

抓好消赤减债 化解财政风险

——湖南怀化市鹤城区积极开展乡镇消赤减债工作

○ 杨玲 袁连武

今年以来,湖南省怀化市鹤城区狠抓乡镇消赤减债工作,由于措施得力,1—7月,实现乡镇消赤减债401.55万元,较年计划378万元减债任务超额完成23.55万元。

一、制订消赤减债目标,明确责任制

鹤城区由于经济落后,收入少,支出大,加上财政监管不严,乡镇财政无一例外都背上了沉重的债务包袱,全区8个乡镇的财政赤字及负债总额高达2235万元,平均每个乡镇有279万元,债务最多的一个乡有490万元,是其全年财政总收入的8.6倍。巨额的赤字债务,沉重的财政包袱,使得乡镇财政发展前进的步履艰难,职能作用难以发挥。同时,也严重影响乡镇政府工作的正常运转,给农村工作的开展及农村经济的发展带来诸多不利影响。鹤城区意识到乡镇财政工作已不仅仅是一个单纯的经济问题,更是一个重大的政治问题。因此,在部署安排乡镇消赤减债工作时落实早,行动快。一是在全面调查摸底,澄清负债情况的基础上,制订了一年消赤、五年减债的总体目标及分年度实施方案;二是上下联动,明确责任,层层建立消赤减债目标责任制,明确乡镇党政一把手负总责,并作为考核

乡镇党委、政府及主要领导工作业绩的重要指标;三是建立奖罚制度,与评优、评先、晋级等直接挂钩,对完不成当年消赤减债任务的乡镇不能评优、评先,乡镇党政主要领导不得调离、晋级。

二、理顺区、乡财政体制关系,在乡镇发展上营造宽松环境

长期以来,鹤城区对乡镇财政体制一直是沿袭“统收统支”的传统体制,乡镇财政体制不顺,基层政府职能不全,发展活力不足,财政收入不稳,乡镇财政捉襟见肘,加上区级财政本身困难,没有更多的财力投入到乡镇支持经济建设。在这种体制下,乡镇一方面“等、靠、要”依赖思想严重,当家理财的积极性难以调动,对本区域的经济及财政工作没有长远打算和统筹安排;另一方面,因事权与财权分离,乡镇在事业建设中存在贪大求全的不良倾向,不顾财力搞举债建设,调走一届乡镇领导就留下一大堆债务包袱。因此,鹤城区从改革和完善乡镇财政管理体制入手,给予乡镇充分的自主权。今年初全面推行了乡镇分税制财税体制改革,区乡实行分灶吃饭。在划分区、乡财政体制,确定利益分配关系时,政策尽量向乡镇倾斜:一是克服“保区紧乡”的思想,放权让利于乡镇,将收入较稳定,有

增长潜力的税种划给乡镇,在收支基数测算上适当放松,给乡镇一定的活力,充分调动其理财的积极性;二是打破“代替包干”的桎梏,将过去长期该下放而没有下放的事权,尽量下放给乡镇管理,给予充分的自主权,使乡镇财权与事权有机结合,相对统一,成为一级完整的实体财政,增强乡镇政府的权威性和责任感,使乡镇政府抓财政工作的主动性充分显现。截止到7月,全区8个乡镇中就有3个超额完成了全年的财税任务,其他5个乡镇完成任务在70%以上,乡镇财政实力正逐步增强,从而给消赤减债打下了良好的财力基础。

三、摆正建设与吃饭的位置,在资金管理上把好支出“闸门”

鹤城区乡镇财政有50%的债务是各种基本建设投资造成的,乡镇领导为了达标、升级而兴办的“形象工程”、“政绩工程”不但挤占了大部分财政资金,而且导致乡镇财政债台高筑。因此加强乡镇财政管理已刻不容缓,支出“闸门”需从严把关。一是正确处理乡镇财政建设与“吃饭”之间的关系。乡镇财政在当前财力匮乏还没有根本摆脱困境的情况下,保社会稳定应放在首位,在保证工资发放的前提下,努力节支挤出资金用于事业建设和消赤减债,不允许再举债搞新的建设项目,防止乡镇财政“雪上加霜”。二是健全财务制度,控制经费支出。为了节约支出,消除赤字债务,乡镇在支出上要严格控制一切非生产性支出,尤其在会议费、车辆费、招待费、公务费上坚决压缩,奖金补贴的发放必须统一标准,总额控制。同时,要加强财政监督,发挥乡镇人大预算审查、监管职能,实行民主理财,共同管财。三是加强乡镇预算外资金的管理,做到财政专户统管,单位分户核算,编制收支计划,严格进度拨付,实施政府调控,统筹安排,提高资金使用效益。

四、讲究消赤减债策略,在措施方法上注重标本兼治

乡镇消赤减债工作是一项系统的、

(下转第31页)

