

湖南省乡镇财政的困境及成因探析

李 晖^①

(湖南工业大学 财经学院, 湖南 株洲 412007)

摘 要: 乡镇财政处于财政收入的初端和财政支出的末端, 作为我国五级财政层级中的最基层, 一直在财政体系中发挥着重要和独特的作用。但近十多年来, 乡镇债务沉重成为全国性的问题, 中部地区尤为严重。湖南的乡镇财政陷入困境, 既有宏观性的因素, 也有基于湖南省情的特殊成因。

关键词: 乡镇财政; 乡镇债务; 困境; 特殊成因

乡镇是我国最基层的一级政府和组织单位, 数量众多, 差异巨大。乡镇的财政状况, 既决定农村公共需要的满足程度, 也决定乡镇政府的行政管理水平和能力, 关系国家基层政权的稳定和惠农政策的落实。但近年来, 乡镇财政困难已成为农村发展中面临的一个突出问题。

湖南省幅员辽阔, 乡镇数量多, 截止 2006 年末, 全省共有 2 175 个乡镇, 其中乡 1 086 个, 镇 1 089 个。湖南是农业大省, 乡镇人口所占比例高, 全省总人口 6 768 万, 其中乡村人口 4 148 万, 占 61. 3%。^[1] 乡镇财政的好坏对整个湖南财政的影响, 对全省经济和社会的稳定都举足轻重。近年来, 国家财政收入高速增长, 湖南的地方财政收入增长也较快, 2006 年全省财政总收入 893. 79 亿元, 地方财政收入 477. 93 亿元; 2007 年全省财政总收入超千亿, 达 1 119. 31 亿元, 比上年增长 25. 2%, 地方财政收入 603. 18 亿元, 比上年增长 26. 2%,^[2] 但与此同时, 作为基层的乡镇财政, 却逐渐陷入了困境, 成为影响地方社会稳定乃至政府权威的潜在因素。

一 湖南乡镇财政面临的主要问题

1 收入减少, 乡镇债务负担沉重

作为传统的农业区, 越是基层政府, 对各种税费的依赖性就越大, 而伴随着国家对农村的税费改革, 湖南省乡镇财政收入的来源发生了很大变化, 财源逐渐窘迫。农村税费改革前的 2001 年, 湖南全省乡镇财政系统组织的收入达到 62. 17 亿元, 2002 年税费改革, 取消“三提五统”并入农业税, 实际减少

乡镇收入 29. 4 亿元。2004 年降低农业税税率三个百分点, 2005 年全面取消农业税和除烟叶外的农业特产税, 乡镇财政自行组织的收入又减少了 28. 91 亿元, 当年全省乡镇财政系统组织的收入仅 33. 87 亿元, 只及 2001 年的 54. 48%。^[3] 收入减少, 但乡镇政府承担的职能并没有减少, 乡镇财政入不敷出, 背上沉重的债务包袱。湖南省财政厅的一份调查显示, 到 2003 年底, 全省赤字负债总额达到 95. 27 亿元。2004 年, 湖南乡镇负债总额 168. 19 亿元, 乡镇平均负债 678 万元。^[4] 乡镇政府负债面广, 负债规模大, 远远超过了自身的偿还能力。

2 财政困难, 乡镇财政功能弱化

乡镇财政组织的收入减少, 直接导致乡镇本级预算收入的减少, 2004 年全省乡镇本级收入 58. 37 亿元, 只及税改前乡镇最高年收入规模的 71. 40%, 一大批乡镇收入锐减, 沦为靠上级转移支付过日子的补助乡镇。2005 年全省乡镇财政收入 100 万元以下的达到 1 389 个, 比 2001 年增加 325 个, 靠上级补助维持本级支出的乡镇达到 1 386 个, 比 2001 年增加 584 个。^[3]

财政入不敷出, “寅吃卯粮”, 造成乡镇财政运行困难, 功能弱化。大批的乡镇由于资金缺口大, 难以维持正常运转, 满足不了乡镇的基本支出需要, 上级不得不把一些支出职能上收, 如教育经费、乡镇干部工资等, 许多事业站所也逐渐改为垂直管理。支出范围的不断缩小, 乡镇财政由收支管理转向农业补贴资金的发放管理, 弱化了乡镇财政的功能, 也影

