

乡镇财力保障工作问题与思考

郭治琛

乡镇稳郡县治，郡县治天下安。乡镇财力保障事关党的各项方针政策贯彻落实，事关千千万万寻常百姓居家过日子，其任重；乡镇财力保障又是一个系统工程，受体制机制改革、经济社会发展等诸多因素影响，其道远。近两年来，山西省晋城市紧跟国家、省改革步伐，调整体制、下放财力、公开预算、减政放权，做了一些探索和努力，2014年出台了《关于调整和完善乡级财力保障机制的意见》，今年市里安排1000万元专项奖补资金推进《意见》的贯彻落实。为了掌握实际情况，近期市财政局先后到6个县（市、区）不同发展水平的28个乡镇财政所调研，对乡级财力保障工作进行了一些思考。

存在问题

所到乡镇都能较好地“保工资、保运转”，但有许多历史形成的包袱困扰着乡镇干部，有的还很严重，甚至成为当地不稳定因素。晋城市东部有欠发达县陵川，西部有资源丰富的沁水县、阳城县，市域经济发展不平衡，财政收支差别较大。但总体来讲，县级财政对乡镇编制内人员工资、日常运转都能做到应保尽保，同时，也存在一些不容忽视的问题。

债务是一些乡镇的心头之患。前些

年煤炭形势好，一些乡镇“家有余粮，遍地打墙”，发展规划不切实际，追求政绩工程，甚至向社会集资搞建设，形成了巨额债务。如在阳城县，我们走访了5个乡镇，有4个乡镇都存在债务，最多的过亿元，最少的也有几千万元，现在乡镇没有额外收入，这个沉重的包袱让乡镇忧心忡忡。

同工不同酬影响干部的积极性。乡镇工作人员构成复杂，有公务员、事业单位人员、企业管理人员，还有临时用工人员。因为身份原因，经费保障渠道不一，有的财政全额负担，执行国家统一工资标准；有的是乡镇自筹，执行国家最低工资标准。所有的乡镇都存在临时用工人员，只是多少不一，说是临时用工，其实是长期用工，有的工作在20年以上，已近国家法定退休年龄，这部分人员的工资以前主要由乡办企业来解决，随着资源整合的推进，加之去年取消行政事业性收费等一系列为企业减负政策的实施，除少数乡镇在企业有股份分红外，大部分存在资金缺口，大家同在一处工作，但工资收入悬殊，工作积极性受到了影响。

一些民生工程难以为继。调研中几乎所有的乡镇领导都说要财政支持，越是以前经济发展好的乡镇，现在资金缺口越大，争取资金的愿望越迫切，主要

原因是经济形势好的时候，民生工程一味地提标扩面，现在经济形势严峻，很多支出没有着落。如在高平市马村镇，老百姓乘公交车免费，有现代化的老年公寓，除医保社保由镇里补助外，镇里每年还要给老年人补助，加上临时人员工资、绿化用地补助、对村转移支付等，累计有2000多万元的支出缺口。这种情况不是个例，需要慎重对待。

形成原因

全面建设小康社会以来，从中央到地方各级都在围绕民生做文章，仅两轮“五个全覆盖”以及围绕农林水综合开发等专项转移支付累计就有70多种，有些专项还需要县乡配套。这些资金乡镇基本没有主动权，但在具体执行过程中确是形成债务的主要原因。比如，农村义务教育学校校舍改造，一些乡镇争相攀比，求大求全，超标准超概算搞建设，致使欠下施工方工程款，更有甚者还向群众集资，致使一些乡镇因改建扩建绿化，形成了校舍改造债务、道路建设债务、绿化债务，数额较大，令人担心。

省以下财政体制各层级财力事权不匹配、财政分配紊乱低效，也是问题形成的原因。目前，乡镇基本上没有收入，预算由县里代编，但目前编制水平和实际要求不相符。各乡镇经济条件、人口、

区位千差万别,比如,调研的28个乡镇中有的户籍人口不足2000人,有的6万多人;有的经济总量超过亿元,有的几百万元。人口多、经济发展发达的乡镇,事业支出相对多,县里在编制预算时很难把握,客观上造成了不均衡。

乡镇财政干部队伍不稳定也诱发出许多问题。如在沁水县郑庄镇,财政所工作人员反映,他们的主要任务不是财政业务,而是包村、防火等,主业成了副业;在阳城县润城镇,财政所3个工作人员,一个是公益性岗位,一个退居二线,一个是农经站借调人员,他们对自己的身份和前途都很担心,这种现象较为普遍。乡镇面对的矛盾具体而复杂,村民有什么事都要找乡级政府,“集中人力、统一调配”是个思路,但是造成了队伍不稳,工作不精不专,一些财政所干部对十八届三中全会以来很多财政改革举措都不知道,比如PPP模式、政府购买服务、盘活存量资金,甚至市里下发的关于乡镇财力保障意见的文件都不知道,对乡镇发展提出建设性意见更无从谈起。

