

对常德市一事一议财政奖补工作的调查与思考

尹正锡

湖南省常德市村级公益事业一事一议财政奖补工作，从2008年开始试点，经过多年改革实践，目前全市各区县（市）已实现全覆盖，取得了明显成效。截至2013年底，全市一事一议财政奖补项目建设总投入超过10亿元，其中财政奖补资金64068万元，带动农民筹资15146万元、村集体投入3058万元、社会捐资18336万元，较好地保障了建设资金需要。实践证明，推行和落实此项政策，是化解村级公益事业建设投入难题、加快新农村建设的重要举措。

一、基本做法

（一）筹资环节。在资金筹措上，重规范、促多元，注重调动积极性，突出抓了两个方面的方面工作。一方面，坚持多元筹资。各区县市在财力紧张的情况下挤出资金，将一事一议财政奖补县级配套资金纳入预算。截至2013年底，各区县市共落实配套资金12136万元，同时整合支农资金，形成规模效应；各乡镇、项目村也积极筹措资金，采取多种形式，引导在外工作、经商、务工人员踊跃捐款，形成了多元投入、多方支援的筹资局面。另一方面，规范筹资筹劳。严格按上级文件规定开展一事一议筹资筹劳，对建设内容、资金预算、筹资筹劳计划等向农民群众公开，并坚持从群众意愿最强烈、最急需的事做起，使广大农民群众能够放心参与项目建设。

（二）实施环节。在实施过程中，按

照“先议后批、先批后筹、先筹后建、先建后补”的原则，重点把好“三大关口”，确保项目建设的规范性、严谨性。一是严把立项关。在项目申报环节，明确规定超出村内公益事业建设范围的议事项目、对提高筹劳标准和举债兴办村内公益事业的项目、对未经民主议事和民主议事未获通过的项目一律不准申报。二是严把质量关。项目动工时，由3—5名受益群众代表和村民监督小组成员对工程进度、工程质量进行全过程监督，及时指出存在的问题并监督整改。三是严把验收关。项目完工后，经村支两委和村民监督小组及乡镇审核验收后，县级相关部门对项目村逐村复核验收，验收不合格的责令乡镇政府督促整改到位，否则暂缓拨付奖补资金。

（三）管理环节。一是实行层层公开。项目村在民主议事环节和正式施工前均进行了公示，乡镇在政务公开栏内对奖补项目进行了公示，区县市对项目审批、资金奖补情况在政府网站进行了公示。二是规范资金使用。对村民筹集的资金实行单独核算、专款专用，由村民民主理财小组监督使用。村组集体资金、社会捐助资金、上级财政奖补资金等一律纳入专户统一核算。实行事前预拨和事后结算制度，保障了项目建设需要，切实将筹之不易的项目资金用到了刀刃上。三是加强部门联动。在项目审核验收、资金安排拨付等关键环节，及时通过联席会议进行会商会审、民主决

策；纪检监察和审计部门还加强了项目建设的监督审计。四是探索长效管护。按照“谁投资、谁受益，谁所有、谁养护”的原则，明确了一事一议公益设施的所有权，落实了养护责任主体；同时探索推进了村级公益设施管护机制建设，做到建管结合。

截至2013年底，全市4159个行政村已有4156个开展了一事一议财政奖补工作，共建成项目9237个，平均每个村建成项目2.2个；累计硬化及整修道路5201条7448千米，沟渠硬化及清淤1967条共4091千米，新建桥梁157座，整修堰塘3684口，新建和改造其他小型水利设施581个，新建环卫设施及绿化项目等2512个，极大地改善了农村生产生活条件，累计受益人口达到972万人次。

二、存在的主要问题

（一）筹资、筹劳议事难。出于严控加重农民负担的考虑，严格限定了一事一议的议事和表决程序。由于农村外出务工人员逐年增多，平常在家的50岁以下的劳动力都很少，村级筹资筹劳会议难组织，召开村民会议或村民代表会议议事表决时，参会比例平常难以达到标准。同时，由于农民认识水平参差不齐，部分群众对自己能受益的事情就支持，对受益不大或者不受益的项目态度消极，使得有时好不容易筹备召开的讨论表决会“议而不决”、“议而无果”，工作

