西部乡镇财政发展存在的问题与出路

西安财经学院　李社宁

一、西部乡镇财政发展面临困境的原因

造成西部乡镇财政困难的原因有很多，但主要体现在以下几个方面：

(一)西部乡镇财政收入减少的原因

1.西部乡镇的经济基础普遍薄弱。西部农村产业结构单一,商品化农业规模小,应对市场冲击的能力比较弱。财政收入构成以农业税为主,缺乏支柱税源,工商税收占乡镇财政收入比重很小,财政收入增长潜力有限。

2.国家农业税收政策调整对西部产生了很大影响。自从对烟叶以外的农业特产品不再征收农业特产税以后,许多主要依靠农业特产税的乡镇的财政收入锐减。而且,随着农业税税率的逐步降低并最终在五年内取消农业税,乡镇财政将逐渐失去原来的基本收入来源。

3.财政体制改革的影响。分税制实行以后,留给地方的都是一些小税种。这些税种税源零散,结构复杂,征管成本高,难度大,数额小,增长潜力有限。由于征管体制不健全,农业税新的“空挂”不断增加,隐藏着大量“上清下不清”的问题,税费尾欠连年存在,从而影响财政收入的质量。

4.国库制度不健全,虚收虚支,造成“空转”。根据我国《预算法》,县级以上政权实行“一级政府一级财政”,同时设立“一级国库”。而对于乡镇是否设立国库,《预算法》则作了较灵活的规定。目前,我国已有三分之二的乡镇设立了国库,从实际情况看,乡镇设立国库弊端较多,许多乡镇财政所为了完成上级下达的收入任务,不同程度地存在虚列收支的“空转”现象。

(二)西部乡镇财政支出增加的原因

财政供养人数的快速增加是乡镇财政支出增加的第一大原因。我国现有乡镇三万多个,机构改革后,行政人员总数均有不同程度的减少,但财政供养人数却大幅度增加。西部地区属经济文化落后区域,人们的社会观念和职业意识相对淡薄,在就业选择上较为保守,吃财政饭成为第一选择。一方面,机构改革产生的一部分人员层层分流,乡镇政府成了“兜底者”;另一方面,趁事业机构改革之机,行政编制挤占事业编制的现象不断发生,造成了财政供养人数的大幅增加。

落实政策等刚性任务不断增多是乡镇财政支出增加的第二大原因。政策性调资及各类名目繁多的支出,造成乡镇事权在不断增加;财政支出政策上的政出多门,加剧了事权与财权的不统一,增加了乡镇财政的支出压力,如达标升级活动和“一票否决”的工作增多,迫使乡镇超财力办事。另外,检查评比活动多也造成乡镇公务性财政支出(诸如各种会议费、电话费、报刊征订费、检查验收费、接待应酬费等)增长加快。

转型期财政工作范围调整是乡镇财政支出增加的第三大原因。随着公共财政体制的建立和完善,乡镇财政资金的投入重点也必然转移到农村基础设施、农村教育、公共卫生、社会保障、交通通讯等建设上来。但由于西部经济发展落后,因而农村公共产品、公共服务的提供仍主要依靠国家财政投入。在省、市、县三级财力都很紧张的情况下,乡镇财政面临的支出压力会越来越大。

债务问题是导致乡镇财政支出增加的第四大原因。据了解,乡镇债务的形成受许多方面因素的影响,如政府急欲发展经济,借贷办企业、建基地而效益不佳,欠下一堆烂账;有些乡镇“普九”达标搞硬件建设,超财力办事;一些乡镇为保运转、弥补支出缺口、支付银行贷款利息等而致使新债不断发生等。近年来,乡镇财政处在旧债难消、新债又增的恶性循环之中。

(三)西部乡镇政府管理成本提高的原因

政府管理成本又称为行政成本，是指政府行使职能所付出的经济代价。

导致政府管理成本提高的原因大致可以归为三类：首先是经济因素,包括经济发展水平、经济管理体制、物价水平、征税能力以及政府的干预政策等。一般而言，经济发展水平越高、经济管理体制越集权、物价水平越高、征税能力越强、政府干预越多,财政支出规模也会越大。其次是政治因素,包括政局的稳定性、行政效率等。如果一国政局不稳,出现内乱、战争等突发事件,财政支出规模必然会超常规扩张。同样,如果一国的行政机构臃肿、人浮于事、相互扯皮、效率低下,则必然导致经费开支增加。再次是社会因素,主要是人口状况。人口增加,相应的教育、医疗保健、交通、住房、治安等方面的需求就会增加,财政支出的压力也会增大;人口老龄化导致社会保障支出和其他社会福利支出的增加。

具体来说，西部地区政府面临的困难比东部地区政府面临的大,诸如经济发展与环境保护的冲突、社会发展与民族稳定的冲突、现代文明与传统习俗的冲突、资源开发与资源利益关系的冲突等等。随着西部大开发的逐步深入,各种复杂的利益关系必将不断出现,乡镇政府的管理成本还将不断提高。

