

## 采取有效措施 化解村级债务

江苏省建湖县恒济镇财政所 潘为浩 朱才中 徐海

农村税费改革后,村级债权债务的转化成为农村工作的重点和难点。江苏省建湖县恒济镇农村税费改革前,全镇村级债务达1 329.18万元,村平110.77万元,税费改革后,经全镇广大干部群众3年来的通力协作,2002年全镇村级债务为174.11万元,村平14.51万元,村平化债96.26万元,有力地促进了全镇经济及各项社会事业的发展。

### 一、分类处理陈债

恒济镇税改前村级总债务中陈欠债务占65%以上,时间跨度达15年以上,针对此种情况,该镇提出了依靠群众,核准基数,分类处理,规范操作的办法。

对因村办企业倒闭形成的债务,不转嫁给农民,在盘活现有闲置资产的基础上,采取股份合作、公开招标、租赁拍卖等方式进行处置,所得收入一律用于偿还债务。对农民直接受益的生产性投入而形成的债务,根据谁收益,谁负担,按面积一次性落实到受益农户,分摊债务。对兴办社会公益事业所形成的债务,在村集体经济收入中逐年偿还,集体经济比较困难的村,可经村民代表大会讨论,在村“一事一议”筹资中安排偿还债务。对由于管理不善,开支过大形成的债务,属于个人违反制度的,由个人负责,直接划给责任人承担。对村组有息借款形成的债务实行统一换据挂账,确实属于借款性质的,弄清借款原因和用途,该由集体负担的必须报镇政府审批后作为借款处理,并视村集体还款能力,与债权人签订还款协议书,未经集体研究巧立名目擅自借款的,落实到责任人,集体不予入账,集体不支付利息。高息借款形成的债务一律采取停息、降息、挂息的办法化解。所有有息借款,一律采取先还本后付息,付息时必须严格按照金融部门规定的同档利率计算。对进行基本建设、达标升级形成的债务,实行管理体制变革。如该镇17所村级幼儿园,前几年为达标升级先后投入100多万元形成的债务,短期内无法收回。该镇通过在同行业内进行公开招标,买断承包,全镇一次性收回投入200多万元。化解了债务,收到较好的社会效益。

### 二、严控发生新债

为堵住新的债务源头,恒济镇建立了村级债务“台账”,实行严格管理。各村凡变动每笔债务都必须统一报镇农经站登记入账,月月核对公布,防止债务体外循环。收回各村公章交镇农经站统一保管。统一登记各村现金收据,并加盖镇“村账镇管专用章”。统一撤消各村在银行设立的账户,将原村账村管,改革为“村账镇管”实行由农经站为各村代理记账,刹住了新的借款发生。规定凡需发生新的借债必须符合三个条件,一是借款用途必须公开,并经村民代表大会讨论通过;二是借款金额、利息必须经村委会集体研究决定,由

镇长办公会审批;三是还款时间和还款资金来源必须落实,责任到人,未经批准,擅自举债的一律按谁经手,谁负责,谁借谁还,不得入集体账内核算,更不得向农户分摊,严禁各村以集体名义借款用于交纳各种税费和集资。

### 三、任期目标化债

首先,制定干部任期化债目标,把化解村级债务纳入了镇村两级干部的岗位职责,确定全镇从1999年起到2003年止基本达到村级债务结零的目标。其次,层层落实责任,为实现这一任期目标,镇政府与每一位镇分工干部签订了任期目标“化债”责任状,同时规定镇分工干部一定3年不动,村支部、村委会与每一位村干部签订“化债到户”责任状,村干部完成化债实绩的大小,直接由镇分工干部考核,决定任免,这样既树立了镇分工干部的威信,又促使村干部主动出击,把收回陈欠、发展经济、化解债务贯穿整个工作之中。第三,动真碰硬抓考核。凡镇村两级干部在化解村级债务中完不成任务的年终一律不得评为先进单位或先进个人,一律不得提拔重用。第四,对在任期目标中,工作得力,措施扎实,效果明显,提前完成化债目标的村主要干部和镇分工干部,年终业绩考核为“优秀”,并作为提拔重用的重要依据。将化债的目标任务与镇村两级干部的切身利益挂起钩来,清理债权和清偿债务有机结合起来,奖罚兑现,确保一级抓一级,一级保一级。通过三年来的全方位运作、上下配合,2002年全镇12个村(居)完成化解债务1 155.07万元,超额完成任期目标化债任务,可提前一年实现村级债务结零的目标。

### 四、落实措施还债

首先是发展特色经济,增加村级收入,用于偿还村级债务。其次,在搞好优化配置、开拓资源性资产上下功夫,对集体的荡滩水面滩涂,十边荒地,已发包的一律实行公开招标,采取竞争招标、现金签约、抵押承包的方法,未发包的采取拍卖经营权的方法,获得的收入全部用于归还村级债务。第三,在加快小农水设施产权制度改革上做文章。对小型农田水利,机电排灌等基础设施实行“公退民进”,搞活经营权,充分调动农民的投资积极性,全镇46座排灌站已改制32座,不仅盘活了存量资产90多万元,每年还可节约维护费20多万元。第四,实行林权制度改革,对全镇97.8公里圩堤绿化拍卖经营权,四旁植树公开拍卖所有权,筹措资金化解村级债务。第五,对村欠农户和农户欠村款,村委会征得农户同意后,可办理冲账,对农户之间互欠的“三角债”,由村委会认真核实后,理清关系,根据群众自愿,自找对象,相互抵冲,实现村与农户、农户与农户之间多角冲减债务,从而达到把村级债务依法转化为个人债务。第六,

