

对当阳一事一议财政奖补工作的调查与思考

□ 谢 伟 缪林红 邹罗满

近年来,湖北省当阳市综改办、财政局在全市大力推行村级公益事业建设一事一议财政奖补机制,加强项目规划指导,完善制度,规范程序,强化监管,开展宣传培训,抓政策落实,有效地促进了农村公益事业的健康发展。但该机在运行过程中还存在一些突出问题,有待于进一步完善。为此,我们对全市2009—2011年一事一议财政奖补工作进行了专题调研。

一、基本特点解析

(一)项目申报范围广类型多。从申报的情况看,村级开展公益事业建设的热情高,参与一事一议财政奖补的行政村数量呈递增趋势,全市行政村158个,村村都结合实际开展了一事一议财政奖补项目建设。从申报的项目类型看,申报的457个项目中道路建设项目占54%,小农水项目占36%,桥涵、村内环境等项目占10%。可以看出,项目的选择都是涉及农民生产、生活的项目,都是农民受益最直接的项目,充分体现了农民意愿。

(二)奖补资金杠杆作用明显。从总量上看,中央、省、本级财政安排财政奖补资金3608.91万元,2010年比上年增长45%,2011年比上年增长67%。从资金结构上看,中央、省级资金为2345.79万元,2010年比上年增长45%,2011年比上年增长67%,本级配套为1263.12万元,2010年比上年增长45%,2011年比上年增长67%。奖补资金的引导作用充分体现,三年投入的财政奖补资金带动近1亿元的各项投入,带动比

为1:2.8;中央、省级财政资金带动本级配套投入,带动比为1:0.54。

(三)项目成果惠及民生。三年累计建成项目457个,可以看出村内灌溉条件和出行道路得到明显改善,其他民生项目建设也取得新进展,农民实实在在享受到了公共财政的阳光。

二、主要问题分析

(一)奖补机制设计与工作执行的差别化。由于一事一议财政奖补是一项制度创新,奖补项目点多、面广、量大、环节多、战线长,任何一个方面、一个环节都有可能出现设计与实际的差异。如计算奖补资金的依据是按照各村筹资和筹劳折资总额的固定比例,可以说是从一开始就相对固定了每一个村的奖补额度。另外,项目建设管护也只是从理论上要求按照“谁投资、谁受益、谁管护”的原则执行。但在实际执行中,由于各镇村情况差异较大,村级人口数量、劳力、公共财政投入的覆盖面等诸多因素都与项目建设有直接联系,单纯考虑两个因素不全面,导致镇与镇、村与村之间公益事业建设发展不平衡。如坝陵办事处九山村按照计算依据仅有2.18万元奖补资金,而两河镇双龙村高达23.14万元,两者资金额相差10倍以上。

(二)项目资金需求与资金供给矛盾刚性化。村级债务重决定了财政奖补资金在项目建设中占主导地位,虽然奖补资金也有一定的引导作用,但力度不大,投入远远不能满足农村公益事业的建设需求。目前当阳市农村水、电、路、桥、涵等公益事业和基础设施建设的平均进度为40%,个别山区村还不到20%。以

2012年为例,省下达当阳市资金控制额度为2147万元,按158个行政村计算,每个村平均奖补资金约13.58万元,有限的资金做不了大一点的项目,难以与新农村建设的同步。奖补资金分配方式决定各村受惠程度不平衡,使人口规模小的村资金捉襟见肘,难以开展项目建设。2012年有157个村申报项目169个,其中就有56个村奖补资金不足10万元。

(三)项目筹资筹劳与实际差距明显。筹资和筹劳是计算财政奖补资金的基础依据,也是项目建设的组成部分。村级为了争取足额的奖补,实行全村筹资出劳,但在实际筹资过程中农民认为村里的公益事业理应由上级解决,不愿筹资或只筹部分;在出劳上由于外出务工人员多,留守家中的大多是儿童、老人和妇女,而且很多项目机械施工效率高,出劳显得不现实。

(四)奖补资金结构与实际地域矛盾突出。城区村、经济实力强的村对一事一议的热情并不怎么高,因为地处城区,诸如道路、安全饮水、电力等这些农民直接关注的问题都在中心城市建设中得到了较好解决。相反,村级经济实力差、地处非城区的村,由于无其他经济来源,加上债务重、分配资金额度小,虽然有热情,但项目建设只能修修补补,不能解决根本问题。

三、对策探讨

(一)推行项目库管理科学化。要做好一事一议财政奖补工作,规划先行是重要前提。先规划、后建设也是《城乡规划法》的基本要求。村级要根据自身的实际情况,通过农民议定,把所有项目

纳入项目数据库,并在此基础上,制订村、镇、市三级公益事业建设长期规划和当年规划。村级规划要体现“三个优先”原则,即优先选择群众最急需、受益最直接的民生项目,优先考虑小型农田水利设施等紧缺项目,优先考虑农村社区村级公益事业的项目。市、镇两级的规划要从有利于科学有效地配置公共资源,建设宜居家园,符合村民的长远利益角度去统筹安排。并且,随着项目库建设完成,可以逐步实现对市级、镇级一事一议财政奖补项目原始信息、变化信息、结果信息、效果信息等数据的动态管理,为各级领导的宏观决策提供高效、真实的依据。

