

甘肃瓜州县乡镇财政负债的成因与对策探讨

The Exploration of the Causes and Countermeasures of Township Financial Liabilities in Guazhou County Gansu Province

王彦平 苏晓玲

WANG Yan-ping SU Xiao-ling

兰州财经大学 兰州 730000

Lanzhou University of Finance and Economics,
Lanzhou 730000, China

作者简介: 王彦平(1978年10月-)男,汉族,甘肃武都人,兰州财经大学,讲师,从事财税理论与政策研究。

【摘要】近年来,我国乡镇负债一直是制约基层政府发展的重要问题,是基层治理不可逾越的话题。尤其是在我国一些边远的省份,像经济落后的甘肃地区,财政困难成为制约乡镇经济发展的瓶颈,资金缺乏让各项事业的开展受到各种不同程度的影响。本文从甘肃省瓜州县乡镇财政负债的现状出发,分析了乡镇财政负债的原因,并提出了相关对策建议。

【Abstract】In recent years, the township debt has always been an important problem that restricts the development of the grass-roots government, and it is an insurmountable topic for grass-roots governance. Especially in some remote provinces of our country, for example, the economically backward areas of Gansu, financial difficulties have become the bottleneck restricting the economic development of villages and towns, and the lack of funds has caused various undertakings to be affected in various degrees. Starting from the current situation of the township of Guazhou County of Gansu Province financial liabilities, the paper analyzes the reason of financial debt of villages and towns, and puts forward some countermeasures and suggestions.

【关键词】乡镇财政;负债;成因;对策

【Keywords】township finance; liabilities; causes; countermeasures

1 引言

乡镇财政负债是基层工作最大的制约因素。据有关调查获知,目前全国乡镇负债总额已达到15万亿元,负债率远远高于上级各级政府。在欠发达地区,乡镇负债的现象尤为突出,如不能妥善解决,直接影响着基层稳定和发展。

2 瓜州县乡镇财政负债的现状

2.1 瓜州县的基本概况

瓜州县地处甘肃西部的河西地区,是西北重要的交通枢纽,古往今来的商贾重镇。

全县辖有5镇10乡,86个行政村,总人口是14.89万,居住着汉族、回族、蒙族、藏族等21个民族,是一个地广人稀,资源丰富的农牧业县。耕地草场面积大,适宜多种农作物生长,拥有中国“蜜瓜之乡”和“锁阳之乡”的美誉。

但是,该地区农村经济落后、工业基础薄弱,仍然是农业经济占主体,产业结构单一,农业劳动生产率低,农产品没有形成高附加值、高税利的农产品生产、加工系列,造成乡镇政府税源不足。农业税取消后,乡镇财政尤为紧张。

2.2 瓜州县乡镇财政负债的情况

由于瓜州县各乡镇的地理环境、自然资源以及产业结构各不相同,致使各乡镇资产负债结构差异较大。在此列举四个特点较为显著镇的主要财政负债情况:

①柳园镇地域广阔,有丰富的矿产资源,矿产和货物运输成为当地城镇居民主要经济收入。

柳园镇无耕地但矿产丰富的特殊性质使其财政收入多并且财政负债也多的现象。柳园镇的财政负债主要是因为道路交通、服务区、工业园区等方面的建设和扩建。

②西湖乡自然条件独特,形成了棉花、蜜瓜、畜牧养殖三大支柱产业,西湖乡农民人均纯收入居全县之首。

西湖乡是瓜州县的富裕之乡,其基础设施完善,第一产业已经稳固并且正着力发展第二、三产业,其资产负债数基本稳定。西湖乡的负债主要是土地改良及招商引资的硬件配备等方面。

③瓜州乡是典型的农业乡,其财政收入主要来源于传统农业和非公经济,瓜州乡每年的负债·占全年资产收入的比例很小。

因此瓜州乡进一步改善基础设施可为全县的招商引资和经济发展创造更好的内外部环境。由此可见,该乡的乡镇财政负债主要在于基础设施的扩建等方面,并且是一个合理运用财政负债积极意义的小康之乡的典范。

④广至藏族乡是位于瓜州县西南部2007年才成立的小乡镇,该乡主要依靠政府的支持项目以及藏族同胞的传统产业进行资产积累。

2011年广至藏族乡的负债年末数突然大幅度增加，主要是因为该乡在当年进行了第三期的土地改良、继续完善村道路、完善村小学硬件配备等基础建设项目。2010-2013年瓜州县全部乡镇资产与负债合计见表1：

由表1、图1可以看出，2010年至2013年间，瓜州县乡镇总体资产负债率呈现下降趋势，表明该县的资产负债情况正在改善，财务结构正在优化。这个结果与近年来该县大力实施国家控制地方债务等政策、积极消化往年负债等方面所做出的努力是分不开的。