无法推进下去。此外，一事一议财政奖补项目主要限于村内小型公益事业，村与村之间、农户之间常抱有“自扫门前雪”的想法，使得需要共同配合完成的跨村奖补项目在筹资筹劳讨论表决时，更是难上加难。

(二)满足投入需求难。一事一议筹资筹劳实行严格的上限控制，村民每人每年筹资不超过15元、筹劳不超过10个标准工日。一些规模较小的村免去五保户、特困户筹资筹劳，每年筹资额很有限，相应投入的财政奖补资金也很少，加上项目零星分散，资金使用难免存在撒“胡椒面”的现象，对投资需求较大的项目更是只能望事兴叹。

(三)配套资金安排难。截至2013年底，常德市一事一议财政奖补资金投入64068万元，其中县级配套12136万元。由于全市各区县市基本都属“吃饭型”财政，农业发展、经济建设、社会保障、教育、卫生等刚性配套支出多，满足县乡两级正常运转都比较困难。财政奖补项目的全面铺开，县级财政在资金配套上感到压力很大。

(四)项目后期管护难。据了解，目前除通村公路建设项目国家给了1000元/公里的养护补助外，无论是财政奖补项目建成的，还是其他项目建成的农村公益设施，都没有后期管护补助，也没有明确管护资金的筹集渠道，存在无钱养护的问题，导致一些建设工程未达到预期使用年限已损毁严重。

三、对策建议

(一)加强引导，完善议事操作。一方面，推进并乡合村。为解决目前农村常住人口少、难以议事的实际问题，建议借助目前推进新一轮合乡并村改革试点的契机，整合扩大乡、村的人口和地域规模，既能增强乡镇的综合实力，也能在一定程度上解决村级难以议事筹资筹劳和跨村项目难以组织实施的问题。

另一方面，妥善开展议事表决。充分利用春节等外出务工人员返乡高峰期，积极开展财政奖补“议事月”活动，以保证议事表决程序到位；对整体难议或跨村开展的项目，分段议事、分段实施；对资金需求量较大的项目，一次议事、分年度组织实施。

(二)切合实际，完善奖补政策。一是调整筹资、筹劳标准。应根据建筑原材料和农民工价普遍上涨、原有筹资筹劳标准难以满足项目需要的实际情况，在不加重农民负担的原则下，作适当微调，将农民年度筹资限额标准提高至20—25元/人，同时合理确定以资代劳工价标准，解决项目建设投劳问题。二是完善奖补补助政策。将村集体自有资金投入、村集体争取的社会捐助资金视同村民自筹资金，纳入奖补基数；同时适当提高奖补比例，并向重点扶贫村、边远山村等村内公益事业建设更为落后的地方倾斜。三是降低县级配套投入。在提高上级财政奖补比例的同时，降低县级项目资金的配套比例，并明确财政奖补必要的工作经费标准和渠道，以缓解县级财政投入压力。四是给予项目税

费优惠。基于财政奖补项目的公益性，可参照住保工程的模式，出台奖补项目的相关税费优惠政策，使项目资金更多地直接用于工程建设。五是扩大“特惠制”范围。一事一议集中连村和“美丽乡村”建设是一事一议财政奖补政策的升级版，能集中有限财力办大事、较好解决跨村工程实施难的问题。建议上级进一步加大投入力度，加快推进步伐。

(三)着眼长远，完善建管机制。一方面，坚持公开招标。在抓好奖补项目公开的同时，对达到一定额度的项目，必须要求有资质的单位或者个人进行招投标，签订具有法律效力的建设合同，以保证工程建设质量、减轻管护压力。另一方面，保障管护投入。在财政奖补项目资金中，上级应明确一定比例可用于工程后期管养或支持相关管养协会组织；鼓励支持农民自发成立村内道路、机埠、沟渠等管养协会，允许通过村规民约的形式，适当向农民收取财政奖补项目后续维护费用，对故意损毁工程的可以索赔，以确保工程养护的可持续性。

(作者单位：湖南省常德市财政局)

责任编辑 雷艳

