

江苏新沂：走出县乡财政管理体制改革的“新路子”

江苏省新沂市是苏北较为落后的县级市，农村税费改革后，因财力不实、支出不规范等多方面原因，镇级财政公共保障能力不断下降，基层政府的基本运转难以得到有效保证。作为经济欠发达地区，如何统筹城乡发展，推进县乡财政管理体制改革的？新沂市勇于探索，走出了市统管镇级收支的新路子。

一、推进县乡财政管理体制改革的

(一)规范收支。新沂市把规范管理作为改革的基本要求。一是规范预算管理。改革镇财政预算编制和预算执行办法，镇级预算纳入市财政预算编制范围，实行市镇共编。撤销镇级国库，镇级财政收入全部缴入市国库，市财政建立镇级收入明细台账，统一核算各镇财政收入。镇级财政预算外收入全额缴入市财政专户，实行收支两条线管理，支出由市财政核拨，主要用于偿还债务和补充公用经费。镇财政预算收支全部上划到市财政管理和核算，各镇作为市财政的预算单位，根据《行政单位会计制度》核算市财政拨款的经费，同时实行市镇财政联网，加强对镇财政收支和会计核算的监管。二是规范财税收入征管。市政府不再对各镇政府下达财税收入任务，由财税征管机关依法据实征收，并加强票据管理，对各镇财政票据进行清理，实行市财

政统一管理，从源头上规范非税收入征收。三是规范镇财政借贷款审批制度。各镇政府原则上不得再发生新的借贷款行为。确需增加借贷的，要具备“三个必须”，即必须是为促进镇域经济和社会事业发展、维护社会稳定的迫切需要；必须有明确的还款时间和资金来源；必须报市政府审批。同时，各镇通过处置集体资产、收回债权、地方预算收入超收分成以及压缩公用经费支出等渠道，积极化解老债。2007年以来，包括农村义务教育债务在内，已化解债务13500多万元，控债化债取得了初步成效。通过改革，新沂市实现了统一收支、统一核算、统一监管，堵塞了各种漏洞，有效地杜绝了乱收、乱支、乱借、乱挪等违规现象。

(二)保障运转。新沂市把保障镇级基本运转作为改革的核心环节，整合市镇财力资源，加大市对镇的支持力度，满足基层组织运转的基本需求。一是将镇级财政供养人员经费全部上划，由市财政统一发放。二是统一核定各镇财政公共支出基数，包括日常公用支出和专项支出两个部分。日常公用支出基数以镇财政实际供养的行政事业人员在编在职人数为准，按市一类单位定额标准核定，主要用于日常运转开支；专项支出基数根据各镇人口规模大小、改革前各镇财力水平综合核定，主要用于发展经济和社会事业、维护社会稳定方面的支出。市财政按月及时拨付

日常公用支出，按地方预算收入基数完成进度拨付专项支出，由各镇包干使用。三是村级经费、五保户供养、民政优抚对象定补、农村低保、民兵训练费、农村合作医疗补助、卫生院差额补助经费、义务兵优待金等项目经费统一由市财政预算安排。改革当年，市财政安排镇级人员经费、公共支出经费等各项预算支出比按老体制计算的镇级当年财力增加了2100万元，有效解决了长期以来困扰镇级政府的保吃饭、保运转问题。

(三)促进发展。新沂市把加快镇级经济发展作为改革的根本目的，健全和完善激励机制，调动各镇发展经济、培植财源、增收节支的积极性，进一步理顺市镇两级财政分配关系。改革后对各镇地方预算收入实行“核定基数，超收分成，收支挂钩”的体制。核定基数，即以2004年为基期，确定各镇地方预算收入基数。超收分成，即从2005年起，镇级地方预算收入比上年增长部分，镇级分成70%，主要用于发展经济、招商引资、偿还债务、补充公共支出经费和领导班子奖励。收支挂钩，即市财政对镇级专项支出资金的拨付与基数收入进度相挂钩，并按序时进度对超收的镇及时兑现分成资金。由于新增财力的大头留给了镇里，谁发展得越快，谁的超收分成就越多、日子就越好过。2005—2007年，镇级获得的超收分成资金分别达到1131万元、2026万元和3211万元。改革之后，镇级干部

从过去愁财政收入任务如何完成、工资如何发放中解脱出来,有精力、有经费、有积极性抓工作。镇级经济发展呈现出良好的态势,2005—2007年,镇级地方财政收入分别为10476万元、17655万元和29093万元,比上年增长了31.8%、68.6%和64.7%。

