

# 省政府办公厅转发省财政厅关于改革和完善县(市)对乡镇财政管理体制的意见的通知

苏政办发〔2001〕42号 2001年4月11日

各市、县人民政府,省各委、办、厅、局,省各直属单位:

省财政厅《关于改革和完善县(市)对乡镇财政管理体制的意见》已经省人民政府批准,现转发给你们,请认真贯彻执行。

## 关于改革和完善县(市)对乡镇财政管理体制的意见

(省财政厅 二〇〇一年三月)

为了进一步理顺县(市)和乡镇财政的分配关系,保证农村税费改革的顺利进行,巩固和加强农村基层政权建设,促进农村经济和社会事业的健康发展,根据省委、省政府《关于农村税费改革工作的实施意见》(苏发〔2001〕6号)文件精神,现就改革和完善县(市)对乡镇财政管理体制提出如下意见:

### 一、确定乡镇财政管理体制的原则

(一)财权与事权相结合。从有利于乡镇政权建设和乡镇经济、社会事业发展出发,合理划分县(市)与乡镇政府的事权,在明确事权的基础上,合理划分财权,将适合乡镇管理的收支下放乡镇管理,真正做到乡镇事乡镇办,乡镇财乡镇理,权责结合。

(二)统筹兼顾,确保基层政权正常运转。根据农村税费改革后的新情况,结合省对市县的财政管理体制调整,改革和完善乡镇分税制财政管理体制。在收入的划分上,要最大限度地照顾乡镇财政的利益,保证乡镇有必要的财力,确保基层政权正常运转所需的必要支出。

(三)科学规范、公平合理。县(市)对乡镇的财政管理体制要力求规范,在一个县(市)内逐步实行统一的分税制财政管理体制。在收支基数的核定上,要公平合理,允许乡镇间存在合理差距。对乡镇之间的财力差距,要通过转移支付等规范的办法加以调节,做到先富带后富,逐步达到共同富裕。

(四)区别对待,分类指导。在综合考虑乡镇经济发展水平、财政收支结构和规模等因素的基础上,针对不同类型的乡镇,在收入划分和支出基数核定等方面实行区别对待,分类指导,不搞一刀切。

### 二、乡镇财政收支范围的划分

(一)收入范围:按国家现行税制和分税制财政管理体制规定,划分列入乡镇财政预算范围内的收入项目。乡镇预算收入包括:属于乡镇财政一般预算收入的工商税收、农业“四税”、国有资产经营收益、行政性收费收入、罚没收入、国有土地有偿使用权出

让收入、其他收入及乡镇基金预算收入等。

(二)支出范围:按事权划分乡镇财政支出范围,将乡镇职能机构的支出和社会事业发展支出列入乡镇预算支出(国家明文规定上划的除外)。乡镇预算支出包括:乡镇政权机构正常运转支出,社会保障和社会福利支出,公共设施建设维护支出,乡镇经济、社会事业发展支出和其他支出等。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支出等五项事业支纳入乡镇财政预算支出范围。

### 三、县(市)对乡镇财政体制改革的几种形式

(一)县级统筹教师工资。县以下九年制义务教育编制内的中小学教师,按国家规定的基本工资经费上划到县级财政统一管理,由县财政核定给县级教育行政主管部门包干使用。以后编制内增人增资由县财政按规定核拨,编制外增人增资由当地教育行政主管部门自行解决。县级统筹教师工资后,对乡镇的正常开支要从体制上予以保障,并使乡镇财政有一定的财力增长机制。

(二)实行分税制,县与乡镇间适当调节。在明确划分县乡政府事权的基础上,合理确定县乡的支出范围,按税种划分各自的预算收入。在按统一规定划分收入和支出后,对县与乡镇以及乡镇之间财力的横向和纵向不平衡,要通过建立规范的财政转移支付来解决,保证县与乡镇两级政府的正常支出需要,逐步达到公共服务的均等化。

(三)核定收支,超收分成。合理确定乡镇财政收支范围,核定乡镇财政收支基数,对乡镇以后年度超收部分实行超收分成。乡镇财政以收定支,自求平衡。

### 四、乡镇财政收支基数的核定

(一)收入基数:以上一年度或前几年列入乡镇财政收入范围内的收入平均实绩为基础,根据农村税费改革后农业税和农业特产税收入变化情况,合理确定乡镇财政收入基数。乡镇经常性收入原则上全部作为乡镇固定收入,乡镇专项收入各地要尽可

能留给乡镇或按一定比例实行县与乡镇分成。除农村义务教育经费实行县(市)统筹的地区可从新增农业税收入中划出一部分用于统筹外,农村税费改革后新增的农业税和农业特产税收入原则上全部作为乡镇固定收入。乡镇财政可从农业税、农业特产税中划出一定比例用于对困难行政村的补助。

(二)支出基数:根据重新核定的支出范围,以上一年度的实际预算支出数或原定预算支出基数、部门(零基)预算等为基础,考虑农村税费改革后五项事业支出列入乡镇财政预算的变化情况,以及政策性增人增资、精简机构和人员、节减开支等因素,剔除各类不合理以及可以节约的支出后,合理确定乡镇财政支出基数。乡镇财政支出基数应当尽量保证乡镇基本支出需要,使乡镇政府在保证国家规定的基本工资和必要的公用经费支出后,还能有一定能力支持农业、教育和科技的发展,乡镇财政要保持收支平衡。

