

县乡 财政建设研究

——山东省2007年财政科研成果选

主编 于国安

XIANXIANGCAIZHENG JIANSHE YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

县乡 财政建设研究

——山东省2007年财政科研成果选

主编 于国安

XIANXIANGCAIZHENG JIANSHE YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

县乡财政建设研究：山东省 2007 年财政科研成果选 /
于国安主编. —北京：经济科学出版社，2008. 7

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7325 - 4

I. 财… II. 于… III. 地方财政 - 调查报告 - 山东省 -
文集 IV. F812. 752 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 098859 号

县乡财政建设研究

——山东省 2007 年财政科研成果选

主编 于国安

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京天宇星印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 18 印张 260000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7325 - 4 / F · 6576 定价：25. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

深化县乡财政管理制度改革 促进社会主义

新农村建设 / 《深化县乡财政管理制度改革》协作课题组 (1)

济南市县乡财政管理制度建设情况

调研报告 / 济南市财政局课题组 (20)

完善我国地方政府层级制度研究 / 烟台市财政局课题组 (33)

深化区乡财政管理制度改革 支持社会主义

新农村建设 / 莱芜市财政局课题组 (48)

完善县乡财政管理 缓解乡镇

财政困难 / 德州市财政局课题组 (56)

深化“乡财乡用县管”改革 完善县乡财政

管理体制 / 菏泽市财政局课题组 (65)

全面加强县乡财政建设

势在必行 / 《全面加强县乡财政建设势在必行》协作课题组 (79)

创新理念 完善措施 全面加强县乡

财政建设 / 淄博市财政局课题组 (105)

枣庄市县乡财政建设研究 / 枣庄市财政局课题组 (129)

威海市县乡财政建设调研报告 / 威海市财政局课题组 (147)

滨州市县乡财政建设问题调研 / 滨州市财政局课题组 (160)

县乡政府事权界定与财力保障

研究 / 《县乡政府事权界定与财力保障研究》协作课题组 (173)

县乡政府事权界定与财力保障研究 / 济宁市财政局课题组 (191)

县乡政府事权界定与财力保障研究 / 泰安市财政局课题组 (199)

加强县乡财政建设 促进基本公共服务均等化	/	聊城市财政局课题组 (227)
地方财政与金融资金协调运作情况调研总报告	/	《地方财政与金融资金协调运作情况》协作课题组 (241)
财政与金融资金协调运作情况调研报告	/	东营市财政局课题组 (252)
财政与金融资金协调运作探析	/	潍坊市财政局课题组 (259)
地方财政资金与金融资金协调运作问题调研报告	/	临沂市财政局课题组 (271)

深化县乡财政管理制度改革 促进社会主义新农村建设

《深化县乡财政管理制度改革》协作课题组

县乡财政是国家财政不可或缺的组成部分和重要基础，不仅担负着组织广大农村公共需求供给的基本职能，而且对维护农村社会稳定、促进农村经济和社会事业发展、巩固农村基层政权的建设都起着十分重要的作用。然而，随着农村税费改革和综合配套改革的不断深入，部分县乡财政由于固定收入大量减少，新兴财源发展相对滞后，支出压力日益增大，以至于出现了正常运转难以保障，甚至债台高筑的窘迫境况。为使县乡财政尽快走出困境，各地采取多种措施增加转移支付、调整县乡财政体制，作了大量艰苦细致的工作，其中也不乏有益的探索和尝试。围绕着县乡财政管理制度建设，济南市、烟台市、德州市、菏泽市、莱芜市组成联合课题组，在充分调查研究的基础上撰写了此文，欲结合五市的实际情况，从分析县乡财政现状和存在的问题入手，以回顾和总结近几年的相关工作为途径，尝试提出几点重构县乡财政管理制度的构想和建议，为促进社会主义新农村建设贡献一点力量。

