

谈谈乡镇财政理财的现状和增加乡级财力的途径

江苏省财政厅农财处 房民 李晓芳

一、乡镇财政理财现状剖析

江苏省建立乡镇一级财政已有十个年头。十年来,乡镇财政的建设在机构人员的配备、预算体制的确立、工作制度的规范、业务管理的完善等方面都取得了很大进展。但是,从总体上看,乡镇财政仍然处在成长发育阶段,还没有真正成为一级完善的社会主义财政实体,其职能作用尚未得到充分的发挥。一些地方的乡镇财政呈现出以下特征:

1、“吃饭”财政。由于乡镇财政预算管理体制受县以上各级财政预算管理体制的制约,加上近几年整个经济形势“吃紧”,不少乡镇财政收不抵支,从年头到年尾,终日为保“吃饭”而奔忙。这种情况在江苏经济基础较差的苏北地区已相当普遍,苏南地区的乡镇财政收入绝对额虽然很大,许多乡镇预算内收入都在几百万元,甚至超千万,但留用比例平均不足5%,财力的增长难以跟上支出的增长,因而,乡镇财政很难拿出钱来支持生产发展。

2、“讨债”财政。筹集资金本来只是乡镇财政的任务之一,但是,目前由于组织收入的担子太重,使大部分财政所变成了纯粹的征收机关。近几年来,江苏省由乡镇一级组织的收入新增了耕地占用税、农林特产税、契税以及建农基金、蚕桑基金、粮油技术改进费等,加上原有的税、费、利、国库券、保值公债等共有十多项收入任务压在乡镇财政头上,直接征收总额达23亿元左右,全省平均每个所一百万元以上,且征收对象面向农村千家万户,工作量大而艰巨,大部分财政所几乎把80%的精力都集中在“讨债”的硬任务上。工作的重心很难转移到支持和促进农村经济发展、开辟财源的轨道上来。

3、“无位子”财政。从道理上讲,乡镇财政随着自身职能的发挥,在农村经济中的地位应当日益提高。但近几年,不少地方的乡镇财政所地位有所削弱。出现这种现象的原因,一是乡镇自筹资金在乡镇各部门间蚕食严重,资金管理分散,乡镇财政的财权被分割,乡镇财政只管几个人头费,何以谈得上有地位?

二是有些财政所在工作上缺乏进取精神,不能胜任乡镇政府的“参谋”,拿不出资金和办法为乡镇企事业单位提供服务,因而在乡镇各部门和单位之间难以得到支持,其地位怎能不削弱?

以上情况表明,要发展乡镇一级财政,迫切需要充分发挥乡镇财政的职能作用,拓宽理财思路,努力寻求增加乡级财力的途径,以壮大乡镇财政支农促产的实力。

二、增加乡级财力的基本途径

增加乡级财力的途径,最根本的还是要发展生产,开辟财源。根据财政改革的趋势和目前乡镇财政的实际情况,我们认为,可通过以下途径增加乡级财力:

途径之一,从完善体制入手,将预算内收入中的地方小税种统一下划给乡镇财政。完善乡镇财政预算管理体制实质就是要使县、乡利益的分配尽可能合理。长期以来,我们始终将完善体制的立足点放在县、乡分配比例的调整上,而未能把立足点建立在县、乡财权分配的动力机制上,因此,始终未能从根本上解决调动乡镇政府增收节支的积极性问题。我们认为,完善乡镇预算管理体制,应立足于动力机制的建立,不妨由全国或各省统一政策,先切一刀,把原来预算内的地方零星小税种全部或大部分下划给乡镇,作为乡镇级预算内财力增加的主要源泉。这样做既符合分税制的发展方向,又不会影响县级财力的集中,因为小税划乡后,总额和超收分成比例仍是县财政的调控手段。同时,这样做能从根本上调动乡镇政府加强对小税种征收的积极性,其增收的潜力是很可观的。目前,农村中零星小税偷税、漏税相当严重,征收机关防不胜防。如乡镇范围内的个体工商业税收,增收潜力最大,也是发生偷漏税最多的小税。江苏省1989年将此税实行部分留县、乡的政策,比1988年多收了3亿多。屠宰税、集市贸易税、牲畜交易税、车船使用牌照税也存在类似情况,除此之外,乡镇范围内的各项罚没收入也可以全部下放给乡镇,由乡镇财政全

