

缓解县乡财政困难的着力点

○ 全国人大代表 湖南省财政厅厅长 李友志

县乡财政困难已是不争的事实。在全面取消农业税的新形势下缓解县乡财政困难，必须坚持科学发展观，按照“五个统筹”的要求，在构建和谐社会的框架内，重点从理顺体制、化解债务风险、精简机构人员、加强财源建设、建立激励约束机制等方面入手，按照“五突出五着力”的思路，统筹考虑，整体推进。

突出解决层层向上过度集中财力的问题，着力完善财政管理体制

缓解县乡财政困难，上级财政包括中央财政责无旁贷。要改变层层往上过多集中财力的格局，坚持将涉及全局性、根本性、战略性并惠及全民和全社会的公共服务事权上收、财力适度下沉的改革方向，将缓解县乡财政困难的责任纳入中央、省、市（州）财政的职责范围，财力分配向县乡倾斜。一是中央财政要将基础教育、计划生育等纳入本级支出责任范畴，并建立扶持欠发达地区、贫困县、产粮大县以及农业发展的长效机制，逐年增加补助份额。二是加大转移支付力度。省对县的转移支付要按照公平、公正、科学、规范的办法，统一计算分配到县。同时，新增财政收入安排向县倾斜。三是改进转移支付办法。上级财政在不断增加转移支付

总量的基础上，提高财力性转移支付的比重，提高按人口、面积、耕地等为主要分配依据的“因素法”分配的比重，降低专项转移支付的比例，降低“基数法”分配的比例，从真正意义上促进公共服务均等化。四是加强专项补助资金的管理。中央和省级专项补助资金，由省财政厅会同有关部门直接分配下达达到县。五是加大市对县乡的补助力度。市对县乡的各项补助，补助数额原则上要逐年增加。

要积极探索实施“乡财县管乡用”，对经济欠发达、自身财力无法满足需要的乡镇，可比照国库集中收付的管理办法，通过“核算统一、账户统设、工资统发、采购统办、票据统管”的财政管理方式，由县财政直接管理并监督乡镇财政收支，其财政收入直接上缴县国库，财政支出由县财政统筹安排，从而规范乡镇财政收支行为，保证乡镇政府正常运转资金需要，维护农村基层政权和社会政治稳定。同时，积极推行村账乡代管。乡镇财政人员直接参与村账乡代管工作，切实履行行政管理职能，提高村账乡代管质量，规范村级开支行为，保证村级组织的正常运转。

突出解决债务负担沉重的问题，着力防范和化解财政风险

县乡债务，既是县乡财政困难的表现，也是加剧县乡财政困难的重要因素。要切实增强风险意识，把控制和化解县乡债务工作提上议事日程。总的原则是“严控新债，摸清底数，明确责任，分类处理，逐年消化”。积极开展对县乡债务的摸底工作，全面掌握债务的规模、结构、范围，准确界定债务性质，分清责任，加强对债务风险的监测、分析和预警。据此建立化解债务的工作方案，建立相关配套制度，如建立县乡财政举债上报一级的审批制度，严控新债发生；将减债实绩纳入政绩考核范围，鼓励积极化解债务；建立债务报告制度，定期向人大报告等。当前，一是清理债权债务，坚决制止发生新的不良债务。按债权债务的发生时间、形成原因、约定利率、还本付息等情况建立台账；规范税费征收行为，不准脱离实际向基层下达税费任务，杜绝垫税、抵税现象；严格借贷管理制度，禁止高利贷款；取消一切不切实际的达标升级活动，严禁搞劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”，乡镇的重大支出项目必须经过乡镇人大讨论通过，并报上级政府核准。二是按照债权的性质分类降息减债，并建立偿债资金。对债权人不明确、债权人主动

放弃债权的陈年老债,按法定程序核销;将报酬性欠款、公务性欠款以及利转本的,作一般往来处理,不计利息;将民间借贷利率降为国家法定利率,实行本息分离,利息挂账,先还本后付息。同时建立偿债资金,其来源主要是财政预算安排的偿债专项资金、从相关税费增量中按一定比例安排的部分资金、借款单位的自有资金及借款单位使用贷款资金的投资收益等。三是制定详细的偿债计划,积极收欠还债。对党员干部和国家工作人员所欠款项,限期结清;对兼具债权债务身份或债权债务关系紧密的实行债权债务互相抵扣;对有偿还能力而拒不还债的,通过法律手段强制执行。同时,要实行盘活资产资源还债,处置闲置资产还债。