(二)注重资金管理绩效化。加强资金的绩效化管理是整个工作的关键,重点是对资金分配、资金运转、资金清算三个环节链的管理。一是加强资金的分配管理。现阶段中央对省、省对市分配一事一议奖补资金时是综合考虑农业人口、地方财政困难程度、工作成效等因素来安排奖补资金计划的,市级基本上是按照上级规定的奖补比例(50%—90%)和奖补计算依据(筹资筹劳折资总额)安排计划的。目前,国家为进一步减轻农民负担,对一事一议筹资筹劳政策做了调整(确需筹资筹劳的就筹,不需要的不筹,而且实行限额控制),这就意味着财政奖补计算的依据产生了不确定性,所以在资金分配方式上也应相应调整。在实际分配的思路上,应该考虑村级经济条件、公共财政辐射面、上年度工作情况等综合因素来安排计划。以省级下达的控制指标为上限,全市按村确定一个基础奖补数,再根据该村上年的项目验收考核、人口、劳力等具体因素进行调整,这样奖补资金安排可以充分体现“特惠制”与“普惠制”政策。具体可以把奖补资金分为三块:基础资金、考核资金(通过对上年工作情况考核兑现的资金)、调剂资金(在突出普惠

制的基础上,体现特惠制,主要考虑新农村建设项目做得实在的先进村以及边远山区、经济实力特差或有突发情况的村)。二是加强项目资金运作的管理。对筹资筹劳资金、社会捐赠资金、村集体投入等资金实行市级监管,即乡镇设立专户、专账,只有所有资金到位并经市级认定后才全额进行招投标启动项目建设,杜绝虚假筹资或投入资金的现象,并且在使用顺序上按照先其他资金后奖补资金的顺序调度使用资金,对确实有结余的作为奖补资金保留在账户上,结转下年统筹使用,确保奖补资金的引导作用,确保工程建设资金量的投入。三是加强预决算的管理。严格审核预算方案,所有预算方案要细化到小项,确保真实、准确、完整,在验收期间侧重注意工程量、相关材料的价格差异,最大限度地算好账。

(三)强化项目建设管理责任化。项目成果是资金投入的具体物的表现形式,项目质量直接影响资金投入绩效,必须从预算精细化开始,以责任方式来保障项目建设质量。目前,很多村级在编制预算时基本没有统一的定额标准,随意性大(如各种水利材料的价格、劳动用工价格、道路建设材料的价格镇与镇之间存在较大的差别),导致预算初始就存在虚的隐患,所以应该结合本地实际制定指导性的定额标准,保障预算编制的公正和实在。在建设上,要把监督贯彻始终,抓住三个责任主体。一是发包方村委会,要求严格执行招投标程序,做好项目的绩效预评价,并按照合同的约定,督促施工方开工和建设,其工作好坏,作为次年奖补项目申报、奖补资金安排的重要依据。二是经招投标程序中标的建设方,要求工程施工方与镇政府签订廉政建设保证书,确保按照合同施工,建设资金由市级从专户中直达建设方,经检查若发现有弄虚作假、存在质量问题的一律取消以后年度一事

一议财政奖补项目建设资格,并按照实际工程量由市级相应扣减建设资金。三是镇政府负责资金监督的工作人员,要按照乡镇财政资金监管的要求,切实履行职能,全程参与项目建设的监督,要有记载、有签字,若出现违规违纪问题的、验收不合格的,要追究其责任。

(四)实现项目管护方法多样化。项目管护的基本前提是不得违背农民意愿变相收费,增加农民负担,可以对不同类型项目实行不同办法。对没有管护资金来源的项目,在年初项目申报时就纳入预算;对于权属比较明确的堰塘及相关小水库可以发包给个人,在保证农业灌溉的前提下进行商业运作,解决管护费用;对于大型渠系可以充分发挥协会的作用,村级建设后交由协会管理,协会按照协会章程去运作,也可以解决管护问题;对于战线长、涉及农户不多的项目,实行分段和集中管护相结合方式。如村级的晴雨路,涉及各农户路段的由农户以出劳形式管护,其他路段由村组织其他劳力统一管理。

(五)创新资金整合方式常态化。奖补资金“四两拨千斤”也好,专项资金项目的“重头戏”也好,其主要问题是如何放大强农惠农政策效应。现阶段奖补资金存在资金量分散、涉及面广、奖补周期长的特点,与农业综合开发等专项项目资金集中、范围小相比,所起的引导功能不强,要么各自为政,要么被动整合。可以考虑找准切入点主动融合,以专项项目为主线、奖补项目为补充,这样可以提高资金的整体使用效益。同时,要重点解决好两个方面的问题,对资金信息的归集制定一个办法,确保涉及项目资金的部门信息真实、准确、及时地传递;指定机构负责统筹规划,提出整合方案,进行资金整合绩效评价和督促实施。

(作者单位:湖北省当阳市财政局)

责任编辑 李永佩