额收缴后作为乡级财力。

途径之二，从加强乡镇行政事业单位财务管理入手，整顿农村“三乱”资金，引导资金合理运行。目前，一些乡镇部门和单位“乱收费、乱摊派、乱罚款”，财务管理混乱，而多数地方对乡镇行政事业单位的财务管理工作则是抓而不紧，管而不力。从而造成一方面乡镇财政连维持经费都难以保证，另一方面大量的预算外资金又被某些部门和单位用于建楼堂馆所，发奖金实物，请客送礼等，乡级预算外财力被严重分散。我们认为，乡镇财政应从加强乡镇事业行政单位财务和资金管理入手，积极参与清理整顿“三乱”，把乡镇一级行政事业单位的预算外资金和集体资金认真管理起来，以满足各项事业的发展需要，缓解乡级财力的紧张状况。具体可采取以下措施：①积极创造条件，对乡镇行政事业单位预算外资金和集体资金实行财政专户存储办法。在资金所有权不变的前提下，由用款单位按核定预算使用。②对人员少，财务业务量不大的乡镇事业单位，取消其单位会计，实行报帐制，其财务由乡镇财政所经费会计管理。江苏省目前已有十几个县（市）全面开展了这项工作，仅据铜山县一个县统计，经清理后转入财政专户的资金就有3000多万元。这笔资金用好了，无疑对促进农村经济和各项工作的发展是一个贡献。

途径之三，切实加强乡镇自筹资金的筹集，由乡镇财政实行统一管理。长期以来，乡财政管理资金的重点是放在国家预算内一块，对乡镇自筹资金的管理比较

薄弱。我们认为，无论对从乡镇小范围内实行资金宏观控制的要求来讲，还是从缓解乡镇财力紧张的需要来讲，乡镇财政都有责任把这部分资金管理起来。江苏省乡镇财政自筹资金近几年逐年增长，目前已有7—8个亿的规模，尤其苏南一些乡镇，自筹资金已大大超过了预算内分成收入。如果乡镇财政不对这部分资金参与管理，其本身在乡镇一级的作用也便可有可无了。管理乡镇自筹资金必须掌握好“度”，即管理范围的问题。从江苏省的情况看，我们认为应以乡镇本级自筹为主，即包括乡镇企业利润上交部分，事业单位收入上交部分等。统筹款可以不管或少管。这与乡镇财政目前的人员力量和农村现行的经济管理体制比较适应。

途径之四，从搞好支农促产，提高经济效益入手，开辟财源，从根本上增加乡级财力。支农促产，是乡镇财政的职责。当前，市场疲软，乡镇企业资金十分紧张，对此，乡镇财政必须急企业所急，想企业所想，要千方百计筹集各种资金，帮助企业搞好产品结构调整，技术改造，开拓市场，以促进企业生产的发展，增辟财源，增加乡级财力。在这方面，一个值得重视的问题是，乡镇财政必须尽快地建立资金积累机制，预算内分成也好，预算外间隙资金也好，乡镇自筹资金结余也好，每年都应提取一部分，并逐步扩大基金规模，采取有偿形式用于支持生产发展。江苏省已有不少地方注意抓了这项工作，有的县乡镇一级促产资金已近千万，有的已有几十万甚至数百万。



提倡“节省每一个铜板”精神 严格财务管理

渠县人大常委会机关自81年成立以来，发扬艰苦奋斗、勤俭建国的优良传统，提倡“节省每一个铜板”的精神，严格财经纪律，加强财务管理，九年节省行政经费开支38万元。他们主要抓了以下几个方面的工作：一是坚持集体决定重大财务事项。常委会主任会议每季度至少研究一次财务事项，集体决定重大开支。对于一般日常开支，则由常委会分管领导审查把关。二是多次组织机关职工认真学习《会计法》，提高依法办事的自觉性。三是严格财务制度。根据国家有关规定，先后制定了渠县人大常委会机关《财会人员岗位责任制》、《经费、房产、水电管理制度》、《为政清廉的规定》、《行政管理制度》，使机关财

务管理有章可循。四是严格执行机关预算计划。定期检查、分析机关预算的执行情况，坚持精打细算，厉行节约。五是认真开展“双增双节”运动。如严格控制会议经费，坚持城区与会人员不吃会议饭，并按工作餐标准接待省、地来客，严禁大吃大喝；加强小汽车管理，外单位和私人用车，都按派车单上的金额收取费用；常委会《公报》和《渠县人民代表》刊物由铅印改为油印；公用的茶杯、暖瓶、烟灰缸等低值易耗品以及一切固定资产一律纳入机关财产帐务核算，真正做到了购进、领用、报废手续清楚，责任明确。

（李和全）