

实施“双增工程” 振兴乡级财政

○ 承德市人民政府副市长 王克

乡级财政是公共财政体系的基础环节，也是薄弱环节。承德作为经济欠发达地区，乡级经济发展尤为缓慢，收支规模小、债务包袱沉重、财政管理薄弱、欠发公教人员工资等问题十分突出，直接影响到公共财政职能的发挥。乡级财政不改革，乡级财政基础不夯实，就不可能扭转承德财政困难的局面。为此，承德市将工作重点下移，通过大量的调查研究，认真剖析典型乡镇的财政经济状况，确定了从振兴乡级财政入手，进而缓解县级财政困难状况，实现全市财政状况根本好转的工作思路。从1999年起组织实施了乡级财政“双增工程”，作为乡级财政改革的活动载体，其主要内容是“增加乡级财政收入，提高乡级财政收入占县级财政收入的比重；增强乡镇财政实力，提高乡镇财政保障能力”。针对造成乡级财政困难的体制性原因、经济性原因和管理性原因，“双增工程”以改革找出路，以改革求发展，采取了一系列有效措施。

一、推进体制改革

针对县乡财政体制中存在的权责不清、收入和财力划分过多集中在县区本级的情况，对全市206个乡镇的体制进行了调整，按照乡镇财权与事权相统一的原则划分收支，体制年限不

低于三年，做到乡事乡办，乡财乡理。如对乡镇教师原则上划到乡镇管理，相应地合理确定支出基数；实行乡镇教师县统管的，重新确定上划的支出基数，并按编制人数，确保乡镇按体制分得的财力能够满足乡镇干部的工资发放和乡镇政权机关正常运转的最低需要；对原乡及乡以下增值税的25%部分划为县区本级收入的做法进行了纠正。科学合理的体制，调动了乡镇政府当家理财的积极性，促进乡镇政府积极培植财源，调整产业结构，加强税收征管，为乡级财政稳步发展奠定了坚实的基础。以双滦区为例，该区对原体制利益格局进行较大调整，实施“划分税种、核定支出、定额上解、超收全留”的体制，将适合镇级征收的税种全部划为镇级固定收入，将原体制递增上解改为定额上解，并把基数外新增财源全部留给乡镇，调动了乡镇的积极性，2000年镇级全部收入完成预算的133.5%，地方财政收入完成预算的286.2%，占全区地方财政收入的61.4%。

二、强化财源建设

把乡镇财源建设作为壮大乡级财政的根本性措施，加强对各县区、各乡镇财源建设的指导。一是突出特色和

优势。指导各县区、乡镇政府以市场为导向，以迅速增加地方财政收入和地方可用财力为目标，依据自身条件，谋划财源建设重点，利用优势，确立优势，扩大优势，形成特色。二是坚持分类指导。对已具备一定工业基础的乡镇，继续走工业立乡的路子；对矿产资源丰富的乡镇，走资源开发、提高科技含量的路子；对环市、县的乡镇走创汇型农业的路子；对自然资源和自然条件及经济基础较好的乡镇，走复合型经济发展的路子。三是进行农业产业化试点。2001年，全市确定32个农业产业化试点乡镇，组建农业产业化龙头企业或服务组织，坚持公司化运作，进行农业产业化经营，投资者按投资份额参加收益分配，以达到为乡级人员分流开渠，为农民与市场搭桥，为农民生产服务，促进农民增收、乡镇财政增收的目的。试点主要有经营型和服务型两类模式，如围场县试点乡镇成立了农业技术服务站，采用承租土地或为农户提供有偿服务的经营方式，建立了机播马铃薯示范区、时差蔬菜示范区、优质种薯示范区；宽城县试点乡镇成立农业产业化经营公司，重点发展种植、养殖业，逐步形成规模。预计到年底，大部分乡镇都可实现当年见效，当年收益。

