# 求解乡镇财政困境

来源：网络 作者：落花无言 更新时间：2024-01-23

*\" 乡镇级财政是我国现行五级财政的基础环节，也是最薄弱环节。近年来乡镇赤字与债务成为社会普遍关注的问题之一。本文旨在通过对乡镇财政赤字与负债的调查研究，探讨解决乡镇赤字与负债的途径。 乡镇负债一般包括显性债务和隐性债务。显性债务有银行贷款、...*

\" 乡镇级财政是我国现行五级财政的基础环节，也是最薄弱环节。近年来乡镇赤字与债务成为社会普遍关注的问题之一。本文旨在通过对乡镇财政赤字与负债的调查研究，探讨解决乡镇赤字与负债的途径。

乡镇负债一般包括显性债务和隐性债务。显性债务有银行贷款、农金会或其他基金贷款、统筹中借款和其他；隐性负债一般有欠发工资、欠发公务费、欠付楼堂馆所等基建基金、欠付修路桥等公益项目资金、财政担保和其他方面可能形成的债务。

从云南、青海、湖南、吉林和哈尔滨等省市的调查统计来看，乡镇赤字与债务规模相当庞大，已成为拖累我国经济发展、阻滞农村税费体制改革的重大问题。尤为严重的是，在一些地方，乡镇过度负债的状况仍在继续恶化：一方面，捉襟见肘的财政平衡不了刚性支出，迫使乡镇再度举债，不良信誉更使新的债务成本提高；另一方面，老债务不能按期偿还，利息不断堆积，部分利息被迫转为本金，“雪球”越滚越大，陷入恶性循环。

乡镇财政赤字与负债形成的原因与危害

（一）经济不发达及财税体制缺陷使乡镇财政处于困境

1、经济发展水平低是乡镇财政的基础原因。目前，我国相当一部分地区农村经济欠发达，市场化程度不高，农产品加工业尚属初级阶段，难以形成高附加值、高税利的农产品生产、加工系列，使得乡镇政府难有充足的财源。目前，在全国乡镇中，农业经济仍占绝大多数，这些地区二、三产业规模小，产业结构单一，在农业劳动生产率低、产业水平不高的情况下，财政收入还是以农业四税为主。据调查，凡是乡镇财政赤字和负债严重的地区，大多以农业经济为主，乡镇财政对农业税的依赖程度就更大。

2、“分税制”不完善使乡镇财政缺乏稳定的高收入来源。1994年起我国开始实行“分税制”，但至今省以下“分税制”体系并未完全到位，致使许多乡镇财政因分配关系不明确而缺乏稳定的收入增长机制。目前我国“分税制”采取了不尽合理的基数法，而且企业所得税是按照隶属关系划分的，其弊端是：首先，基数本身的确定采用平均的方法不很科学，考虑的因素不够全面；二是按企业隶属关系划分收入，一些效益好的乡镇企业常常被上划，而效益差的则被下划。这一方面使原本就不宽裕的乡镇财源行政性地减少，另一方面又增加了乡镇财政经济发展的不稳定性。另外，每年各级财政收入都有硬性任务指标，从而使“分税制”在一定程度上变相成为“包税制”。财政收入任务往往是层层分解，限期上解。有的县政府对下实行完不成财政收入则“一票否决”，给基层政府造成很大压力，有时不得不举债完成上解任务，这也迫使一些乡镇财政为了首先保证上解任务完成而使本级财政难以自求平衡，只好拖欠职工的工资，日积月累，造成基层财政滚存赤字越来越大。与“分税制”相配套的是政府的转移支付制度。目前我国各级财政的转移支付制度正在探索和建设之中，对乡镇财政来说，大多还缺乏规范、透明的转移支付办法。

