

# 从武夷山市的实践 看“乡财县管乡用”改革

■ 唐在富

2007年,福建省武夷山市抓住全省统一部署开展“乡财县管乡用”改革的契机,将武夷街道、兴田镇、岚谷乡纳入改革试点范围。2008年1月,首批三个试点乡镇(街道)顺利正式上线运行,实现了对乡镇财政收支的核算管理。在此基础上,又分两批适时扩大了改革试点范围。2008年10月,将新丰街道、五夫镇、吴屯乡纳入试点范围;2009年11月,进一步将星村镇、洋庄乡纳入改革试点范围。

改革过程中,武夷山市坚持市对乡镇财政体制和政策不变,保持乡镇政府管理财政的法律主体地位、乡镇资金所有权和使用权、财务审批权、乡镇享有的债权和承担的债务等不变,采取“总预算管理”模式开展乡财市管工作。即市财政只管理乡镇总预算业务,不代理乡镇单位会计,乡镇单位会计账务仍由乡镇会计进行核算管理。具体从以下几个方面推进改革:

一是预算共编。保持乡镇“一级政府,一级预算”的地位不变,由乡镇政府自主编制年度预算,市财政部门履行业务指导职能,指导和协助乡镇编制年度预算。市财政部门按有关政策,结合财力实际,明确预算安排顺序和重点;乡镇政府根据市对乡镇财政体制和预算编制要求,编制本乡镇综合预算,并报市财政部门审核汇总,

由市财政报市人大批准后,批复至各乡、镇。

二是账户统设。由“乡财预算中心”在市农村信用社或农行开设“结算专户”,代理乡镇财政总预算,核算乡镇总预算会计业务。相应取消乡镇财政及所属单位在各银行和金融机构的所有账户,由“乡财预算中心”在各乡镇所在地的金融机构统一开设乡级“工资专户”、“专项资金专户”和“经费支出专户”,并结合实际设置相关项目明细账。

三是集中收付。乡镇财政预算内、外收入全部纳入市级财政管理,乡镇组织的预算内收入全额缴入市国库,预算外收入全额缴入市财政预算外专户,由市级财政部门根据乡镇收入类别和科目分别进行核算。乡镇所有的预算内外拨款、上级部门补助收入、市乡往来及其他资金全部进入“结算专户”,由“乡财预算中心”根据收入类别和科目分别进行核算。乡镇所有支出以乡镇年度预算为依据,结合乡镇收入和财力状况,按照“先重点后一般、优先保障人员工资”的原则,由乡镇提出用款计划,经乡镇领导审批,并报“乡财预算中心”审核后,将资金从“结算专户”拨入“工资专户”、“专项资金专户”或“经费支出专户”,由乡镇按规定使用。为方便乡镇及时用款,还建立了公务费支出备用金制度。

四是采购统办。凡纳入政府集中采购目录的乡镇各项采购支出,由乡镇提出申请和计划,经“乡财预算中心”审核后,交市政府采购部门集中统一办理,采购资金由“结算专户”直接拨付供应商。

五是票据统管。与财政票据电子化改革相衔接,统一规范乡镇票据管理。推行使用新的非税收入管理系统,乡镇收费票据管理权全部上收到市财政统一管理,严格实行“专人负责、交旧领新、限量领购、定期核销、票款分离”的管理办法。

六是市乡联网。乡镇财政与市财政网络互联,按上级财政部门的要求,统一财务软件,以“数字武夷”政务网络资源为依托,财政支出实行网上申请、审核、支付和查询,提高了财政管理水平和工作效率。

经过三年分批次实施“乡财市管乡用”改革,目前全市十个乡镇(街道)已经有8个实施了此项改革,剩余的两个将于2010年内完成改革准备工作。三年中,市财政对改革过程中出现的矛盾和问题积极与乡镇协商沟通,逐步加以解决。2009年9月,武夷山市财政局根据改革中的情况变化,修订印发了新的《“乡财市管乡用”业务操作规程》,进一步规范了改革实施和业务操作流程,由于方案周全、操作务实,此项改革目前运行良好,

取得了预期的成效。

一是加强了对乡镇银行账户、票据的管理。改革试点乡镇银行账户由原来的七、八个缩减为现有的三个专户,第一批共计撤销三个试点乡镇(街道)银行账户62个。同时进一步规范了乡镇票据管理,统一由乡镇财政结算员负责票据的领用。在源头上杜绝了“三乱”现象的发生,有效地防止了截留、坐收坐支及挪用、转移和隐匿各项收入等违法违纪行为。

二是规范了乡镇财政支出。“乡财市管乡用”改革使公共财政支出改革延伸到了乡镇,顺应了乡镇财政管理从重收入向重支出的转变,乡镇支出的预算约束力进一步增强,支出行为更加规范,透明度得到提高。