^① 收稿日期: 2008-10-22

作者简介: 李 晖, 女, 湖南浏阳人, 湖南工业大学财经学院副教授, 管理学硕士, 研究方向为财税政策。

响到乡镇政府运转和乡镇范围内社会事业的发展,进而制约了农村经济的发展。

3 赤字累积,乡镇财政风险加大

乡镇负债面广、债务量大、累计时间长,财政赤字长期存在并不断累积,直接加剧了县级财政的压力,形成“倒逼效应”,蕴含着极高的地方财政风险和政府信用风险。除显性直接负债外,一些财政困难的乡镇,还存在着隐性负债或者或有负债,其数量规模难以确定。虽然我国《预算法》规定,地方各级预算应按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。在预算约束软化和管理不力,预算外、制度外财政收支大量发生,而实际的负债难以有效避免的情况下,乡镇会“被迫”相应地采取隐性负债和或有负债的形式,如以当年应付未付的各种支出拖欠、或寅吃卯粮等形式负债,从而使财政风险控制的难度进一步加大。

4 转移支付均等化不足,地区间农民收入差距大

转移支付制度是政府解决区域财力平衡方面的重要手段,只有坚持公共服务均等化方向,财力分配向基层和困难地区倾斜,才能促进区域协调发展。虽然近年来湖南经济快速发展,财政收入不断攀升,但不同区域之间并没有均衡发展,财政的转移支付调节缺位,使得不同经济水平和财政状况的地区间农民收入差距加大。“长株潭”经济区、“一点一线”地区、3+5城市群和洞庭湖区农民现金收入水平高,增长速度快;贫困地区和大湘西开发区的农民现金收入水平低,增长速度慢。2008年一季度收入水平最高的“长株潭”经济区农民人均现金收入为2480.34元,增长18.6%;收入水平最低的贫困地区农民人均现金收入仅为592.46元,增长8.3%。贫困地区农民收入的基数低,增长幅度小,与“长株潭”经济区现金收入差距在进一步扩大,收入比由2007年的3.82:1扩大到4.18:1。^[15]这说明财力配置均等化失衡加剧,财政转移支付没能充分发挥调节地区间差距的作用。

地区间经济实力和财政状况差距的加大,导致各地基层政府提供的公共服务水平的差异,阻碍了社会的均衡发展;农民收入差距的拉大,贫富悬殊加剧,又是社会不稳定的一个重要根源。这些社会问题反过来会直接影响到经济建设,影响到湖南经济的可持续发展。

二 湖南省乡镇财政困境的成因

湖南省乡镇财政陷入困境,既有经济性成因,也有体制性成因;既有客观的因素,也不可忽视“人

为”的因素。而由于我国经济、政治体制的统一性,很多属于全国性的宏观背景因素,当然,也有基于湖南省情的特殊因素。

(一) 财政方面的原因

1 财政体制不科学。乡镇财政困难虽不能全部归咎于财政体制,但财政体制难辞其咎。与五级政府层级相对应,我国建立的是五级财政管理体系,1994年的分税制改革,相对规范了中央和地方政府的财权和事权划分,但在以一个“地方政府”概念囊括省以下四级政府的情况下,要把分税制的基本规定性完全贯彻到一个五级政府的架构中去,其难度是很大的。事实上,我国省以下财政体制各地不一,有的安排了复杂易变的分享制度,有的则对县乡实行包干制,与分税制的距离都还相当大。省以下并没有形成规范的分税制财政管理体制,财权、财力层层上移,事权、支出层层下放,地方政府尤其是县乡政府缺乏主体税种,财政自给率低,主要依赖上级的转移支付,财力与支出责任的不相匹配,造成了很多地方财政尤其是乡镇财政的困难。^[16]处于五级财政底层的乡镇财政,话语权最少,可支配财力有限,事权和财权脱节,甚至成为上级政府转嫁财政危机的一个重要渠道,即使中央财政返还的部分财力也常被层层截留。一个不容回避的事实是,我国财政的困难,在不同层级的政府之间,具有明显的累进性特征,越到基层,困难越大。可以说,乡镇财政困难是分税制改革的一个负面效应。

