

# 乡财县管的利弊分析及完善建议

陈自雄 伍成志

(湖北武穴市会计局 湖北武穴 430054 武穴市中小企业担保公司 湖北武穴 430054)

**【摘要】**乡财县管是一种管理方式上的改革尝试,在实施的过程中利弊共存。本文结合实施乡财县管的利弊分析,提出了进一步完善改革的对策建议。

**【关键词】**县乡财政改革 乡财县管 财政职能

## 一、实施乡财县管的积极作用

1. 深化了公共财政支出改革。实行乡财县管,统一管理和核算乡镇财政资金,统一支出定额标准,统一财务核算制度,规范乡镇政府采购行为,完善乡镇预算编制管理等,丰富了县(市)级公共财政支出改革的内容,同时也是公共财政支出改革在乡镇的延伸和深化。

2. 促进了依法组织财政收入。乡财县管有利于从源头上遏制乱收费、乱摊派,规范涉农收费,巩固税费改革的成果。通过账户和票据管理,严格实行票款同行,有效防止截留税款,确保税款的及时足额入库。

3. 强化了乡镇财政财务管理。实施乡财县管改革,规范了乡镇收支行为,增强了乡镇理财的透明度。县(市)财政部门参与乡镇财政资金的全过程管理和监督,加大了对乡镇财政财务的管理和指导力度。

4. 保障了人员工资按时发放。实施乡财县管改革前,其他支出挤占工资的现象比较普遍,导致大量人员工资欠发。改革后,按照“先必保支出、必要支出,后一般支出、专项支出”的顺序合理安排支出,并通过加强资金调度,优先保障了乡镇人员工资的正常发放,维护了社会稳定。与此同时,实行乡财县管后,加强对财政供给人员的管理,严格控制财政供给人员,清退不在编人员并停止其经费供给,减轻了乡镇财政负担。

5. 控制了乡镇不良债务的发生。改革后,乡镇理财观念、理财方式发生转变,财务管理得以加强,有效地控制了由于搞“形象工程”、“政绩工程”等而带来的新增债务,乡镇债务沉重、债务规模居高不下的局面得到改观,从而为缓解乡镇财政困难创造了条件。

## 二、实施乡财县管的主要弊端

1. 影响了乡镇组织收入和当家理财的积极性。实行乡财县管后,一些困难乡镇难免会认为收支缺口由县(市)财政负责“兜底”,不必再为财力不足而担心,其财政增收的积极性势必降低,而一些富裕乡镇可能担心其财政收入增量或自身节余财力将被县(市)财政调度用于搞平衡,从而影响其培植财源、增加财政收入的积极性。

2. 造成乡镇历史债务难以消化。实行乡财县管,只对乡

镇债务起了“刹车”的作用,真正“消肿”却非常难。以鄂东某县为例,全县11个乡镇,历史债务高达3 700万元。推行乡财县管后,人员工资和公用经费都实行直达,乡镇再无财力来消化这部分债务。

3. 增加了县(市)级财政风险。实行乡财县管后,乡镇政府可能会想方设法甩掉其债务包袱,借口债务已由县(市)财政接管、自己无权负责来摆脱有关债务纠纷,从而使县(市)级财政陷入乡镇债务纠纷的困扰中,加大了县(市)级财政风险。

4. 改革的成本加大,手续繁杂。由于实行统收统支、统购统管,加大了县乡之间的财务会计工作量,从而加大了办公成本,特别是一些偏远乡镇更为明显。同时,由于财务运作规程的细化,资金传递和审核环节增多,手续更为复杂。

5. 管理体制和财政职能亟待理顺。实行乡财县管后,乡镇财政归属财政部门直管还是属于乡镇直属事业单位,模式不尽相同。如湖北省在推行乡镇综合配套改革后,不少乡镇财政所“三权”全部下放乡镇政府,接受乡镇领导。这样一来,虽然乡镇政府的理财职能得到了增强,但是乡镇财政监督职能难以真正落实,县(市)财政部门布置的工作不能落实到位,缺乏管理制约手段。此外,在实施“乡财县管乡用”改革和全面取消农业税后,如果乡镇财政所的职能没有一个清晰的定位,将难免造成基层财政所人员的思想波动,乡镇财政队伍将难以稳定。

## 三、完善乡财县管财政管理方式的对策建议

1. 科学界定县乡政府的事权和支出责任,从体制上保障乡镇基本支出的需要。

(1)科学界定县乡政府事权。根据各地经济社会发展的实际情况,进一步明确县乡政府管理社会经济事务的职责范围。县(市)政府不得把应承担的事权转嫁给乡镇政府,必要的事权调整,必须配备相应的财力。乡镇政府不该管、管不了的事务,应纳入上级政府的事权范围,逐步将乡镇政府的主要职能转变到加强社会管理和提供公共服务上来。

