

应重视乡镇自筹资金的管理

○ 吕万大

“九五”时期,我国要确立包括乡镇在内的省以下分税制财政体制。乡镇财政区别于县及其以上各级地方财政的显著标志,在于其收支范围除了包括预算内和预算外两块资金以外,还包括自筹资金一块。所谓乡镇自筹资金,是指乡镇政府按照国家政策和上级政府规定的范围,经乡镇人代会批准,向本乡集体经济组织和农民筹集的不列入国家预算、不上缴上级财政、由乡镇政府统一分配、统一管理的资金。从其性质上看,乡镇自筹资金具备财政性资金的两个根本特征,即筹集的无偿性和为了满足财政职能的实现,因此,它也不应游离于国家预算管理之外。规范乡镇自筹资金运行机制,应当成为乡镇分税制改革的一个现实问题。

改革开放以来,特别是社会主义市场经济体制的逐步确立,我国农村经济得到长足发展。与此同时,乡镇财政自筹资金收支也迅速增长。江苏省盐城市 1994 年乡镇财政自筹资金收入达 7 316 万元,比上年增长 30.8%,占预算内收入的 13.4%,占预算外收入的 72.7%。

乡镇财政自筹资金在支持农村经济和社会事业发展的过程中,在服务乡镇政府行使职能的过程中,发挥了预算内资金和预算外资金无力替代的重要作用。以江苏盐城市为例,1994 年乡镇财政自筹资金安排用于农业和乡镇企业的支出为 522 万元,占三项资金支出总数的 32.3%,相当于预算内同类支出的 51.2%,是预算外同类支出的 7.15 倍。自筹资金用于文教卫生等公共事业发展的支出为 222 万元,用于行政管理方面的支出达 5 303 万元,其作用显而易见。

近几年乡镇自筹资金的迅速扩张并非偶然。

首先,它是大包干财政体制造成的供给不足的必然结果。乡镇实行

财政包干体制时,收大于支的乡镇留成部分主要是人员经费,体制内留给乡镇的生产和事业发展资金微乎其微。支大于收的乡镇所得补贴也主要是人员经费,相当一部分乡镇还留有较大缺口。乡镇为求发展,不得不选择自筹资金。

其次,它是乡镇政府职能强化的必然结果。大包干财政体制使乡级政权得以强化。乡镇政府要顺利实现管理全乡行政司法、经济建设、文教卫生、优抚救济、村镇建设等各项职能,特别是指导、调节农村经济的职能,就必然需要一定财力的支撑,需要利用财政分配这个手段。在预算内资金难以保证其行使职能时,便引发筹措乡镇自筹资金的动因。

再次,它是乡镇经济快速发展的必然结果。改革开放以来,乡镇企业创造的国民收入三、五年就翻了一番。在一些地方,乡镇政府以企业上交利润等形式获取的自筹资金相当可观,不少乡镇自筹资金规模数倍于预算内资金,成为乡镇财政收入中最受乡镇政府重视的一块。

由于乡镇自筹资金具有收入来源的不稳定性、支出安排的不确定性和地区间的不平衡性等特点,在运行中存在的问题较多。一是多头筹集。乡镇除了财政所以外,农经站、工业公司等乡镇有关部门,都在筹集、分配乡镇自筹资金。二是转移了国家财政收入。由于分税制前的财政包干体制没有留给乡镇应得的财力,加之税收管理事实上不是依据政策而是按照任务收税,乡镇政府在完成国家税收任务之后,便不再依据政策向企业征税,而将这部分国家财政收入留给企业,或者千方百计争取为企业减免应交税款,然后从留给企业的部分中筹集一些自筹资金,从而造成预算内国家财政收入转化成乡镇自筹资金。三是扭曲了资源配置。由于乡镇自筹资金直接由乡镇政府支配,

不受上级政府和财政部门制约,加之一些乡镇领导的短期行为,往往置国家产业政策于不顾,乱上项目,重复建设,导致资源不能优化配置。四是违背财经纪律的情况较为严重。由于这部分资金缺乏有效的制约,各种不正当的开支混迹其间。据对财税大检查资料分析,乡镇中90%的违纪问题出现在自筹资金中。五是在一定程度上加重了企业和农民的负担。由于这种筹集资金的办法具有随意性,乡镇政府随时可以确定新的投资项目,并根据其需要向企业和农民筹集乡镇自筹资金,这在当前农村国民收入和农民收入水平较低的情况下,再次对其税后部分施行过量分配,势必加重企业和农民的负担。

