

# 完善乡镇财政体制 促进农村经济发展

## ○ 沭阳县财政局

今年以来，随着农村税费改革的实施，乡镇财政收支结构发生了较大变化，原有乡镇财政管理体制已不适应经济发展的要求。江苏省沭阳县按事权与财权、责任与利益相统一的原则，对乡镇财政管理体制进行了调整，实行了“划分收支，核定基数，定额补助（上解），超收分成”的新体制，促进了全县农村经济的发展，推动了农村税费改革的全面展开。

### 一、依据税费改革政策，制订体制改革方案

农村税费改革是对农村各方面利益的重大调整，引起了乡镇财政职能的重大变化，必然要求对县乡财政体制相应作出调整。沭阳县乡镇财政体制调整的内容主要有以下方面：

1、按职能变化界定支出范围。增加原由乡镇统筹费开支的乡村义务教育、计划生育、优抚、民兵训练及乡镇道路修建等五项事业费支出和村级经费补助支出。

2、根据税费改革政策核定收入基数。2000年收入实绩中剔除屠宰税、农业税以税费改革方案计征额剔除社灾减及征收业务费后作2001年收入基数。

3、合理确定新增开支标准。原由乡统筹费开支的优抚支出、民兵训练费和计划生育支出以2000年县批复的乡镇统筹提留方案数作基数；乡镇道路修建支出按2000年社会人口核定；农村中小学危房改造支出按乡镇规模大小安排；村级经费补助支出按规定标准测算，用农业税附加和农业特产税附加安排后的缺口部分作为补助支出。

4、科学合理确定体制补助（上解）。根据核定的财力收入基数，加上税费改革转移支付补助资金计算总财力，剔除村级经费补助支出、农村中小学危房改造支出、优抚支出、民兵训练费、乡镇道路修建等专项支出后的净额作为净财力。体制补助对乡镇人均净财力低于标准财力的乡镇，按核定的人员基数补足。在此基础上，按照教师人数、乡镇收支缺口等因素确定体制补助数，对补助后人均财力较高的乡镇实行定额上解。

### 二、以“三保”为核心，落实财政体制改革配套措施

根据农村税费改革后财政职能的变化及公共财政的基本要求，我们把“保运转、保教育、保吃饭”作为财

政体制调整的核心内容，并据此落实配套措施。

1、以保证乡村运转为重点，确定转移支付方案。省财政安排的税费改革补助、体制补助等转移支付资金全部安排到乡镇，按乡镇的事权调整确定乡镇财政支出预算，在此前提下，突出抓好保证村级运转资金的计划安排。一是明确村级的保障范围。村级的支出保障范围是村干部报酬、村办公费和五保户供养经费。二是按实际情况确定支出标准。每个村享受定额补贴的村干部3-4人，享受误工补贴的组干部2人，村干部报酬实行定额补贴，一律控制在所在村前3年平均人均纯收入的1.5倍内。村办公费控制在5000元以内。五保户供养人数按实计算，每人年均1600元以内。三是明确规定经费来源。农业税附加20%及农业税净入库数的10%两部分不足平均补助标准的予以补足。严格实行村账乡管制度，建立乡镇村级资金专户，严控村级经费支出。

2、建立工资专户，保证公办人员工资按月足额发放。为了保证教师工资发放，在建立县教师工资专户的基础上，进一步加强对专户资金的管理，将农村中小学教职工工资上划县级统管。税费改革补助、体制补助和“两税”返还按月足额划入专户，并督促各乡镇将测算核定的应负担的教职工工资及时上划县专户，从体制上进行规范，真正做到了体制到位、预算到位、资金到位。同时，成立会计核算中心，建立了财政统发工资专户，由会计核算中心统一发放机关、事业单位和社会团体的职工工资，目前已进入实施阶段。

3、以减支为目的，大力推进机构改革。在新的财政体制下，“减人、减事、减支”已成为全县上下的共识。全县行政村从原有713个撤并到472个，调整后村干部报酬总额由调整前1191万元减少至625万元，乡镇事业单位由10个精减为6个，人员由2071人核减为1675人，清退各类人员1560人，每年可减少支出860万元。改造薄弱学校221

所,撤并生源不足、规模较小的村小学171所,精简代课教师1100多人,年减少支出约260万元。目前,全县38个乡镇卫生院改制已全部完成,年可减少支出2000多万元。在此基础上,积极引导社会投入来替代政府投入,拓宽教育卫生事业发展资金渠道,初步形成了多元化投资格局。目前,全县新办民办教育机构334个,固定资产投入近1亿元。在校生已达2.3万人,教职工1000多人。对全县38所乡镇卫生院全部实行民营化改制,全县新办赢利性私营医院9家,投资总额达1800多万元,开放床位176张,安排从业人员438人。