3、税收管理体制的缺陷加重了乡镇财政困难。目前在乡镇一级，有许多地方是国、地两税均由条条统管，负责工商各税的征收，而乡镇财政只负责征收农业四税和相关收入，这客观上造成了一些扯皮现象。另外，税务往往从完成收入任务指标出发，当年任务完成后不愿过多超收，以便为下年“留有余地”，造成人为的收入流失。税收立法权的高度集中统一，也在一定程度上制约了地方组织收入的能力。税制改革以后，农业税划归为地方税种，虽然刺激了地方政府对农业税的征收工作的积极性，但地方的立法权依然在中央，地方政府无法根据本地的特殊情况对税目和税率进行调整，更无权根据实际情况自行开征新的税种，使一些地方税收随经济增长的弹性受到一定的影响。

（二）政府职能转轨不到位，乡镇财政缺乏有效的制约和监督机制

1、乡镇政府包揽过多经济管理职能。许多乡镇政府债务成因于乡镇企业亏损和破产遗留下来的“包袱”。这些乡镇出于发展经济、壮大财力的良好愿望，按照政府直接投资办企业的旧思路，在没有摸清市场行情的情况下，盲目举债上项目，兴办各种乡镇企业，但却由于人才、信息、技术、管理、销售、市场变化等原因，致使投资失败。例如湖南省常德市德山乡枫树岗村在过去几年先后办了精麻厂、鞭炮厂等7个企业，目前5家倒闭，两家停产，村负债940万元。在乡村债务大户中，企业亏损占了多数；还有不少乡镇片面理解扶持企业发展，由政府出面为企业贷款作担保，企业不景气，政府自然落得个债务缠身。

2、不顾本地条件大搞“政绩工程”、“形象工程”。现行的干部考核制度过分注重干部的政绩，却忽视了离任审计的制约；同时，乡镇达标和“一票否决”活动层出不穷。因此乡镇干部考虑问题往往从政绩出发，为了得到升迁或保住乌纱帽，常常不顾本地条件，超越财政承受能力，寅吃卯粮，大兴土木，搞一些所谓的“政绩工程”、“形象工程”，以致债台高筑。这种不负责任的作法不但得不到批评，反而成为一些人官场升迁的“捷径”。另外，国家对交通、通讯、能源、广播电视等基础设施投资的项目，一般都要求当地财政按一定比例配套资金，项目争取得越多，匹配的资金也越多。但乡镇政府几乎不考虑本地的配套能力，建设项目多多益善，财政无力承担时，就向农民集资或利用其他借款，财政负担转变成了农民负担或直接累积为负债。从我们调查4省1市的情况看，乡镇的不少债务都源于此。

4、乡镇财务管理混乱，缺乏监督机制。不少乡镇政府或财政所岗位职责不清，没有合格的会计，财务管理松散，支出缺乏预算约束，多头审批，随意性强。一些乡镇支出缺乏监督，凭白条支付各种费用，购买小轿车、租车和招待费用过多过滥，少数干部挥霍腐化，人为加重了乡镇债务负担。由于缺乏必要的财政监督机制，一些乡镇干部挥霍起来有恃无恐，利用公款大吃大喝，甚至支付“三陪”服务，诸如此类的报道已经屡见不鲜。不少“赤字”乡镇将财政支出安排的顺序颠倒过来，本应列入第一位的职工工资、教育经费却被排在最后；而将那些租车、招待、买轿车、盖办公楼等项目优先安排，因为他们知道拖欠了工资上级迟早要帮助解决，而少花了招待费、没买轿车却是自己吃亏。

（三）基层政府机构增设带来的深层问题

乡镇财政赤字与负债的危害

庞大的乡镇赤字与债务规模造成了诸多负面影响。

第一，影响了基层政权的正常运转，增加了整个财政的风险。由于乡镇财政困难，债务累积，政府只能疲于应付，其所承担的社会基本保障职能和公共职能根本无法实现，一些乡镇大量挤占专款、拖欠工程款，导致农业等基础设施投入不足。许多乡镇，职工数月、甚至数年不开支，生活无法保障（据调查，现有一半左右的乡镇存在拖欠工资的现象），人心不稳，工作得过且过，使乡镇政府处于半瘫痪状态。乡镇巨额赤字与负债如果不能及时有效解决的话，必然会牵连上级财政，成为引发整体性财政风险的一个重要因素，危及政府信誉，造成极其不良的影响。