三是有效地遏制了乡镇债务的增长。实行“乡财市管乡用”后,乡镇财政收支纳入市财政直接的监督管理,乡镇不能随意举债,有效地堵住了乡镇新增“债务”的口子。

四是进一步推动了市乡财政体制的完善。通过“乡财市管乡用”的预算共编、集中收付,市级财政对乡镇的家底更为清楚,有利于市级财政不断完善对乡镇的财政体制,促进基本公共服务的均衡化,推动乡镇财政运转向科学化、规范化方向发展。

武夷山市“乡财市管乡用”改革迅速取得进展,与该市历来十分重视乡镇财政管理、拥有较好的工作基础是分不开的。改革的平稳推进为进一步加强乡镇财政收支管理、规范乡镇财政收支行为、防范和化解乡镇债务风险奠定了管理基础,也为进一步深化财政管理各项改革做好了铺垫,其中有一些做法值得总结与借鉴。

1.按照“总预算管理”模式循序渐进推进改革。财政“省直管县”与“乡财县管乡用”改革都是在行政层级架构不变的情况下,对财政管理方式进

行的局部改革,以提高财政管理效率和资金使用效益。武夷山市借鉴各地的做法,结合实际,在坚持“六不变”原则基础上,采取“总预算管理”模式开展乡财市管工作,不失为一种灵活有效的探索。“总预算管理”模式立足于财政预算、国库等财政核心业务的改革,做到市级财政监管有力,“统管不包揽、管好不管死”,有利于减少改革推行阻力,发挥乡镇和市两级财政的积极性,也给今后深化财政、行政改革预留了空间。

2.新增财力向乡镇倾斜以进一步培植壮大基层财源。武夷山市工业经济总量小,乡镇工业就更显弱小,农业经济仍是乡镇经济的主体。十个乡镇(街道)由于所处的地理区位不同,各具特色,经济发展很不平衡,农民人均收入和乡镇财政收入差距悬殊。2003年,该市为顺利推进农村税费改革,对乡镇财政体制作了调整,收入上不再实行市、乡镇分税制,支出上把乡镇当作市本级的一个预算部门或预算单位来对待,从根本上解决乡镇工资及基本运转经费问题。“乡财市管乡用”改革过程中,该市延续了之前的政策思路,通过“定收定支”、“收支脱钩”和“定项奖励”等方面的改革,解决了乡镇“收”的包袱和“支”的负担,乡镇不再需要为了完成硬性收入任务而四处借贷,也不再为工资和运转问题发愁,彻底缓解了乡镇财政困难,较好地保障了全市基层政权的稳定和正常运转。同时,坚持“放水养鱼”,大力培植财源,充分调动乡镇发展经济、保障民生的积极性和主动性。一是不再定收。对乡镇不实行分税制安排,乡财的固定来源是市财政预算安排运转经费补助、两项税收返还奖励、农村税费改革等各类专项补助。农村税费改革后,农业税和特产税中目前只有烟叶税一项,该市现

行体制的核定收入基数,仅仅是按照烟叶税源来核定收入任务。二是通盘定支。每年按乡镇实际在册人数(含离退休人员)计算工资支出、医疗卫生支出、离退休费支出,全额纳入市级财政支出预算,使之成为市本级财政支出的组成部分。乡镇人员工资不再实行分级负担,而是全额编入预算,由市级财政全额负担。三是收支脱钩。收入任务的下达不再与支出基数的拨付兑现挂钩,收入任务的完成情况只作为考核乡镇政绩的依据,支出预算按序时进度执行,充分保障工资正常发放和乡镇工作正常运转。四是定项奖励。对于经济社会发展中的重要事项,通过市乡两级财政结算返还或市财政下达专项指标列支等方式进行奖励,以调动各乡镇发展经济和社会事业的积极性。

3.强化村级组织运转经费保障,努力夯实农村管理基础。在推进“乡财市管乡用”过程中,严格按照上级财政部门的要求,落实村级组织运转经费。3000人以上的行政村0.8万元/年、3000人以下的行政村0.7万元/年,补助资金全额列入年度财政预算,通过税改专户按季下拨。对下派村再给予0.3—0.5万元/年的经费补助。在此基础上,还通过实施“双百联动”制度(全市市直机关单位及驻武单位与115个行政村挂点联动)从资金、信息、技术、项目、党建工作等方面对挂点村予以帮扶和指导,切实维护村级组织的正常运转。2009年底,又根据财力情况出台了村级主要干部的按月补助和考核奖励政策,实行轮流全时上班制,引导村干部把主要精力放在农村管理和公共事业发展上。<sup>[1]</sup>

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李 杰