# 乡镇财政理论、问题及对策

来源：网络 作者：紫陌红尘 更新时间：2024-05-19

*\"内容提要：本文在分析乡镇财政的收支定位和监管的基本理论的基础上，分析了乡镇财政收支失衡的状态及其成因，并提出了旨在从根本上解决乡镇财政负债的系列改革建议。关键词：财政职能 负债 民主监督一、乡镇财政现状及影响二、乡镇财政理论问题（一）乡镇...*

\"

内容提要：本文在分析乡镇财政的收支定位和监管的基本理论的基础上，分析了乡镇财政收支失衡的状态及其成因，并提出了旨在从根本上解决乡镇财政负债的系列改革建议。

关键词：财政职能 负债 民主监督

一、乡镇财政现状及影响

二、乡镇财政理论问题

（一）乡镇财政职能定位

建立完善的乡镇财政制度，首先应正确、合理地确定乡镇财政的职能，只有这样才能确定乡镇财政的筹资渠道。 严格地讲，政府职能的确定是财政支出体制的前提和基础。根据财政分权理论规范的要求，乡镇政府的职能是提供乡镇范围内居民和农民需求的公共品和服务，这些公共品和服务包括：①具有外部性，但收益和成本不外溢出本辖区的地方公共品，如民事纠纷处理、乡村道路、区域内防洪、灌溉、等；②外部收益或成本溢出辖区，需要与上一级政府甚至中央政府或其它辖区进行合作来提供的公共品或服务，如卫生防疫、跨乡镇的公路建设、区域水土治理、环境保护等；③具有一定规模经济、收益可排他的俱乐部物品，如医疗、文化以及其它一些社区福利项目；④基本的政府行政管理。政府特别是地方政府的一些基本职能要从公平的角度考虑。乡镇政府的职能应分为两类：第一类为乡镇政府的基本职能，这部分职能是不考虑经济发展水平和居民收入水平而必须为本地居民提供的基本公共品和服务，其目的在于使全体公民的基本权利得到保证以实现社会公平目标。这些基本职能包括：当地公共安全、部分基础教育、基本医疗服务、最低限度的乡镇行政管理等。第二类为乡镇政府的非基本职能，也可称之为扩张性职能。这些职能主要由当地经济发展水平和居民偏好所决定。它包括两个部分：一部分是指提供更高质量和水平的基本公共品和服务，例如，高水平的教学设施和教师、较好的医疗设施等；另一部分是随经济发展水平提高所要求提供的公共品和服务，如乡村道路建设、小型水利设施建设（如灌溉排水设施、防洪设施等）、小城镇或集镇基础设施建设（如下水道、路灯等）、水土治理和环境保护，这些公共品的提供可以为当地居民创造更好的生活环境和投资环境。要使乡镇政府能够很好地履行其职能就必须建立一个完善的财政体制，但财政体制安排的最主要目标之一是要保证乡镇政府所有基本职能的履行。

（二）乡镇财政收入定位。为了履行上述职能以及保证乡镇政府的正常运转，必须保证乡镇政府有较为顺畅的收入来源。一般说来，作为一级地方政府，为支撑其履行职能和支出的筹资渠道包括两大类，即自有收入和外来收入。自有收入主要有税收、收费和其他收入，外来收入主要是上级政府的转移支付和借款。对于发达地区而言，地方税收是主要的筹资渠道，而不发达地区和贫困地区则更多地依赖于外来收入，特别是上级政府的转移支付。

一是主体税收。税收收入主要满足一些基本公共品和服务的需要，如部分基础教育和医疗卫生等，以及收益对象难以确定的服务，如一般行政管理、公共安全。确定哪些税收应为乡镇收入的基本原则和前提是，乡镇范围内的主体税收应首先满足于本乡镇政府职能的履行。目前需要做的是应优化地方税税种结构，确立地方税主体税种。

