

乡镇财政赤字和负债情况调查

○ 王 军 刘新安

最近,不少地方都反映,近几年乡镇财政赤字与负债在急剧加大,尽管许多乡镇做了不少努力,但财政赤字和负债额仍居高不下,已影响到乡镇政府职能作用的发挥和乡镇政权的稳定,应当引起高度重视并切实加以解决。

赤字和负债十分普遍

乡镇政府是党和国家联系农民群众的桥梁和纽带,处在农村各种问题和矛盾的焦点上,必须有相应的财力保证才能履行好职责。但目前相当一部分乡镇财政十分困难。1997年,重庆市出现赤字的乡镇554个,占全市乡镇的34%,赤字额1.322亿元,比1996年增加4098万元,增长44.9%。其中合川市90.6%的乡镇有赤字,赤字额3455万元,占乡镇财力的57.1%。湖南省85%的乡镇有赤字,赤字额1.93亿元。据乡镇同志反映,由于受《预算法》的约束和出于政绩的考虑,许多乡镇报出来的平衡或赤字以及负债数水份较大,实际数字要大得多。具体表现为:

赤字与大量的拖欠和挪用并存。到1998年底,重庆市大足县各乡镇拖欠干部工资和津补贴多的几百万元,少的也有70万元。1997年,合川市一些乡镇为发工资奖金和完成教育普六、普九达标等任务,共挪用专项资金115万元,挪用部门往来款189万元,欠拨单位预算经费1466万元。湖南全省乡镇

财政因拖欠形成的挂账达12亿元。

预算内赤字与预算外赤字并存。为使预算内收支平衡或减少赤字,一些乡镇将一部分预算外收入调入预算内,或将应在预算内开支的经费转到预算外,减少了预算内的缺口,却增加了预算外赤字。1997年,合川市渭沱镇从预算外调入51万元资金弥补预算内赤字,但预算外却出现赤字58.8万元。1997年湖南省乡镇预算外赤字4.11亿元,比预算内赤字多2.18亿元。

赤字与巨额负债并存。不少乡镇以乡镇政府名义甚至领导个人的名义向有关机构或个人借款,形成了大多最终由财政偿还或兜底的债务,这部分债务不在预算上反映,可以算作乡镇财政的隐性赤字。1997年,重庆市涪陵区89.2%的乡镇负债,债务总额2092.6万元,为当年财力的三分之一。合川市45%的乡镇负债总额在100万元以上,其中,滩子镇负债280.3万元,是当年财力的3.8倍;金子镇负债387.1万元,是当年财力的4.4倍。湖南省乡镇负债总额达25.38亿元。据农业部对吉林、山东、安徽、四川、湖南五省81个县的抽样调查,乡均负债182.1万元。

乡镇财政赤字和负债造成了严重危害。一是影响乡镇各项工作的正常开展,乡镇领导要把相当一部分精力放在抓钱增收上。四川省中江县龙台镇镇长说:“镇里干部有三分之一的精力

在收钱,村干部大部分精力在收费。”有的地方乡镇干部还有征税任务。江西省横峰县铺前镇的一般干部要征税1000元以上,领导干部要征2000元以上,完不成任务的要扣工资。二是不少乡镇政府领导借题从农民身上“挖潜”,加重农民负担。重庆的合川市渭沱镇将农业税任务加码下达到村,巫溪县渔沙乡提高农林特产税征收标准,四川省中江县在农民负担5%以外每人再多收5元钱。三是危及乡镇政权的稳定。高额债务到期不能偿还,潜在许多不稳定因素,实际上形成了不少“破产政府”。

原因复杂

据分析,导致乡镇财政赤字和负债的主要原因有:

——“政绩工程”和达标升级活动过多过滥。目前,乡镇政府三年一届,变动频繁。许多乡镇长为了在任期内突出政绩,存在“这届领导搞建设,下届领导来还钱”的思想,大搞不顾财政承受能力的城乡基础设施建设等所谓的“形象工程”、“政绩工程”。重庆市南岸区广阳镇在尚无偿还能力的情况下,镇领导决定上马搞开发小区移民街街面硬化改造工程,致使镇财政背上了30多万元的债务。湖南省常德市70%的乡镇是因搞政绩盲目上项目背上债务的。再是达标升级活动过多,标准过高,超过了财政的承受能力。四川省万

源市不完全统计,一个乡镇的达标升级活动就有教育、计划生育、卫生等14项之多。这些达标活动基本上都实行“镇长负责,一票否决”,“不拿票子,就拿帽子”,使乡镇财政压力很大。其中基层反映最强烈的是教育达标。四川省南充市为教育达标已负债3亿多元,而要完成达标任务还需10亿元。湖南全省因教育“两基”达标而形成的硬赤字,就占全省预算内外赤字的30.13%。

——支出浪费严重。湖南省攸县30个乡镇每年的小车、电话、手机及招待费超过1000万元。有的乡镇仅每年的招待费就达20—30万元,最高的达50万元,占可用财力的近20%。浙江省永嘉县即使穷乡镇每年的会议费、培训费、招待费等消费性费用也得50—60万元;永康市乡镇发放奖金补贴,少的几项,多的26项,而且发放频繁、数额大,某乡镇仅1998年1—9月就发放奖金补贴46次,人均2.4万元。全市乡镇共发放奖金补贴1233万元,人均7965元,比干部工资总额高出40%。

