



统一思想认识

进一步做好乡镇财政工作

——对部分地区乡镇财政工作的调查

项蔡文

1983年，党中央、国务院作出了“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政”的重要决策。几年来，在各级党委和政府的重视和支持下，我国乡一级财政已普遍建立起来，目前全国已有90%以上的乡镇建立了乡镇财政，乡镇财政干部达到20多万人，取得了可喜的成绩。但是由于受当地经济状况的制约，各地乡镇财政工作的发展还很不平衡，从而导致一些人对乡镇财政工作产生了不同的看法。为了全面公正地评价乡镇财政工作，澄清思想认识，我们对辽宁省、四川省、山西省的部分地区的乡镇财政工作进行了调查，现分述如下：

一、不同经济类型地区乡镇财政发展情况比较

为了便于分析比较，我们以1989年全国平均每个乡镇预算内财政收入61万元的水平为标准，低于此数者为不发达乡镇，接近或等于此数者为次发达乡镇，超过者为发达乡镇。

(一) 不发达经济类型的情况。山西省闻喜县共有20个乡镇，总人口33万，其中农业人口28万。1989年全县乡镇财政完成预算内收入572万元，平均每个乡镇28.6万元。属不发达经济类型。该县的乡镇财政工作开始于1985年，由于该地区商品经济不发达，乡镇财政收入少且不稳定，乡财政预算内的主要任务仅局限于负责组织农业“四税”的征收上。乡镇财政的职能作用很难得到发挥，其地位与过去的公社财政基本相同，是县财政的一个预算报帐单位。这样，也致使某些同志产生“乡财政没有必要成立”的错误认识。其实，这也正是不发

达地区必须更加重视乡财政建设，不断完善乡财政的原因。因为，乡财政的发展只会促进经济的发展，关键在于如何完善和发展乡财政。同闻喜县的情况比较接近的辽宁省北票市，也属于经济不发达地区。1985年建立乡财政初期，全县预算内收入只330万元，由于他们不断完善乡财政建设，摒弃过去统收统支的旧体制，实行分级包干的办法，1989年的预算内收入增加到807.3万元，比1985年增长了1.4倍。他们认为：“只有加强乡镇财政工作，才能促进农村经济的发展”。

(二) 次发达经济类型的情况。辽宁省开原市辖25个乡镇，1989年全市完成乡镇财政预算内收入1509万元，平均每个乡镇60.36万元。属于次发达经济类型，1986—1988年基本上实行统收统支的供给型财政体制，各方面积极性很难调动起来。1989—1990年实行了分级包干的预算管理体制。并且在每个乡镇建立乡镇国库，收到了好的效果。他们感慨地总结道：“乡财政不但要建立，而且更重要的是要不断地完善，不断地改革”。

(三) 发达经济类型的情况。海城市是辽宁省第一个实现财政收入超亿元的县级市，总人口101.99万，其中农业人口81.38万，全市共有镇、办事处32个。1989年，全县完成财政收入1.50亿元，其中乡镇财政完成1.01亿元，平均每个乡镇315.63万元。属于发达经济类型。1984年建立乡镇财政以前，全市财政收入只有3650万元，其中乡镇财政收入为3100万元，平均每个乡镇96.88万元。乡镇财政建立以后，在预算管理体制上，全部实行了大包干的办

法。收入年年增加，六年中，财政收入翻了两番。“没有乡镇财政，海城就不可能跨入全国财政收入亿元县的行列”，这是海城人的共识。

二、乡镇财政建立后的主要作用

乡镇财政的建立是农村经济发展的客观必然，实践证明，它对农村经济建设的发展，乡镇政权的巩固发挥了积极的作用。

(一) 有助于基层政权建设的完善和加强。过去基层乡镇虽有一级政权，但无一级财政。长期以来，政权与财权分离，乡镇政府无财权；乡镇人代会对本乡镇财政情况看不见摸不着。建立乡镇一级财政和相应的预决算制度后，改变了政权与财权分离的状况，属于本乡镇的财政收支，本级政府有权安排，纳入乡镇的预算管理，并建立了预决算制度，每年定期向乡镇人代会报告。如开原市各乡镇在安排1990年预算时，首先保证教育经费的增长，解决了教育缺口35万元，用于教师工资、副食补贴、洗理费等增支因素，广大教师非常满意，安心教书育人。四川省简阳县平泉区用近几年分得的财力，除了解决各项生产和事业发展需要外，还建了一座娱乐场，实现了群众几十年要求建而一直未建的愿望，既密切了干群关系，也对巩固基层政权建设，完善政权功能，起了积极的作用。

(二) 促进了基层干部观念上的更新。过去，一些基层干部，忽视农村商品经济的发展，忽视财政促进经济发展的作用。随着乡镇财政的巩固和完善，干部观念不同了，他们认识到，如果不抓农村商品经济发展，财政收入就没有源泉，为此乡镇财政改变了过去那种只管收支帐，守财看摊子的做法，由单纯收支型财政向经营管理型财政转变。如北票市乡镇财政所千方百计筹集资金，培植财源，发展乡镇企业和村、组、户办企业。1989年末，全市乡镇企业实现总产值为4.78亿元，占全市工业总产值的24.3%，实现利润0.23亿元，上缴税金0.08亿元，给乡镇财政带来了生机和活力。开

