

乡镇财政运行中负面细节微调的研究——以江苏徐州为例

刘伟, 张艳秋 (江苏徐州生物工程高职学校, 江苏徐州 221006)

摘要 对徐州乡镇财政在收入、支出、负债的运行中出现的负面细节进行研究, 结果表明, 徐州财政“两税制”后出现收入不足、支出有误和负债紊乱的事件, 2006年为缓解“三农”问题和加快和谐社会建设, 正在积极解决负面细节。目前乡镇财政上的负面细节积累过多已造成了乡镇不和谐事件的发生, 影响到小康经济的提前实现。

关键词 财政运行; 负面细节; 负债链

中图分类号 F812.8 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)19-05866-02

2006年, 江苏徐州“三农”财政问题因大市场外部竞争和内部产业剧变的共同压力, 更加显现出来。具体表现: 部分农民收入下滑、部分乡镇农业人口整体收入变慢、财政赤字积累明显、一些农业项目上还在乱收费。乡镇财政运行中的明显负面细节表现为工资欠发、赤字扩大、负债多等, 虽然当年基层财政的公共化改革有所成果, 但财政上积存的矛盾也很多, 较大的问题是资源差异明显及财政收支微调不够。

1 乡镇财政负面细节分析

1.1 农村公共产品支出范围不清 虽然村级财务组织没有独立的预算权, 但却需要大量的农村公共产品。村级财务组织现在已被视为农村公共财政的组成部分, 所以村的收支也应分离才行。随着农业税的取消, 各乡村的财政有差异, 而村的分税制却承担着过高的支出, 这使乡的公共产品供给失衡变大了。分税制后村的专项资金转移支付制度并没有起到平衡乡村财力的作用, 这是农村公共产品支出范围不清的基本情况之一。

1.2 乡财政支出的维持量不足 乡财富原始积累少, 而后起的政绩工程透支大。2006年乡财政的预算外财力不断膨胀, 甚至有的乡镇规划已到2015年的财力资源使用支配上了。目前的乡镇财政仍是打工财政, 仅仅勉强工资支出而已, 对农村发展必须的公共产品提供不够, 此外, 多数乡镇财政还存在着至少5年的债务链。目前形成乡财政困难的原因: 税源分散、机构膨胀快、工资随着物价增幅大, 财政收入对上形成集财多, 对下承载公共产品支出少。2006年仍然有60%的乡镇财政要求县财政补偿40%的资金才能运转。

1.3 支出项目的无序化 预算外的集资膨胀明显, 即制度外的财政投资造成较多的混乱。在促进当地经济增长方面, 无序支出项目的临时细分对制度外的财政还造成负债链和新三角债。

1.4 承包制的副作用 承包制是一种激励, 但它也带来了一种收入的内部再分配的副作用。乡镇政府更偏重收入的市场化运作, 有钱就办事, 无钱则不办事。承包制的弊端也逐渐表现出来了。

1.5 乡政府的过激行为 乡财政为了维护自身的利益, 多采取了机会主义的策略。当级别财政差距过大或变动时, 乡财政只有倾向于占有财政的剩余才能存在, 他们的过激行为在赤字项目上常发生。乡财政包干制对县财政分成上有利, 所以乡财政更倾向于采取逼迫方式管理某些农村经济项目。

1.6 财富存量与增量差异过大 徐州市自1999年财政分权化开始, 在财富存量不动的基础上仅对其增量进行调整。使先入者明显受到激励, 得到了更多的好处。到2000年财富增量小而存量, 乡财富分配上的差距并不明显。到2006年财政分权的改革深入化, 财富增量变大而存量变小了, 乡财政的利益变得越来越大。

1.7 征缴税收多头化 在2004年分税制改革前, 乡镇只设置1套税务系统运作, 即仅有税收收入的1套人马, 以后乡镇又有了3套税务机关, 其具体税收减免的权力反而复杂化了。乡政府有时在确定税收的收入弹性时不是取决于农村经济形势, 而取决于征税偏好的倾向。

1.8 税务项目的盲目调整 既然乡镇财政改革能给当地带来利益, 那么当地财政的利益偏好就有了很强的关系特征。随着乡村财政讨价还价的因素和策略的引入, 激增了各项目上财政承包体制的随意性, 还增加了税务项目调整规则在设计上的难度, 且税务项目运行后又带来了盲目的调整。

2 后分税制度下乡镇财政改革的新变化

2006年纳入徐州乡镇财政的非税收入分别为: 行政与事业性收费约40%; 专项收入仅10%; 罚没收入达50%。乡镇企业较为发达的郊区农村, 收入水平高, 非税收入方面对徐州乡镇财政贡献较高。但新沂、邳州等县级市, 丰、沛县的乡镇(传统农区) 财政非税收入方面较低, 过去他们对乡镇政府制度外的筹资比较敏感, 各种阻止筹资的现象明显, 这样连累到乡镇财政的非税收入的工作。有时乡镇财政非税收入人为膨胀及政绩工程加快完成等因素共同作用, 使乡镇财政改革工作临时脱离了正常的增收轨迹, 其变化的结果使农村的意外事情多了起来。