突出解决机构人员等包袱过重的问题,着力推进农村综合配套改革

一是加快乡村基层组织职能转换和机构调整。适应市场经济条件下农村经济社会管理的要求,按照“市场能解决的,政府不干预,民间能负担的,政府不包办”的原则,合理界定乡镇政府职能,把主要精力转到加强社会管理和公共服务上来,努力建设服务型政府。根据职能需要,严格规范乡镇机构和岗位设置,内设机构、人员编制和领导职数要从严、从紧控制,减少财政供养人员,坚决清理超编人员和靠收费供养的人员。鉴于乡镇财政负担主要表现在事业单位,要重点改革自收自支单位和“七站八所”等基层事业服务单位,重复设置的合并,能撤销的撤销。积极支持和促进农村经济专业合作组织建设,减轻乡镇政府直接组织经济事务的负担。二是加大并村并组工作力度,实行村组干部交叉兼职,减少并严格控制村组干部人数,在减轻财政

负担、确保村级组织正常运转的基础上,扩大村级规模,发展和壮大村级经济。三是进一步深化农村教育改革,提高教育支出的使用效益。做好教师核编定岗交流工作,适度调整农村中小学布局,逐步撤销一批生源少、办学条件差的学校,实行相对集中办学,突出抓好一批寄宿制学校的发展,并集中资金重点解决学校危房改造问题。完善教育投入体制,主要是调整县乡两级财政的教育投入结构,完善教师待遇保障机制和学校公用经费保障机制。建立学杂费规范统一管理办法,落实农村义务教育“一费制”,逐步扩大农村中小学免教科书费、学杂费和寄宿生生活补助的范围。

突出解决发展后劲不足的问题,着力加强财源建设

一是要大力扶持县镇经济发展。设立县域经济发展专项资金,并制定专门的资金管理办法,统一扶持的标准、内容、环节和程序,通过规范管理,防止资金投入的过度分散,达到集中投入、集中扶持的目标。同时,要注重发挥财政资金的导向功能,通过贴息、担保、参股等形式引导社会资金投入,促进县域经济发展。二是要大力推进农业产业化经营。增加并整合专项资金,主要用于龙头企业引进新品种新技术的补助,重点培育一批与农民有稳定产销协作关系的龙头企业。对引进先进设备进行技术改造、投资建设农产品基地给予适当贴息支持。同时,加强对资金使用的跟踪问效,防止资金的截留、挪用等漏出现象,使资金落实到项目上。

突出解决内在动力不足的问题,着力建立科学合理的激励机制

解决县乡内在动力不足问题,要在合理划分各级政府财政收入、

财政支出和财政管理权限的基础上,对县乡财政收支和管理实施动态综合考核,并建立相应的奖惩措施,构建“县乡努力、市尽责、中央和省帮助”的财政激励约束机制,防止“鞭打快牛”现象和助长“等、靠、要”依赖思想。一是建立科学合理的考核指标体系。要将经济增长质量、收入增长及征管情况、财政供养人员控制、专款落实情况、财政平衡及消赤减债情况等纳入考核范围,按照“规范透明、简便易行,分类指导、体现公平,计分考核、落实奖惩”的原则,客观评价省以下各级财政运行情况和努力程度,根据综合动态考评结果,相应调节对各地转移支付系数和支付数额,其他财力补助和专项资金补助的分配也应参考考评结果。二是建立合理的激励性财政机制对经济发达的地区,通过确定基数和增长比例,实行超收返还的激励机制,做到以机制促发展、以发展促增收、多增多奖、以奖促增,鼓励其优先发展。对经济落后地区,提高超收分成的比例,从财政分配机制上为其注入活力。同时,改变对困难县乡的补助方式,实行“以奖代补”。即通过上级财政的转移支付,对难保工资、难保运转的县乡,以工资发放和机构运转的基本支出需要为财政补助的依据,按各县乡每年可安排的财力测算,其差额部分由上级财政以借款方式年初下达到县乡,年终决算,对实现当年财政收支平衡、不拖欠工资的县乡,上级财政将借款转作奖励;对财源建设起色不大,当年出现财政赤字,仍拖欠工资、运转艰难的县乡,则仍作借款处理。要通过采取以奖代补、以奖代投的方式,建立完善财源建设激励机制,真正激发各地缓解县乡财政困难的内在动力,使之走上自主解困之路。