一、目前县乡财政管理制度建设面临的主要问题

从五市县乡财政的实际情况看，县乡财政特别是乡镇财政困难的问题比较突出，主要表现为财权和事权不相对称、政府债务过重、收支管理不规范等问题，具体表现在以下几个方面：

（一）取消农业税后，部分乡村基层政权组织正常运转困难

取消农业税后直接减少了县乡政府的财政收入，特别是部分经济欠发达的乡镇，由于税费改革前主要靠农业税作为乡镇财政的主要收入，免征农业税后，对其影响最大。以济南市为例，自 2002 年税费改革以来，济南市先后采取了取消农村“三提五统”、农业特产税并入农业税征收、农业税减半征收等措施，到 2005 年已在全省率先全部免征农业税。第一步“费改税”后使全市农民人均年减负 28.76 元，农业税及附加全部免征后，共减轻农民负担 2.58 亿元，相当于人均年减负 75 元。但由于多数以农业经济为主的县和乡镇，农业税收入占财政收入的比重较大（2005 年长清区占 31.8%、平阴县占 34.5%、济阳县占 44.4%、商河县占 51.5%），乡镇财政减收较多，许多村变成了无集体收益村。由于县域经济发展不平衡，政策与体制的改革尚未完全到位，管理粗放和监督弱化等原因，虽然各级财政安排了转移支付补助，但部分乡镇和相当多的村仍然存在运转困难问题。特别是农村税费改革和全部免征农业税后，基层财政预算内外减收都比较多，部分农业大县的县乡财政困难更加突出。经 2005 年调查显示，济南市有 35 个乡镇（撤并乡镇以前的口径），可用财力不能满足基本支出需求、无集体收益的村有 1 766 个，占全市总村数的 38%。以莱芜市为例，由于税费改革的实行而出现了财力下降。税费改革前，作为莱芜市生姜、大蒜主产区的莱城区杨庄镇、寨里镇等农业乡镇，财政基础相对较好，税费改革后，由于农业税、农业特产税等税费的取消，这些乡镇的财政状况急转直下，成为财政困难乡镇，乡镇财政收入改革后比改革前下降了近 30%，个别乡镇甚至超过了 50%，现在主要依靠上级转移支付维持运转，近年来虽有好转，但短时期内很难有根本性改善。

（二）县乡财权事权不相适应

在财政收入增长有限的情况下，财政刚性支出却在逐年增加，收

支矛盾日渐突出。一是农村税费改革后，原由农民负担的从五项统筹中安排的支出改由乡镇财政负担，扩大了财政支出责任。二是由于长期以来投入不足，农村基础设施严重落后，农村公益事业和社会保障极度匮乏，加快社会主义新农村建设虽赋予了乡镇光荣的使命也使其背上了沉重的负担。三是中央和省在制定硬性支出政策时，按照分灶吃饭的原则，考虑到本级的财政承受能力，忽视了下级财政的承受能力，使得乡镇财力增长滞后于支出标准增长。例如，国家在农业、教育、科技、卫生、环境保护、计划生育等方面，规定了支出与财政收入（或支出）增长挂钩，给地方财政安排支出预算造成很大压力，使乡镇财政无法合理安排支出预算，也导致部门之间支出水平差异过大；中央、省安排的农业开发和基本建设项目要求乡镇资金配套，将乡镇置于两难的境地；“上级点菜，下级买单”的现象多，如各种达标升级活动等，超出乡镇的实际承受能力，对乡镇科学合理地安排预算造成了很大冲击。

（三）受财力的制约，农村公益事业的发展困难加重

随着农村经济社会的发展，农村公益事业发展对政府投入提出了更高的要求。农村义务教育、社会保障、卫生事业、文化事业、交通道路、农田水利等社会事业的发展和基础设施建设都需要大量的投入。目前的困难在于：一是在许多乡村基本运转都难以保证的情况下，无力对公益事业增加投入；二是过去面向农民的集资、摊派被严格制止，“一事一议”又很难行得通；三是上级安排的项目大都要求各级配套，而县、乡镇、村三级的配套能力不足。需要注意的是，农村义务教育投入机制的改革已成为搞活县乡财政的关键。以济南市为例，2006年乡镇财政供养人员40 591人中，教师人数有17 442人，占财政供养人员的43%，具体到部分乡镇已高达60%左右。农村义务教育投入不仅刚性强，而且在乡镇财政的支出中占了大头，但农村义务教育经费投入仍然不足。总的看，县、乡镇政府财力薄弱，却承担了义务教育经费的绝大部分，不仅影响了农村义务教育的发展，也导致了很大一部分县、乡镇财政难以支撑。