乡镇财税体制改革的宗旨,在于进一步理顺上级财政与乡镇财政的分配关系,建立起与分税制改革相配套、符合社会主义市场经济体制的乡镇财政体制;在保证国家财政收入合理增长的前提下,调动乡镇政府发展经济、培植财源的积极性,壮大财政实力。根据这一宗旨,笔者认为,乡镇自筹资金管理改革的取向应为,逐步取消自筹资金,建立乡镇归属税种;规范乡镇财政运行机制和分配方式,实现乡镇事权与财权的真正统一;促进乡镇政府转变职能,优化资源配置;规范乡镇政府的财政行为,从体制上解决农村“三乱”问题,减轻乡镇企业和农民的负担。

改革的初步设想是,在取消乡镇自筹资金的同时,开征乡镇地方建设税和农村教育事业税。开征乡镇地方建设税,是为了规范乡镇政府与乡镇企业的利益关系,将目前乡镇政府按照中央、国务院文件规定筹集的用于弥补国家财力不足的资金,从“制度外”转为预算内,并以税法的形式固定下来,改变这部分财政收入的不稳定性和随意性状态,以巩固乡镇政权,促进农村经济和各项社会事业的

发展。开征农村教育事业税,是为了改善农村办学条件和中小学教师待遇,稳定农村教育事业经费来源,振兴农村教育事业。

在对乡镇财政自筹资金改革的过程中,应合理确定乡镇分税制预算管理体制,维护其既得利益并适当予以照顾。乡镇自筹资金改为乡镇地方建设税、农村教育事业税的形式后,这部分收入应当不打折扣地全额留给乡镇,以使乡镇政府真正实现事权和财权的统一,更加积极地培植财源。在取消乡镇自筹资金的同时,应

(上接46页)

政经济发展冲击的阶段性,把握不同时期的财源建设扶持重点,以取得发展与服务的协调和高效。

内外协力。既有县域内外,也有财政内外,要形成合力并举,协调一致。争取外力,就是要尽一切努力,借国务院号召全国开展对口支援三峡的东风,充分发挥各级政府的扶贫攻坚和山区政策的扶持作用,争取更多的资金投入、技术投入、政策投入。“举三峡旗”吸引财政经济发展所需诸因素的大量输入。发展内力,就是要下决心提高生产技术和决策、生产、经营管理水平,提高经济效益;下决心理顺内部各方面的关系,加强基础设施建设,超前形成较好的投资环境。

开放开发。国务院已经批准设立包括秭归在内的“三峡经济技术开发区”。秭归以其坝上库首的区位优势,又拥有沿海特区一样的政策优势。其“三峡窗口”、鄂西川东物资集散地、东部发达带与三峡贫困带的结合部等独有的经济发展潜力将充分释放出来,形成向全国及海内外开放,为资源的最优化组合提供新的活力。带动开发山区、开发峡江、开发“三特”、“三石”,以实现库区特色经

规范乡镇事业单位财务体制,由乡镇根据各单位定编情况和有偿服务收入情况核拨经费,取消其筹集自筹资金的职能。作为乡镇财政的固定收入,乡镇地方建设税、农村教育事业税对乡镇财政收支预算执行影响很大,同时乡镇自筹资金和农村教育费附加原来是由乡镇财政所组织征收的。因此,实行分税制改革以后,乡镇地方建设税和农村教育事业税应由乡镇财政部门或地税部门负责征收。

(责任编辑 李海南)

济的腾飞。

科学理财。在以分税制为代表的财税多项改革不断深入的形势下,秭归财政面临着三峡工程大移民、经济震荡、区域性举措冲击等特殊情况,需求与供给之间的矛盾将更为突出。肩负着稳定与发展两副重担的财政部门,必须妥善处理好各种相关因素的关系,坚持锐意改革,运用现代科学管理技术、财政管理理论和创造性的实践,努力形成具有库区特色的生财、聚财、用财之道,能动地促进县域财政经济的发展。

秭归是贫困的,又是富有的。全国人大通过兴建三峡工程决议以来,秭归财政经济发展进入了快车道。紧连三峡大坝的秭归新县城建设已完成投资2亿多元;县国内生产总值增长了76.3%,县财政收入增长了142.5%,年均递增速度为25.8%。实践已经证明,秭归财政采取的上述发展战略是完全正确的。随着三峡大坝的崛起,未来的秭归,将成为全国的水电能源中心,新兴的重要的工业基地,全国乃至全世界著名的旅游胜地,全国重要的交通枢纽,长江上中游交汇中转的物资集散地,商品流通中心,全国著名的农副特产品生产基地。

(责任编辑 王尚明)