

完善乡镇财政职能 防止涉农资金“农转非”

■ 赵 杰

随着中央对“三农”和民生问题的日益重视，各级财政资金不断向“三农”和基层倾斜，这些支农惠农强农资金中有一部分由乡镇财政负责管理，给传统的乡镇财政职能带来了挑战。而乡镇财政在职能转变与规范管理方面还存在一些突出矛盾和问题。因此，迫切需要完善乡镇财政职能，充分发挥乡镇财政监管作用。

编制执行乡镇综合预决算 当好政府收支的管理员

目前大多数乡镇预算编制简单，收支项目不全面，预算执行和管理缺乏约束力。如有的乡镇土地出让收入主要由县级掌握，没有全部纳入乡镇财政预算向同级人大报告；在乡镇范围内实施的涉农项目资金也主要由县级分配、拨付，基本上没有列入乡镇财政预算。对此，要充实和完善乡镇财政管理职能，加强乡镇财政对辖区范围内政府收支的管理，将在乡镇辖区范围内发生的财政收入和支出全面编入乡镇财政预算，接受同级人大和上级财政机关的监督，严格执行乡镇年度财政预算，编制乡镇财政决算。要按照政务公开的要求，及时公开预算及其执行、专项资金分配和使用等情况，自觉接受社会监督。

要坚持量入为出、收支平衡的原则，防止建设超财力的政绩工程，加强乡镇债务动态监控，坚决制止发生新的乡镇债务。要切实增强预算约束力，确保乡镇财政切实履行好政府资金管理的职责。

推广“一卡通” 建立涉农补贴“绿色通道”

当前，乡镇财政所的工作任务发生了重大变化，其中一项最重要的任务是管理、监督和发放好给农民的各项直接补贴或补助。涉农直接补贴资金数量大、项目多，管理上还存在许多问题。据一些地方的调查，前段时间补贴资金管理不规范，监督制约乏力，截留挪用时有发生。为此，一些省份实行了涉农直接补贴“一卡通”办法，将补贴资金打入农民个人账户，由乡镇财政所会同信用社通过一个卡或一本存折直接发放到农民手中，效果不错。但全国各地做法不统一，有的地方只将部分补贴资金实行“一卡通”发放，管理效果大打折扣。因此，应总结推广地方的这一经验，将各种涉农直接补贴全部通过“一卡通”发放。要加强涉农财政补贴信息化管理工作，建立健全涉农财政补贴信息管理系统。要统一管

理发放办法，简化操作程序，确保乡镇财政有效管理、严格把关、公开发放，避免多渠道、多环节管理和发放造成的资金挤占、挪用和截留现象，降低发放成本，提高工作效率，切实建立起涉农直接补贴的“绿色通道”。

加强监管 筑牢涉农项目资金“防火墙”

初步统计，在乡镇范围内实施的各项涉农项目有几十项，主要由县级有关部门组织实施，大部分没有纳入乡镇财政监管范围。县级有关部门将项目资金分配拨出后，由于部门人手少，在乡村实施的范围广，难以对项目资金进行有效监管，项目资金不同程度被挤占和挪用，影响了资金使用效益。对此，应按照相关法律法规的规定，强化乡镇财政职能和管理手段，使乡镇财政积极参与涉农专项资金的监督管理。对于列入乡镇财政预算的专项资金，要加强项目论证、立项、申报、实施等各环节的监督，严防截留挪用专项资金行为的发生。对于上级财政部门直接管理、未列入乡镇财政预算的专项资金，包括农林水专项、农业综合开发、环境保护、土地开发整理、国际金融组织和外国政府贷款等，上级财政在下达资金时，

要同时抄送项目所在地市(县)财政局,市(县)财政部门要分解告知有关乡镇财政所,建立上级财政与乡镇财政以及乡镇之间的信息沟通机制,保证乡镇财政全面掌握有关专项资金的政策、额度、项目要求等情况,确保乡镇财政对专项资金管理使用的有效监督,确保财政支农资金使用的安全、有效。以此为基础,再逐步过渡到乡镇财政全程参与涉农项目和资金的管理,筑牢涉农项目资金管理的“防火墙”。