表1 2010-2013年瓜州县全部乡镇资产负债率表

| 年份 | 2010年 | 2011年 | 2012年 | 2013年 |
|-------|------------|------------|------------|------------|
| 资产合计 | 82,720,546 | 78,372,886 | 81,494,023 | 89,342,304 |
| 负债合计 | 26,887,483 | 32,932,900 | 28,374,610 | 25,954,272 |
| 资产负债率 | 32.48% | 42.02% | 34.82% | 29.05% |



图1 2010年—2013年瓜州县全部乡镇资产负债率变化图
(数据来源：瓜州县政府部门网站)

3 乡镇财政负债的成因分析

从瓜州县乡镇财政负债的现象分析可知，导致该县乡镇负债居高不下的原因如下：

3.1 机构庞大，吃“皇粮”人多

瓜州县各乡镇经过机构改革，精简了机构，缩编了人员，但由于多方原因，精简下来的人员并没有完全脱岗，而是以“病退”或“内退”的形式，仍靠财政供养，加之刚性支出逐年增加，财政并未减负。

尽管我国进行多次机构改革，但成效甚微，个别地方政府依然存在着“膨胀——精简——膨胀”的“帕金森定律”，各级政府都存在超编现象，尤以县、乡两级最为突出，其中最严重的是乡镇政府超编。剖析其成因，主要有以下几点：

一，准入门槛低，程序不规范，个别主要负责人的同意，就可以进入政府机关；二是农村生产力低下，就业渠道不宽，就业观念陈旧，人们普遍认为解决就业问题的途径就是进入政府机关；三是各级政府部门强调职能部门的对口衔接，因而乡镇在机构设置上“小而全”；四是传统思想的根深蒂固，“学而优则仕”、“官本位”思想在本地区普遍盛行。

3.2 国家农村义务教育投入不足

多年来，瓜州县的农村义务教育的投入主要有以下几点：

①在农村义务教育投入方面乡镇财政承担了主要责任。

农村义务教育投入的资金来源是多头的，主要是中小学杂费、农村教育费附加和教育集资。在甘肃省农村义务教育的投入中，由乡镇财政负担的部分高达78%，剩余部分中的11%左右由省财政负担，而县财政只负担了9%左右，其中瓜州县情况尤为突出，有的乡镇在根本不能保证教育经费的情况下，最后无奈的选择是贷款办教育。

②落实“普九”政策的基建费致使负债。在实现西部地区“两基”（一是基本普及九年义务；二是基本扫除青壮年文盲）目标和改善教育办学条件的达标验收时，瓜州县的很多学校就通过扩大收费、强行集资、任意举债等方法来实现达标。为了达标，学校通过让工程方垫资或借贷等形式筹资建校，县、乡财政没有多余资金用于偿债，致使巨额债务沉淀。

3.3 县乡两级的财权和事权分配不合理

自从分税制改革以来，地方财政赤字严重，财力上移，事权下移，乡镇财力减弱承担的责任却越来越大，严重违背了事权与财权相统一的公共财政设计原则，制约了基层财政功能的发挥要求。由于乡镇政府自身财政有限，而需要其提供的公共物品颇多，如本地区的义务教育、基础设施、行政管理、社会治安、环境保护、水利、电力等。在这种情况下，分税制就直接导致了乡镇财政困难的结果。

3.4 乡镇财政管理办法落后

乡镇财政内部的管理办法落后，早已不能适应新时期工作的要求，进而形成财政负债。主要表现在以下两方面：

(1) 执行预算不严格。在实际工作中，一级政府的财政收支状况并未按预算进行，在决策过程中，对财政支付能力和清偿问题不够重视，收支随意性大，存在暗箱操作。

(2) 监督软弱无力。对于同级政府每年的预算报告，人大代表们不熟悉，不知情，不参加审计，对其监督也往往是走过场，流于形式，每次全票通过。

4 完善乡镇财政负债的对策

乡镇财政负债成因复杂，因而多种解决办法要同时进行。我们应以开源节流为总原则，多种措施同时进行的方法完善乡镇财政负债。

4.1 推进乡镇区划调整和机构改革

如果将乡镇区划科学调整到最佳规模，乡镇数将减少过半。因此各地应立足当地的实际情况进行乡镇区划调整。合理确定内设机构和人员编制，精兵简政，消除机构臃肿，减员增效，为财政减负。

4.2 进行乡镇教育体制创新

教育经费是乡镇财政的主要支出，其中教师工资占乡镇财政支出的比例一般在65%左右。因此，首先要将教师工资的负担分散至省、县、乡这三级，切实给乡镇财政减轻负担；其次，吸纳民间资金进入乡镇教育领域，鼓励社会力量办学，减少吃“皇粮”人数，同时这也能在教育领域内形成竞争，以促进乡镇教育事业的积极发展。

4.3 理顺县乡两级政府财权和事权的关系

省、市、县上级政府在事权责任方面出现推诿，而乡镇

国际贸易融资新渠道探析

Analysis of New Channels of International Trade Financing

卜祥海

BU Xiang-hai

山东华鲁集团有限公司
济南 250102
Shandong Hualu Group Co. Ltd.,
Ji'nan 250102, China

【摘要】 论文首先分析了融资的分类和利用国际贸易进行融资的现状,进而分析利用贸易融资存在的风险点和可规避措施,最后提出了如何进行新渠道下的国际贸易融资。

【Abstract】 This paper firstly analyzes the classification and utilization of financing international trade financing situation, and analysis of the use of trade financing risks and mitigation measures, finally, puts forward how to carry out the new financing channels under international trade.