二是上级财政转移支付。财政转移支付主要在乡镇主体税收收入不足以提供基本公共品和服务时，用于弥补乡镇财政的收支缺口。转移支付的首要目的，应是保证不同经济发展水平乡镇和不同收入阶层在享受基本公共服务能力方面达到均等。目前，在筹措乡镇收入时存在着十分混乱和不明晰的状况，许多应由上级转移支付解决的，却通过乡镇政府征收税费来解决。在分税制体制下，转移支付在于平衡各级政府财政能力，弥补地方政府财政缺口，提供均等化服务，优化各地区资源配置等方面发挥着巨大的作用。对于我国大多数经济不太发达的县、乡两级政府而言，要完全担负起农村公共品供给的任务是非常困难的，因此，必须在界定县、乡两级政府职能的基础上，建立中央与省级政府直接面对县、乡政府的转移支付制度。

三是收费，也称使用者费。使用者费由于不与中央税基竞争，且外溢程度低，较好地兼顾了效率和公平，因而如果政府提供的公共品和服务的受益对象能够比较明确地被确定，通过使用者费是较好的筹资渠道。收费必须考虑到中国的实际情况。由于我国农民收入水平千差万别，总体来说，收入水平低，当地的公共产品完全由收费来供给尚有一定的困难。另外一方面，使用者费征收不当可能导致乱收费现象，这已成为当前我国农民负担难以减轻的一个最主要原因。收费作为一种有效的基层政府筹资途径，关键要制定有效的制度和机制。

四是政府举债或借款 改革以来，地方政府、乡镇政府不断通过各种形式举债进行公共设施建设，相当多的支出用于资本项目支出，这种方式是通过现时的借款来为一些设施提供资金，但实际上是用将来的税收在支付。这种形式本来是一种较好的筹资方式，但我国目前政治体制的不完善使这种方式存在着十分严重的问题。

（三）乡镇财政的监管

现代财政体制以民主政治为政治制度基础，财政资金的使用应该受到更为严格和有效的人民监督。财政的基本职能是满足纳税人的公共需要。纳税人的意志体现为法律，各财政行为主体（纳税人、纳税人代表、政府）的活动和整个财政过程都置于法律约束之下，各财政行为主体之间的矛盾也以法律为依据进行裁决，纳税人代表制定法律并严格监督政府执行法律，以免政府财政行为偏离纳税人的公共目标。就地方性公共产品的选择而言，如果由上级任命的行政长官说了算，就可能发生两种偏差：一是行政执行偏差，二是行政主管偏差。地方行政长官没有受到约束的情况下决策，容易滥用职权，挥霍钱财，导致腐败。即使在动机正确的前提下，不能保证其决策的合理性和使用的效率。这就需要靠民主制度来保证，是公共产品的决策能反映大多数人的偏好，公共产品能以较有效率的方式提供，公共产品能以较合理的方式使用。具体到我国乡镇来说，乡镇人大作为农民的代表机构，代表农民对乡镇财政进行监督。

三、乡镇财政负债的成因分析

2、监管制度不健全，财政资源使用效率低。

乡镇财政内部的管理办法基本是沿袭计划经济时期的管理办法，与时代的要求很不相适应，进而形成财政负债。主要表现在两个方面：一是执行预算不严格。一级政府的财政收支应严格按预算执行，而在实际工作中，基本没按预算执行，开支随意性大，在决策过程中很少考虑财政支付能力及清偿问题，暗箱操作也非常严重。二是监督软弱无力。一级政府的财政收支应受同级人大的监督，但人大对乡镇财政的监督基本上流于形式，虽然一年一度的乡镇政府向人民代表大会报告预决算情况，但人大代表不熟悉内情，不参加审计，因而基本上每年以全票通过。乡镇人大代表制度的缺陷导致人大不能有效和充分代表农民意志，对乡镇政府的约束虚化。乡镇人大代表选举没有规范的操作程序，人大代表主要由村干部外加若干地方名流充任，而村干部的干部身份又变相地来自上级指定，这使乡镇人大代表的个人目标与农民不尽一致，难以充分代表农民意志。乡镇人大代表与村干部不分导致严重的权力关系紊乱，在平时党务政务工作中接受乡镇党委领导和政府指导的村干部，根本不敢以人大代表的身份在短暂的人代会上对乡镇领导的决定放胆议论，更不消说行使其作为人大代表的权力，所以乡镇人大权力不能得到尊重和充分行使，“地方组织法”第九条规定的乡镇人大11项职权几乎不能履行。结局是农民既不能以其公民权利，也不能以其代表权利对乡镇政府的财政行为进行有效制约。没有农民和乡镇人大的监督，财政监督实际上是走形式，其结局是政府财政行为不受约束、自定制度、自收自支，造成“三乱”。乡镇内部财务管理方面制度不严，许多乡镇财政的预决算制度、日常管理制度、监督制度都不健全，“一枝笔”作为经验推广，财务状况作为最高机密由主要领导掌握，账目混乱，滋生腐败。预算外资金游离于财政管理监督之外，且管理混乱。

