

推行新体制

增添新活力

——河北省围场县改革乡镇财政管理体制见成效

○ 宁自忠

乡镇财政是县级财政的基础。1999年河北省围场满族蒙古族自治县乡镇财政收入已占了全县财政收入的58%，作为国家级贫困县，围场县要实现全县财政状况的好转，必须谋求乡镇财政的发展。为此，1999年围场县经过深入调查研究和科学论证，在上一轮乡镇财政管理体制的基础上，制定出台了新的县乡财政分税制财政管理体制。新体制按照“合理分税、核定收支、收支平衡、定额上解或补助、基数环比增长、超收比例分成、

短收不补、节余留用、一定三年”的办法，极大地调动了乡镇自我发展、自求平衡的积极性。新体制运行一年来，乡镇财政收入得到快速增长，1999年当年在围场县农业遭受严重自然灾害的情况下，乡镇财政收入同比增长了15%，乡镇可用财力占财政收入的比重增长了五个百分点。到2000年11月末，乡镇财政收入较去年同期增长18%。乡镇财政呈现新活力，为乡镇政治稳定、社会发展提供了有力的资金保障，同时也减轻了县级财政

压力，推进了全县经济发展。

一、坚持三个原则，新体制有效地调动了乡镇自我发展、自求平衡的积极性。

财政部门在调查中发现，受计划经济体制和原有的财政分配体制影响，围场县诸多乡镇等、靠、要思想仍然未能彻底改变，缺乏自我发展、自求平衡的意识，致使乡镇抓财政工作的力量不足、力度不够，财政收支跑、

单位新增人员市长一支笔审批制度，不仅彻底核对了市级财政供养人员和工资情况，而且使编制、人事、经费管理有机地结合起来，以卡控编，有效遏制住了财政供养人员增长过猛的势头。从1998年开始，机关事业单位人员开始出现负增长，年节约开支近200万元。二是成立重点工程集中核算支付中心。为充分有效利用国债转贷资金及国外协力基金贷款，进一步加快基础设施特别是重点项目和工程建设

步伐，同时，也为彻底杜绝建设资金的跑、冒、滴、漏，防止建设过程中的弄虚作假行为，保证工程资金的专款专用，从1999年7月起，莱州市成立了重点工程集中核算支付中心，全面负责全市重点工程的财务监督与核算工作。核算支付中心由财政、审计部门的专业人员组成，具体制定各工程拨款依据和程序，分别核算各项目收支状况，对建设资金实行“直通车”管理办法，改变了以往将资金拨

付到项目主管部门或建设项目法人单位的做法，将建设资金直接拨付到最终用款单位。同时，依据工程进度和拨付情况，及时提供资金运作信息，参与制定资金还款计划。重点工程实行财务集中核算支付制度，防患于未然，有效地防范和化解了财政风险，从管理上保证财政支出的安全性，减轻了地方财政的负担。

（作者单位：山东省莱州市财政局）

冒、滴、漏严重，财力极其紧张。抓住乡镇财政这一问题根源，围场县在制定新的乡镇财政体制时，有针对性地使新体制体现了三个基本原则。

(一) 基数明确，分灶吃饭。准确掌握乡镇的收入结构、收入总量，以乡镇的收入测算乡镇的可用财力。按照市场经济体制和建立公共财政的要求确定乡镇支出基数，然后用可用财力减去支出基数，确定各个乡镇的财政收入在县乡之间的分成比例，把按分成比例留解乡镇的财政收入作为乡镇的收入基数。乡镇收支基数一定三年，基数确定后，县级财政取消以前年度为保乡镇稳定拨付的各项财政补贴，同时县级财政也不得因自身困难而随意提高乡镇财政收入上解比例，真正实现了一级政府一级财政，分灶吃饭，各谋发展。

(二) 超短有别，奖惩分明。在收支基数确定上，新的乡镇财政管理体制坚持“工作一般挨饿、工作较好吃饱、工作尽力吃好”的原则，激励乡镇全力抓好财政收入征管工作。同时，为保证乡镇财政收入征管到位，制定了力度较大的奖惩办法，对乡镇超基数完成的财政收入，县乡之间按5:5分成，而正常基数内县乡之间留解比例最高的也只有7:3。对于没有完成财政收入基数的乡镇，县财政不但不给补助，而且短收的财政收入也必须按体制核定的比例上解县财政应得的部分。

(三) 收放有度，管好为上。按照“分灶吃饭”的要求，乡镇公费医疗经费应由乡镇承担，但是考虑到公费医疗经费支出弹性大、稳定性差，出现较大规模公费医疗开支将给乡镇开支造成巨大压力，所以将公费医疗开支划归由县财政统一管理，保证了乡镇财政支出的稳定性、正常性，增强了乡镇开源节流的信心。同时县财政把本应县本级参与分成的屠宰税、乡镇企业管理费，因其主要分布在农村，税源分散、征收难度大，为激励乡镇

保证这项收入征管到位，全部下划给乡镇，县本级不再参与分成。

二、落实四字方针，新体制得到了顺利推行。

围场县新的县乡财政分税制管理体制之所以能够顺利推行，主要得益于落实“细、公、紧、严”四字方针。

“细”，即准备工作从细。在制定出台新体制之前，县财政局由各局长带队分别深入乡镇搞调查，详细地掌握了各乡镇税源、财政开支和公教人员基本情况，并依此建立了乡镇财政基本情况档案，保证了体制制定过程中考虑因素全面、预见问题准确、提出措施有力。