2 预算管理不规范。我国乡镇“一级财政”自1984年建立以来,虽然已有20多年,却始终没有建立起配套的监督管理机制。一方面,公共财政理念淡薄。乡镇基层领导多年来停留在要钱、收钱、花钱的低层次财政行为上,而很少有意识、有规划地进行长远的财源建设,理财意识、理财水平偏低。另一方面,财政收支管理不规范。一些乡镇财政管理制度不健全、监督不到位、预决算流于形式。乡统筹和乡筹资等收入多游离于财政管理之外,账户乱设、票据乱开、收入不入账、坐收坐支的现象屡见不鲜;支出随意性大,一任一个规矩,一年一个比例,甚至乡长“一支笔”,拥有绝对的决定权;办事和支出不是量力而行,量入为出,而是敢花敢借,造成巨大的资金缺口。

2005年以来,湖南为规范乡镇财政收支行为,防范和化解乡镇债务风险,力推“乡财县管乡用”的财政管理模式,有效地遏制了乡镇财政新债务的增加。但是,对原来已有的债务却无力消解,而随着财

权的上收,乡镇追缴和偿还债务的积极性下降,创收动力不够,而且,乡镇债务转嫁、上移到县级财政,又加剧了县级财政的困难。

3 转移支付不完善。我国政府间的转移支付制度,是在 1994 年分税制改革后逐步建立起来的。现有财税体制遭到普遍诟病的是:主要税种中 80% 左右的收入被逐级上缴,地方财政尤其是县乡基层财政,没有自己的主体税种,主要依靠上级的转移支付,而转移支付又极不规范。具体表现在以下三个方面:

一是转移支付的规模偏小。近年来,湖南虽加大了对地方的转移支付力度,2005 年省财政对县乡的一般性转移支付资金为 58.4 亿元,比 2004 年增加 25.3 亿元,增长 76.5%,是 2000 年的 22.21 倍。但相对于地方政府实现其职能的实际需要,绝对数量依然偏少,且真正转移到乡镇级的资金更少。

二是配套性转移支付所占比重大。在对乡镇财政投入时,许多项目要求乡镇对等地增加配套资金,为了争取资金和投资,不少乡镇在财政无力承担时,被迫借钱搞配套,项目争取越多,匹配的资金也越多,结果是乡镇财政赤字不断增大。

三是财政转移支付渠道不畅。目前我国对政府间转移支付的分配方式及程序还没有成文的法律规定,为了跑资金八仙过海,各显神通,不合理现象无法杜绝;转移支付又是一条并不公开透明的渠道,加上资金的使用范围广、流经路径长,“跑冒滴漏”的现象经常发生,真正用到实处的资金大打折扣。

(二) 行政方面原因

1 乡镇财政供养人员多。总体而言,我国行政体制的改革仍然严重滞后于经济体制的改革,乡镇机构臃肿、人员冗繁问题一直存在。湖南近年虽然进行了深化乡镇机构的改革,把乡镇职能部门重组合并,成立“三办一所”(即党政综合办,经济发展办、民政劳保办和财政所);各县(市、区)的乡镇设置乡管为主的事业单位和县管为主的事业单位,其中乡管为主的设置了计划生育服务站(人口与计划生育办与之合署办公)、农业综合服务站、村镇建设站、文体卫站共 4 个事业单位,县(市、区)管为主的设置了水利管理站、动物防疫站、林业管理站共 3 个事业单位。^[7]但合并了机构,却没有精简人员,依然没有从根本上解决问题,加之每年必须接收复员军转干部等,财政供养人员有增无减,行政成本高,财政负担重。

2 乡镇政府担负职能多。我国政府间财政支出

的责任划分中,公共支出过度依赖于基层财政。乡镇作为最基层的行政机构,面对的事情千头万绪,如农业发展、兴修农田水利、道路修建养护、文教卫生事业、治安管理、安全生产、计划生育、农村救济、农村目标考核等,管的事情多,开展工作难度大。而像计划生育、信访等工作,上面有硬性的要求,具体工作中却不能实行强制措施,受到很多实际情况的困扰和规定的制约,令基层官员们非常头疼,给管理带来很大难度的同时,也使行政支出大为增加。

3 乡镇官员考核指标多。现行对干部的考核机制,往往以一些“指标”、“任务”的完成情况来考核官员的政绩。乡镇干部特别是书记和乡镇长,任期内考虑最多的,往往是怎样完成上级下达的招商引资任务和财政收入指标,以及其他各种需达到的考核要求。如为了完成财政收入任务,有的乡镇尽管收入很少,但乡镇领导为了政绩,搞数字“注水”;为了完成税收指标,获得财政返还,一些乡镇“买税”、“引税”、“垫税”空转;而对于“引税”不成功或者不够的乡镇来说,借贷似乎成了“无奈”的选择;即使近两年为了消减乡镇财政债务的“消赤减债”目标管理和考核机制,层层考核中,依然有很多的注水数字,可谓制度“逼人”造假。

