

省委办公厅省政府办公厅关于开展控制和化解乡村债务试点工作的实施意见

苏办〔2005〕26号

2005年9月8日

各市、县(市、区)委,各市、县(市、区)人民政府,省委各部委,省各委办厅局,省各直属单位:

近年来,我省乡村债务问题较为突出,部分地区乡村债务呈现不断攀升态势,已成为影响农村经济发展和社会稳定的因素之一。根据全国农村税费改革试点工作会议和省委、省政府部署要求,决定在睢宁、通州、泰兴、泗洪四个县(市)进行控制和化解乡村债务试点,在新沂、常熟、泰兴、宿豫四个县(市、区)开展包括控制和化解乡村债务在内的农村综合改革

试点,其他地方也要因地制宜地做好控制和化解乡村债务工作。现对组织开展试点工作提出以下实施意见。

一、目标和任务

控制和化解乡村债务试点,应坚持将制止发生新的不良债务为首要目标,以建立控债化债长效机制为主要内容,坚持“控制新债、摸清底数、分类处理、逐年消化”的原则,将化债与转变政府职能相结合,与乡镇机构改革相结合,与调整财政管理体制相结合,与规范财务管理相结合,与健全民主监督机制相结合,统一部署,规范操作,确保新的不良债务基本得到控制,乡村净债务下降30%以上,并对政策性、体制性因素形成的不良债务提出解决办法。

二、建立控制新债长效机制,坚决杜绝新的不良债务

(一)规范乡镇政府行为,实行“五个不准”。第一,除有效益和有偿还能力的生产建设项目外,不准乡镇政府再举债搞建设。第二,不准乡镇政府以任何名义为企业提供经济担保和财产抵押。发生以政府名义提供经济担保和财产抵押形成的新债,实行“谁签字、谁负责”,由签字人负责偿还。第三,乡镇兴办基础设施和公益事业必须有财力保障,不准乡镇政府采取垫支、借款等办法上项目。鼓励和引导民间资金投资基础设施和公益事业。第四,不准举债发放职工工资、津贴和解决公用经费不足。乡镇财政不能保障工资发放和政权运转的,由县以上财政转移支付解决。第五,不准乡镇政府借钱垫税、跨区域买税,虚增财政收入。

(二)规范村级财务管理,杜绝村级新债发生。一是精简人员,压缩开支。严格执行村干部每村不超过8人的规定,提倡村组干部兼职。二是不准村委会向金融机构贷款或为企业提供担保,严禁集体借(贷)款垫付税费和用于村级其他支出。三是各级不得滞留、挪用对村级组织的补助资金,不得挪用、平调村级“一事一议”筹资和其他村级资金。四是加强村级财务管理和民主监督,完善“村财民理村用乡代管”制度。建立健全各项财务制度,重点抓好村级民主理财和财务公开制度,实行村级财会人员持证上岗。五是加强票据管理。村级组织内部结算必须使用省农经管理部门监制的村级组织内部结算凭证,严禁“白条”记账。六是完善“一事一议”筹资筹劳制度,搞好村内生产和公益事业。兴办公益事业要坚持量入为出原则,不准超出“一事一议”筹资筹劳上限控制标准向农民筹资筹劳,不准借债举办公益事业。七是积极开展村级财务审计。

(三)加强制度建设,建立控制新债的长效机制。一是实行乡村新增债务申报制度。乡镇兴办工业园区等生产建设性项目需要举债的,须在确保还债资金有来源的前提下列入预算,经乡镇人代会讨论之后先行申报,经县(市、区)政府批准后方可实施。村级组织兴办农业开发及二三产业项目,必须在确保还债资金有来源的前提下,经村民代表大会或者村民理财

小组讨论,并报乡镇政府批准后方可立项。二是理顺乡村债务管理体制。乡镇债务由县级政府管理,县财政部门实行监督。村级债务由乡镇政府管理,县农经部门实行监督。坚决制止多头举债,切实防止债务失控。三是要建立健全乡村债务统计报告和预警制度。各县(市、区)要制定统一标准,作为乡村债务预警指标,对化解乡村债务情况进行考核,并定期通报。负债超过预警指标的,一律不得再举债。四是建立和完善乡村干部的政绩考核和干部离任审计制度。将控债化债列为乡村干部业绩考核的重要内容。加强对乡村干部的离任审计,对于在任期间擅自举债,留下不良债务的,不得异地任职;造成严重后果的,依法依规追究责任。

