

消化乡村债务 确保税费改革成功

天津市财政局

湖南省津市市税费改革前乡村负债总额达 9220 万元，乡均 1024.4 万元。沉重的债务包袱几乎使农村基层组织陷于瘫痪。实行农村税费改革，就必须化解乡村负债，否则，一方面，乡镇政府和村级集体经济组织为了还债，难免会向农民伸手，从而使减轻农民负担的愿望落空；另一方面，一些有债权的村民会“以债抵税”甚至“以息抵税”，使正当的税费无法收取，新税制无法运行，从而使税费改革规范征收的愿望也落空。为了确保农村税费改革试点的成功，津市市把消化债务作为确保改革成功的重要前提和巩固改革成果的重要基石，采取一手抓消债、一手抓改革的办法，一年减债 3800 多万元，其中，消化村级债务 3507 万元，占村级负债总额的 67.2%，村均减债 29.97 万元，有 68 个村基本实现了债务结零的目标。

（一）建立三种机制，强化消赤减债的责任。

一是建立领导机制。市里成立了由市委书记挂帅的农村税费改革领导小组，由 6 名市级领导担任正、副组长，其中有 3 名市级领导由市长牵头抓消赤减债，领导小组坚持每月碰头一次情况，研究解决税费改革和消赤减债过程中的具体问题。小组还下设了二套工作班子和一套督查班子。一个工作班子抓税费改革方案的制定和落实，一个班子专抓消赤减债工作。督查班子坚持每月全面督查一次，并有针对性地编发《督查通报》。

二是建立考核机制。市委、市政府对各乡镇消赤减债工作制定了三项指标，每季度组织一次到乡镇的考核，年底全面验收。三项指标是：村级债务减少额达到 2000 年底债务总额 100% 的计 40 分，少一个百分点扣 1 分；债务结零的村达到 100% 的计 40 分，少一个百分点扣 1 分；全年支出控制在限额以内，且没有违反规定的计 20 分，否则不记分。

三是建立奖惩机制。通过年终验收，消赤减债考核计分达到 95 分的为一等奖，对乡镇党政一把手通报表

彰，并作为提拔任用的重要依据，对单位给予 2 万元奖励；计分达 85 分至 95 分的为二等奖，对乡镇给予 1 万元奖励；考核计分达 75 分至 85 分的为三等奖，对乡镇给予 0.5 万元奖励；对考核计分达不到 70 分的，每降低 1 分扣除乡镇 3000 元的转移支付额，并对党政一把手通报批评；考核计分达不到 70 分又违反规定超限额列财务开支的，超报列支部分由直接责任人全额自付，并收缴市财政，同时给予当事人行政处分，追究乡镇党政领导的责任。

（二）突出五个重点，落实消赤减债的措施

第一，消除“水分”还债。调查发现，在乡村负债中，有些是“驴打滚”的利息滚起来的债务，也有些是干部多吃多占形成的债务，还有些是根本就不需要偿还的债务。为了挤掉债权债务中的“水分”。清账偿债第一步是从债务形成的源头查起，按债权债务形成的时间、原因、约定利率及还本付息情况，逐笔核实后建立台账。第二步是核销呆、死账，挤出看得见的“水分”。第三步是在规范利率的基础上减息降息，并按法定程序将“驴打滚”的利息形成的债务剔除，挤出注进去的“水分”。第四步是组织查处乡村财务管理中出现的违法违纪问题，该清退的款项坚决清退，然后用于偿还债务，榨干残余的“水分”。第五步是将净债务进行分类排队，根据形成原因划分成“一般性往来”和“借款”，对报酬性欠款、公务性欠款和息转本的，一律作一般往来处理，不计利息。

第二，清理债权还债。一是对党员干部和国家工作人员的借、欠款，限期结清，在规定的期限内没有结清的，税费改革精简人员时作为分流对象。二是对党员干部和国家工作人员担保的借、欠款，给予一定的期限留薪停职讨债，期满后收不回的，视同其本人借、欠款处理。三是以村为单位成立讨债工作队，逐笔逐户上门讨债，当时无法清偿的必须制定可行的

清偿计划, 签订清偿合同。四是对拒不还债的, 一律通过法律手段强制执行。

第三, 置换债权还债。首先, 对单位与单位之间的“三角债”, 一律要求单位相互协商后连环抵偿, 协商不成的, 依法裁决强制抵偿。其次, 对债权债务人有连带关系的, 如债权债务人是父子、兄弟关系的, 经手借债的人尚有债权的, 通过一定的约束机制促使其挂钩, 减少债务。三是在广泛宣传、深入发动的基础上, 由干部出面做工作, 让一般债权人与债务人自愿挂钩, 转移偿债义务减少负债。

