

农村综合改革重点问题解答之五：

县乡财政管理体制改革

如何推进县乡财政管理体制改革？

按照国务院《关于做好农村综合改革工作有关问题的通知》（国发[2006]34号）精神，县乡财政管理体制改革的总体要求是：按照社会主义市场经济条件下公共财政的原则要求，建立健全与事权相匹配的省以下财政管理体制，明确界定县乡政府支出责任，合理调整政府间收入划分，加大对县乡政府的转移支付力度，进一步完善财政奖补政策，切实提高基层政府经费保障能力。

1. 不断增加对农业和农村的投入。要进一步调整财政支出结构，不断增加对农业和农村的投入，财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村，国家基本建设资金增量主要用于

农村，政府征用土地收益用于农村的比例要逐步提高，保持农村公共基础设施、社会事业发展和农民生活环境改善等方面的投入不断增长。同时，进一步加大支农资金整合力度，提高资金使用效益。进一步完善财政奖补政策，切实提高基层政权经费保障能力。

2. 进一步完善转移支付制度。增加一般性转移支付规模，规范专项补助管理。中央财政要逐步增加对困难县乡的补助，省、市两级财政对基层的转移支付力度也要进一步加大，逐步增加基层财力。建立和完善农村“一事一议”公益事业财政奖补政策，逐步形成以政府投入为引导、农民积极筹资投劳、社会力量广泛参与的多元化投入体系。加快农村公益事业产权制度改革，确保农村基础设施和公益事业

健康发展。

3. 有条件的地方要继续推进“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”财政管理方式改革试点。要研究进一步理顺省以下财政分配关系，完善省以下财政管理体制，努力改善县乡财政困难状况。落实和完善财政对村级组织的补助政策，确保乡镇机构和村级组织正常运转。

什么是“省直管县”财政管理体制？为什么要进行“省直管县”财政管理体制改革的试点？

“省直管县”财政管理体制是改革省管市、市管县这种下管一级的财政管理体制，由省级直接管理县财政，在政府间事权和支出责任、收入的划分以及省对下转移支付补助、专项拨款补

政府投身其中，出现了过热趋向，如果任由各地粮食乙醇项目无序发展，势必大量消耗玉米小麦等粮食。前期的燃料乙醇生产主要是以国内囤积的近1亿吨玉米小麦陈化粮为主要原料，当陈化粮消耗完后，受利益驱动，企业可能会将目光瞄向新粮市场，即使较小的供需缺口也可能引发连锁反应，导致与人争粮的局面，直接威胁到国家粮食安全。因此，生物能源产业一定要在确保国家粮食安全基础上稳步推进，

有序发展。

实际上，我国每年会产生6亿吨秸秆等农林废弃物可以利用，加上很多农作物如甜高粱、木薯等可用来转化生产生物能源，非粮生物资源开发潜力巨大。国家将通过实施财税政策，鼓励利用秸秆、树枝等农林废弃物，利用薯类、甜高粱等非农作物和小桐子、黄连木等木本油料树种为原料加工生产生物能源。生物能源企业也不能只建工厂，要有自己的原料基地。为避免与

粮争地，国家鼓励开发利用盐碱地、荒山和荒地等未利用土地建设生物能源原料基地。并将具备原料基地作为生物能源行业准入与国家财税政策扶持的必要条件。国家还要建立粮食安全影响因素评价制度，对以粮食为原料生产生物能源的，实行严格的计划控制。只有按国家计划生产才能享受财税扶持政策。只有建立起有效的激励和约束机制，才能实现粮食安全与生物能源发展的双赢。●

助、各项结算补助、预算资金调度等方面由省直接对县；地市没有管理县级财政的职能，不直接与县发生财政关系。

1994年我国实施分税制财政管理体制，基本理顺了中央与地方政府的财权，但省以下财政分配关系依然比较模糊，特别是“省管市、市管县”财政管理体制中层级过多、财力分配层层集中、财政资金使用效率较低、行政成本较高、县级财政资金调度困难等矛盾日渐突出。因此，有必要改革和完善省以下财政管理体制，减少管理层次，赋予县级政府必要的财权，调动其发展经济的积极性。

目前，县对乡财政管理体制有哪几种类型？

目前，我国县对乡镇的财政管理体制不统一，形式多样。归纳起来，主要有三种类型：

1. **分税制型**。在省和市分税制财政管理体制框架下，县与乡镇按照事权划分，确定县与乡镇的财政收支范围。根据财力与事权相匹配的原则，按税种将收入划分为县级固定收入、乡镇固定收入和县乡共享收入，同时核定乡镇支出基数，实行县对乡镇的税收返还制度。

