

增强乡镇财力才能 更好提高公共服务能力

文_罗万纯

7

【摘要】农村税费改革后,乡镇财力下降更加明显,影响了乡镇机构的正常运行和公共服务供给。要根据乡镇承担的公共服务职责,对乡镇财权进行调整,加大乡镇政府财政收入分成比例。

【关键词】财权 事权 乡财县管

【中图分类号】D625**【文献标识码】**A

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2017.04.008

《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》明确乡镇政府要提供义务教育、职业技能培训、社会保险、特殊对象救助、公共医疗卫生、优秀文化传承等基本公共服务及其他符合当地实际和人民群众需求的公共服务。提高乡镇公共服务能力成为当务之急。其中,增强乡镇财力是履行公共服务能力的基本保障。

乡镇财力不足制约公共服务供给

乡村人口特别是青壮年大量外流,除了外出打工外,乡村公共服务发展落后也是非常重要的原因。乡村人口外流不仅使农村普遍空心化、老龄化、妇女

化和儿童化,还导致流入城市拥挤不堪,公共服务供不应求,引发了一系列社会问题。大力发展乡村公共服务,缩小城乡公共服务差距不仅是全面建成小康社会的重要要求,也是引导乡村人口实现当地就业的重要途径。

乡镇政府是最基层的行政机构,距离人民群众最近,也最了解人民群众的公共服务需求,是乡村公共服务最重要的供给主体。长期以来,由于没有全国统一的要求和标准,再加上各地经济实力、发展战略的差异,不同乡镇公共财政支出存在较大差距,由此导致公共服务发展水平也参差不齐。2014年,全国有32786个乡镇,其中,重点镇3675个,非重点镇16663个,乡12448个。平均每个乡镇的公共财政收入是3832

万元,公共财政支出是3090万元。其中,重点镇平均每个镇公共财政收入是8954万元,公共财政支出是6912万元;非重点镇平均每个镇公共财政收入是4836万元,公共财政支出是3853万元;平均每个乡公共财政收入是975万元,公共财政支出是941万元(根据《中国县域统计年鉴2015·乡镇卷》相关数据计算)。重点镇公共财政收入是非重点镇的1.9倍,乡的9.2倍,重点镇的公共财政支出是非重点镇的1.8倍,乡的7.3倍。各项公共服务的提供,最后都要落实到资金上,按照目前的财力,不少乡镇承担公共服务职责存在一定困难。为提高乡镇政府公共服务能力,增强乡镇财力是首先要解决好的问题。

增强乡镇财力的主要途径

从实践经验来看,目前可以通过鼓励发展乡镇经济、完善财政体制等途径

上级政府要出台相关扶持政策引导乡镇充分挖掘当地资源,做好产业发展规划,想方设法发展当地经济,增加当地财政收入总量,从自身内部来增强财力

来增强乡镇财力。

鼓励发展乡镇经济

授之以鱼不如授之以渔,不管是经济发达乡镇还是经济落后乡镇,都要不断增强自己的“造血”能力。上级政府要出台相关扶持政策引导乡镇充分挖掘当地资源,做好产业发展规划,想方设法发展当地经济,增加当地财政收入总量,从自身内部来增强财力。另外,乡镇领导素质和能力直接关系到乡镇经济社会发展,要建立科学有效的选拔制度为乡镇特别是经济发展落后乡镇配备优秀人才,充分发挥优秀人才的组织、领导和经济管理才能,促进乡镇经济快速发展,为乡镇承担公共服务职能提供有力的资金保障。

完善财政体制

根据现有财政体制面临的一些问题和地方的一些探索经验,可以考虑从以下三个方面来完善财政体制。

加大公共财政向基层倾斜力度,增加基层公共服务资金。在这方面,成都的经验值得参考和借鉴。2009年,成都设立了村级公共服务和社会管理专项资金,将其纳入各级财政预算,市、县两级财政共同来承担支出责任。成都市根据经济发展状况确定了不同区(县、市)的支出责任,中心城区全部由区财政承担,近郊区(县)市级财政和区(县)财政各承担一半,远郊区(市)市级财政与县(市)财政承担比例是7:3。2009年,成都市每个行政村和涉农社区公共服务和社会管理专项资金额度至少20万元,到2017年每个村将达到至少60

万元。为了能更好地利用专项资金,成都市还总结了专项资金使用的六步工作法,即“宣传动员 收集民意 梳理讨论 议决公示 实施监督 评议整改”,主要根据农民的实际需求有针对性地提供公共服务。通过加大资金投入和规范资金使用,成都市农村公共服务发展水平大幅提高,在促进城乡统筹发展方面走在了全国前列。

赋予乡镇和事权相匹配的财权。1994年进行分税制改革后,乡镇财政承担了更多的责任,但收入却出现了下降。农村税费改革后,乡镇财力下降更加明显,影响了乡镇机构的正常运行和公共服务供给。要根据乡镇承担的公共服务职责,对乡镇财权进行调整,加大乡镇政府财政收入分成比例。

到目前为止,已经有不少地方经济强镇进行了“强镇扩权”探索,通过下放事权、扩大财权、改革人事权、保障用地等促进乡镇经济社会发展。在扩大财权方面,很多地方提出了行之有效的方法。例如,2009年,《中共苍南县委、苍南县人民政府关于龙港镇“强镇扩权”改革试点工作的若干意见》提出,县与镇的财政关系采取确定基数,超收分成,一定3年不变的办法。镇级财政收入比上年超收部分,乡镇分成比例为60%;镇商业和普通住宅用地土地出让金收入在提取相关费用和资金后,乡镇分成比例为90%;镇工业用地土地出让金收入扣除相关资金和成本后,乡镇分成比例为70%。另外,城市维护费,除上交省市和县的垃圾处

理收费,其余都归属龙港镇。通过扩大财权,调动了乡镇政府发展经济的积极性,增强了乡镇财力,提高了乡镇承担公共服务供给责任的能力。未来“强镇扩权”改革探索中,要合理确定放权范围,并做好配套改革。

完善“乡财县管”的财政管理体制。从2006年开始,大部分乡镇按照财政部的有关要求进行了“乡财县管”的财政体制改革。截至2011年年底,全国共有2.93万个乡镇实行了“乡财县管”。(中国近3万个乡镇实现“乡财县管”,《人民日报》2012年8月21日)这种财政管理模式在规范乡镇财政收支,确保乡镇特别是经济发展落后乡镇正常运转方面发挥了积极作用,但同时也影响了一些乡镇发展经济的积极性。为促进乡镇的进一步发展,对于一些经济实力和水平变强的乡镇,应允许乡镇自己管理财政收支,自主发展经济和社会事业,上级机构主要做好监督、指导工作;对一些资源比较短缺,经济发展困难和管理水平不高的乡镇,继续实行“乡财县管”,确保乡镇机构正常运转和一定水平的公共服务供给。对于“乡财县管”中需要县级机构进行审核的事项,一定要制定相关标准,严格按照标准进行审核,避免审核流于形式,真正发挥上级机构的监督、把关作用。另外,还要提高财政管理的信息化水平,降低人力、物力成本,提高工作效率。☑

(作者:中国社会科学院农村发展研究所副研究员)

(责任编辑 胡秀荣)