

欠发达地区乡镇财政赤字与负债问题不容忽视

○ 赵小鹏 夏琛舫

近年来,经济欠发达地区的乡镇财政赤字和负债额越来越大,不仅影响乡镇财政职能的发挥,还影响乡镇政权的正常运转。因此要把消化经济欠发达地区的乡镇财政赤字和负债工作提到议事日程,积极采取措施,逐步地化解这个沉重的包袱。

一、经济欠发达地区的乡镇赤字和负债情况

1998年,笔者在湖南某市的几个县和民族乡调查时发现,这些地区的乡镇财政赤字和负债问题相当严重。其中一个乡1997年收入约27万元,而财政赤字和负债高达57.8万元,其中财政挂账14.57万元,负债43.23万元。有的乡镇的财政情况更加严重,赤字最多的乡达400万元。经统计,1998年这个市的12个县市区的323个乡镇中,有财政赤字和负债的达308个,占乡镇总数的95%。其中,财政有赤字的乡镇达70%多。至1997年底乡镇财政赤字和乡镇政府负债合计达到23807.65万元。乡镇财政赤字与负债问题导致有的乡镇政府“工资停发、药费停报、汽车停开、电话停打、食堂停餐”的地步。

经济欠发达地区乡镇财政赤字和负债的大量存在,已经带来了多方面的消极影响:

1.影响基层政权的巩固。乡镇政府负债过重,不仅给债权人带来损失,造成债权人的异常行动,不利于整个社会的安定团结;同时,由于基层政府的财政困难,致使国家的某些政策难以兑现,也影响了基层政府在群众心目中的威望和群众的凝聚力。

2.影响政府工作的正常开展。由于乡镇政府负债过重,乡镇党政主要领导的精力和时间疲于应付债务,分散了抓经济工作的精力。如某乡一天里接听债权人的讨债电话或接待上门的讨债人竟达38人次之多。

3.影响基层干部之间的团结。乡镇政府负债过重,给工作人员带来了消极心理。由于大多数债务都是历届政

府积累造成的,由此引发出往届与本届干部之间不少矛盾和积怨。有的认为是“别人摆盛筵,我来收残席”而心怀不满,有的索性抱着“破罐破摔”心理,走马上任甩手花钱,使债务越滚越大。

二、乡镇赤字和负债的成因分析

造成目前乡镇财政赤字与负债大量存在的原因很多,具体说来主要有以下五个方面:

1.人员管理体制不顺,造成乡镇财政供养人员过多。调查中发现,由乡镇财政负担的人员有:县以上组织人事部门统一调配的国家干部;乡镇政府自己聘用的工作人员;人员编制不在乡镇政府但须由乡镇财政供养的事业单位的工作人员;农村村组干部。到1997年底,全市乡镇财政直接供养人员为53522人,人员经费及办公经费年开支27000万元,占当年乡镇财政总收入的87%。某镇1997年当年财政预算收入227.2万元,按体制上解180万元后,可用财力为47.2万元,而仅仅发工资就需75万元,缺口27.8万元。

2.财政支出管理体制不顺,造成乡镇财政不堪重负。目前,各部门都强调乡镇财政支出的增长和配套,“上面开口子,下面拿票子”已经司空见惯。不管乡镇愿不愿意,也不管乡镇是不是有能力承受,都得照办。如农业开发要资金配套,修校舍、建医院要资金配套,筑路、搞水利等也都要资金配套。某县要求建学校按县乡7:3的比例配套,有一个乡中学建教学楼投入100万元,乡里就要出30多万元,除村民集资18万元外,乡财政还要出12万多元,而该乡一年的财政收入仅6—7万元。如果只靠财政拨款的话,即便该乡干部职工不吃不喝,也要搞上两年。此外,财政支出的口子年年增加,如误餐补助、生活补助、医药费开支等,造成大多数乡镇财政收入的增长跟不上支出的增长。

3.建设规模超过了乡镇财政的承受能力。各项建设对落后地区的推动作用是显而易见的,但建设规模过大,

则可能导致相反的后果。我们发现基层在建设上存在两个方面的问题。一是达标升级工程多,超出了乡镇财政负担能力。为了达标升级,乡镇迫不得已依靠负债运作上项目。二是乡镇领导三年一届,有的干部为体现任期政绩,超财力上项目、搞建设,任期一到,一走了之,留下一堆债务给接任者当见面礼。