回收债权化解债务。对小额百元以上欠款通过宣传发动做工作,使欠款户主动归还;对大额欠款通过签订还款合同分批归还;对党员、干部欠款要求限期归还;对个别“钉子户”通过行政和法律手段依法归还;对特别困难户经村民代表会议讨论实行减免归还。第七,严控村组干部职数,严格按照税费改革确定的村组干部人数和各项费用包干指标执行,超编人数和超定额费用一律按照谁批准,谁付款,集体不承担此项债务。第八,清理账目,确认村级有效债务。为真实客

观、公正准确地反映村级债务,该镇各村在原村民理财小组基础上,通过村民代表大会选举成立由7~9名村民代表组成的财务清理小组对已发生的债权、债务、招待费、往来款、杂支费用等进行认真清理,并将清理结果在支部大会上讨论,实行逐级核实;对过去形成的债务进行张榜公布,接受群众监督,实行集体认可。未经认可的,一律按谁经手、谁还款的办法解决,仅此一项,全镇核减村级债务62万元,落实个人负担近25万元,达到既理清了账目,又减少了债务。

## 实施财政管理改革 扶持民营经济发展

### 浙江省台州市财政局

1994年,台州撤地建市,短短几年间,台州市财政局通过进行各项财政改革,扶持民营经济发展,使台州财政面貌发生了巨大的变化。全市财政收入从1997年的26.32亿元增长到2002年的86.83亿元,年均增长27%,财政总收入自1998年至2002年连续五年位居浙江省第四位。2002年12月,台州市财政局被国家人事部、财政部评为“全国财政系统先进集体”。

#### 一、进行财政管理改革

几年来,台州市财政局积极推行预算管理制度改革、农村税费改革、政府采购制度改革、会计集中核算和会计委派制度改革等,这些改革举措的成功实践,使台州市财政发生了巨大的变化。

(一)加强对公共支出的管理,提高财政资金使用绩效。台州市财政局以完善部门预算编制为切入点,加大对预算管理体制改革力度。从2000年开始,着手编制部门预算,早编、细编预算,推行“零基预算”和“综合财政预算”办法,财政支出改革由此找到了一个突破口。通过深入开展预算外资金清理检查及综合财政预算,全面落实“收支两条线”管理规定,使长期以来大量预算外资金游离于财政监管之外的情况有所改善,“游鸟”进了“笼子”。

(二)进一步加强行政事业单位财务管理。台州市财政局于2001年7月成立了市级机关会计核算中心,首批54家行政事业单位进入会计核算中心进行集中核算。核算中心采用“集中管理、统一开户、分户核算”的方式,对各行政事业单位的财务收支进行监管,由此改变了财政资金管理分散,各支出部门和单位多头开户、重复开户的混乱局面。

(三)实行会计委派制。随着市政建设工程及其他基础设施投资的不断增加,市财政局通过重点工程会计委派制的方式对财政参与投资的重点项目工程资金使用效益情况进行监管,将财政监督的触角延伸至具体的工程、项目。被委派的会计人员直接隶属于财政部门,直接参与工程资金的划拨、核算、管理,在提高财政资金使用效益的同时,降低投资风险。同时财政部门还适时组建了工程评审中心,对工程资金的预决算进行审核,取得了较好的社会效益和经济效益。

益。2002年对353个送审项目共核减资金6500多万元。

#### 二、扶持民营经济发展

改革开放以来,台州市的民营经济迅速崛起,成为台州经济迅猛增长的重要支柱之一。在这些民营经济发展过程中,台州市财政局始终发挥着积极的引导扶持作用。市财政以财政、税收政策为调控手段,大力扶持优势产业和骨干企业的发展。通过几年的努力,台州市已形成颇具规模的精细化工、模具、摩托车、人造水晶、工业缝纫机、抗肿瘤药等工业生产基地。

(一)为提升民营企业产品的科技含量,台州市财政局加大力度支持民营企业科技进步和技术创新,形成了一个以财政预算内投入、财政贴息等为导向,金融资本、民间资本和外来资本相结合,市场化运行的财政科技投入体系。1997年至2002年预算内科技投入年均增长48.7%,从2000年起,每年市财政分别出资1000万元、500万元建立了高新技术投资资金、中小企业创业发展基金。此外,还建立了高新技术研发中心匹配资金和科技贡献奖励基金。

(二)随着中国加入WTO,民营企业面临的国际竞争加剧,台州市财政局积极支持民营企业开拓国际市场,建立了市级企业外贸发展基金,专项用于支持市本级企业扩大出口规模。

(三)为促进台州的基础设施建设,台州市财政局配合市政府提出了通过参股、控股等方式参与基础设施建设的思路,并相继成立了台州市基础设施投资有限公司和台州市社会发展投资有限公司,以此为平台,对城市基础设施工程进行市场化运作。如市区内1.5公里整齐划一的欧式建筑步行街,总投资3.5亿元,就是利用市场化运作,由清华大学设计,房屋道路建设全由私人认购,政府未投一分钱,还盈利了2000万元;台州市椒江、黄岩、路桥三区环线公路,总投资10多亿,也是由民间筹资建成;还有“五自水库、四自公路”等等。实践证明,这种以较少的财政资金投入,吸引大量的民间资金进行城市建设的方法,发挥了财政资金“四两拨千斤”的作用,既弥补了财政资金的不足,又使得城市资源得到优化配置,城市建设步入了良性循环。