(三)上交或补助基数:乡镇财政收支基数核定后,对收入基数大于支出基数的乡镇,视乡镇财力情况,各县(市)可适当集中一部分财力,用于对收不抵支乡镇的转移支付;对支出基数大于收入基数的乡镇,县(市)要采用定额补助或转移支付等形式给予补助,对困难乡镇的转移支付要建立必要的增长机制,以保证其最低支出需要。

#### 五、确保乡镇财政稳定运行的有关配套措施

(一)抓好财政收入的征收管理,努力扩大乡镇财政收入规模。乡镇政府要继续大力培植财源,支持第三产业的发展,加大对个体、私营经济发展的扶持力度,促进财政收入的持续增长。财税部门要依法加大收入征管力度,坚持依法治税,做到应收尽收,杜绝税收虚假现象,清理和规范税收优惠政策,坚决维护税法的统一性和权威性。乡镇财政要加强对预算外资金的管理和监督力度,将预算外资金全部纳入财政专户管理,实行综合预算,提高预算内外资金的综合使用效益。上级各部门、各单位不得在财政体制之外调用属于下级政府的财力。

(二)加强财政支出管理,提高财政资金使用效益。乡镇财政要按照建立公共财政框架的要求,调整财政支出结构,规范财政资金供给范围,减少对竞争性、经营性领域的直接投资,从严控制一般支出,确保重点支出需要。乡镇政府要根据政企分开和精减、效能的原则,合理设置乡镇机构,严格核定人员编制,清理清退超编人员,最大限度地减少财政供养人员。大力调整学校布局,适当合并现有乡村学校,制定科学合理的农村中小学教职工与学生人数比例或教职工与班级比例,并据此核定中小学教职工编制,对临时代课教师、聘用的临时工等要按规定予以清退。加快乡镇事业单位改革步伐,对能够进入市场取

得稳定收入的事业单位,要逐步削减财政拨款。地方财政要严格按照《预算法》的规定编制年度预算,自求平衡,不得列赤字预算。改进和完善乡镇预算编制方法,细化预算编制,争取尽早推广部门预算,增强预算的约束力。继续推进政府采购制度,进一步扩大和规范政府采购范围,将政府采购与细化预算编制结合起来,建立有效的支出控制机制。要牢固树立勤俭办一切事业的观念,反对铺张浪费,乡镇社会事业的发展要坚持量力而行、量财办事的原则,不得超越现阶段经济发展水平和财政承受能力。对超越现阶段经济发展条件和乡镇财政承受能力的升级、达标活动,乡镇财政一律不予补助。

(三)衔接好五项事业经费的安排,推动各项工作有序开展。农村税费改革后,原由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,财政部门要会同有关部门及时做好经费测算和预算衔接工作。要保障乡村义务教育经费的投入,切实安排好农村中小学危房改造、校舍维修等资金。计划生育经费主要用于农民实行计划生育手术和计划生育方面的管理、宣传、干部培训、计划生育专干报酬以及独生子女父母的奖励等,乡镇计划生育服务站应与乡镇卫生院密切配合,共同做好计划生育技术服务和生殖保健服务,提高医疗设备的使用效率,减少经费开支。要清理核实民政保障对象,严格执行保障标准,农村优抚对象的优抚标准参照《江苏省拥军优属若干规定》和《江苏省〈军人抚恤金优待条例〉实施办法》从紧执行。农村五保户供养经费在用农业税附加等方式收取的村提留中列支,有条件的地方或村级开支紧张的地方,可以由乡镇承担部分抚养任务。乡镇通往行政村的村级道路所需资金由村民大会讨论协商,通过一事一议的办法解决,乡镇可给予适当补助。县城通往乡镇的乡级道路建设资金由县、乡两级财政资金予以补助。

(四)建立对乡镇财政转移支付制度,保证乡村基本支出需要。对自身财力无法保证基本支出需要的财政困难乡镇,市县财政要在省级财政转移支付的基础上,通过建立规范的转移支付制度,对其进行必要的补助。县级财政要建立和健全对乡镇的财政转移支付制度,逐步加大对财政困难乡镇的补助力度,保证乡镇机构正常运转和乡镇经济、社会事业发展的基本支出需要。除将农村税费改革省对行政村的补贴落实到位外,乡镇财政要对困难行政村给予必要的补贴,确保行政村的正常运转。

(五)建立、健全工资统一发放机制,确保行政事业单位职工工资正常发放。全面推行党政机关和教育部门工资财政统一发放机制。按照“一是吃饭,二要建设”的原则,首先保证行政事业单位职工基本工

## 省政府办公厅文件

---

资的按时足额发放。凡预算安排的行政事业单位工资性经费和上级财政补助的工资性经费（含调整体制补助和农村税费改革补助），要全部纳入工资专户管理，专项用于发放职工工资，不得挤占和挪用。统一发放的工资项目严格执行中央统一规定的工资制度和标准，地方财政要确保中央规定的基本工资正常发放，对不能正常发放的地区，省财政将扣减有关市县的税收返还收入，直接划入工资专户。在实行县级统筹教师工资核定经费上划总额时，要兼顾乡镇

支出的需要，给乡镇留有一定的财力。教师工资经费上划后，县级财政要首先确保中央规定的教师基本工资的正常发放，同时根据教师工资经费上划情况和县乡财力可能，由乡镇或县乡共同尽量保证教师其他工资的发放。教师工资上划后，县以下中小学教师工资实发水平不得低于当地同类公务员工资的实发水平。教师工资实行县级统一发放后，其人事管理权相应收归县级管理，并按省级编制、人事、教育、财政部门共同核定的编制实行定员管理。