

## “乡财市管”改革的实践与思考

<http://www.criifs.org.cn> 2007年9月18日 盛卫东 房兴杰

随着农村税费改革的不断深化，乡镇财政的职能发生了根本转变，乡镇财政运行也面临着空前压力，这种情况在经济薄弱地区尤其突出，具体表现在乡镇财政财源建设困难，财政收入规模大幅下降；乡镇财政的收支矛盾十分突出，保工资保稳定的压力加大；乡镇债务负担沉重，财政风险日趋加剧。如何使乡镇财政走出低谷，摆脱困境，已成为当前农村综合改革一个重点和难点。为了更好地缓解乡镇财政面临的矛盾，控制和化解乡镇债务风险，维护农村基层政权稳定，江苏省兴化市从2006年开始对乡镇财政管理方式改革，全面实施了“乡财市管乡用”管理模式，经过一年的运行，乡镇财政运行质态得到改善，控人控债、规范支出的效果日益显现，基本实现了“保工资、保运转、保重点、保稳定”目的，为提升乡镇财政管理水平开创了新的思路。

### 一、改革的主要做法

基本原则。1、利益分配关系不变的原则。乡镇财政收支范围不变，市对乡镇的各项财政转移支付补助和乡镇固定上缴基数等在上级未出台新的政策前仍保持2005年基数不变。2、分类指导的原则。对预算内财政收入在5000万元以上的镇（区）财政管理方式保持不变，其他乡镇全面推行“乡财市管”改革。3、坚持“三权”不变的原则。第一、乡镇预算管理权不变。按照《预算法》规定，实行一级政府、一级预算，在此基础上，乡镇政府在市政府财政主管部门的直接指导下，编制本级预算、决算草案和本级预算的调整方案，组织本级预算的执行。第二、乡镇资金所有权和使用权不变。乡镇财政资金的所有权和使用权归乡镇，资金结余归乡镇所有，乡镇原有的各项债权债务仍由乡镇享有和承担。第三、财务审批权不变。属于乡镇财权和事权范围内的支出，仍由乡镇按规定程序审批。

具体操作。1、预算共编。市财政部门按有关政策提出乡镇财政预算编制指导意见，乡镇政府根据市财政部门具体指导意见编制本级预算草案，经市财政部门初审后，提交乡镇人民代表大会审议通过。2、账户统设。即取消乡镇财政总预算会计，由市财政会计核算中心代理乡镇财政总预算的各项会计业务。相应取消乡镇财政在金融机构的所有账户（除两税过渡户），由市财政局在金融机构网点开设乡镇财政“结算专户”，用于核算乡镇预算外收支及预算内往来、支出业务；在乡镇金融机构网点开设“结算分户”和“支出分户”，用于核算乡镇预算外收入和预算内外支出业务。3、集中收付。即乡镇财政预算内外资金全部纳入预算管理，乡镇所有预算外收入、上级部门补助收入等先缴入市“结算专户”，由市核算中心根据乡镇收入类别和科目，分别进行核算；支出拨付以乡镇年度预算为依据，按照“必保支出、必要支出和专项支出”的支出顺序，由财政所提出用款计划，经市核算中心审核后，根据乡镇预算额度从市“结算专户”拨付到乡镇“支出专户”，由乡镇按规定使用。4、票据统管。即乡镇使用的各种票据由市核算中心统一领取、统一发放，实行“专人负责、验旧换新、限量使用、票款同行、定期核销”的管理办法，严禁坐收坐支，严禁转移和稳

匿各项收入。5、借债审批。即乡镇政府和事业单位对外借贷，无论数额大小，必须报市财政部门审核，再报市政府审批后实施。从2006年起，因经济发展需要，全市各乡镇政府举债必须落实还款来源、还款时间，确定无后顾之忧的情况下，按程序审批后方可实施，未经批准产生新增债务，按照“谁决策谁负责，集体决策由主要领导负责”的原则严肃查处。

配套措施。1、设置专门机构。为确保改革工作顺利开展，经市编委批准，在财政局内设立乡镇会计核算中心，具体办理乡镇总预算会计业务。2、认真开展各项清理工作。根据改革实施意见，对全市31个乡镇财政票据、银行账户、乡镇债权债务和财政供养人员进行全面清理，特别是乡镇债权债务和财政供养人员，确定了“摸清底数、明确责任、分类处理、逐步消化”的原则。3、建立“乡财市管”专用网络平台。在市乡财政之间建立局域网络，开发“乡财市管”专用软件，实现网上业务办理和票款核对，提高了工作效率和财务监督水平。4、制定科学的实施办法。市财政局多次深入乡镇进行调研，在听取各方面意见的基础上，出台了《兴化市人民政府关于兴化市乡镇财政管理方式改革工作实施意见》、《兴化市乡镇财政管理方式改革实施细则》、《兴化市2006年乡镇综合预算编制指导意见》等一系列政策文件，为改革提供了依据。