这种“以上为主”的干部考核和提拔机制,还容易产生“胆子越大,提拔越快”的激励效应,变相鼓励政府主要领导人在“政绩工程”和“形象工程”方面的扩张冲动,导致“一个人的政绩,几届人的包袱”,使本来就举步维艰的乡镇财政雪上加霜。

(三) 经济方面原因

经济发展水平决定财政能力,经济发展滞后,财政收入增长乏力,这是导致乡镇财政困难的最根本原因。湖南乡镇财政困难,归根结底还是经济基础薄弱,自身“造血”功能不强。

1 农业创收功能低。湖南自然地理条件总体不佳,丘陵山区多,自然灾害频繁,人地矛盾突出,大部分地区农业基础薄弱,生产方式落后。作为传统的农业大省,乡镇基础产业以农业为主,乡镇财政收入过分依赖农业,而农业属于“弱势”产业,本身创收能力和自我积累能力低,农产品在市场上的竞争力弱,加之特色农业发展不够,农产品深加工滞后,优质特色农产品稀少,难以形成高附加值,故一直以来,湖南的农业产业水平不高。据统计,2007 年湖南省第一产业从业人员占全部从业人员的 46.6%,而第一产业增加值只占经济总量的 17.6%,近一半的劳动力只创造了 17% 的社会财富,显然,农业劳

动生产率还相当低下,农村经济严重滞后,致使乡镇财源匮乏。

2 乡镇工业基础薄弱。工业强则经济强,地方的经济实力和财源充实,离不开工业的振兴。东部沿海地区的乡镇企业较为发达,乡镇企业为县乡基层政府提供了比较可靠的税收来源。而湖南是农业大省,工业弱省,2005年全省工业占GDP的比重为34%,比全国低7.8个百分点,在中部省份也是最低水平,工业又主要分布在县、市以上的城市,乡镇的工业基础极为薄弱。湖南的乡镇企业发展相对落后,原有的乡镇集体经济,由于规模偏小,技术含量较低等原因,在优胜劣汰的市场竞争中处于弱势地位,很多处于破产关闭状态;之前公办乡镇企业的亏损,则给乡镇政府造成沉重的债务问题;而新兴的民营企业尚处于起步阶段。因此,乡镇财政的直接收入来源少,可支配财力有限,乡镇财政增收乏力。

3 城乡二元结构体制的影响。我国城乡分割的非均衡发展战略和二元经济结构,严重影响了农业的自身积累和发展。长期以来以农村积累支持工业发展,农业以极低廉的价格为工业提供了大量原料,为工业的发展做出了极大的贡献和牺牲,自身却没有形成相应的资本积累,这种弱势,使农村成了改革主要转轨成本的承担者,有限的社会经济资源迅速流向城市和发达地区。

城乡二元结构体制,也直接导致了城乡二元财

政支出结构,财税体制的分配倾向于城市,农村公共产品供给严重短缺。农村在教育、医疗卫生、社会福利、基础设施等方面远远落后于城市,而这,又直接导致就业和工商业布局等偏向于城市,地区差距和城乡差距不断扩大,农村经济得不到根本的提高,产业无法升级,乡镇财政的长期拮据状况也就无法得到根本性的改变。

参考文献:

- [1] 张雅,刘麟.湖南:发展劳务经济 促进农民增收[N].经济日报,2008-01-03.
- [2] 湖南省统计局.2007年湖南省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [2008-03-17]. <http://www.hntj.gov.cn/tjgb/ggb/2007communique.htm>.
- [3] 蔡劲松,刘开普,张向阳.湖南省乡镇财政管理改革纪实[N].中国财经报,2006-11-16.
- [4] 中部六省政府发展研究中心联合课题组.中部崛起:战略与对策[M].北京:经济科学出版社,2006:34.
- [5] 湖南省统计局.一季度湖南省大部分市州农民人均现金收入稳定增长[N].统计信息,2008-05-13.
- [6] 许生.经济增长、贫富分化与财税改革[M].北京:中国市场出版社,2008:27.
- [7] 王红玲,柏振忠.湖南、湖北两省乡镇综合配套改革比较分析[J].乡镇经济,2007(2):52.

(责任编辑:徐蓓)