三、深化支出管理改革

按照河北省财政改革的整体思路,将各项改革措施落实到乡镇,以改革促乡镇发展。一是进行预算管理改革试点。市、县、乡三级统一实施综合预算管理,将乡镇的各项预算收入,各部门收取的各项行政事业性收费、乡镇收取的各项管理费和自筹资金、乡镇“三提五统”资金及其他未纳入预算管理的财政性资金,统一纳入乡镇财政综合预算管理,增加了财政可调控资金额度。2000年全市乡镇统筹资金用于乡村两级办学支出2184万元,占统筹开支总额的50.6%,其中,用于发放教师工资641万元。同时把预算编制改革延伸到20个重点乡镇,实行早编、细编预算和零基预算。二是实行工资专户管理。乡镇普遍建立了工资专户,部分乡镇实行了工资银行代发,部分县还实行了乡金库县代管、乡工资专户县代管的办法,效果较好。三是推行“零户统管”。按照自下而上进行集中支付改革的要求,在乡级推行“零户统管”。在综合预算的基础上,取消各所、站的账户,由财政所统管,使集中支付在乡级试行。

四、规范基础管理

首先,加强收入管理。对工商企业建立生产经营和纳税情况档案;对屠宰税、车船税、农业特产税等零散

税收统一建立台账,实行“户籍化”动态管理;建立和完善乡村两级协护税网络,组织群专结合、三位一体的收入联合征管队伍,实行财税联合办公;在全面建立乡镇金库的基础上,取消乡镇税务所税款过渡户,乡镇所征收税款直接进入乡镇金库。其次,加强基础工作。开展了“乡级财政总预算会计基础工作达标”活动,全面推行财政所政务公开活动,促进了乡镇财政管理工作的制度化、规范化。

经过不断探索和总结,承德市财政部门在推进乡级财政改革的过程中,形成了一套行之有效的工作方法。第一,抓典型。在“工程”起步阶段,树立了滦平县长山峪镇零散税收征管、隆化县八达营乡消化赤字、平泉县杨树镇综合预算管理、围场县棋盘山镇农税征管、承德县头沟镇培植财源、宽城县龙须门镇规范支出管理六个样板,靠典型引路,带动其他乡镇推进各项工作。随着“工程”逐步深入,注重发现新的典型,为乡镇提供可借鉴的经验。第二,抓创新。在实施“双增工程”的过程中,不断注入新的内容,明确各阶段的重点工作,使乡级财政改革逐步深化。“工程”第一年,重点完善财政体制,推进综合预算管理改革,奠定工作的基础。第二年,重点加强财源建设,奠定收入增长的基础。第三年,全面推进和深化改革,一是完善体制,建立能够促

进乡镇政府积极培植财源,优化收支结构的导向机制。对特别困难的乡,以基本保证乡财政供养人员工资发放和政权机关正常运转最低需要为前提,实行转移支付。二是狠抓收入,进一步扩大乡镇的收入规模,增强乡镇财政实力。三是压减人员。实行经费与编制双控,财政供养人员与可用财力挂钩,增强乡镇保障能力,特别要增强对村级的保障能力。四是进一步规范管理,进行村财乡管的试点。五是开展农业产业化试点工作。第三,抓重点。通过加大对重点乡镇的工作力度,带动、辐射其他乡镇,促进乡级财政整体工作水平的提高。

“双增工程”实施两年来取得了初步效果,乡级财政工作水平整体改观。全市206个乡镇全面实行了分税制财政体制;乡级财政收入同比增长11.6%;乡级地方财政收入占县级地方财政收入比重达到44.9%;20个重点乡镇中500万元以上乡镇增加7个,达到12个,其中,新增2000万元乡镇1个,上千万元乡镇5个,重点乡镇财政收入占乡级财政收入的47.9%;2000年全市乡级没有欠发公教人员工资,并消化了部分账面赤字。同时,乡镇领导的财政意识不断强化,能够自觉地贯彻市委、市政府提出的“围绕财政抓经济,围绕财源抓发展”的工作思路,为乡级财政发展创造了条件。