3、乡镇机构臃肿是乡镇财政负债的重要因素。

尽管国家强调要精简机构，但乡镇机构臃肿、人浮于事的现象并不见减轻。加之近些年中央和各省市出台了幅度极大的职工增资和提高社会保障水平的政策，并对各级财政安排的农科教、公检法、计划生育、基层宣传文化的支出，提出了明确要求，乡镇财政支出增幅超过支付能力，形成乡镇财政负债。

四、 解决乡镇财政问题的对策

1、合理界定乡镇事权财权，使之责权利相称。改革的经验证明，集权型政府体制下实行分税制改革，成了上级政府聚敛财力、转嫁负担的手段。纠正这种状况的可行办法是以法律手段划分并规范政府间的权责利关系。可以设想把乡镇财政的内容分三级：凡是具有全国性意义的支出如义务教育，由全国人大规定，中央政府统一支付；凡是地方性的公共支出如道路交通，由地方人大规定，地方政府统一支付，凡是上级行政部门规定或交办的事务，财力由该部门或上级政府跟随；凡是乡镇范围的事务，由乡镇人大规定，乡镇政府操作税费收支。在转移支付目标确定后，似应建立一种以一般性转移支付为重点，以有条件转移支付相配合，以特殊转移支付作为补充的复合形态。由于县、乡两级财政缺口巨大，公共品提供极不均等，转移支付一方面平衡财政收入，另一方面均等各县、乡的公共品提供，所以应该建立以一般性转移支付为重点的模式。有条件转移支付和特殊转移支付可作为中央与省调控县、乡社会发展，解决特殊情况的工具。逐步完善过渡期转移支付办法。利用公式分配转移支付资金，舍弃“基数法”，是国际上的通行做法，也是我国的必然选择。从乡镇政府债务形成的原因不难看出，乡镇政府债务中，一些是由于执行和落实中央有关政策，而中央没有给予乡镇应有的财政支持，乡镇政府不得已只好自己先想办法筹资解决而形成的。有些是因为地方经济发展和社会公益事业发展需要而形成的。这其中，又有一些是由于中央和乡镇政府在公共品供给职能上，乡镇政府承担了本应由中央政府承担的职能而形成的。因此，本文认为可以从以下几个方面对乡镇债务进行处理和消化：第一，实行乡镇债务专项管理。第二，分步、逐项，先易后难消化乡镇债务。许多乡镇抱着等着看的态度，望着中央、省市剥离其所有债务，影响了债务的消化。中央，省市应该根据债务形成的责任，各自承担相应的债务和消化的责任，并健全相应的转移支付制度，明确各个乡镇的债务责任，稳定其对乡镇债务的预期。