(2)合理划分县乡政府支出责任。凡属县(市)政府事权、应由县(市)承担的支出,县(市)级财政要全额保障经费,不得以任何形式转嫁给乡镇;县(市)委托乡镇承办的事务,也要足

# 企业R&D预算管理的问卷调查与分析

尚宏阳

(中南大学商学院 长沙 410083)

**【摘要】** 为了解我国企业R&D预算管理的现状,我们进行了一次问卷调查。根据问卷调查情况及其统计结果,本文就企业R&D预算编制方法及其适用性、预算编制的信息化管理、预算编制的组织以及预算的调整等方面进行了分析,由此揭示了我国企业目前R&D预算中存在的主要问题,并提出了解决问题的建议。

**【关键词】** R&D 预算管理 问卷调查

为了更加全面地了解我国企业研究与开发(R&D)预算管理的情况,我们进行了一次问卷调查,通过本调查旨在了解R&D人员及相关管理人员对我国企业R&D预算管理现状的看法,以期找出我国企业当前在R&D预算管理领域存在的主要问题,为增强我国企业R&D竞争力,完善我国企业R&D预算管理体系提供第一手资料。

## 一、问题的提出及调查问卷设计

R&D人员及相关管理人员是企业R&D预算管理情况的主要知情者,我们拟通过对他们进行意见征询、调查,得到下

额安排经费;对不应由集体承担和农民负担的公共支出,应逐步纳入县乡财政支出范围。

(3)不断优化县乡财政支出结构。县乡财政要按照建立公共财政框架的要求,调整支出结构,增加农村基础设施建设和社会事业的投入,为农村提供更多的公共产品和服务。县乡财政支出要优先保证财政供给人员工资发放、政权运转和义务教育等支出。

**2. 建立激励与约束机制,促进乡镇财政财力增长和规范收支行为。**

(1)完善对县乡的奖励和补助政策。充分发挥“三奖一补”的政策作用,对积极缩小县乡政府财力缺口、大力精简县乡机构和人员、有效缓解县乡财政困难的县(市)和乡镇,给予一定的奖励和补助。建立县(市)对乡镇规范的转移支付制度,加大对困难乡镇的倾斜力度,尽可能增加乡镇可用财力。

(2)建立乡镇财力保障及激励约束机制。对实施“乡财县管乡用”的乡镇,县(市)财政要通过“以奖代补”的形式加大支持力度,确保乡镇基本运转。对财力增长较快的、公用经费节约较多的、化解财政债务积极的乡镇给予奖励。对公用经费超支的、新增债务的、违反乡财县管财政收支管理规定的乡镇要进行制约。

**3. 理顺乡镇财政所管理体制,转变乡镇财政职能。**

(1)适应乡财县管改革的需要,理顺管理体制。首先,要重申乡镇财政所人事由县(市)财政部门垂直管理的规定,稳定

面几类问题的答案:企业是否进行R&D预算管理、R&D预算编制信息的管理情况、R&D预算的编制方法及参与主体情况、R&D预算制度的严格程度、R&D预算的控制及调整情况等。基于此,调查问卷设计了相关问题共43个,调查问题按照回答方式分为是非题、程度评价和多项选择三种类型。

2007年3~5月间,我们对全国范围内230家大中型企业进行了问卷调查,调查的主要对象是熟悉情况的R&D人员及相关管理人员,采取发送电子邮件或纸质问卷两种形式进行调查。本次调查共收回调查问卷107份,回复率为46.5%,其中有

乡镇财政所人员,为乡财县管改革提供组织保障。其次,在各级财政内部,要充分发挥农村财政管理机构的职能作用,加强对财政所的工作指导。各级农村财政管理机构,作为指导和服务乡镇财政工作的办事机构,要切实履行工作职责,真正起到上级财政部门与基层的纽带和桥梁作用。

(2)明确乡镇财政所的职能定位,推进职能转变。乡镇财政所要集中精力做好乡财县管改革的收支结算和对账、报账工作,做好惠农政策补贴的发放与管理工作,做好“村级双代管”工作,以及履行好其他各项工作职责。乡镇财政所的主要职责是负责承担乡镇财政财务管理、农村经营管理和零户统管、农民负担监管等工作。

具体工作是乡镇财政收支管理,包括乡镇政府预(决)算编制、税收收入监管、非税收入征管、农村合作医疗基金征管、农村社会养老保险征管、易涝地区农业排涝水费征管、财政转移支付资金和专项资金监管、各项财政补贴(补偿)资金发放和监管、乡镇公益服务资金的投放和兑现管理等;农业综合开发等有偿资金的投放和回收管理;乡镇财务管理,包括乡镇行政事业单位财务监管、乡镇国有资产管理 and 乡镇政府债务管理;村级财务的受托管理,包括村级资金、账务的代管和服务,农村集体资产和债务的监管等;农民负担监管,包括政策宣传、负担项目审核和分解落实、涉农收费监管等;农村土地承包经营管理和纠纷仲裁;乡镇行政事业单位的零户统管和财政与编制政务公开管理等。○