(四) “乡财乡用县管”改革运转水平较低，配套改革进展缓慢

1. 乡镇财政基础较差，乡财县管运转水平较低。以菏泽市为例，由于乡镇基础薄弱，乡镇财政收入基数小，增加的总量不多，财政收支矛盾仍然十分突出，乡财县管运转水平相对较低。2006 年地方财政收入仅占全省的 2.22%，全市人均财力仅为 332 元，仅占全省平均水平的 1/5。同时，财政支出结构也不尽合理，人员相关支出占到财政支出的 70% 左右，突出了保工资、保稳定，仍是典型的“吃饭财政”，可用于乡镇经济和社会事业发展的财政资金很少。发展社会事业的资金需求与财政可支配资金相比，仍有很大差距。

2. 激励机制不健全，配套改革进展缓慢。“乡财乡用县管”涉及县、乡镇财政体制的方方面面，将会对乡镇财政管理体制产生重大影响，必须同乡镇机构改革、化解乡村债务等改革配套进行。由于激励机制不健全等因素的影响，“乡财乡用县管”改革与配套改革的进展仍不够协调。以菏泽市为例，一是与机构改革不同步。“乡财乡用县管”改革的根本目的是促进乡镇财政增收节支，而该市由于乡镇机构改革进行得不彻底，机构设置仍显过多，人员仍然过于臃肿，这两者之间的不同步，导致财政部门支付乡镇人员工资经费等支出压力过大，财政运转包袱过重。二是与公共财政改革不同步。“乡财乡用县管”改革的实施，从一定程度上促进了乡镇财政收入的增长和财政支出的不断合理化，促进了农村社会事业发展。但由于乡镇财政十分困难，如全靠财政兜底，就只能抓大放小，势必造成个别农村公共项目难以落实。由于公共财政改革的不同步，造成农村公共产品的不完善，以及农村生产生活条件落后，地方财政收入增长也就非常困难。三是其他改革的不同步同样给乡镇财政造成影响。如农村债务化解难与农村财源建设的矛盾等。这些改革的不同步，给作为保障供给的乡镇财政部门不管是从支出、收入还是监督方面都造成了很大的困难。

(五) 县乡债务包袱日益严重

由于县乡两级财力不足，难以满足其行政管理职能、经济社会发

展、社会稳定的基本需要和其他政策性支出，不得不采取直接或间接举债来弥补收支缺口。以济南和莱芜两市为例，截至 2006 年底，济南市乡镇级债务总额 22.83 亿元，乡镇级地方财政收入 20.15 亿元，其中主要是直接债务，占债务余额的 96%，全市 72 个乡镇，平均每个乡镇负债 3 170 余万元；莱芜市县乡债务总额 9.85 亿元，其中区级 4.84 亿元，乡镇级 5.01 亿元，债务较重的莱城区县乡债务为 6.3 亿元，相当于 2006 年全区地方财政收入的 1.66 倍。

从负债面上看，莱芜市所有乡镇均有负债，62% 的行政村有负债。从这些债务产生的时间看，有些是正在实施的项目，有些可追溯到建区之初，有些甚至因项目破产、企业改制、领导更迭等原因，实际债务人已无据可查或没有实际偿债能力。从债务产生的原因看，主要有国际金融组织的贷款、国债转贷资金、金融部门贷款、农村合作基金会借款、上级财政借款、单位间借款、政府担保贷款等，其中金融部门贷款占全部债务的 40%，上级财政借款占全部债务的 20.5%。县、乡镇债务的大量存在，使县、乡镇两级政府长期面临还债的压力，各项社会事业发展资金得不到保障，制约了新农村建设的深入推进，也在一定程度上成为影响农村社会稳定的隐患。

二、深化县乡财政管理改革的工作实践

近年来，五市在县乡财政管理体制的改革方面都进行了一系列的工作实践。例如，增加市财政对县乡财政的转移支付，保障基层财政正常运转和促进县域财源建设；理顺县乡财政体制，逐步促进县域公共服务均等化；减轻乡镇负担，完善以县为主的农村义务教育投入机制；努力创造条件，积极化解乡村债务；推行“乡财县管”改革，规范乡镇财政收支管理；等等。这些做法都取得了较好的效果，归纳起来主要有以下几个方面：