二、西部乡镇财政走出困境的基本设想

笔者认为,应从以下几个方面着手：

(一)明确定位乡镇财政

乡镇财政是我国最基层的一级财政，无论是西部还是东

运用财务比率的多元差别分析 预测企业的财务困境

山东大学管理学院 王佳声

在经济全球化趋势下,企业面临着前所未有的竞争压力,随时都有可能陷入财务困境。此时,建立企业财务风险监测与危机预警机制就显得尤为必要。基于此,本文试图通过对我国资本市场的实证研究,运用财务比率的多元判别分析建立数学模型,以期达到预测企业财务困境的目的。

最早运用财务比率的多元判别分析预测企业财务困境的是美国纽约大学教授爱德华·阿尔特曼。他建立了著名的Z-SCORE模型。Z-SCORE模型在预测企业破产方面有很高的准确度,但也存在着局限性,因为其所考察的企业全部为制造业企业。另外,研究应该扩展到资产规模较小的企业和分散的实体,因为它们破产的可能性远远大于大型企业。尽管如此,Z-SCORE模型已被广泛应用于商业信用评估、内部控制过程和投资评价等,用于在理论上解决有效投资组合选择的问题。

一、引入多元判别分析

单变量分析,其重点都放在即将发生问题的单个信号上。在这种情况下,比率分析对于整体的解释就值得怀疑并存在潜在的混乱。例如,若一个企业的盈利能力和偿付能力都很有限,就会被认为存在潜在的破产可能。然而,如果企业的资金流动性很强,情况也许就没那么严重了。因此,对于研究的适当扩展应该是将几个衡量标准合并到一个有意义的可用来预测的模型中。如此一来,多元判别分析(MDA)自然就被认为是较为合适的统计分析技术。MDA在处理分类问题时具有同时分析整个变量轮廓的潜力,而不是连续地分析单个特征值。可以说,MDA是非常适合企业财务困境分析的技术。

二、选取财务指标

Altman采用主变量分析技术选定了五个财务比率来构建模型,使模型从资产规模、获利能力、财务结构、偿债能力和资产利用效率等方面综合反映了企业的财务状况,推动了对财务预警的研究。本文依然选用这些财务指标来考察我国股市Z-SCORE模型中的判别系数。

$$Z=aX_1+bX_2+cX_3+dX_4+eX_5$$

部乡镇财政,其准确定位对巩固基层政权、发展地方经济都具有十分重要的意义。对于现行乡镇财政体制存在的弊端,要从有利于规范县乡财政分配关系、有利于调动各级政府理财的积极性、有利于为农村经济建设提供稳定的资金来源、有利于把乡镇财政建设成职能齐全的一级实体财政等角度出发,狠抓职能转变与体制创新。

(二)确立乡镇公共财政模式

1.统一财政管理。要按照"一级财政一级预算"的要求,统筹政府财力,建立独立、完善的乡镇财政预算体系,把城建、治安、计划生育等各个部门取得的罚没收入和行政性收费全额纳入财政管理。

2.推行全面预算。要树立集中理财的观念,全面推行部门预算、政府采购制度和国库集中收付制度改革。通过规范部门预算、政府采购预算和社会保障预算的编制程序,细化编制内容,接受人民监督,实行财会集中核算,使财政预算分配趋于透明,政府消费趋于规范。

3.精简政府机构。要按照"小政府、大社会"和"队伍精干、服务优质"的要求,结合机构改革,大力压缩财政供给编制,并在相当长时期内使乡镇党政机关及下属部门人员编制总数保持稳定,从而缩减人头经费和行政管理经费。

4.调整职能范围。要根据公共财政的基本职能,大力调整乡镇财政的供给范围和支出结构,逐步增加对公益性基础设施建设、社会化服务体系建设、社会保障及农业、教育、科技等方面的投入,优化经济发展环境。同时,要逐步创造条件,将应由社会和市场承担投入责任的非公益性事业划出财政供给的范围。

(三)改革乡镇政治体制

1.撤乡并镇。由于历史和地域原因,西部乡镇规模普遍偏小,建国以来经历了多次撤并和分离,从总的趋势看,撤乡并镇是主流。但简单地撤乡并镇或者仓促建镇都会产生不利影响。因此,应根据经济发展需要,将条件成熟的单个乡改为镇或几个乡合并成镇,整合行政资源,强化民主监督机制,为发展西部经济服务。

2.合村整乡。西部乡镇政府职能弱化的表现之一就是失去了对村民自治组织的有效控制,有些乡镇政府对所属村不愿管、不能管甚至不敢管。从目前的情况来看,村级财务公开依靠村民自治组织的力量很难实现,而必须借助乡镇政府的行政力量,才能有效规范村级财务行为。同时,应从行政管理上理顺乡村两级关系,以经济利益关系为基础,逐步建立大行政村,整合乡村财务关系,实现乡村财政管理责权利的统一,充分调动乡村抓发展、抓改革的积极性与创造性。

3.乡村共议。民生无小事,民主是关键,和谐社会首先是一个公开、透明的社会。应当建立起完善的乡村共议机制,改革乡镇人民代表大会制度,围绕乡镇预算管理,赋予乡镇人大更多的职权。