【关键词】 融资;贸易融资;风险点

【Keywords】 financing; trade financing; risk point

1 引言

资金是企业设立和运行的前提和必要条件,融资行为是企业运行的关键环节。国际贸易融资顾名思义是通过正常的国际贸易业务和金融机构的支持进行资金融通,支持企业发展的行为。融资行为根据提供资金来源的不同划分为权益性融资和债务性融资。前者一般是股东提供的资金,如实收资本、发行股票、定向增发等;后者是指企业的外在权益人提供的资金,其经常使用的融资方式有:流动贷款、质押贷款、担保贷款、应付债券、应付票据等。随着

政府处于劣势地位,使得其承担的责任大,支出范围广。国家应划分地方各级政府具体的支出范围,如地方政府的财政收入与其财政支出不匹配时,可以借助财政转移支付方式来平衡,可以有效避免乡镇负债。另外,乡镇政府的事权和支出范围的合理划分也是必不可少的,其基础就是要合理划分乡镇政府的职能。

4.4 加强财务管理,严格执行预算

4.4.1 加强预决算管理。

乡镇政府应刚化预决算约束。

一是乡镇财政应依据财政统一管理各种财政性资金的要求,把当年的一切收支都按照“统一性”和“完整性”原则,纳入预算进行统一管理。

二是乡镇政府的预决算必须依据实事求是、真实完整的原则进行编制,收入要打足,支出要打紧,并严格执行。

4.4.2 加强对乡镇财政预算监督管理。

加强对乡镇财政的监督管理,在充分掌握本地情况的基础上,充分借鉴国外的财政预警制度,做到防患于未然。国内目前主要措施是“乡财县管”,而国外大多国家的主要做法有两点:

第一,建立乡镇财政预警机制,即当乡镇财政负债到一定数目时,乡镇财政就交给管理委员会专门负责管理乡镇债务,这种机制具有事前管理的作用,可以大大避免乡镇债务进一步恶化到不可控制的地步;

第二,乡镇财政破产机制,即乡镇政府可以像企业一样

融资方式的深化和衍生,传统的融资方式已经无法满足某些行业企业的发展:如毛利率越来越低的国际贸易行业。我们需要在国际贸易规则和国际法律的允许下研究新的低风险的融资方式,通过国际贸易融资满足企业的资金需求,支持贸易企业做大做强。以下是具体内容。

2 融资方式的衍生

2.1 传统的融资

从狭义上讲,融资(financing)即是一个企业的资金筹集的行为与过程,^[1]也就是说公司根据自身的生产经营

申请破产,乡镇所欠下的债务将交由专门的管理委员会来进行管理。我国可以借鉴国外的监管方法,同时结合自身的现状和特点,提出并实施完善的有效的统一的财政监督管理体系。

总之,解决乡镇负债的工作依旧严峻,要确保财政转移支付制度实施的科学性,努力政府基层公共职能的实现。就要求完全了解乡镇现状,规范基层负债,加大政府改革以保证广大农村经济的健康发展,实现国家的长治久安。

参考文献:

- [1] 高宏德. 统筹城乡发展与化解我国乡镇债务问题研究[J]. 四川行政学院学报, 2012(3):12-13.
- [2] 冯兴元. 县乡财政管理体制:特点与问题及改革[J]. 财政研究, 2010(1):7.
- [3] 苏明. 中国包容性发展与财政政策选择[J]. 当代经济管理, 2013(5).
- [4] 杨发祥, 胡兵. 公共服务的体制型张力及其反思[J]. 华东理工大学学报, 2012, 5:7.
- [5] 贾康. 财政体制改革与收入分配结构调整[J]. 海国资, 2012(12).
- [6] 崔永亮. 中美基层财政体系研究[D]. 华东师范大学商学院经济系, 2011.
- [7] 刘尚希. 如何看待地方债务[J]. 中国党政干部论坛, 2010(4):56.
- [8] 贾康. 展望“十二五”, 中国财税改革思路及要点[J]. 中国总会计师, 2011(12):49.
- [9] 贾康. 近年来财政理论研究的主要进展与成就[J]. 中国财政, 2013(11):23-24.