4. 监督管理不力,导致乡镇财政支出不够规范。首先,支出控制不严,乱支滥用现象突出。目前,乡镇人大对财政预算的审议不够严格,平时对预算执行的监督也不力。大部分乡镇预算执行往往只凭主要领导一句话就行,财政收支平衡难以得到保证。乡镇财政干部在乡镇领导财经违纪违规问题上往往是“顶得住的留不住,留得住的顶不住”,致使监督力度有限。其次,部门管理与财政管理不协调,难以形成同舟共济的局面。目前,乡镇的单位中大多数归“条条”管,人事、编制不在乡镇,“同灶吃饭,分锅吃饭”,报酬上苦乐不均,进而造成互相攀比,使得财政管理难度加大。第三,对干部理财行为监督检查不严,干部离任审计、任内审计制度很不健全,没有形成对乡镇干部相应的责任约束机制,出了问题,谁也不管,离任无责。

三、对消灭乡镇财政赤字和减债的思考

经济欠发达地区的乡镇财政赤字与负债严重影响乡镇政权的正常运作,已经到了应引起足够重视,非解决不可的地步了。对此我们认为,今后主要应做好如下几个方面的工作。

1. 各级领导要重视乡镇消赤减债工作。消赤减债工作不仅仅是一项经济工作,它还有重要的政治意义,因而应引起各级领导的充分重视,在党政领导的统一部署下,通过各级各部门的共同努力,采取综合性的措施才能做好消赤减债工作。在消赤减债工作中,应要求各部门体贴经济欠发达地区、关心基

层,多为基层办好事,在办好事中也要多为基层排忧解难。在消赤减债工作中,还要教育乡镇干部树立正确的政绩观。乡镇领导和干部要从实际出发,因地制宜,办好事、办实事,要正确处理好心与好事的关系,多搞一点财政和群众能承受的项目,少搞或不搞超越财力的项目,真心把好事办好,尽量不给群众和继任者留下难题。

2. 规范乡镇财政收支行为。要坚决依照《预算法》加强对乡镇财政的管理,严格财经制度约束,规范乡镇财政收支行为,这是做好消赤减债工作的一项重要措施。乡镇人大要严格审议年度财政预算,定期听取乡镇财政预算执行情况汇报,加强财政预算执行的监督,增加理财的透明度。要坚决实行政府领导一支笔批钱的原则,杜绝滥支乱用现象。

乡镇财政也要实行综合财政管理,建议推广对预算外资金实行“两无统一”的报帐制管理模式,即单位无会计人员、无收入帐户,统一由财政所建帐。这可以改变过去“人人有帐,个个管钱”的局面,增加了财政可用财力,增强了政府调控能力,促进廉政建设,不失为一种好的管理办法。

各乡镇应坚决执行财政不为建设和建设贷款提供担保的规定,不把干部的吃饭钱放到风口浪尖上去。有的乡镇财政吃紧,与县乡财政分配关系不顺也有一定关系。因此,县财政对财政赤字多、负债重的乡镇应从体制或转移支付上给予照顾。此外,还可对乡镇实行目标管理、以奖代拨等,推动消赤减债工作。

3. 配合机构改革,精简和分流乡镇政府人员。乡镇要充分利用政府机构改革的机会,努力精简机构、分流人员,这样不仅可以提高办事效率,而且可以减轻财政负担。乡镇政府要按职能合并、分工协作的要求精简机构。一方面在现在人员已经饱和的情况下,对乡镇机关不再增设机构,不再增加编制和人员,同时也要控制乡镇事业单位增编增

人;另一方面,要积极创造条件分流人员,尽量增强他们自谋出路的能力,逐步减少“吃皇粮”的人数,减轻财政负担。

4. 地方坚决实行紧缩的财政政策。在乡镇财政目前的困难情况下,地方应坚决实行紧缩的财政政策。这就要加强乡镇财务管理,从严控制支出,做到不再出现新赤字。要重点把小车费、手机费、接待费、会务费等消费性开支压下来。有赤字和负债的乡镇一律不准新建办公楼、不准购买小汽车,不得开支手机费。其他方面的建设也要量力而行,暂缓上马,休养生息几年。接待费、办公经费要按照低于上年水平的原则包干使用。

5. 积极抓好财源建设,增加财政收入。经济增长是财税增长的基础,而财税增长是做好消赤减债工作的关键所在。经济欠发达地区的乡镇应积极依托当地的资源优势,大力发展乡镇企业,因地制宜地搞好财源建设。乡镇企业不要贪大求洋,应力争办一个好一个,从而引导乡镇经济健康发展。要鼓励农民和有经济实力的个人兴办企业,并从政策上给予支持。乡镇财源建设要靠山吃山,大力发展既使农民致富、又使财政增收,并注重环境保护和资源的合理利用;大力发展农产品深加工、精加工项目,延长农副产品的增值链。同时,地方政府要积极创造条件,开拓国内和国际的商品流通渠道,使当地丰富的农副产品资源优势能真正变为经济的优势,为财政的各项事业的发展提供一个可靠的基础。

(作者单位:湖南省怀化市财政局
财政部科研所)