2、加强监管，抑制腐败和提高财政资源的利用效率。优化财政支出结构，加强支出管理，提高乡镇财政资金使用效益，是防止财政支出膨胀，提高财政支出质量的重要保证。

（1）民主理财，加强农民和乡镇人大的监督，把财政建立在法治和民主的基础上。由于民主化进程滞后，导致乡镇财政行为不受约束和混乱，乡镇财政体制实质上还是停留在计划经济时代的集权财政，严重滞后于农村市场经济的发展要求。解决这一矛盾的基本途径是把财政体制改革进行到底，确立以农民民主权利为基础的乡镇财政体制：给予农民比较充分的政治民主权利，这是农民成为市场经济主体的要求和保障。在这个基础上切实加强基层政权的民主化进程。在当前，应该加强乡镇人大建设，使人大代表成为真正的民意代表，使乡镇人大真正获得的各项权力，乡镇人大对乡镇政府财政行为的约束。人代会制度应当放开普选，选取出真正能够代表农民群众利益、懂财政财经业务善于又敢于对违法违纪的不正之风进行抵制的好代表，才能真正做好审批和监督工作。

（2）规范预算制度和财政收支监管制度，一定要强化上级对下级的专业检查加强上级部门监督。

一、实行公示、招标和引入竞争机制，提高公共品供给的效率。

提高乡镇财政资源的使用效率，应成为乡镇财政制度建设和运行的重要目标之一。第一，对关系到大多数居民利益的重大公共品建设项目，实行事前公示制度。第二，实行公开招标和引入竞争机制。在有限的财政规模下，实行公开招标和引入竞争机制，是降低公共品生产成本，提高财政资源使用效率的有效途径。因此，乡镇公共品建设项目，无论大小都应该实行公开向社会招标和引入竞争机制。

二、加强财政管理，严格执行预算。当前应综合运用零户统管、集中支付和工资统发、收支两条线等财政收支管理手段，按量财办事、综合平衡的原则，对乡镇财政实现收入统揽、预算统编、国库统付、采购统办和财务统管。同时严格执行财政预算。不在预算内的必须经乡镇人大通过才能支出，对支出加大监督力度，增加财政支出的透明度，特别是对各种基建支出，必须进行严格监管，堵塞漏洞，充分发挥财政支出效益。

3、精简机构和人员;

提高乡镇财\" 政能力有两个途径：一个途径是提高乡镇经济规模总量，从而通过经济规模的扩张实现财政收入规模的扩大。另一个途径是精简乡镇政府机构和人员，节省行政费用开支。对于经济欠发达和不发达地区来说，提高经济规模总量是扩大乡镇财政收入规模的基础和慢变量，需要有一个较长的过程。精简机构和人员可以在财政收入不变或者缓慢增长的情况下，获得提高财政能力的效果。济规模，实现在相同政府机构规模不变或略有增加情况下的财政规模扩大，降低财政运营成本。1.推进乡镇区划调整和机构改革。同时科学合理地确定乡镇内设机构和人员编制，利用区划调整的机遇对乡镇机构进行改革，消除机构臃肿、人浮于事的现象，提高工作效率，减轻财政负担。

4、采取措施，强化领导责任，逐步消化债务包袱。

建立和健全乡镇政府和党委领导为第一责任人的财政目标管理责任制。长期以来，我国对乡镇负责人缺少必要的财政监督和审计，致使乡镇财源经营管理不善，长期亏损，负债累累，运营无效益。干部离任审计、任内审计不健全，干部政绩考核、调动、晋级与财政工作未挂钩，不少乡镇负责人任内少绩多债，离任无过无责。负责人过了一任又一任，赤字与债务却越来越多。针对这种现状，要建立和健全乡镇政府和党委首长为第一责任人的财政目标管理责任制。要把消赤减债和财政收支管理作为衡量乡镇工作的主要指标，作为考核乡镇负责人及所属部门负责人业绩的一项重要内容；建立和健全对乡镇负责人的在任年度审计和离任审计，未完成财政工作任务者，不得评优、调动和晋职，要促使其为官一任，权债两清。面对目前较多的财政债务，乡镇主要领导应当积极采取切实有效的措施，在一定时限内不断地消化现有的赤字和将债务减少到最低限度，乃至最终消除。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn