

从债台高筑到“零负债”

■ 浙江省青田县财政局

浙江省丽水市青田县是浙江的经济欠发达县之一。上个世纪90年代中期以来,全县各乡镇在扶贫建校、小区开发、改造农田水利设施以及农村机耕路建设等方面投入较大,造成全县所有乡镇政府均有不同程度的债务。1999年对乡镇负债问题的专项调查显示乡镇负债面达到100%,债务总额高达2465万元,占全县财政总收入的25%,地方财政收入的50%,如果不加以有效控制和化解,势必严重影响到乡镇财政的正常运行,危及县财政安全。2001年青田县按照“坚决制止新债、逐步化解旧债”的要求,探索出了一条控制和化解乡镇债务的新路子。

建立激励约束机制

乡镇负债能否控制和化解关键要发挥乡镇政府自身的主体作用。青田县通过建立一系列的激励约束机制,在全县各乡镇树立“减负就是增收、减债就是政绩”的理念,促使各乡镇在化解债务上肯作为、有作为。

一是建立完善乡镇财政管理体制

制。改革乡镇财政体制,着力加强乡镇财政建设,逐步控制和消化乡镇负债。2005年实行“两保一奖”,在确保当年乡镇财政收支平衡、确保乡镇组织正常运转的基础上,将有计划逐步化解历年负债,与乡镇干部奖励、乡镇财政补助挂钩,对完成目标任务的,县财政给予人均一定额度的奖励,并按乡镇当年消化赤字数的30%给予补助,用于消化历年赤字。2006年实现“零负债”之后,对“两保一奖”进行微调,将乡镇债务管理的目标由化解旧债向控制新债转变。

二是建立健全乡镇负债控制约束机制。制定了《青田县乡镇政府性债务管理办法》,建立乡镇债务统计和报告制度,对乡镇政府性债务进行分类,设立债务登记簿,将债务发生的时间、数量、经手人、证明人等情况进行登记入簿,定期进行清理核对,并实行每年两次统计报告制度。建立乡镇政府性债务风险预警体系,以债务率、偿债率等指标为重点,对乡镇债务的规模、结构和安全性进行动态检测和评估。同时将乡镇债务管理列入乡镇政务公开范围,接受人大、审计和

群众监督。

三是建立业绩考核和责任追究机制。把财政考核内容纳入县委、县政府对乡镇工作的综合业绩考核内容中,实行债务控制与乡镇干部的年度目标考核相挂钩,根据考核结果进行奖励或处罚。同时,把乡镇政府性债务纳入乡镇主要领导任期经济责任审计的范围,建立责任追究制度,从机制上防止乡镇举债。

理顺投资融资机制

在加快发展的背景下,乡镇政府具有急切求发展的主观愿望,容易上一些还不具备条件的项目,产生新的负债。为此,青田县坚持统筹规划并安排年度项目计划,明确资金来源,严格概算管理,规范项目建设行为。

一是撤销乡镇投融资机构。于2004年撤销了乡镇下属的9个各类开发公司、融资公司,消除了乡镇通过这些公司向金融机构举债的可能性,规避项目投融资风险。同时,明确乡镇政府不准参与竞争性领域的投资,不准对外提供任何经

济担保,不准借债用于政府的基本支出。

二是杜绝乡镇擅自上项目。实行乡镇建设项目审批制度,所有乡镇政府性投资项目,在报计划部门立项前,必须由财政部门审核建设资金来源。在条件不成熟、没有落实资金、没有纳入计划的情况下,乡镇一律不得擅自上项目,更不得搞“形象工程”和“政绩工程”。

三是乡镇重点项目建设由县政府统筹。农村教育的基本建设统一由县政府安排,县政府根据经济发展和全县的总体规划,实施农村学校布局的合理调整,乡镇政府发展教育这项事权基本得到剥离,减轻了负担。将农村基础建设项目实施主体由乡镇政府调整为县政府有关职能部门,防止乡镇举债搞建设。同时,针对侨资、民资丰富的特点,把项目适度推向市场,通过“代建制”等形式,让社会资本参与项目建设。

