

乡镇财政赤字的成因

○ 魏立刚 陶宗富

乡镇财政赤字是中西部地区一个带有普遍性的问题,已经引起了各级政府的高度重视。目前,乡镇财政赤字具体表现在以下4个方面。

1、发展性赤字。指乡镇财政没有处理好发展与财力的关系而形成的赤字。一些乡镇出于发展经济,壮大财力的良好愿望,盲目兴建或引进了一些国家限制发展或产品不适销对路的项目,造成了资金沉淀。如湖南省澧县80年代末用1300多万元贷款建成的第二纺织厂,以及太青轨钢厂、永丰冷冻厂等,就属于这一类投入。这些企业,一直是乡镇甚至是县财政的包袱。

2、政策性赤字。指政策开了口子,规定要办或可办的超预算支出。其特点是合理合法,无法追究当事人责任。1995年,澧县拨给乡镇人头经费人均4500元,而按上级文件规定应发或可发的经费比包干数高出近一倍,达8000元。

3、经营性赤字。主要是指乡镇企业粗放经营造成的赤字。由于乡镇企业粗放经营,粗制滥造,产品质量低劣,在市场上没有竞争力,导致企业亏损,使乡财政失去基础,因而形成赤字。有的地方甚至出现了政府要钱找财政,财政要钱找企业,企业要钱找银行,银行要钱(收贷)找政府的恶性循环局面。

4、管理性赤字。指乡镇财政因管理混乱形成的赤字。主要表现在四个方面:一是征管不力,导致税收流失。以澧县为例,按现行农业特产税税率测算,全县应征税1000多万元,实际只征500万元。由于此项税

收流失较多,留给乡镇的收入相对就少,因入不敷出形成赤字。二是执行预算不严肃。澧县某乡卫生院维修,计划4800元,实际支出34800元,超计划列支3万元。三是管理把关不严,多支乱支,如某些开业庆典、集体捐资支出太多太滥等。四是招待费、小车维修费超标。乡镇一级的招待费和小车维修费一般占乡级财政总支出的20%,有的乡镇还有请购费、送礼费、招商费等。导致这种赤字的根本原因是缺乏有效监督。

如何促使乡镇财政走出困境?我们认为,出路只有一条,即大力开辟财源,坚持量入为出,加强内部管理,强化监督机制。

第一,大力开辟财源,消除发展性赤字。现阶段,可供乡镇开辟的财源,一是土地资源,有条件的地方可以通过推行荒山、滩头有偿出让,增加地方财政收入。二是矿产资源,在国家产业政策指导下,可因地制宜对某些矿产资源如煤炭、砂石等进行拾遗补缺性的开发。三是水力资源,有些地方水力资源丰富,自然落差大,可大力开发利用,从能量转化中获得收益。四是开辟森林、旅游资源。五是以大中城市为依托,搞好劳务输出,变人力资本为财力资本。六是抓好乡镇农村集贸市场建设,积极引导私营企业和个体专业户发展。

第二,坚持量入为出,消除政策性赤字。乡镇财政要把国家政策与本地实际紧密结合起来,根据乡镇财力状况安排支出计划,比如,有的部门要求乡镇建多少个开发区,搞多少招商引资项目等,对此就要慎重决

策,不能盲从。一般地说,这些部门的出发点都是好的,但如果不考虑本地实力,一哄而起,则可能使乡镇财政陷入困境。此外,一些不影响干部基本生活、可发可不发的补贴,即使有文件规定,也要视财力而定,切不可互相攀比,乱发津贴或实物。总之,好事要做,但要量力而行。

第三,加强企业内部管理,消除经营性赤字。财政部门要帮助企业抓好成本管理,对那些管理混乱、资金流失、浪费严重的企业,要积极参与治乱、治散、治穷,促进企业扭亏增盈。同时,要结合深化改革和产业结构调整,集中必要的财力,加速企业技术改造,从整体上提高企业经济效益。

第四,强化监督机制,消除管理性赤字。消除管理性赤字的根本措施是强化监督机制,主要内容包括:(1)发挥乡镇人大代表的监督作用,定期对乡镇财政预算执行情况进行检查,发现问题限期整改,并及时公布检查情况,提高财政收支透明度。(2)建立和完善乡镇财政审计制度,特别是对预算外资金的使用情况,要认真进行审计,对私设小钱柜,请客送礼,铺张浪费严重的要敢于曝光并进行处理。(3)建立自我约束机制,乡镇财政要定期向人大报告预算执行情况,特别是各项支出,要实行公开管理。乡镇长任期届满或调离工作,要主动报告财政状况,接受群众监督。

(责任编辑 王尚明)