2. **收支包干型**。县与乡镇按照税种划分收入，收支均由县财政核定，实行超收分成（或留用）、短收不补（或补助）的财政管理体制。

3. **统收统支型**。乡镇的所有收入都作为县级收入，县级财政按照实际需要核定乡镇的工资、公用经费和其他事业发展支出进行核定，保证乡镇人员工资和正常运转的基本支出需要。

“分税制型”县对乡财政管理体制适用于经济发展水平和非农产业集聚较高，财政收入规模较大，自有财力较强，除满足乡镇正常经费开支和社会事业基本支出外，有一定的财力可用于经济发展、城镇建设，具有较强的城镇化发展潜力，通过自主发展和自我

积累，能够成长为对周边区域具有辐射和带动作用的乡镇。实行这种体制模式的主要特点是县乡的财权和事权划分较为明晰，有利于调动乡镇发展经济、培植财源、增加财政收入的积极性；有利于乡镇政府根据本地实际情况，因地制宜地调整财政支出结构，从而形成经济发展与城镇建设的良性循环，加快县域经济和农村城镇化发展步伐。

“收支包干型”、“统收统支型”这两种县对乡财政管理体制适用于经济发展水平和非农产业集聚度低，缺乏主体税源，短期内不能成为区域经济发展中心，财政收入规模较小，自有财力薄弱，除满足乡镇正常经费、社会事业基本支出，可用于经济发展、城镇建设的资金较少或没有的乡镇。实行这两种体制模式的特点是强化了县级财政的主体地位，有利于县级政府有效地引导投资方向，对县域经济进行整体协调，减少乡镇间的盲目竞争；有利于县级统筹安排预算资金，提高困难乡镇基本支出保障能力，缓解县乡财政困难，维护社会稳定；有利于规范乡镇收支行为，保证乡镇收入的真实性，有效根治乡镇收入虚假现象；有利于减轻困难乡镇财政平衡的压力，集中精力提高社会管理和公共服务水平。

什么是“乡财县管乡用”财政管理方式？

“乡财县管乡用”的实质是财政管理方式改革，就是在保持乡镇预算管理权、财政资金所有权和使用权以及财务审批权不变的前提下，县级财政部门在预算编制、账户设置、集中收付、政府采购和票据管理等方面，对乡镇财政进行管理和监督。具体来讲包括以下内容：

“**预算统编**”，即县级财政部门按有关政策要求，统筹提出乡镇财政预算安排的指导性意见并报县级政府批准，乡镇政府根据县预算编制的指导

意见编制本级预算草案，经县级财政部门审核后报乡镇人代会批准。年度预算执行中，乡镇政府提出的预算调整方案，报县级财政部门审核后，按规定程序报批。

“**账户统设**”，即取消乡镇财政在金融机构自行开设的所有账户，由县级财政在乡镇所在地金融机构为各乡镇统一开设收入待解户、基本支出户和专项支出户三类账户。收入待解户用于核算乡镇征收机构就地缴入县级国库的各项收入。基本支出户用于核算乡镇财政的人员及公用经费等基本支出，其下分设工资支出和公用经费支出专账。专项支出账户用于核算单独管理、专款专用的各项支出。

“**集中收付**”，即按规定程序对乡镇收支进行集中管理。收入管理程序是，乡镇财政预算外资金全部纳入预算管理，各项财政收入就地缴入县乡国库，由县财政会计核算中心根据乡镇收入类别和科目，分别进行核算。支出拨付程序是，以乡镇年度预算为依据，按照先重点后一般的原则，优先保障人员工资。对工资性支出，根据年度预算每月从县乡国库或“结算专户”直接投入“工资专户”，并委托银行统一发放。对乡镇机关事业单位的公务费支出，先由财政所提出用款计划，经乡镇领导签批后报县会计核算中心，由县会计核算中心根据预算额度从县乡国库或“结算专户”拨付到“支出专户”，由乡镇按规定使用。为方便乡镇及时用款，各地可建立公务费支出备用金制度。对村级的财政补助资金，由县乡财政部门拨入村级资金专户。对属于村级收入的资金，进一步推行和完善“村财乡管村用”制度，由乡镇财政部门、经营管理部门负责加强审核监管，确保村级资金专款专用。

“**采购统办**”，凡纳入政府集中采购目录的各项采购支出，由乡镇提出申请，经县级政府采购管理机构审核后，交县级政府采购中心集中统一办

理,采购资金由县级财政直接拨付给供应商。

“票据统管”,即乡镇使用的行政事业性收费票据,其管理权全部上收到县级财政部门,实行票款同行、以票核收,严禁坐收坐支,严禁转移、隐匿各项收入。

中央缓解县乡财政困难奖补办法提出了哪些工作要求?