（一）增加转移支付投入，激活县乡自我发展活力

2006 年济南市为调动各级又好又快发展的积极性，增强基层

“造血”功能，保障基层政权正常运转和社会稳定，建立了保障性、激励性转移支付制度，其中保障性转移支付以上年为基期，以撤并后乡镇为测算单位，直接测算到乡镇，乡镇可用财力不能满足基本支出需求的，市给予保障性转移支付。基本支出需求按标准财政供养人员和统一基本支出标准计算确定。保障性转移支付额，以各财政困难乡镇标准可用财力与基本支出需求的差额和保障性转移支付系数计算确定。市财政按基本支出缺口的80%给予保障性转移支付，县区按市财政转移支付额的20%进行配套。

在实施保障性转移支付的基础上，按照注重效率、激励发展，统筹兼顾、区别对待，简便易行、科学考核的原则，进一步建立了激励性转移支付制度，制定了七项奖励政策：一是对乡镇机构改革奖励；二是对产粮大县奖励；三是对财政困难乡镇税收超任务增长奖励；四是对县区税收收入超平均增幅奖励；五是对财政困难乡镇投融资发展中小企业和农产品加工龙头企业，实行财政贴息奖励；六是对财政困难乡镇区域的金融机构扩大信贷投放，支持当地经济发展，实行融资性奖励；七是对财政困难乡镇归还逾期国际金融借款、农村基金会借款等，按一定比例给予奖励等。通过奖励政策，引导鼓励各县区加快发展、深化改革、加强管理，努力提高自我“造血”功能。2006年通过建立保障性、激励性转移支付制度，经过科学测算，保障和激励了长清区、章丘市、平阴县、济阳县和商河县等困难县区5936万元，帮助其财政困难乡镇弥补基本支出缺口，保障基层政权正常运转和社会稳定，引导鼓励各县区加快发展、深化改革、加强管理，走上自主解困之路。

（二）改革县区对乡镇财政体制，均衡县乡财力分配

2005年以前，烟台市县乡财政管理体制，大体上一直延续的是“划分收支范围、核定收支基数、确定缴补定额、分级分税结算”的分税制财政体制。但近年来，由于农村税费改革、税收分享比例调整、人员增资等一系列政策调整，乡村两级财力受到较大影响。为进一步理顺县乡财政体制，保障基层政权正常运转和各项事业健康发

展，自 2004 年以来，各县区结合地方工作实际，又进行了几次调整，目前县乡财政体制的主要形式是“核定收支，定额上解，增收按比例分成”。与过去相比，现行财政体制具有以下特点：一是按属地原则划分收入，减少了争挖税源情况的发生，增强了乡镇培植财源、发展经济的积极性。二是重新核定收支基数，增加了困难乡镇的财力，缩小了各镇之间的财力差距，促进了基本公共服务的均等化。三是将农村教育支出纳入县级财政预算，减轻了乡镇财政负担。同时，在收入增量分成上向乡镇倾斜，增强了乡镇发展后劲。

2003 年，莱芜市的莱城区对乡镇实行了“核定收支，定额缴补，增收分成，减收自负，超支不补，结余留用”的财政体制；2004 年又进一步调整为“核定收支，定额上缴，增收分成”的财政体制。通过这两次调整，莱城区将原由乡镇负担的行政人员必保工资、教师工资上划区级管理，并明确以后政策性增资等支出全部由区级负担，该体制实行后，乡镇人员支出的 80% 上划到了区级。钢城区自税费改革以来，对乡镇财政一直实行“核定收支，定额缴补，超支不补，结余留用”的财政体制，该体制取消了各乡镇收入递增比例包干的办法，大幅增加了对乡镇的定额补助。从整体上看，莱芜市现行的县乡财政体制大大减轻了乡镇的财政负担，调动了乡镇增收节支、加快发展的积极性，有利于在区域内统筹协调新农村建设投入。