——机构和人员膨胀。由于层层要求上下对口,乡镇机构设置一般都在40个以上。湖南省茶陵县8个乡镇共有各类机构368个,平均每个乡46个,稍大的有50多个。机构多人员自然也多,湖南娄底地区目前乡镇机关人员共有16414人,比1994年增加4150人。一些乡镇还招聘了大量的临时工,四川省万源市乡镇聘用的临时人员达1077人,占乡镇行政干部总数的115%,全市仅用于临时工的工资支出就达320万元。

——增收难度大。主要是受乡镇经济基础薄弱的制约。重庆市涪陵区90%的乡镇还是七分农业、二分副业和一分工业的经济结构,而发展起来的乡镇企业因种种原因,效益普遍不好,没有稳定、坚实的税源。该区一半以上的乡镇工商税收小于农业税。同时,乡镇税收零星分散,涉及千家万户,征管难度大。一些乡镇为了鼓励多收甚至采取了一些不规范的做法,如花钱买税,按超收收入的一定比例返还给税务部

门,用于弥补经费和发放奖金。再有就是转移税收,即乡镇政府、税务部门和纳税人串通在一起,将应在甲乡镇缴纳的税收转移到乙乡镇,乙乡镇按照转移税收收入的一定比例作为奖金或协税经费等,返还给转移税收收入的纳税人、税务部门及有关个人。江西省横峰县部分乡镇国税的返还比例一般为20—40%,地税高达50%。据重庆市的一些乡镇财政干部反映,上述做法在乡镇不是个别现象。另外,各种附加收入、行政事业单位的收费、乡镇统筹、提留款、乡镇企业上交的税后利润等大量的预算外和统筹资金分散在“七站八所”,乡镇财政不能统筹使用。

采取措施,确保乡镇财政收支平衡

1. 要高度重视乡镇财政赤字和负债问题。乡镇财政赤字和负债,直接影响了乡镇基层政权组织职能作用的发挥,不仅具有很大的财政和经济风险,还涉及到乡镇政权的稳定,涉及到干群关系,是一个非常严肃的政治问题,应引起各级领导的高度重视。各省应对本地区乡镇财政赤字和负债进行清查统计,摸清底数,及早采取相应对策,当前特别要控制新增赤字和负债,严格执行《预算法》,确保财政收支平衡。

2. 清理整顿各种达标升级活动,完善乡镇干部的考核和任用制度。要大力宣传求真务实的工作作风,教育乡镇干部树立正确的政绩观念。对乡镇的各种达标升级活动要大刀阔斧地进行清理整顿。要改革完善机制:一是建立科学的政绩评价制度。看政绩,既要看在经济和社会发展水平,还要比较付出代价的大小。二是建立乡镇干部离任审计制度。三是适当延长乡镇干部的任期,减少短期行为。要精兵简政,在将要进行的地方机构改革中,应允许乡镇政府在机构设置上有一定的自主选择权,对从事经营性和服务性工作的站所要坚决推向市场,并大力精减和清退各类临时人员。

3. 认真研究新形势下乡镇经济的

发展思路。目前我国的供需结构已发生了很大变化,经济增长明显受到需求不足的制约,绝大部分产品供过于求。乡镇经济特别是乡镇企业兴起和飞速发展的市场基础发生了很大转变,而且乡镇经济粗放型的经营管理方式也不适应社会主义市场经济发展的需要。因此,今后发展乡镇经济要研究新情况、开拓新思路。要把注意力放在引导乡镇企业升级换代、向深度发展上。要推动乡镇企业与大企业的联合,依托大企业求生存发展。一般情况下不要再直接办企业。

4. 加快农村费改税步伐。农村费改税不仅可以规范国家和农民的利益分配关系,减轻农民负担,还可以使乡镇财政统筹使用和规范管理各种财政性资金,发挥财政资金的整体效益,同时也有利于精简机构和人员。建议从现在起就抓紧农村费改税的调查研究、试点和方案设计等准备工作,争取尽早实施。

5. 对乡镇财政管理进行适当指导和规范。乡镇财政建立只有十几年时间,人员素质和管理水平相对较低,各省市财政厅局应结合分税制改革后乡镇财政发展的实际,根据《预算法》、《会计法》和《国务院关于加强预算外资金管理的决定》等有关法规,重点对乡镇财政的管理体制、事权划分、财政资金使用的管理和监督等问题,有针对性地制定比较规范的管理制度,促进乡镇财政健康发展。同时,我们认为经济欠发达地区的乡镇,不必强求统一设置专门的财政机构,可作为县财政的报账单位,这既有利于精简机构和人员,也在一定程度上便于加强财政管理。另外,农村合作基金会问题较多,不少地方已出现了挤兑和闹事现象,乡镇负债中相当一部分来自农村合作基金会,其风险不仅波及财政,而且还涉及到广大农民的切身利益,事关农村经济发展和社会稳定的大局,要严格按照国务院有关文件精神,及时进行全面的清理整顿。

(作者单位:财政部办公厅)