1. 要建立地方财政运行监控和支出绩效评价体系,准确、全面地掌握财政运行情况,科学、客观地评价地方缓解县乡财政困难的能力、努力程度和工作实绩。

2. 省、市和县级财政部门要在财政预、决算报告中,分别向本级人民代表大会或人大常委会报告中央奖励补助资金的使用情况和缓解县乡财政困难的措施与成效。省级财政部门要将有关情况汇总后报送财政部。

3. 中央财政对地方上报数据资料、奖补资金分配和使用情况进行专项检查。各地不得编报虚假信息,不得采取先征后返或列收列支虚增收入等方式骗取中央奖励补助资金,不得截留、挪用中央奖励补助资金,不得拖欠国家机关事业单位职工工资,不得违规购买、更新小汽车、新建办公楼、培训中心,不得搞“政绩工程”、“形象工程”等。否则,一经查实,中央财政要扣减奖励补助资金,情节严重的,取消享受奖补政策的资格。同时要求,省级财政比照中央政策,并结合本地实际情况制定激励机制,建立县乡财政收支监控和支出绩效评价体系,进一步调动县乡政府缓解县乡财政困难的积极性和主动性。

财政部对整合支农资金有哪些要求?

根据财政部《关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》,推进财政支农资金整合的有关要求包括:

1. 支农资金整合的方法和步骤。

一是要坚持以县为主推进支农资金整合。选择若干县级单位作为试点单位,制定支农资金整合方案,以上级分配的支农资金和本级安排的资金为整合对象,开展资金整合试点;选择若干县,将中央、省、市安排的支农资金进行“打捆”下达,推进支农资金整合;在坚持以县为主的同时,各地可积极探索多级次、多形式的支农资金整合的有效途径。二是确定支农资金整合范围。除救灾资金、粮食直接补贴资金等特殊用途资金外,财政部门管理分配的支农资金以及农口部门预算中用于项目的支出,都可纳入支农资金整合的范围。条件成熟后,积极推进政府安排的所有支农资金整合。三是以发展规划引导支农资金整合。根据当地发展战略目标和经济社会自然资源条件,围绕推进社会主义新农村建设的目标要求,制定农业农村发展中长期规划和年度计划,确定主导产业和发展的重点项目,明确支农资金的重点投向,指导支农资金整合。四是以主导产业和项目打造支农资金整合的平台。各地可根据发展规划和重点项目对现有资金进行适当归并,并以主导产业或重点建设项目打造支农资金整合平台,通过项目的实施带动支农资金的集中使用。五是建立支农资金整合协调工作机制。县级要成立由政府主要领导担任负责人的支农资金整合协调领导小组,并在财政部门设立协调领导小组办公室。六是统筹安排支农资金的分配使用。地方财政部门要根据项目建设和农业发展目标,区分轻重缓急,对申请上级财政部门支农资金和本级财政支农资金的分配使用统筹安排,逐步做到支农项目申报、审批、实施的集中统一。

2. 推进支农资金整合的配套措施。

一是修订完善现行支农资金管理制度。各级财政部门要按照资金分配规范、使用范围明晰、管理监督严格、职责效

能统一的要求,对现行支农资金使用管理制度进行清理,修订和完善资金分配、使用、管理办法,各项管理制度要相互衔接,避免互相矛盾抵触和彼此交叉重叠,为支农资金整合提供制度支撑。二是中央财政要积极为支农资金整合营造有利的条件和环境。在政策制定上,要逐步做到符合促进农业发展、农民增收、农村进步的总体要求,有利于资金的统筹安排。在资金分配上,今后安排的财政支农地方专款,具备条件的,一般只下达资金控制指标,由地方根据规划统筹安排使用。对于列入部门预算用于地方的项目支出,要与主管部门协商,将其与地方专款归并统筹使用,条件成熟时,可转为中央对地方的专款。对具有预算分配职能的综合部门,中央财政要主动协调,明确各自的投入重点和支出范围,积极推动中央部门的资金整合。三是省级财政部门要切实加强对支农资金整合的组织和指导。及时制定支农资金整合的具体实施方案,加强对县级支农资金整合工作的指导,并加强调查研究,研究解决措施,及时进行信息交流和沟通。四是县级政府要加强对支农资金整合工作的领导和协调。加强对支农资金整合工作的领导和支持,统筹安排支农资金的使用,协调部门之间关系,帮助解决工作中的困难和问题,为资金整合工作提供必要的财力支持和组织保障。五是县级财政部门要充分发挥支农资金整合的协调作用。六是上下配合,部门联动,共同推进支农资金整合工作。七是在整合过程中加强对支农资金的监管。建立决策机制,实行政务公开,推行项目公示制,强化约束机制,实行工程招标制、物资集中采购制和资金报账制;完善监管机制,实行管理责任制、工程监理制和监督跟踪制、监督抽查制。●

(国务院农村综合改革工作小组办公室供稿)

责任编辑 方震海