济南市的历城区、商河县为提高县乡两级干部职工生活水平，于 2005 年调整了县乡两级干部职工工资，将两级人员的工资、养老保险、医疗保险提高到同一水平。商河县自 2006 年 2 月份开始，将乡镇财政全额负担的在职、在编人员，按照人事部门核定的工资、补贴、津贴等均纳入统一发放工资的范围，离退休人员增资参照在职人员工资按有关规定同步增长。县乡全额在职人员工资在本次工资调整拉平后，消除了县乡之间的收入差别，形成了确保乡镇人员工资发放机制，同时也减轻了乡镇财政保工资的压力，调动了乡镇人员工作积极性，有利于促进各项工作的开展。

（三）上划事权，减轻基层财政负担

济南市 2001 年实行了农村税费改革，原由乡统筹费开支的乡村

两级的九年制义务教育支出，由县乡两级财政预算安排；取消农村教育集资后，农村中小学的校舍建设、改造资金由县乡财政预算安排，上级财政给予专项补助。2002年，济南市政府制定了《济南市农村税费改革（试点）实施方案》，提出要加快建立农村中小学教育经费保障机制。要把农村税费改革与促进农村义务教育健康发展结合起来，实施“地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制，千方百计增加对农村义务教育的投入。把农村中小学教师工资管理上收到县，由县级财政按规定标准委托银行统一发放。认真核定农村中小学公用经费定额，并在财政预算和上级转移支付资金中，优先予以安排。积极鼓励社会各界对农村义务教育投入，鼓励多种形式办学。为适应农村税费改革要求，全市进一步完善农村义务教育管理体制。农村义务教育实行“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的义务教育管理体制。同时，全市逐步建立和完善义务教育经费保障机制，确保经费投入。

1. 调整县乡财政体制，把农村中小学教职工工资的管理上收到县集中管理，并按规定设立“工资资金专户”，原乡镇财政收入中用于农村中小学教职工工资发放的部分，要相应划拨上交到县级财政。财政安排的教师工资性支出，由财政部门根据核定的编制和省、市统一规定的工资项目及标准，通过银行直接拨入教师在银行开设的个人账户中。

2. 调整财政支出结构，县（市、区）政府将农村中小学教职工工资全额纳入财政预算，确保及时足额发放。对财力不足、发放教师工资确有困难的县（市、区），市政府通过增加转移支付的办法解决农村中小学教师工资发放问题，逐步实行乡镇统筹工资制，落实农村幼儿教师工资待遇。

3. 保证农村中小学公用经费。县（市、区）政府按照市政府核定的农村中小学公用经费标准和定额，统筹安排。农村中小学公用经费资金来源除学校按规定收取的杂费外，其余部分由县、乡两级政府预算安排。

4. 保障农村中小学危房改造和学校建设的必要投入。各县（市、区）积极筹措经费，用于本地的中小学危房改造。市安排补助资金，

重点扶持了经济欠发达地区的农村中小学危房改造。

济南市自 2005 年对农村义务教育阶段家庭经济困难学生实施免杂费、免课本费，补助寄宿生生活费的“两免一补”政策。2005、2006 两年，市级共安排 3 689 万元。其中，2005 年，市级安排补助经费 1 539 万元，资助了约占全市农村义务教育阶段学生总数的 10%，3 万多农村贫困家庭的孩子继续完成学业。2006 年，又安排 2 150 万元用于进一步扩大“两免一补”的范围和比例，使槐荫区、天桥区、历城区、长清区、平阴县、济阳县农村在校学生受资助的比例达到 20%，商河县达到 25%，并对已全部免除杂费的历下区、市中区、章丘市分别给予奖励，以确保不让一个学生因家庭经济困难而辍学。