大部署,集中人力、物力和财力,以大会战的方式解决山区农村贫困群众的饮水、交通、住房问题,改善农民的生活条件,促进山区农村的生产建设,加快脱贫致富的步伐。

自年初开始至5月底结束,全地区共投入10580万元(自治区财政补助4327万元)修建人畜饮水工程。在有条件的地方,开渠引水进村入户;没有水源引水条件的地方,用水泥给每个农户修建一个水柜,接瓦房房檐的雨水,经过过滤后入柜,储存供给家人饮用;在村头地边选择适当地方,修建水池和大型水柜,收集雨水储存备用作为农田旱时浇灌和牲畜饮水。我们在山区访问时,亲自见到农民家家门前都有个一人多高的方形水泥水柜,主人总是笑得合不拢嘴地介绍他的水柜,能盛几十方水,解决了全家的吃水问题,并且深深感谢党和政府的关怀。在地处亚热带多雨的百色地区,这种水柜的设计,是非常适宜的解决饮水难的办法。据地区政府统计,1998年共建饮水工程25736处,解决了42万人的饮水难的问题,使全地区农村群众基本告别了祖祖辈辈吃水困难的历史。

要想富,先修路。在地区党政领导下,干部群众全力以赴,从6月开始至年底,共修建498条乡村公路,共计里程4358.79公里,解决了498个行政村70万人的交通困难问题。全地区行政村通车率由1997年的74.46%上升到95.6%。这对建设新农村,发展山区经济,摆脱贫困,迅速富裕起来,起到了十分重要的作用。

山区农民祖祖辈辈都住在简陋阴暗潮湿的茅草棚里,根本无力修建干爽明亮的砖瓦房屋,改变居住条件,以致摆脱不了疾病流行,损害人们的健康。因此,百色地区党和政府下定决心,在扶贫会战工程中,花费一定的人力、财力和物力,比较彻底地解决这个住房难的问题。根据地区政府统计,1998年计划茅草房改造2.4万户,到年底实际完工17932户,完成计划的74.7%。我们

在田东县陇穷村看到的20多户农民住房,都已是瓦房了,配合着个个水柜和新修的山区公路,他们已经完全解决了饮水、住房、交通的“三难”问题。在这个村,还修建了二层楼的小学校舍,建起了电视广播卫星接收站,通了电,通了电话,农民生活条件大大改善。

四、小额信贷扶贫

他们的做法是,由自治区下达地区小额信贷指标,地区扶贫办负责分配给10个县市扶贫总社,并逐级分配给乡镇成立的167个扶贫分社、农村组建的1370个扶贫中心、5190个联保小组,由联保小组分别落实贷放给入社的贫困农户20414户,覆盖了822个行政村。他们这种做法的特点是,从扶贫总社到分社、中心、联保小组,都有妇联组织机构的人员参加,特别是农村的扶贫中心和联保小组都由妇女参加组成并进行策划分配使用小额扶贫信贷,各受

贷农户也都由家庭主妇全权掌握使用和负责还贷,如有到期不能还贷者,由联保小组负责代还,确保借贷信用。我们在访问一家受贷农户时,她们说,贷款的是我们妇女,用款的也基本上是妇女(饲养家畜,种植竹木林果,兴办小型加工作坊等),还款的也是我们妇女,收支钱财都由妇女们掌握,一般都能如期还款,即使一时不能还贷,联保小组姐妹们帮助还款,大家联合起来没有解决不了的问题。她们认为妇联和家庭主妇负责贷款的借还和使用的好处,一是责任心强,二是避免男人的滥用浪费,三是姐妹间相互联保帮助,所以效果是好的,受到了农业银行债权人的信任,敢于放贷。1998年累计发放到户小额信贷2890.8万元,全地区受贷农户,在借款前人均纯收入681元,借款后当年人均纯收入850元,增收169元,有39171人当年解决了温饱问题。

(上接第34页)

复杂的工程,应注重上下联动,标本兼治才能实现预期效果。一是在培植农村财源上下功夫,努力增强乡镇财政实力。依托资源、区位优势,大力发展农村经济,壮大财政实力,是实现乡镇消赤减债的根本所在。农村财源建设上,注重抓好三产并进。首先是优化农业结构,面对市场需求发展特色农业,积极开发名、特、优农业特产税大宗应税产品,实现农民收入和财政收入的两个提高;其次是开拓市场,延伸产业链条,大力发展农副产品加工业,走农业产业化之路,实现农产品的转化增值,同时,对现有乡镇企业加快股份制改造,提高产品科技含量,重点开发具有地方特色的拳头产品,加强经营管理,并引导其上规模、上档次;其三是放手发展个体、私营经济,繁荣农村第三产业,培植新兴财源,通过“支、帮、扶”等措施,鼓励个、私经济扩大规模,不仅在“量”上要扩大,在“质”上更要提高,从而为乡镇财政找准新

的财源增长点。二是在优化支出结构上做文章,减轻乡镇财政压力。目前乡镇财政压力很大,一条很重要的原因是机构臃肿,冗员过多,财政承受不起,要结合机构改革,痛下决心精兵减政,分流人员。鹤城区在7月底已经将乡镇事业单位临时人员203名全部清退,每年可减轻财政负担近50万元。三是在清理不良资产上谋对策,消除乡镇财政不良债务。鹤城区在清理乡镇财政负债情况时发现,一些乡镇将乡办企业和村集体经济的债务统揽在乡镇财政负债上,为此,鹤城区出台了《关于清理乡村两级不良债务的通知》,明确规定乡办企业、村集体经济的债务,不属于乡镇财政债务,划清了界线,分清了责任,防止不良债务向乡镇转移。同时,对乡镇举债修建的不良资产,采取变卖及转股等方式,达到了消赤减债的目的。

(作者单位:湖南省怀化市鹤城区财政局)