第二，巨额赤字与债务会进一步加重农民负担，影响农村税费改革的顺利进行。在现行体制下，巨额的乡镇赤字与债务是难以轻易消除的，因为乡镇财政基本没有偿还能力，经济的发展也不可能一朝一夕产生飞跃，可导致负债的因素依然存在，使得乡镇债务近似于一个“无底洞”，如没有上级财政的支持，只有向农民摊派、集资，别无他途。由此一些地方擅自出台政策，强行征收各项费用的土政策屡禁不止。我们认为如果导致乡镇负债的主要原因不从根本上得到解决，那么目前正在进行的农村税费改革效果将大打折扣，其战果很难持久。其一，在政府负债中，有一部分是向农民个人借款（打白条）、抬款（高利贷），这部分债务不解决好，农民将“以债抵税”，使农业税的正常征收受到影响，会进一步加大县乡政府的压力。其二，税费改革后，收费取消，乡镇总财力减少，即使上级政府帮助解决了旧债，乡镇政府面临大量支出的压力，很快将迫使乡镇政府为维护运转而变相地向农民伸手，造成农民负担的反弹。

第三，农民的过重负担影响了党和政府与群众的关系。乡镇赤字与负债问题，乍看起来只是一般性的经济问题，但它的负面影响远远超出了经济范畴。在许多地方，由此引起的社会问题日益严重，造成乡镇政权和社会不稳定因素的增加。据调查，凡是赤字、负债过重的乡镇，干群关系都比较紧张，干部威信普遍下降，基层政权各项工作阻力重重。在各种媒体报道中不难看到一些地方因为干部强行向农民收费致使矛盾激化的事例。

解决财政赤字与负债的对策

乡镇赤字和过度负债问题由来已久，原因复杂、牵涉面广、化解难度大，如果没有切实可行的具体措施，没有全方位的综合治理和深层次的改革，很难从根本上解决问题。

解决乡镇赤字与债务的总体思路应该是针对其发生的原因而采取标本兼治方式进行，我们认为，可采取如下措施：

（一）解决农民负担过重的长远性、制度性措施

我国目前实行中央、省（自治区）、市、县（区）和乡五级政府的行政级次设置，而且各级政府在行政职能上仍然存在着包揽过多的问题。机构臃肿、人浮于事，一方面降低了行政运行效率，另一方面也无疑会加重公众的负担。在行政机构过分沉重的情况下，靠简单的“修补”措施显然是不可能有效减轻企业和农民负担的，应下决心从制度上采取根本性的办法。

1、逐步将乡镇政府转变为县级政府的派出机构。这是有效杜绝人员膨胀、消赤减债和减轻农民负担的根本性办法。

从行政管理的角度看，政府级次的划分应以高效和便利为原则。世界上绝大多数规模较大的国家都是三级政府的框架设置，而我国目前的五级政府架构恐怕在世界上是独一无二的。因此，我国行政改革应该朝着“转换职能，精兵简政”的方向努力，政府只管那些社会和市场无法承担的公共事务，而不再管可以由社会和市场承担起来的事务。从机构上可以逐步减少政府层次，将乡镇变成为县政府的派出机构。这样一来，乡镇不必要的“脏腑”就可以合并，人员可以大幅度减少，行政运行经费也相应下降。从现实情况来看，随着土地承包的逐步规范，乡镇教育和公安等职能的上划县里，乡镇政府的职能所剩不多，转变为县政府派出机构的条件已经成熟。试点可选择在欠发达地区或财政难以为继的乡镇首先实行，精简机构和冗员，取消乡镇五大班子，撤并“7站8所”，从而为根本解决乡镇财政赤字与负债难题创造条件。另外，对于经济发达、人口密集的一些乡镇，在条件具备时可以升级为县或市，走乡镇小城市化的道路。