(四)为控制乡村不良债务创造良好环境。县级以上各级政府和有关部门安排农村公益事业和农业生产开发项目,应足额安排资金,不得留有资金缺口,不得要求项目实施地区乡村安排配套资金,更不准搞劳民伤财的“形象工程”。不准开展要求基层出钱出物的达标升级活动,不准对乡镇下达财政收入指令性计划和招商引资指标,不准强令村级组织完成种养计划和技术推广任务,不准向乡村强行摊派报刊、书籍征订任务,更不得以回扣、代扣、代缴等方式促订促销。市、县财政部门要确保农村税费改革各项转移支付资金及时足额到位,防止乡村组织举债保运转。加快推进乡镇机构改革,切实精简机构和人员。继续加大对困难地区乡镇的财政转移支付支持力度,在严格核定乡镇人员编制、完成乡镇机构改革的基础上,省、市、县财政都要对困难乡镇实行专项转移支付补助,切实保障乡镇基本运转经费的需求。

三、多策并举,积极稳妥地开展化解债务工作

(一)采取多种措施,积极化解乡村债务。试点地区要结合当地实际,采取清收还债、核销减债、结转冲债、剥离消债、降息压债、筹资抵债、变现还债、节支化债等多种办法,多策并举,积极开展债务化解工作,确保债务有明显下降。

(二)逐年消化农村义务教育负债。部分地区农村义务教育负债面广量大,已严重影响农村中小学正常的教学秩序。为确保农村义务教育健康发展,试点地区要采取切实措施,积极筹措资金消化债务。在每年财政对教育投入的增量中,要安排资金专项用于偿还农村义务教育建设负债。

(三)调整财政支出结构,建立偿债准备金制度。从今年起,试点县(市、区)要建立偿债准备金制度,每年从地方财力中安排一定比例的资金作为偿债准备金。同时,要多渠道筹集资金,增强偿债能力,支持和帮助乡村化解债务。

(四)积极探索化解乡村政策性债务的对策措施。转制和破产企业转嫁给乡村的债务、合作基金会和供销社社员股金以及外国政府贷款、世界银行贷款等方面的债务,不少是因为政策因素造成的。试点县(市、区)要组织财政、农经和相关金融部门,对政策性债务状况、

成因,特别是化解债务的政策措施进行专题调查,提出切实可行的对策建议。

四、切实加强对试点工作的领导

控制和化解乡村债务工作涉及面广、政策性强,事关农村工作全局。试点地区党委、政府要从加强党的执政基础,提高党的执政能力,建设社会主义和谐社会的高度,充分认识控制和化解乡村债务的重要意义,切实统一思想认识,克服消极畏难情绪,加强组织领导,积极稳妥地做好试点工作。

(一)建立试点工作领导机构和工作班子。化解乡村债务试点县(市、区)要成立政府主要负责同志任组长,组织、农工办、财政、税改、监察、审计、人行、农行、信用联社等部门和单位参加的试点工作领导小组,并组建精干的工作班子。综合改革试点县(市、区)要成立以县(市、区)委主要负责同志为组长的领导小组,增加编办、人事等部门为领导小组成员单位。乡镇也要成立控债化债工作领导小组,由党委主要负责同志任组长,政府主要负责同志任副组长,从财政所、农经站等单位抽调得力人员组成工作班子。试点县(市、区)所在的市,要关心支持试点工作,党委、政府主要负责同志要亲自过问,分管领导要协调有关部门加强对试点工作的指导。

(二)认真制定方案,对试点工作进行整体部署。开展试点工作,要认真抓好三个环节。一是摸清底数。试点县(市、区)要集中一段时间逐乡逐村核实债权债务,打好试点工作基础。二是建章立制。按照建立控制新债长效机制的要求,制定包括新增债务申报、债务扎口管理、债务统计和预警、领导干部政绩考核和离任审计等为主要内容的试点实施细则,实施细则应分别报省财政厅、税改办、农林厅备案。三是加强调查研究。试点县(市、区)要认真组织开展调查研究,对自身能解决的问题要协调有关方面及时解决,解决不了的要提出具体的建议和对策。

(三)严格执行有关政策。化解乡村不良债务必须严格遵守政策规定,确保做到债务不平摊,农民负担不加重,集体资产不流失,兴办村办企业形成的债务不得转嫁给农民。对农村税费改革前形成的农业税尾欠,在没有新的规定出台前暂不清收。对农村税费改革以后形成的农业税尾欠,要明确范围,突出重点,依法清收。清收的范围仅限于农业税和农业税附加,重点是有能力偿还而不偿还的农户,符合减免条件的要予以减免。在清收税费尾欠中,要做过细的思想工作,实行党员干部带头,带动其他农户自觉缴清尾欠,不许组织小分队上门扒粮抬物。试点县(市、区)党委、政府要协调好司法等有关部门,积极支持税费尾欠依法清收工作。对党员干部拖欠的款项,要严明纪律,限期归还。试点县(市、区)党委、政府应组织纪检、监察部门参与清收党员干部宕欠公款工作。

以上意见,请认真贯彻实施。