完善乡镇财政体制 助推乡镇经济发展

■ 封波 伍骏

为建立更加科学合理的财政体制，调动乡镇发展经济、壮大财源的积极性，重庆市九龙坡区财政局按照“保运转、重激励、促发展”的原则，从2007年起从四个方面不断完善区对乡镇财政管理体制。

一是明确收入范围。按属地原则划分收入，乡镇行政区域内企业缴纳的区级工商税收均纳入乡镇财政收入范围，激励乡镇积极开展协税护税工作。同时，运用税收分析统计系统，加强收入统计工作，规范收入申报审定，防止乡镇侵占区级财力和乡镇之间相互“挖收入”。

二是匹配财力与事权。从有利于乡镇政权建设和保障民生出发合理划分事权，并匹配相应的财力。如教育、卫生、城乡最低生活保障以及医疗保障支出等涉及民生的事项全额由区级承担；针对农村公路建设对乡镇财政压力较大的情况，将原乡镇承担的资金部分调整为乡镇仅承担土地费用和建设费用的10%，其余由区级承担。对事权未下放但需乡镇协助开展的工作，依据乡镇和区级部门职责划分工作量，合理确定经费分配比例，由区财政局会商区级相关职能部门后，将经费直接拨付乡镇，实现“财随事转”，确保经费及时到位和重点专项工作的顺利完成。

三是合理确定支出基数。本着“确保乡镇党政机关正常运转”的原则，综合考虑乡镇财力情况，因地制宜地确定支

出基数，将乡镇公用经费按高于区级机关的标准予以核定，将财政供养人员经费、城市维护管理费、独生子女优待金、优抚、农村五保户供养等工作经费直接纳入乡镇支出范围。

四是完善转移支付办法。2008年出台区对乡镇一般性转移支付办法，每年安排至少1000万元资金，从保障性、激励性和定向性三个方面实施转移支付。对当年体制收入未达到乡镇支出基数的，实行基本运转保障性转移支付。综合考核财政收入、财政支出、平衡财政收支、控消政府性债务的情况，确定激励性转移支付额。对教育、卫生等公共服务实施一般定向性转移支付，对区域产业布局作出贡献的乡镇实施专项转移支付。

新体制充分考虑了乡镇之间的差距，统筹兼顾了区镇利益，极大地调动了乡镇发展创收积极性，取得了明显效果。2007年，乡镇税收分成收入比上年增长42%；一般预算收入增长27%；人均财力达到12.6万元，比上年增长26%，增长最多的镇由人均2.8万元提高到7.9万元，增幅达到175%。2008年，镇级税收分成收入又比上年增长41%；一般预算收入增长34%；人均财力增长34%，所有乡镇均达到10万元以上。

（作者单位：重庆市九龙坡区财政局）

责任编辑 刘慧娟

对农村扶贫开发工作中 财政资金配套问题的思考

■ 刘传岩

财政在推动农村扶贫开发工作中发挥着极其重要的作用，但也存在着一些不协调的问题，如地方财政资金配套政策规定，中央与地方政府的拨款和配套比例，西部地区为8:2，中部地区为6:4，省（自治区、直辖市）以下分担比例由各地根据中央确定的原则自行确定。而事实上，由于各地财力的各不相同以及相关信息的不对称，很难确定合理的配套比例，在一些扶贫项目建设中，配套资

金过高的问题比较突出，配套比例甚至超过项目总成本的一半，配套资金的高门槛使贫困县、贫困村、贫困人口不堪承受，从而使扶贫政策和项目难以落实，这在中部的民族地区和经济不发达地区表现尤为突出。