第四, 拍卖资产还债。税费改革时, 通过清理丈量土地摸清底子, 将集体所有的一切固定资产和荒山林地、湖田甩亩等资源, 通过公开拍卖的形式抵偿债务, 全市通过拍卖资产资源减债2000多万元。渡口镇新湖村负债140万元, 是全市负债最多的村, 通过拍卖荒田、荒地、荒山和湖田甩亩10年的经营权, 减债58.6万元, 通过拍卖渔湖水面、桔山林木和闲置资产减债22万元, 加上通过债权置换减债48.7万元, 使减债总额达129.3万元。

第五, 挤出财力还债。管理混乱是乡村负债的一个重要原因, 也是税费改革后确保基层组织正常运转的头号敌人, 因而无论是为了减债还是为了保运转, 节支控支都十分紧要。为此, 津市市着重落实了“四个三”。一是完善“三制”: 进一步完善财政体制, 理顺分配关系; 完善综合预算制度, 强化预算约束; 加强财政监督管理, 确保令行禁止。二是严控“三子”: 严控车子, 凡有负债的乡镇, 公车一律封存后拍卖还债; 严控机子, 不准公费报销手机话费, 公用电话费也严格限额; 严控筷子, 村级一律实行“零接待”, 乡镇接待一律在食堂, 干部下乡一律吃派饭, 并自缴伙食费。三是压缩“三费”: 压缩会议费, 精减会议; 压缩差旅费, 严禁公费参观旅游; 压缩业务费开支, 减少办公费、报刊费等, 坚决不准租车。四是杜绝三乱: 杜绝乱

发奖金补贴; 杜绝乱上建设项目; 杜绝乱搞达标升级。通过加强管理, 全市乡、村两级每年可挤出近千万元财力用于还债。

(三) 落实四项措施, 防止乡村债务反弹

第一, 着力加强税费收缴。税费收入如果收不上来, 就会出现预算硬缺口, 最终形成债务。为确保税费足额入库, 津市市以税费改革后农民负担减轻、纳税意识增强为契机, 着重落实了“五抓五促”。一是抓“三送”, 促任务落实到位。在年初, 干部走村串户给农民送政策、送温暖、送任务, 让农民一年的税费任务早知道, 吃下“定心丸”。二是抓宣传, 促思想认识到位。通过形式多样、声势浩大的宣传, 让农民了解税费改革减轻农民负担政策的稳定性, 增强农民依法缴纳税费的认识, 争取让90%以上的农民自觉缴纳税费。三是抓管理, 促工作责任到位。税费改革后, 乡镇精简70%以上的行管干部, 一村配一名农税员, 并建立纳税护税网络, 落实工作责任, 确保农业税足额及时入库。四是抓规范、促政策执行到位。按税费改革对农民承诺的缴税方式, 规范征收程序, 规范征缴方法, 严格执行国家政策, 让农民交得放心、交得舒心。五是抓典型, 促征管措施到位。培养有说服力的先进典型和打击个别抗税不交的反面典型, 促进依法纳税缴费。通过五抓五促, 2001年全市1813万元的农业税任务11月下旬就全额完成。

第二, 实行乡村集中核算。抓住税费改革精简机构和人员的机会, 取消乡属站所和村级的财务会计与资金账户, 由乡镇财政所对乡属站所和村级资金进行集中管理、集中核算。收费通过一个窗口, 资金只进一个账户。村和站所只设出纳, 零星支出实行备用金制度, 用完报账或定期报账。这样就从源头上规范了乡、村财务管理, 从根本上防止了债务反弹。

第三, 严格开支定额管理。一方面严格控制开支项目, 不属权限内的开支项目, 坚决不准公费报销。另一方

面, 严格控制开支标准, 开支权限内的项目, 坚决不准超标。规定1000人以下的村, 干部工资控制在8000元以内, 年开支总额不准突破2万元; 1000至1500人的村, 干部工资控制在1万元以内, 年开支总额不准突破2.5万元; 1500人以上的村, 干部工资控制在1.2万元以内, 开支总额不突破3万元。

第四, 切实强化制度约束。一方面, 在财务管理上严把“三关”。一是村级民主理财小组, 由村民代表大会选3-5名懂财务、有威望的党员、村民代表组成, 负责审核所有村级开支, 有权参予制订和监督本村财务计划的执行, 审查本村财务收支, 否决不合理开支。二是村民代表大会, 负责讨论决定全村重大财务收支事项。三是在乡财政所设农村财务审计办公室, 负责审查认定村级所有财务收支、资产处置事项。另一方面, 建立“十二个制度”包括民主理财制度、开支审批制度、财务审计制度、报账记账制度、公用事业费使用管理制度、非生产性开支管理制度、现金管理制度、票据管理制度、财产管理制度、档案管理制度、村务公开制度等。

税费改革后, 尽管津市市乡村债务还没有完全消化, 但乡村两级已充分认识到减债就是减包袱, 减债才能有出路, 而且减债再也不能指望向农民搞摊派。有不少乡村干部已体味到了“无债一身轻”的感觉, 减债调动了基层干部的工作热情, 巩固了农村税费改革的成果, 增强了农村基层组织的凝聚力, 重新树立了党、政府、干部的威信, 为农村的稳定和发展提供了重要保障。