几点想法

一是要切实完善财力下移机制。在法理上,财权与事权要统一。但是,现行财政体制中乡镇没有完全意义上的财权,而作为国家最基层的政权组织,直接面对农民群众,上面千条线,下面一根针,事权财权矛盾可想而知。当然,我国现行28种税要在五级政府之间划分,实在不是一个简单的事,涉及更大范围的改革。2013年底,根据山西省综改要求,市财政局指导泽州县制定了巴公镇扩权强镇财政体制改革实施细则,通过合理划分县级财力,设立镇级金库,全面管理财税收支,真正充实了镇里的财力,取得了阶段性成果,有条件的地方可以借鉴。

二是要强化统筹专项转移支付力

度。在陵川县调研时,发现一边是退耕还林专项补贴支不出去,一边是乡村道路绿化资金有缺口。其实针对这一问题,晋城市已明确要求各县除直接补贴给农民的资金和有特殊用途的资金外,其余涉农资金的使用可打破行业界限、部门分割,统筹安排项目,统筹投放使用。但实际中却执行不好或不好执行,原因是上级各相关部门的专项资金都要求专款专用,而且不断有跟踪检查,对县乡来说,管家太多,莫衷一是,造成了“有的钱花不掉”和“有的事没钱办”。解决好这一问题,还是要给基层以更大的主动权,真正落实好去年以来国务院有关盘活存量资金的相关政策,积极探索在预算编制环节将各项涉农转移支付统筹使用,由乡级政府进行科学的预算安排,这样既可以把金库里沉睡资金激活,又能真正提高财政资金的使用效益。

三是要崇尚简约有效的行政风格。我国财政思想自古以来就讲究节流,节流是指轻赋薄敛、撙节支出,轻赋薄敛是国家层面的事,撙节支出是乡级政府必须面对的事。有所抑而不敢肆虐谓之撙,有所制而不敢过谓之节。一方面要降低自身的行政成本,从节约一滴水、一度电、一张纸着手,引导干部养成勤俭办一切事情的良好习惯,更重要是要引导广大农村群众树立勤俭节约的生活习惯。调研中许多乡镇干部反映,村里都通了自来水而且全免费,因为免费不可避免地造成了浪费,村里负担不起就找到了镇里,最终还是政府埋单,类似的还有电、煤层气等。其实,乡级政府可制定相关制度规定对此进行约束,不能无原则、无限制搞高福利,政府的责任是民生“兜底”,而不是无限扩张式的满足不切实际的要求。

四是要致力把服务企业作为工作重点。新一轮改革明确了乡镇政府的功

能定位,即促进经济发展、增加农民收入,强化公共服务、着力改善民生,加强社会管理、维护农村稳定,推进基层民主、促进农村和谐。要履行好这些职能,必须有必要的财力作为支撑,财力用之于民,也来自于民,政府必须时刻牢记这一点。企业是经济的基本细胞,是市场主体,营造企业发展的良好环境,各级政府责无旁贷。一方面要积极宣传财税政策,主动为企业服务,帮助企业解决具体问题,坚决杜绝到企业瞎指挥、乱摊派,把维护公平竞争的环境作为第一要务;另一方面要和企业明晰界限,不能让企业依赖政府,企业要学会分析研判市场,遵循市场经济规律,搞好经营管理,在市场搏击中赢得发展生机。企业兴则经济兴,经济兴则财源稳。

五是要充分调动人民群众的主观能动性。目前各乡镇工作人员分类较多,有过去农机站、农经站、农科站等七站八所的人员,也有机构改革后成立的会计服务中心、社会管理中心等综合机构的人员,而且有很多是临时工作人员,即使这样,乡镇工作人员都说人手不够。关于人和事,从宏观上讲,确实存在一个矛盾,一边是各项工作都要求有专人专机构,一边是要精简机构,减少开支。要解决好这一问题,就要把提升人的素质作为首要任务,不能干一项工作就要成立一个机构,就要配备人员,要变“养人”为“养事”。在切实提高现有人员素质的基础上,改进工作方法也至为关键。要学会发动群众,真正和基层群众打成一片,把群众的积极性调动起来,比如“护林防火”工作,引导村民“全民防火”远胜于组织防火队员满山跑。人的主动性、积极性调动起来了,财的效益也就显现出来了。■

(作者为山西省晋城市财政局局长)

责任编辑 韩璐