原市在筹资办企业的同时，还帮助企业建章建制，加强企业财务管理，各乡镇财政所经常深入到乡镇企业检查指导，对企业财会人员进行培训，参与企业计划的制定、制度的建立、成本分析等。由于注重了乡镇企业的发展和管理工作，该市1989年乡镇企业总产值达到1.05亿元，实现利润0.05亿元，上缴税金0.05亿元，分别比建乡镇财政前的1985年增长1.3倍、35.5%和32.8%。

(三) 调动了乡镇政府促产增收的积极性。乡镇财政建立后，划分了收支，实行了一定的预算管理体制，收支挂了钩，极大地调动了乡镇政府促产增收的积极性，改变了过去当家不理财，花钱向上要，没钱打报告的状况。农村各项税收是乡镇收入的大头，具有数额小、零星分散，组织起来难度大的特点，多数乡镇积极采取多种措施，千方百计组织收入。如辽宁省开原市的税务所是一乡管多乡，人员少，战线长，造成零散税收流失的现象，建立乡镇财政后，财政所由过去只负责征收农业“四税”，发展到参与个体工商税、牲畜交易税、集市交易税、屠宰税、印花税等零散税种的征收，而且每个乡镇还安排1—3名协税员，配合税务所征税。1989年财政所参与的上述收入共增收120万元。四川省简阳县各乡积极代征农村零散税收，该县乡镇1989年代征的零散税收达576万元，比上年增长一倍以上。为市县财政收支平衡作出了很大的贡献。

(四) 加强了对三项资金的管理，从制度上保证了资金的使用效益。过去乡镇预算内资金、预算外资金、乡自筹资金多头管理，家底不清，漏洞大，效益差，乡镇财政建立后，对近几年乡镇三项资金进行了监督管理和有效的调控，为实现政府职能提供了资金保证。如四川省内江市乡镇财政建立后组织区乡干部2576人，对三项资金进行清理，共清出各种存折6139个，资金达2736万元，并查出了一些干部的违法犯罪活动。通过清理帐户、存折，该合并的合并，并由区乡财政统管资金872万元，加强了建帐、记帐工作。1990年上半年，全市

全面开展对区、乡财政财务检查，自查面达100%，县（区）组织复查199个区乡，占29%，市重点检查区乡17个，共查出违纪金额664万元，按照有关规定进行了处理，建立、健全了资金的计划、使用、管理等制度，基本上保证了资金使用效益和安全。又如，今年辽宁省新金县通过清理三项资金，查处了贪污计划生育经费5万元以上的罪犯，减少了国家损失，严肃了财经纪律。

从调查中，我们了解到，乡镇财政工作虽然取得了一定的成绩，发挥了积极的作用，但也存在一些问题：一是乡镇财政人员素质较差，招聘或合同制人员一般占乡镇财政人员的一半以上；从事财政工作时间短，业务水平比较低。二是乡镇财政与有关方面的关系尚未理顺。首先是主管部门思想有阻力，不愿下放财权，仍实行统收统支的预算管理体制，限制了乡镇财政职能的发挥，其次是没有建立乡镇一级国库，乡镇仍然是收入上交，支出下拨，不是一级财政的完整实体；再次是由于乡镇财政所与税务所在行政隶属关系和业务管理等方面的差异，实际工作中有些地区出现配合不力，属于乡镇一级的收入因数额小和抓得不紧，以及报表送达不及时等问题。三是部分乡镇财政目前仍然停留在比较单纯的收支管理上，没有真正介入生产领域和流通领域，各项规章制度还不完善等。

三、完善乡镇财政的几点建议

（一）要把乡镇财政作为真正的一级实体对待，而不是把它作为县级财政的一个报帐单位。要解决这个问题，首先取决于各级领导对乡镇财政的重视。这几年的实践证明，凡是领导重视的地方，乡镇财政就能真正发挥一级实体的作用，工作开展得就好；凡是领导重视不够的地方，工作开展得就差，乡镇财政的作用就不能充分地发挥。其次在预算管理体制方面，应当彻底摒弃“统收统支”的传统管理方式，尽量下放管理权限。与之相配套，应当逐步建立乡镇国库。使乡镇财政真正做到责、

权、利相结合，成为名副其实的一级财政实体。只有这样，才能从根本上改变乡镇财政工作的被动局面。

（二）在管理制度方面，要尽快修改制定出新的乡镇财政管理办法，制定出自筹资金的会计核算制度，为从根本上解决乡镇财政资金管理方面存在的问题创造条件。

（三）理顺部门关系，特别是同税务部门的关系。研究考虑财税部门设置的问题。对基层税务所的设置，应逐渐从按经济区域设置向按行政区域设置过渡，使之与乡镇财政所的设置相一致，为加强财政收支管理创造良好的环境。

（四）在机构设立和人员配备方面，必须切实做到因地制宜，根据乡镇经济发展状况，条件成熟的可以建立乡镇财政所，条件不成熟的可以缓建，切忌盲目追求普及率。乡镇财政所的人员配备也是如此。要根据各乡镇财政所的工作量，因事设职，因职定人，防止人浮于事。

（五）对乡镇财政人员应加强业务培训，提高业务水平，使之尽快适应乡镇财政工作的发展需要。