## 二、改革的主要成效

深化了公共财政支出改革。通过“乡财市管”改革，使公共财政支出改革延伸到乡镇，乡镇财政所有资金和业务由市核算中心统一管理、核算，通过制定统一的支出范围、统一的支出标准和统一的财务核算制度，有利于推进绩效考核机制，提高了财政资金使用的有效性。维护了基层政权的稳定。改革前，由于乡镇收支矛盾突出，支出混乱无序，拖欠干部职工工资现象经常发生，严重影响了广大干部职工的工作情绪。“乡财市管”改革后，明确了资金拨付程序，首先安排人员工资，并且实行银行卡发放的形式，保证了工资的按时发放。2006年实行“乡财市管”的乡镇核拨工资总额占全年工资总额的94%，大多数单位能按时发放职工工资，维护了基层政权的稳定。强化了预算约束力。实行“乡财市管”后，各乡镇预算单位用款都必须按年度指标申报用款计划，然后拨付资金。通过“指标控制计划，计划控制拨款”，增大预算和计划的约束力，保证年度支出按预算执行。控制了乡镇不良债务的发生。通过规范借债审批手续，严格借债审批程序，乡镇理财观念、理财方式发生了明显转变，财务管理、借债使用日趋规范。2006年“乡财市管”乡镇除借新债还旧债外，当年未发生新的借债。

提高了乡镇财政管理水平。近年来，乡镇财政财务管理中“乱收费、乱花钱、乱进人”和“票据不合规、账户不规范、财务不透明”的现象普遍存在，财政管理水平不高。“乡财县管”改革后，实行票据统管、集中收付、账户统设，财政财务混乱现象从根本上得到了遏制，堵住了收入截留、流失和支出挪用、浪费的漏洞，极大地提高了乡镇财政管理水平。

## 三、改革的几点体会

“乡财市管乡用”改革工作给我市乡镇财政管理带来的积极变化是可喜的，特别是随着乡镇财政、财务管理的日趋规范，乡镇的各项工作进一步公开、透明，干部的工作作风进一步改进，党群、干群关系更加密切，各级党委、政府的凝聚力、战斗力进一步增强。在改革中，我们深切地感受到：统一思想是搞好改革的前提。改革初期，不少乡镇对改革存在着模糊认识，对改革的精神实质领会不深，总认为此项改革影响了乡镇组织收入的积极性，财政状况困难的乡镇对改革产生了依赖思想，财政状况较好的乡镇又怕市里平调资金，同时在资金使用上感觉不方便等，从而对改革持着

抵触情绪，抱着观望态度。随着改革的步步推进，配套措施日趋完善，财务管理进一步规范，广大乡镇干部职工切实感觉到改革所带来的好处，从一开始的被动应付变为主动改革，拓宽了理财思路，增强了增收节支的积极性。

勇于创新是搞好工作的关键。“乡财市管”改革是一项全新的事物，没有现成的模式可供借鉴，要做好改革工作，就必须吃透改革精神，把省里的改革意见同我市的实际情况相结合，积极稳妥并创造性地开展工作。为此，我市在制定实施细则时，注意把改革同市级财政支出改革相结合，与促进薄弱乡镇财政脱困相结合，与服务地方经济发展相结合，与乡镇财政职能转换相结合，从而丰富了改革的内涵。在改革过程中，针对乡镇收支预算不规范，支出标准不统一等实际情况，适时出台一系列配套改革文件和实施细则，使我市的改革得到进一步规范和完善。对乡镇行政事业单位实行工资打卡发放，对乡镇财政票据实行专人开票、跟踪管理，保证财政资金及时解缴，随着改革的逐步推进，乡镇的理财思路、理财方式、工作方法、工作措施也得到进一步转变和改进。因此，勇于实践，开拓创新，才能使改革取得更好的效果。

领导重视是搞好改革的保证。任何一项改革的成功实施都离不开领导的重视和支持。改革实施前，我市成立了由市长任组长的“乡财市管改革领导小组”，并专门召开全市“乡财市管”动员大会，市长亲自作动员讲话进行具体部署，改革过程中，市委、市政府主要负责人十分关注改革工作，掌握改革进展情况，为我市乡财市管改革工作提供了坚强保证。同时，市改革的顺利进行离不开省财政厅和泰州市财政局的大力支持，省市各级领导对我市改革始终给予关怀和帮助，并进行具体指导，促进了我市改革工作不断稳步推进。

我市“乡财市管”改革不是一帆风顺的，目前存在的问题有：与现行的《预算法》有相矛盾的地方；影响乡镇挖潜增收的积极性，容易滋生等、靠、要的思想；财政资金分散支付，支出过程脱离监督。资金划转比较繁琐，影响资金使用；乡镇债务控制难，债务化解更难；部分乡镇政权运转更加困难。为了完善“乡财市管”改革，建议：加强“乡财市管”改革的法制建设；调整完善市乡财政管理体制；深化乡镇预算管理制度改革；实行乡镇债务专项管理；加强预算执行情况分析；有计划地对乡镇党政领导就财务管理、财经法律法规等相关知识进行专题培训，着力提高乡镇领导财务管理水平和财经法制意识，增强他们财务管理的主动性和依法理财的自觉性。

[作者单位/ 江苏省兴化市财政局]

文章来源：江苏农村经济           （责任编辑： XL）