(四)做实财政。多年以来,财政收入是市考核镇的重点内容,年年定任务、层层下指标。在这种考核机制导向下,各镇党委政府直接参与财税征管,镇村干部为了完成任务,花费了大量精力,不仅造成财政收入不实,而且加大了征管成本,扰乱了税收秩序。针对这种情况,新沂市从2005年起对各镇政府不再下达财税收入任务考核指标,不评比、不表彰,将财税征管的责任和任务真正归位到财税机关身上,由财税部门严格依法征管,应收尽收,不收过头税。各镇政府主要是抓财源建设、维护投资和财税征管环境,不再参与具体征管行为。指挥棒方向的转变,有效解决了征管责任不清、秩序混乱、税源流失等问题。同时严肃财税征管纪律,对拉税、买税的严肃处理,杜绝了拉税、买税、空转现象,使财政收入实现了实实在在、不含水分的增长,成为反映经济发展水平的一项硬指标。

通过县乡财政管理体制改革,新沂市各镇支出由市财政承担,一些应该办的事、应当履行的职能从资金上得到了保障。如村组干部报酬、农村低保、五保户供养、义务兵优待金、民政优抚等经费过去经常拖欠,有的甚至无法到位,反映较为强烈,现在这些支出都纳入了市级财政预算,真正做到了应保尽保。同时,由于财政体制的改革彻底切断了乡镇对农民“取”的渠道,从而大大巩固了农村税费改革成果,确保了农民负担不再反弹。在此基础上,市镇两级不断优

化财政支出结构,加大财政支农力度,新增财力重点向新农村建设的倾斜。近年来,结合财政支农资金整合试点,加大对农村基础设施建设投入,支持农业产业化项目,实施农村新旧五件实事工程,公共财政的阳光照耀在广大的农村大地,党和政府的温暖送到了千家万户,大大改善了基层政府在老百姓心中的形象。

二、县乡财政管理体制改革的启示

(一)县乡财政管理体制改革的要注重财力与事权的统一。由于上级政府比下级政府拥有更大的行政权力,在分税制不够完善的情况下,很多地方各级政府间存在财力向上集中、事权下移的现象,加大了基层政府的财政压力。特别是在经济欠发达地区,由于财源匮乏、财力紧张,这种矛盾往往更为突出。县乡财政管理体制改革的,新沂市在市级财政并不十分富裕的情况下,尽可能多地承担了乡镇政府的公共服务职能,建立了乡镇基本公共服务资金保障机制框架,减轻各乡镇的负担,促进了城乡统筹发展。

(二)乡镇财政管理体制要与当地的经济水平相适应。究竟采取何种体制,各地要因地制宜。对于经济发展水平较低、缺乏主体税源、财政收入规模较小、自有财力薄弱的乡镇,实行“市财政统一管理镇财政收支加激励”的管理体制,有利于强化市级财政的主导地位,增强市政府整体协调能力,提高乡镇支出保障能力,维护社会稳定,规范乡镇收支行为,解决乡镇收入不实的问题。新沂市实行“市财政统一管理镇财政收支加激励”的新体制是经济基础薄弱地区进行乡镇财政管理方式改革的有益尝试,符合中央的方针政策,从几

年来的运行情况看,成效是明显的。

(三)管理方式是手段,发展才是硬道理。加强基层政府基本公共服务保障能力是建设和谐社会的要求,同时这种保障必须有利于经济的发展,有利于创造经济和财政持续发展的内在动力。新沂市在建立乡镇政府基本公共服务资金保障机制的同时,建立了适合当地情况的财政收入激励机制,促进了经济的发展和财政收入的增长。市统管镇级财政收支后,尤其是对镇级不再下达财政收入任务后,如何充分调动镇级发展经济的积极性,防止“统死”就变得尤为重要。新沂市通过实行超收分成的激励政策,有效地解决了这个问题,乡镇的发展不仅没有受到影响,反而更快了。财政增收、乡镇发展、百姓受惠,改革兼顾到了各方面的利益。

(四)配套措施要跟上,建立长效机制。市统管镇级收支,客观上要求市(县)级财政具有与统筹区域发展相适应的财力。镇级经济发展落后的地区,市(县)级的经济基础往往也较薄弱。建立促进县域经济发展的长效机制是改革顺利推进的关键。为此,一是要注重财源建设,大力发展特色产业,工农业并举,寻求自我发展,夯实财政增收的基础;二是要大力推进“省管县”改革,减少管理层次,节约行政成本,加大对经济不发达地区的转移支付力度,赋予县级政府与其承担的事权相匹配的财权和财力,切实帮助财政困难县提高自我发展能力;三是要实施农村综合配套改革,大力精简机构人员,减少镇级财政负担;四是要探索农村债务化解新机制,摸清债务底数,严格控制新债发生,采取多种措施、多渠道筹集资金,引导和帮助镇级化债。^①

(国务院农村综合改革工作小组办公室供稿) 责任编辑 常嘉