强化财政监督管理

为进一步加强乡镇财政管理,青田县于2005年建立了乡镇财政管理中心,撤销31个乡镇176个银行账户,对乡镇财政收支集中核算和管理。

一是加强专项经费使用管理。乡镇财政管理中心根据不同性质的资金采取分类管理,严格控制经常经费与专项经费使用与管理,规定两者不得混用。同时,清理盘活了历年结余和已完工的专项资金结余。2008年,出台《青田县村镇建设配套费征收和使用管理暂行办法》,明确了配套费的征收、使用、管理、监督等办法,提高专项资金的使用效益,加快建制镇和集镇基

础设施建设。

二是强化经费支出管理。创立并实行了各乡镇经费支出“排名、提醒、诫勉”制度,乡镇财政管理中心每月对各乡镇经费支出进行排名,对排名前三位的乡镇进行提醒。出现乡镇当月支出指标不多时,中心人员以书面通知的形式提醒其合理安排支出,特别是第四季度,中心每隔10天将资金结余情况通知各乡镇,实行每天收支实时监控。凡是经费支出超过指标的,原则上拒绝支付,对超支情况比较严重的,则由县主要领导或纪委进行“诫勉”谈话,有效强化乡镇经费支出管理。

三是不断提升乡镇财务管理水平。2009年,进一步强化乡镇财务管理,各乡镇全部更新了财务管理制度,并在县财政局和乡镇财政管理中心备案;建立了专职乡镇报账员队伍,出台了乡镇报账员考核办法,并通过开展业务培训、建立网上交流平台等措施加强对报账员的业务指导。针对乡镇财务管理实际需求,投入资金27万元全面更新了乡镇财政管理硬件设施,并通过政府网络平台实现乡镇会计管理软件终端延伸至乡镇,提升乡镇财政办公自动化水平。

保障乡镇组织正常运转

充分用好省财政对地方的转移支付资金,把省财政对县的农村税费改革转移支付全额安排到乡镇,其中,保证每年安排一部分资金用于偿还历年乡镇负债。

一是加大农村公共服务建设保障力度。对农村义务教育、农村低保、合作医疗、医疗救助、集中供养、农村基层政权运转、农村公共基础设施、生态环境保护、农村

科技进步、扶贫开发等农村公共产品和服务的资金,包括需乡镇配套的资金在内,均由县财政安排专项资金给予保障,并不断加大保障力度,县财政投入三农资金从2004年的2.5亿元增长到2009年的8.1亿元,年均增长26.5%。从2006年开始,设立新农村建设专项资金,保障农村基础设施建设。2009年,整合涉农资金,设立1000万元农业产业化专项资金,重点支持农业支柱产业的发展,促进农业增效,农民增收。

二是加大乡镇政府运转费用保障力度。为确保乡镇政权和组织的运转,县财政对实行税费改革而减收的资金通过转移支付如数补助给乡镇。县财政在预算安排上向乡镇倾斜,特别是向偏远和欠发达乡镇倾斜。譬如,一般乡镇公用经费定额从2005年的人均4500元提高到2010年的8000元,欠发达乡镇从2005年的人均4500元提高到2010年的10000元,比部门高出2000—4000元,另外每年还安排200万元专项经费用于乡镇政府为民办实事。同时,规范乡镇公务员津补贴,资金由县财政保障。

三是加大乡镇项目建设资金到位力度。要求各部门在安排农村公益事业和农业生产开发项目时,足额安排资金,不得留有资金缺口,不得要求项目实施地的乡镇安排配套资金,使乡镇在为民办实事中不再新添“工作债”。

经过多年的努力,青田县实现了乡镇财政“零负债”,至2006年末,31个乡镇100%化解了历年旧债,并略有节余,2007—2009年,全县各乡镇均未发生新的债务,“零负债”成果得到有效巩固。

责任编辑 张蕊