同时,总结推广一些地方在涉农项目资金管理方面的经验:一是由县级政府统一领导,加强部门协作与配合,明确涉农项目资金管理程序,统一制定专项资金管理办法,建立健全涉农项目资金统一协调、分工负责的监管机制。二是实行专项资金专户管理。由县级财政部门将各类专项资金全面整合,以“一个漏斗”向下方式拨付到乡镇“涉农资金专户”,纳入乡镇财政所专户管理,乡镇财政按照县级统一制定的管理办法,实行报账管理,凭票支出。三是建立健全项目库管理制度。对项目库实行动态管理,加强乡镇财政对项目论证、立项、申报、实施和验收等环节的监督。四是建立专项资金监控机制。乡镇财政严格按项目实施进度拨付和预留资金,实行资金使用公示制和绩效评价制。乡镇财政要加强对专项资金监督检查和跟踪问效,及时将资金使用中存在的问题、项目实施效果等信息上报上级财政部门,确保涉农专项资金安全、规范和有效使用。

有效提供农村公共服务 当好农民负担的“守望者”

乡镇处于城乡结合部,最了解农村的实际情况和农民的真实需求,

因此,由乡镇财政提供农村公共服务最符合农民需要和农村实际。取消农业税后,农民负担大幅减轻,但乡村基层政权组织正常运转的经费保障机制没有建立起来,乡镇提供公共服务的能力仍很薄弱,尤其是村提留、农村积累工和义务工取消后,村级公益事业建设缺乏稳定的投入渠道,农民负担反弹的隐患仍然存在。因此,要按照实现基本公共服务均等化的要求,建立健全乡村基层政权组织运转经费保障机制,切实保障乡镇党政机构行政和社会管理等基本运转的支出需要,保障村级政权组织运转经费的基本需要。要加大对村级财政补助资金的监督管理,积极推行“村账乡管”管理方式改革,由乡镇财政会同有关职能站所代理村级财务会计核算,定期公示村级财务。要适应统筹城乡发展的要求,增加农村基础设施建设投入,支持农业和农村社会事业发展,满足农村社会基本公共产品和服务需求。国家投资兴建农村公益基础设施时,取消农村困难地区的县乡配套,防止把投资配套负担转嫁给农民。要积极探索通过政府购买服务等方式为农民提供优质、便捷、高效的公共服务和公共产品。要创新农村公益事业建设机制,逐步将农村公益事业项目由“自上而下”审核,转为由农民、乡镇通过民主方式选项、“自下而上”论证决策,政府适当补助,使建成的项目既符合群众需要,又不会加重农民负担,使乡镇财政担当起农民负担“守望者”角色。

创新体制机制 增强乡镇财政履行职能的实力

近年来,乡镇财政在保障工资发放、党政机构正常运转以外,还承担

了落实医疗卫生、社会保障、公共安全、津补贴等民生政策以及服务“三农”、促进当地经济社会发展等多项任务,由原来的“保工资、保运转”扩大至即“保工资、保运转、保民生、保稳定”,一些中西部贫困地区的乡镇财政因此出现了新的困难。对此,要创新体制机制,根据乡镇经济发展水平、税源分布等情况,因地制宜,分类确定乡镇财政管理体制,妥善处理县(市)与乡镇财政分配关系,确保乡镇具有履行职能的必要财力。要完善省以下财政体制,加大转移支付力度,建立县级基本财力保障机制,为乡镇财政履行职能提供财力保障。要推广“省直管县”财政管理体制,增强县级自主权和经济活力。要完善“乡财县管”改革,建立符合实际的乡镇财政管理方式。

完善财政信息网络 当好“三农”资金统计员

当前,政府预算科目中没有设立统一的“三农”投入科目,而且从上而下统计,往往会把部分事业费作为“三农”支出统计进来,统计困难且不全面。鉴于各级政府“三农”支出的大部分都要在乡镇实施,可以赋予乡镇财政做好“三农”资金统计工作这一新职能,搞好财政收支分类,夯实“三农”支出数据基础,自下而上开展“三农”财政投入统计工作。创新手段,加快推进“金财工程”,实现网络“纵向到点、横向到边”,提高统计效率。只有这样,各级财政的汇总数字才能真实反映各级财政对“三农”资金的投入情况,才能为以后的决策提供客观依据。^①

(作者为国务院农村综合改革小组办公室巡视员)

责任编辑 李艳芝