3 财政困境下支出效率的微调

3.1 及时解决乡镇收支存在明显缺口 乡财政理性支出的原则是少花钱、少办事。为了缓解多数乡镇财政压力可以合法选择集财的途径, 但要坚持乡财政理性支出的原则, 支出管理必须控制财政总额、分配效率和运作效率。总额控制指用强制手段来实现, 限制所有支出单位虽合法但不合理的申请财政资金“脱链”的机会和规模, 从支出方面解决收支不匹配的矛盾。徐州乡镇财政运行实际中总额控制偏差大是财政困境的主因。分配效率是指乡镇财政为实现其目标而对财政资源进行分配的比率, 它要求乡镇政府将财政资源及时从旧的优先项目转移到新的优先项目上。在承包制的乡镇财政管理体制中出现了财政扩大收支的缺口越来越大, 而财政分配效率却萎缩了, 则财政困境下的支出更加困难。因此不少乡镇财政并不认命于上级财政定量的配给限额, 他们上

有政策下有对策,想尽合法手段来抬高自己在新利益下的限额基数。

3.2 堵住财政资源的渗漏 乡镇财政出现困境,人们还要浪费手中有限的钱财,这种现象在乡镇财政工作中都能看见。他们一边讲提高效率,另一边又在低效运作,乡镇的许多公务员每日忙合法的集财,但财政资源渗漏的却更多,乡镇政府大都备有职工宿舍和食堂,要求职工周末值班、加班和各种应酬,过多的加班财政资源渗漏支出越来越多。乡镇中还有“四大班子”(党、政、人、协)也都融入到财政支出的构架中。这些财政资源的不合理渗漏应及时堵住。

3.3 限制上级收占下级的财政资源 乡镇财政常被认为是县财政支配的势力范围,当县财力紧缺时,就以行政管理权合法形式侵占乡镇财力,例如,制定乡镇财力分配调整或随意提高乡镇财政上交税、费用的比例和补助规模,而乡镇财政也会对非财政的村级公共收入以类同的方式处理。上级多是以筹集市场费、会议费、检查费、合作费等获得收入,目前统一要求乡管村会计帐的作法就是侵占下级财政资源的一种形式。这些问题都要加以限制。

3.4 调整财政与税务之间的关系 财政改革后,财政要理财和税务要聚财,其属性被划分出来,例如税务人员的经费标准不同于财政,他们的利益分配争执是影响支出的一方面。据徐州市财政统计整理:乡镇财政2006年给税务部门的分成款高达6亿元,占乡镇工商税收收入的32%左右。1个税所管辖多个乡的财政,形成税务之争,各个乡镇之间纳税圈的竞争激烈且重叠。因此,要调整财政与税务之间的关系。

4 徐州财政支出小康标准的微调研究

指标数据按照小康标准测定可增收入,财政的具体运行状况可分两类:一类是县级财政收支平衡;另一类是县级财政运行收不抵支财政赤字。徐州乡镇财政维持生计部分占据财政支出最大,即财政供养人员的工资支出最易受财政赤字的冲击,工资财政运行风险大,按照小康各期标准测定渐变工资支出可使财政赤字对收入的冲击最小,农业项目抵御

财政赤字风险的能力最弱,乡财政运行以甩包袱形式将财政支出压力抛给村,村的恶性循环事情就会多起来。

5 理性负债的研究

基层债务集中在乡镇和村,而乡实际承担的净债务远大于村的账面净债务。乡镇级的债权、债务多转嫁给了村的集体经济组织,这是非理性负债。如果乡镇财政负债是一种暂时的,具有周转性质的借款,这种负债为理性负债。但是据统计,2006年徐州乡镇的平均负债700万元,现阶段的财政负债已超出理性负债向非理性负债方向变化。缓解乡镇财政非理性负债有3个渠道:谋求额外的财力用于弥补财政运转收支的缺口;吸引外资;平衡乡镇财政运行。

6 结语

乡镇财政运行的负面细节增多而微调变少,这是目前的实际情况。因此要加大对乡镇财政运行的负面细节进行微调,关键是:税收收入在财政间的分配有适当的比率;重新调整以所得税为核心进行的税收分配体系;多方面调整税制从根本上解决理性的负债;实现乡镇财政的富足以事权作划分并以事权定财权;及时转移出理性负债的支付权利。

参考文献

- [1] 刘国光. 国民经济综合平衡的若干理论问题[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1981.
- [2] 刘伟, 杨云龙. 中国产业经济分析[M]. 北京: 中国国际广播出版社, 1987.
- [3] 邓大才. 试论乡村过度负债问题的根源和转嫁方式[J]. 科技导报, 2000(7): 40-43.
- [4] 林寅. 迈向21世纪的中国产业结构[M]. 北京: 首都经贸大学出版社, 1998.
- [5] 宋海林. 中国产业结构协调分析[M]. 北京: 中国财经出版社, 1997.
- [6] 朱之鑫. 循环经济为什么要加快发展[N]. 经济日报, 2004-12-20.
- [7] 江苏省地方志编纂委员会办公室. 江苏市县概况[M]. 南京: 江苏教育出版社, 1990.
- [8] 赵大生. 对外经贸概论[M]. 北京: 经济科学出版社, 1988.
- [9] 陈松男. 违约风险下数据选择权-评价与避险[J]. 中国金融, 2003, 3(2): 45-72.
- [10] 李惠国. 社会科学新方法大系-经济学的功能模拟(902)[M]. 重庆: 重庆出版社, 1994.
- [11] 李京文. 中国生产率分析前沿[M]. 北京: 社会与文献出版社, 1998.