2、在暂时不易取消或确实需要保留乡镇一级政府的地方，也要尽快撤乡并镇、精简人员和转变乡镇政府职能，按照公共财政的要求框定政府职责和财政支出范围，从根本上消除乡镇政府包揽过多、干预过分的格局，从而为乡镇财政创造较为宽松的环境。减少行政机构设置是未来政府职能转换、减轻企业和农民负担、缓解财政困境的必由之路。撤乡并镇、“拆庙放和尚”，是遏止乡镇财政赤字与负债的有效措施，也和改革的大势相吻合。通过撤并乡镇，既减少了行政机构设置，降低了行政费用，也有助于减轻农民负担。

（二）政策和管理层面的解决措施

1、建立领导责任制，遏制乡镇赤字与债务。

从现实情况来看，领导的重视是解决问题的先决条件之一。各级政府，特别是县、乡镇政府，要对乡镇的财政赤字与负债的危害引起高度重视，积极研究问题形成的具体原因和相应的对策措施，使困扰农村经济、政治发展的财政赤字与负债问题得到根本性解决。要树立“增收是政绩、消赤字还债也是政绩”的观念，切实防止“新官不理旧事”的历史痼疾，有必要建立一种有效的领导责任制来予以保证。

2、采取切实有效的措施消化现存债务。

3、进一步建立规范的政府间分配体系。

从制度上给予乡镇政府较为充裕的财力，如给予相当程度的税收分享比率，相对独立的税种（如财产税），给予乡镇更规范的转移支付。另外要杜绝非规范的负担转移现象，尽量减少对基层政府搞“升级达标”活动。与此同时，国家应适当加大对乡村基础设施建设的投入，以减轻乡镇政府的负担，减轻农民的负担。为解决旧的债务，上级财政和有关部门通过转移支付或专项补助等方式给予乡镇政府必要的资金援助（包括贴息）是极为重要的。金融部门也可以考虑在适当条件下通过停息挂账、免除部分乡镇债务等方面给予支持。

4、采取种种措施内在地防止乡镇产生新的赤字和债务。

（2）推行综合预算，把乡镇的各项预算收入，各部门收入的各项行政事业性收费、乡镇收取的各项管理费、乡镇政府的自筹资金和统筹资金以及其他未纳入预算管理的财政性资金统一纳入乡镇综合财政预算管理范围，采取统一支出标准、统一核算口径、统一安排资金的方法，管好预算内外资金，解决“三权”归属问题；同时，把实施乡镇综合财政预算管理与实施县级财政综合改革、县乡财政“收入上台阶工程”和“自立工程”结合起来，提高改革的综合效益。综合财政预算管理延伸到乡级应该是规范壮大乡镇财政的重要举措。

（3）强化收入征管。乡镇政府和财税部门要全面掌握本乡镇的税源情况，将税源的阶段性普查与经常性调查形成制度，增强工作的主动性，逐步降低税收成本；建立财税部门联席会议制度，落实组织收入目标责任制，及时研究解决问题，确保财政收入全面完成和及时入库；财税部门要建立工商各税、车船税、屠宰税和农业特产税税源的分类台账，实行户籍化的动态管理。

（4）严格支出管理，确保重点支出。乡镇财政支出，首先要保证的是国家公教人员工资的全额发放。当年新增首先用于个人新增补贴部分的开支和消化工资性欠账。其次是保证国家机关运转的最低需要。然后要创造条件逐步增加社会保障、农业、科技、教育、环保等重点支出。乡镇要合理界定支出范围，大力压缩非必要性支出（如招待费等等），优化支出结构。采取财政供养人员和可用财务挂钩的办法，对财政供养人员实施总量控制。要转换乡镇目前的“以支定收”观念，实行“以收定支”。基层政府拥有的资源有限，更应该遵循谨慎财政原则。

5、转变观念，为发展乡镇经济搞好服务。

发展农村经济是乡镇财政走向良性循环的基础。乡镇企业在农村经济发展和农村财源建设中，发挥了重要的作用，但也造成了大量的乡镇“负累”。今后，乡镇政府不应该再自办乡镇企业，但可以为乡镇经济的发展创造种种便利条件（如信息技术支持、财政贴息等手段），突破经济成份的界限，放手发展个体私营经济，充分发挥其市场优势，多业并举，促进农村产业结构的转变和均衡协调发展。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！