“公”，即新体制确定的各项指标公平。在收入基数确定上，为防止乡镇因挖税造成财政收入各年度畸增畸减，如果单独采用某一年度收入完成数作为收入基数，而导致部分乡镇在确定收入基数上吃大亏，围场县以各乡镇1996年到1998年三年工商税收完成数分别为5:3:4系数确定的收入合计数，与1999年税务部门的任务数相加进行平均，作为各乡镇的工商税收基数，保证了收入基数确定的公正性，从而得到了各乡镇对自己收入基

数的认可。全县实行了统一的基数超收分成比例，提高了贡献大的乡镇超收分成的绝对数，使“收入大贡献多的乡镇收益多，收入小贡献少的乡镇收益少”，确保了体制的公正合理。

“紧”，即贯彻宣传工作从紧。为使乡镇对新的乡镇财政管理体制理解透、掌握准、执行快，新体制出台后围场县政府立即召开了由各乡镇党政一把手、乡镇财政干部参加的专题会议，对新体制出台的重要意义进行了解释，对如何贯彻落实新体制做了要求。县财政局针对新体制执行中预计可能遇到的问题，组织乡镇财政干部、银行金库管理人员进行了体制内容、金库管理条例、财政收入入库级次剖析等方面的培训，保证了新的乡镇财政体制的顺利实施。

“严”，即稽查工作从严。利用国内生产总值与财政收入对比法、财政收入与可用财力对比法，查处了乡镇挖税、买税、虚入空转税收等违纪行为，提高了乡镇财政收入质量，增加了乡镇可用财力，防止了因税收违纪问题导致新体制执行中收支基数出现严重偏差。同时，对违反《金库管理条例》随意坐支县级收入以及违反《围场县关于明确税收收入库级次的通知》故意混淆入库级次的违纪问题进



行了严肃查处。

三、收到四项实效，新体制使乡镇财政呈现了新的活力。

围场县新的乡镇财政管理体制，改变了以前乡镇财政工作“推着干、干着看”的死气沉沉局面，乡镇财政呈现一片生机，收效较为显著，具体表现在四个方面。

一是乡镇理财观念变了。新的乡镇财政管理体制使各乡镇开始认识到：大发展小困难，小发展大困难，不发展更困难。因此，各乡镇转移了工作重点，由原来的向上级哭穷，转变为大力发展经济挖掘自身潜力。1999年乡镇财政收入占乡镇国内生产总值的比重较1998年增长了近1个百分点。

二是乡镇征管手段硬了。新的乡镇财政管理体制使乡镇认识到：财政工作到位，日子就会好过；相反日子就难过。因此各乡镇普遍提高了对财政工作的重视，党政一把手亲自抓财政收入征管，乡镇财政队伍也有了较大变化，一批懂财政业务、有魄力、工作责任心强的同志充实到财政干部队伍中，理财水平有了较大提高。

三是乡镇节支意识强了。新的乡镇财政管理体制提高了乡镇的节支意识，使乡镇由原来的“花着算”到现在的“算着花”。1999年乡镇财政支出结构有了显著变化，招待费、会议费、办公费等弹性较大的非生产性支出占总支出的比重较以前年度下降了10个百分点。

四是乡镇理财思想顺了。新的乡镇财政管理体制实施后，乡镇在抓财政收入上，改变了以前只注重总量不注重质量的现象，开始自觉抵制各种税收违纪行为，把征管的重点放到可用财力转化率高的财政收入上，保证了乡镇财政收入在总量扩大时质量不断提高，乡镇财力紧张局面得到了较大缓解。

(作者单位：河北省围场县财政局)

500万元 的债务

是如何消化的？

湖北省浠水县汪岗镇村级化债减负的调查

○ 冯新路 王晓毛 朱太银

湖北省浠水县汪岗镇是一个拥有农业人口近3万人的行政建制镇。1999年全镇村级债权总额为1320.3万元，村级债务总额为2542.8万元，22个村平均负债115.6万元。村级集体经济由于长期负债运行，农民负担加重，导致干群关系、党群关系紧张，严重制约了农村经济健康发展，也影响了农村基层政权和社会稳定。为了消化日益严重的债务负担，2000年9月浠水县县委、县政府成立化债减负工作专班，抽调精干力量，派人进驻汪岗镇，坚持与农民同吃、同住、同商量，经过近两个月的努力，全镇减债516.2万元，使全镇村级债务总额由2542.8万元下降为2026.6万元，下降20.3%。撤销3个管理区，撤并学校12所，精减人员80人，年节约支出110万元，化债减负工作取得了显著的成效。

一、广泛宣传，大造声势。农

村化债减负是一项系统工程，涉及方方面面。工作组进村后，认真宣传政策，深入发动群众，及时召开党员干部会、村民代表会、债权人对象会，向村民小组发布清债降息公告，利用广播、电视、宣传栏等形式，广泛宣传中央文件，统一基层干部的思想，提高群众认识，迅速在镇掀起了清债降息的高潮。

二、制订政策，清债降息。在此项工作中，主要分五个阶段进行。

第一，清理债权债务，分户登记。对1995年以前债务余额和1995年来的债权债务进行全面清理，分户逐笔登记。

第二，核本降息，实行“三分离”。将借款本息分离，做到“四不”，即不计高息，不计罚息，不计复息，不超标准上浮；借欠分离，即村组干部、民办教师、企事业单位