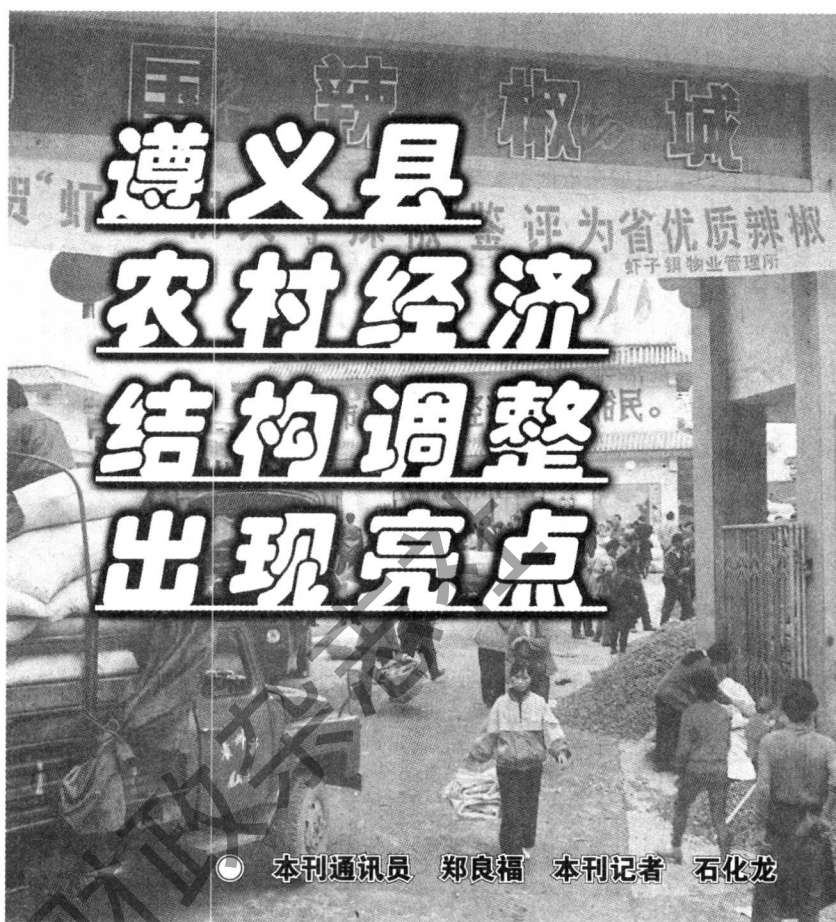
(四)实行精兵简政,减少财政供养人口。一是要尽快实行“控制增量,内部调剂”制度,加强乡镇财政供养人员的源头控制。今后除国家政策硬性规定的必须接受人员如军转干部外,其余人员暂停接受。如果某单位急需人员,

可以在现有财政供养人员进行内部调剂。对师范类或其他大专院校毕业生,应按照市场经济原则,实行自主择业,国家不再实行包分配政策。二是要合并乡镇机构,清理临时和超编人员。乡镇政府机构的设立,应根据市场经济条件下转变政府职能的需要和当地社会经济发展的实际,按照精简、效能的原则确定,不必强求上下对口。对于职能相近的部门如计划生育服务站与妇幼保健站,可以进行合并。而对计划经济时期成立的一些事业机构,如农机站、畜牧兽医站、农技站等等,应随着市场经济的发展,尽快将其推向市场。同时,要彻底清退编外人员和临时工作人员,进一步挖掘节支潜力。三是要调整乡镇布局,扩大单个乡镇规模,以减少乡镇行政管理人员职数,降低公共支出成本。当然,如同追求企业规模效益一样,乡镇规模也不是越大越有效益,关键是要“适当”,以有利于促进当地社会经济发展为原则。

(五)加大转移支付力度,确保乡镇基本财政能力。解决欠发达乡镇财政问题,首先需要这些乡镇眼睛向内,增收节支、自力更生。但是,我们也应该看到,由于这些乡镇经济发展十分落后,单纯依靠自身力量很难走出困境,外部的扶持和帮助是必要的。要在进一步完善县乡财政体制的基础上,加大县对乡的转移支付力度,使每个乡镇都有履行职能所需的基本财力。

(六)清理整顿上级部门的各种指令性支出。上级政府的达标升级活动和各种最低支出标准规定,实质上是对乡镇政府财政自主权的干预,是不符合“权责利相统一”的分税制基本精神的。今后,上级部门应该尽量减少类似的行政指令,对现行的不合理的达标升级活动和最低支出规定,要坚决予以取缔;确需保留的,也要充分考虑各地实际及财政能力,进一步修改完善,避免“一刀切”。

(作者单位:山东省财政厅科研所)



1997年,全国烤烟生产严重过剩。为控制盲目发展,用3年时间实现供需平衡,1997年12月国务院下文对烤烟进行宏观调控:取消烤烟补贴、理顺烟价、降低税率,使粮烟比价基本合理。随之而来的是生产计划大幅调减,使贵州省烤烟生产由1997年的1360万担降到1998年的460万担。遵义县从1998年起,种植、收购计划仅有24万担,只占1997年实际收购量的30%,加上烤烟税率由过去的31%降至20%,烤烟特产税减少4400多万元,农民减少收入1.5亿元。

面对这突如其来的变化,县财政陷入了困境。全县按预算财力计算每年就有两个多月的工资无力保证。在丢掉烤烟这根“拐杖”后,寻找替代财源是亟待解决的首要问题。在采访中,很多基层干部告诉记者,长期以来,县市或乡镇经济过于倚重烤烟,计划调减带来

的冲击,在暴露出单一经济结构脆弱性的同时,还更深层地揭示了一些地方干部、群众在观念、工作方法方面对市场经济的水土不服。烤烟这一特殊商品,税率高、生产有银行贷款支持、产品有烟草部门收购。这种生产经营方式,带有浓郁的行政色彩。同时,这一工作方法在模糊了经济工作与行政工作区别的同时,也弱化了基层干部适应市场经济的能力。所以,正视眼前的困难,变压力为动力,抓住机遇调整农业产业结构,培育农村新的经济增长点,是当前亟待认真解决的大课题。“眼下不抓烤烟过不了日子,但要改变经济落后面貌,又不能只抓烤烟。”一位农村基层干部的心里话,说明了烤烟的支柱地位,更道出了调整农业产业结构、多元化培育经济增长点的紧迫性和重要性。

遵义县从1998年开始,在农业结构调整中就把种植辣椒作为全县农民致