**关于进一步完善镇级财政体制的建议**

领衔代表：严国强

附议代表：

目前我市对镇级实行的是 “核定收支、确定基数、超收分成、共建共担”的分税制财政管理体制。不可否认，该体制对镇级政府有一定的激励作用，但随着经济和社会形势发展，现行管理体制运行出现了一些新情况、新问题，主要表现为：镇级财政收支矛盾突出、财政运行困难、债务负担普遍沉重，个别镇已无法保持正常运转，财政风险很大，急需进一步完善镇级财政管理体制。

一、镇级财政运行困难的主要原因

**（一）主体税种镇级分成过少，财力不足。**推进分税税制改革后，各级政府为了增强调控能力，都对下级政府财力进行了层层集中。从三大主体税种：增值税、企业所得税和个人所得税的镇税收分成比例来看，增值税：中央50%、市及以上27.5%、镇22.5%%，上交比例达到77.5%;企业所得税和个人所得税: 中央60%、市及以上22%、镇18%，上交比例达到82%。收入大多上交中央和市以上，镇级税收分成比例过少，使得镇级财力不足。

**（二）支出基数范围不全，保障程度偏低。**支出基数对镇级政府正常运行起着保障作用。目前市对镇级核定的支出基数基本包含了乡镇人员的基本经费和市级及以上的政策性支出，最新一轮的体制还包括了环卫支出。但镇级必须支出而又未包含的支出内容还有很多。比如大量公共设施的维修维护、五水共治、城市管理、政策性增资以及镇级事业发展支出等等。也就是说除了基本保障了镇级干部职工工资福利和政府机关基本运转外，其他基层政府必须支出的经济社会发展、社会综合治理、环境保护、基础设施维护建设等方面的经费无法得到保障，财权与事权不匹配，在财力不足的情况下势必产生收支缺口。

**（三）预算约束不强，执行不严。**镇级预算观念不强，在财政支出上不坚持量入为出、量力而行、收支平衡、节俭办事的原则，在激进的政绩观和层层考核重压下，明知收入不足依然超负荷安排预算支出，在预算编制时便留下隐形缺口；在资金调度与使用上缺乏预算约束，随意性大，“寅吃卯粮”现象时有发生。部分镇不顾财力，盲目上项目、搞建设，支出严重失控，使经费不宽裕的镇级财政更是雪上加霜。

二、对策建议

**（一）调整完善镇级财政管理体制，激发镇级发展活力。**针对镇级主体税种分成比例低、支出基数保障程度低等实际问题，进一步调整和完善镇级财政管理体制。一是调整税收分享比例，提高镇级税收分享比例，进一步向下倾斜财力，充分调动基层发展经济的积极性。二是大幅扩大支出基数范围。理清镇级事权，提高机关运行预算标准，对镇级政府必须承担的经济社会发展、社会综合治理、环境保护、基础设施维护建设等方面支出按一定的标准纳入支出基数，切实保障基层政府运行经费。

**（二）加强政府债务管理，建立责任追究机制。**为规避财政风险，确保财政良性运转，要进一步加大政府性债务的监管力度。一是进一步完善债务管理制度，规范举债行为，对政府举债的范围、计划、规模、使用、监管及偿还等方面实行规范化、制度化、法制化管理。二是落实偿债准备金。在不允许新增政府债务的前提下，每年在年初预算中安排偿债准备金，逐年消化债务，防范化解财政风险。三是建立责任追究机制。把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。明确责任落实，强化教育和考核，纠正不正确的政绩导向。对脱离实际过度举债、违法违规举债、违规使用债务资金、减债务不力等行为，要追究相关责任人责任。

**（三）加强镇级财政预算编制和执行监督管理。**一是增强镇级财政预算约束意识，健全运行机制，科学合理地制定定额标准，因地制宜，不断健全和完善镇级财政预算和执行运行机制。二是加强对镇级预算编制的指导和管理。强化和完善预算编制工作，规范镇级财政预算。指导镇严格根据预算法要求，科学合理编制本级财政预算，将镇预算编制和执行纳入年度绩效管理，严格考核。三是加大预算督查力度，健全管理。镇人大要切实履行和发挥法律赋予的监督职责，加强对镇政府财政预算、决算、预算调整的审查和监督，由程序性监督向实质性监督转变。财政、审计、纪检等部门要加大对镇财政督查力度，严肃查处违纪违规的单位和个人，切实加强镇级财政预算和执行监督管理。强化预算的刚性和约束力，严防超出财政收入能力安排支出，严禁挤占挪用专项资金。