以“整村推进”为例，其主要项目包括道路建设、饮水工程、沼气池、学校建设、移民搬迁、产业开发。除道路建设外，资金均由财政配套和个人出资共同负担，个人出

资的比例从47%到86%不等。对于无力提供配套资金的贫困地区而言,资金配套政策如同“空头支票”,难以实现扶贫开发的初衷。在这种有发展意愿又没有能力提供配套资金的情况下,往往会衍生以下问题:一是扶贫错位。受资金配套政策制约,在一些扶贫政策、项目实施中,受益最大、优先获得扶贫资源的往往是有能力提供配套资金的地区和收入水平中等以上的群体,而严重贫困地区和绝对贫困人口则受益有限。调查表明,扶贫项目实施中对绝对贫困人口的排挤效应主要是由“配套门槛”引起的,配套比例越大,排挤效应越强。二是弄虚作假。部分贫困地区采取夸大扶贫项目规模、减少实际投资规模,或以一个项目应付多个资助者等虚假方式来逃避配套资金支付。三是转嫁负担。主要是采取要求农户多出义务工或直接要求农户提供配套资金等方式,将地方政府的配套资金负担转嫁给农户,并将没有能力提供配套资金的贫困户排除在项目之外。这种倾向会因为地方政府追求项目的直接建设成果而不是扶贫效果而加强。四是增加债务。贫困县区往往缺税少财,可支配资金少,甚至行政经费也依赖上级转移支付。为了完成扶贫任务或获取扶贫资金,部分县、乡、村不得不举债筹措配套资金。

解决地方财政扶贫资金配套问题,一方面,要调动各级政府的扶贫力量以及贫困人口的自有资源,齐心协力反贫困;另一方面,要从各个地方的实际情况出发,根据当地财政收入与实际生活水平分类确定各贫困县的资金配套标准,不搞“一刀切”。对财力薄弱的贫困县降低乃至取

消资金配套要求,由此产生的资金缺口,可以通过如下方式解决:一是由中央、省、市三级财政以转移支付的形式投入,而县乡村配套资金的多少和有无,应依据其财政收入或集体收入状况来确定。三级政府出资比例可按全国、省、市的最低生活保障线的比例来定。贫困县比较集中的地市,市财政无力承担的部分可由中央和省级财政通过贴息贷款或直接代为承担的方式帮助解决。二是相近区域财政帮扶。对于部分虽毗邻中心城市,但由于种种原因而陷于贫困的区域和人口,如环京津贫困带的32个贫困县、272.6万贫困人口,可考虑打破扶贫开发中的行政区域藩篱,要求与之毗邻的大中城市或设区市以上行政中心对该贫困地区负担一定的财政及其他方式的帮扶责任。三是财政垫付。对于有劳动力的贫困户,一些扶贫项目的配套或自筹资金,如饮水项目、就业培训项目、沼气池项目等,可以考虑先由财政扶贫资金或用人单位垫付项目资金,再为其提供就业岗位,从其工资中扣除所垫付资金的办法,使这类家庭能够参与项目,从中受益。

从2008年起,国家在国家扶贫开发工作重点县新安排的病险水库除险加固、生态建设等公益性强的基本建设项目,根据不同情况,逐步减少或取消县及县以下配套。由此可见,随着我国中央财政实力的增强,随着城乡基本公共服务均等化行政目标的明确,要求贫困地区、贫困人口提供配套资金的政策正在逐渐得以扭转。^①

(作者单位:中共河北省委党校)

责任编辑 冉鹏

河南焦作打造阳光财政

■ 任立宏 李新龙 石杜鹃

近年来,河南省焦作市财政部门以“建立公共财政体系,实现基础公共服务均等化”为目标,开展一系列以创新机制、推进财政管理现代化为重点的财政改革,取得了一定成效。

一是信息公开。焦作市于2000年建立了面向社会公众的服务大厅。在财政服务大厅、行政服务中心、会计核算中心、产权交易市场等服务窗口,公众可以通过电子屏、触摸屏和文本资料查看到所有预算单位部门预算的财政财务公开信息。同时,在人民广场、火车站、行政服务窗口等人群集散的地方设立电子屏幕随时播放“公共财政与百姓生活”的动态报道,将事关民生的财政支出向社会公示。自觉接受人民群众和社会舆论的监督,让更多的政

府财政资金为人民群众共监共管。

二是建立内部分权制衡的机制。权力制衡是建立公共财政、预防经济腐败的重要机制。焦作市财政管理从体制建设入手,建立完善财政预算编制、执行、监督、评价相分离的管理架构和权力制衡机制,在不增加人员编制的情况下,建立预算编制局、执行局、监督局、绩效评价局。新机制做到决策科学、监督有力,降低行政成本,提高财政绩效。同时,根据现阶段我国财政体制的基本情况,焦作市建立了外圆内方的工作制度,“外圆”即客观适应上级业务对口和地方职能部门等外部大环境的条件制约,“内方”即对内按照新的组织结构、职能整合和人员配备落实到