（四）积极探索化解乡村债务的途径和办法

乡村债务的现状，在前边探讨县乡财政面临的问题时已经有过分析，问题可谓十分严重。2006 年，国务院以国办发〔2006〕86 号文件下发了“进一步做好清理化解乡村债务工作的通知”后，各级党委、政府以及财政部门也作了大量的工作，积极探索化解乡村债务的途径和办法，但收效并不十分明显。济南市的济阳县，通过调查摸底、张榜公示、审计认定等手段，把全县乡镇级农村义务教育债务锁定在 3 000 万元，占乡镇级债务总额的 10% 左右。他们制定了县、乡两级财政 1:1 配套，逐年化解乡镇级农村义务教育债务，所需资金年初列入财政预算给予保证，分 5 年完成的方案。自 2006 年起，3 年已化解乡镇级农村义务教育债务 1 800 万元，占乡镇级农村义务教育债务总额的 60%。尽管该县财政做出了最大的努力来化解乡村债务，但照这样的化解速度，要化解全部乡镇级债务也需要 50 年。即便是这样，像济阳县这样化解乡村债务有实质性进展的，在济南市的各县（市、区）中也只有这一个。更为严峻的是，许多乡镇的债务仍在继续增加。像“村村通公路”工程，越是偏远的村庄需求越迫切、公路里程越远、经济条件越差、投入缺口越大。在不能增加农民负担的前提下，只有乡镇借债来完成工程的建设，类似的工程项目还有

“村村通自来水”等。巨大的乡村债务包袱不仅使乡镇财政难以活起来，而且已经使社会主义新农村建设的脚步放缓，化解乡村债务任重道远。

（五）推行乡财县管，规范乡镇财政收支管理

为进一步加强乡镇财政管理，提高乡镇财政资金使用效益，堵塞管理漏洞，增强乡镇财政保障能力，近年来，五市积极研究探讨加强乡镇财政管理的办法和措施，部分县乡开展了试点工作，有的已经在全市乡镇推广，“乡财乡用县管”改革正在逐步走向正轨。菏泽市在2001年针对乡镇财政管理相对薄弱的现状，在牡丹区率先进行了“乡财乡用县管”财政财务管理试点，实行了乡镇“零户统管”，2004年进一步理顺乡镇财政管理改革，要求所有县区对乡镇财政收支统一实行报账制管理。2005年，德州市在陵县、宁津县进行改革试点，并根据实际情况和试点县成功经验，自2007年起，推广宁津县经验，在全市范围内全面推行“乡财县管”改革。济南市的济阳县和莱芜市莱城区于2006年推行“乡财乡用县管”改革。五市实行“乡财乡用县管”的县乡，在坚持“乡镇预算管理权不变，财务核算权不变，乡镇资金所有权和使用权、审批权不变，债权债务关系不变”四权不变的前提下，县区对乡镇实行了“预算统编、账户统设、资金统缴、支出统核、采购统办、票据统管”的管理方式，不断强化对乡镇财政的监督和约束，实现了乡镇资金所有权、使用权和管理权相分离。几年来的工作成效表明，这项改革，既是进一步加强财政管理，从根本上不断缓解县乡财政困难的迫切需要，也是全面深化农村综合改革，逐步完善基层政权运转保障机制，推进社会主义新农村建设的的重要举措。主要做法是：

菏泽市：一是调整、完善了县乡财政管理体制。科学划定乡镇收支范围。耕地占用税、契税、县以下分成的工商税和所得税、罚没收入、行政性收费、专项收入等适合乡镇管理的预算内收入项目，全部划给乡镇。支出范围的划分与县乡事权划分相适应，凡乡镇行政管理、文化教育、卫生保健、社会保障、抚恤救济、农业发展、基础设