### 三、化解村级债务,避免乡镇财政风险

据统计,全县村级债权总额11698万元,全县乡村两级负债总额达3.9亿元,其中乡镇负债2.43亿元,村级负债1.47亿元,村级净债务2966万元,村均负债20.49万元。乡村债务能否有效化解是制约新的财政体制能否顺利实施的主要因素,为此,在清理的基础上,我们对乡村债务采取了如下化解措施:对有偿还款能力,但又拒不还款的农户,交司法机关,限期收回;对“四荒”资源及四旁植树、闲置厂房、机电设备等采取能租不闲、能卖不租的办法,促使尽可能变现还债;“三角债”或以债权抵冲债务的,一律办理相关手续冲减;对因杂工形成的债务,一律采取非现金结算,用过渡期“两工”抵冲其债务;对村级过去的高息借债,严格按照金融部门的同期同档利率换据挂账,停息减债。同时严格规定,严禁今后村级集体投资兴办集体企业,对社会公益事业,由“一事一议”筹资解决,并引入市场竞争机制,对特殊情况确需发生债务的,要根据规定严格报批手续。到目前,已回收债权4376.73万元,化解债务7957.15万元,已有156个村达到零债务。预计今年底实现零债务的村可

达350个;2002年底,全县负债在80万元以下村的债务基本消化;到2003年底,全面消化村级债务,使村级集体经济进入良性循环状态。

### 四、规范乡镇财政体制初显成效

新体制的实施,进一步理顺和规范了县乡财政分配关系,增强了发展较快的乡镇的活力,加大了对贫困乡镇的扶持力度,在发挥地方财政宏观调控、稳定经济、促进县域均衡发展等方面,收到了明显的成效。

一是调动了乡镇组织收入的积极性。新体制将原县集中农业税提价新增税款85%部分、农业特产税4:6分成部分、耕地占用税50%部分全部留给了乡镇,同时,新体制对财政收入实行环比超收分成,以任务数为基数,超收部分,县乡按1:9比例分成,对未完成收入基数的,按短收额的30%扣减体制补助。新体制的实施,极大地调动了各乡镇组织收入的积极性。今年上半年,全县乡镇完成财政收入11099万元,占年度预算的58.5%,比上年增长33.7%。其中,农业税7585.4万元,占年任务的77%,耕地占用税81万元,比上年增长19%。

二是促进了理财观念的转变。新体制规定,乡镇在保证工资按时发放、乡村正常运转、年度财政收支平衡的前提下,对年终完成或超额完成县政府下达的各项考核目标任务的乡镇,将给予适当奖励。同时取消县对乡镇每年年终的困难补助。转移支付方案制订过程公开透明,补助的结果年初早知道,且一定三年不变,乡镇改变了以前“眼睛向上”的观念,立足自身,自食其力解决实际问题。上半年,县级财政补助发放教师工资资金拨付到位后,各乡镇积极想办法按比例将配套部分资金上划县级统管专户,全县教师工资按时发放,不拖欠一分钱。

三是理顺了乡镇资金运行秩序。旧体制总体上设计要求乡镇自求平衡,

2000年全县乡镇上解1200万元,县对乡镇补助770万元。在这种体制下,硬性要求乡镇实现当年平衡,结果带来不少隐性问题,如虚假收入、拖欠教师工资、挤占挪用专项资金等,新体制从实际出发,科学客观合理地界定了乡镇的支出范围,综合考虑了各种因素,实事求是地帮助乡镇解决财政资金供给矛盾,可有效避免财政资金使用上的乱拉胡扯现象,促进财政资金的良性循环。

四是维护了农村社会稳定。新体制实施后,原有乡统筹费开支的乡村义务教育、计划生育、优抚和民兵训练等支出纳入乡镇财政预算安排。在乡镇财政建立村级经费专户,将农业税、农业特产税附加和村级经费补助及时划入村级经费专户,按用款计划拨付村干部报酬,支付五保户供养经费和村办公经费,并切实加强资金管理和财务管理,村级经费预决算要公布于众,接受监督。这不仅加大了村级运转经费的保障程度,增强了专项资金使用的计划性,而且把乡村干部从催款催粮中解脱出来,有更多的精力为农民提供各种服务,减少了干群之间的直接冲突和矛盾,维护了农村的稳定。

五是推动了农村经济发展。在新的体制下,乡村都紧紧围绕“农业增效、财政增收”目标,坚持以市场为导向,大力调整农业、农村经济结构和发展农业产业化经营,因地制宜地兴办各种专业合作经济组织和服务实体。认真规划、积极开发和经营集体的土地资源,进一步完善集体承包制,并积极推进和完善乡村集体企业产权制度的改革,采取多种形式盘活集体资产存量,管好用好集体股金收入及资产的租金收入,不断壮大集体经济。还有不少乡镇采取买断种植权等办法,鼓励农民开发“四荒”资源及在道边、河边以及零星隙地种植树木,增加农民和村集体收入。同时,还广泛开展招商引资活动,积极支持发展个体、私营经济,全县农村经济出现了良好的发展势头。