施、村镇规划等乡镇事权范围内的支出全部划给乡镇。科学核定乡镇财政收支基数。核定乡镇综合财力基数。打破预算外资金“谁收谁花”的观念，把预算内外收入“捆”起来使用。在核定乡镇预算内外收入范围的基础上，按照核定的各项收入数，适当考虑收入增减因素，确定乡镇预算内外收入基数，加上乡镇各项税收返还、农村税费改革转移支付资金作为乡镇综合财力基数，核定乡镇支出基数。在核定乡镇支出范围的基础上，核定乡镇人员支出、日常公用经费及一般业务性支出。人员支出根据各乡镇人员编制和执行的工资标准核定；日常公用经费和一般业务性支出，县级财政部门根据乡镇规模、地理位置、承担的任务核定；重点支出，由县级财政部门统筹考虑各乡镇财政经济和社会事业发展状况，统一核定。合理确定乡镇财政体制形式。在保证乡镇财政既得利益的前提下，按照“分税制”财政体制和所得税、营业税分享改革的要求，在核定乡镇收支的基础上，实行或定额上缴、或定额补助、或自收自支的财政体制，保持5年不变。二是理顺乡镇财政人员管理体制。实行乡镇收支报账制度后，在各乡镇财政所在岗、在编人员范围内考选出乡镇报账员，并将乡镇财政所长和报账员的人事、工资关系上划到县区财政，实行县区财政和乡镇双重管理，以县区财政管理为主，在县区范围内定期进行交流。三是统一设立乡镇工资专户。实行“乡财乡用县管”改革后，为确保乡镇工资正常发放，各县区统一建立了专户，并为各乡镇设立工资分户，乡镇的全部收入首先要及时上划县区财政工资专户，保证了乡镇财政供养人员工资的正常发放。

德州市：一是建立乡镇财政增收激励机制。将地方财政收入的增长与乡镇政府的公用经费、政绩以及税务部门的奖励挂钩，实行双重考核，调动各方面的增收积极性。对收入增长的考核由单一考核改为双重考核。二是建立乡镇财政支出控制机制。重点把好财政供养增人关、工资待遇发放关、公用经费支出关、政府采购关等四个关口，卡住了支出管理混乱、盲目膨胀的口子。三是建立乡镇债务清偿制度。通过锁定现有债务，对现有债务进行全面清理，摸清底数，核实情况，健全账目，本着谁举债谁承担的原则，在保工资、保必需办公费的情况下建立偿债风险基金，用于归还乡镇债务和应急事务。对乡镇

新增债务实行县长一支笔审批制度，对违规举债的乡镇主要负责人进行组织处理，有效解决债务增长和偿还的问题。四是实行财政所人员垂直管理。乡镇财政所工作人员从乡镇具备会计任职资格的公职人员中统一招考录用，并将其人事任免、工资发放全部划归县财政局垂直管理，使乡镇能够不折不扣地贯彻“乡财乡用县管”制度。

莱芜市莱城区于2006年全面推行“乡财乡用区管”改革，在预算编制上，区级财政根据年度财政收入计划和体制确定的结算项目，测算出各乡镇财力，各乡镇据此编制预算，使县乡两级财政预算更具可操作性。在支出管理上，区级财政部门按照“保工资、保运转、保法定支出”的原则，严格乡镇支出顺序、标准，完善区级审批程序，从严控制乡镇的各项支出。同时，深入推进各项配套改革，进一步加强账户管理，全面清理乡镇财政部门开立的账户，实行乡镇预算内收入要统一缴入国库，预算外收入、代收代支款项等缴入财政专户的办法，从体制上杜绝了私设“小金库”、坐收坐支等现象发生。

济南等五市通过在乡镇试点实行“乡财乡用县管”改革，取得了明显成效，主要是：

1. 规范了收入征管，挖掘了收入潜力。实行“乡财县管”不仅规范了农村税费改革后的农业税收征管，而且有效遏制了乡镇财政支出需求的膨胀，明显减少了乡镇不合理、不合规的支出。同时，通过加强账户、票据的管理，实施综合财政预算，将“收支两条线”管理落到实处，既从源头上杜绝了乱收费、乱摊派现象的发生，又有效防止了乡镇截留挪用、坐收坐支和滥收滥支。通过建立科学的税收增收激励考核机制，大大调动了税务部门和乡镇增收的积极性，乡镇财政收入也得到大幅度增长。据菏泽市统计，2003～2006年度，该市乡镇级财政收入增长较快，剔除农业税等不可比因素，平均增幅达53.15%左右。其中，2003年为8.35亿元，可比增长23.89%；2004年为7.76亿元，可比增长37%；2005年为9.59亿元，可比增长70.07%；2006年为13.58亿元，可比增长54.05%。

2. 强化了支出管理，提高了资金使用效益。通过制定支出范围、统一标准、财政审核等制度，对办公费实行定额、限额管理，对车辆实行定额配备，特别是在车辆维修和房屋修缮中实行了政府采购，加