

# 托起乡镇财政

□尹正锡 陈昌宏

随着农村综合改革的深入推进,当前乡镇财政面临的运行环境和工作任务发生了深刻变化,加强乡镇财政建设与管理显得十分紧迫和重要。近年来,湖南省常德市在乡镇财政建设与管理上加大改革创新力度,探索出了一条有特色、有成效的成功之路。

(一)乡村运转保障有起色。为改变乡镇经费保障不足,乡镇公用经费、人员经费缺口较大,乡镇机关难以正常运转的状况,2011年,常德市实行了乡村低限运转保障“三年行动计划”,建立了市财政以奖代补经费保障机制。即乡镇行政编制人员的基本工资、政策性津补贴,全额拨款事业编制人员的基本工资由区县市财政按政策规定打卡发放;事业编制人员津贴由区县市财政差额补贴;乡镇公务经费平均达到60万元;村级低限运转保障经费平均达到6万元。市政府将该项工作纳入对区县市绩效评估的范畴,2011年至2013年,每年安排1000万元奖补资金,用于奖励按政策规定保障乡村低限运转的区县市政府。2013年全市乡镇人员经费全部按政策保障到位,乡镇公用经费、村级低限运转经费县级预算安排平均分别达到60万元、6.93万元,分别比2010年增长181%、62%。

(二)惠农补贴发放有平台。以乡镇财税信息网为依托,搭建并优化了惠农补贴“一卡通”发放平台,编印了《城乡居民财政补贴政策汇编》,建立了网上

涉农补贴举报箱,设立了市县两级涉农补贴咨询举报电话。2012年,联合推行惠农补贴发放“三卡(证)合一”,从源头上堵住“一户多卡”、“虚置假卡”等套取惠农补贴资金的漏洞。2012年,全市通过“一卡通”发放惠农补贴50多项,发放资金达16.2亿元,涉及补贴对象140万户。

(三)乡镇资金监管有模式。2010年,常德市在全省率先进行乡镇财政资金监管探索工作,按照“区别对待,分类监管”的原则,建立了乡村基本支出的综合监管模式、财政补助性资金的立体监管模式、项目资金的绩效监管模式。2012年,全市纳入乡镇财政监管资金总额28.1亿元,查处纠正违纪违规金额515.6万元。

(四)办公条件改善有力度。以全省开展标准化财政所创建和困难财政所扶持为契机,加大了对基层财政所建设的投入力度。截至2012年,全市的省级标准化财政所达到77个,占全市乡镇财政所总数的34%,新建、维修困难财政所89个,占全市乡镇财政所总数的38%。目前,全市大部分乡镇财政所办公条件得到改善,面貌焕然一新。同时,加大了乡镇财政信息化建设力度,乡镇财政业务处理基本实现了信息化、网络化。

乡镇财政的变革和发展,总体上能够适应强化财政管理工作的需要,但也存在一些影响其健康发展、顺利实现其职能的问题。一是职能定位不清,工作推进难。如“村账乡代理”存在财政部

门和经管部门在管理权限方面的争议;乡镇财政资金监管既与其他行业主管部门职能存在重复交叉,也因受自身机构性质和职权的限制,对大部分项目资金往往是“不便管”、“无法管”、“管不落脚”;“乡财县管乡用”和乡镇国库集中支付改革有冲突等,这些给当前乡财工作的推进带来一定阻力。二是干部队伍不稳,履职尽责难。目前,大部分乡镇财政所实行的是“县乡共管,以县为主”的双重管理体制,乡镇财政干部既要完成财务管理、补贴发放、资金监管等财政本职工作,又要参与计划生育、包片联村、综治维稳等乡镇中心工作,加上严重缺人、干部年龄老化等客观情况,乡财干部常年处于加班加点状态,工作履职尽责难以保障。三是经费保障不力,正常运转难。新形势下,乡镇服务职能凸现,乡镇承担的事权在逐年增加,维护基层政权正常运转的支出相应增加。虽然市财政建立了乡村低限运转以奖代补机制,在一定程度上增添了区县加大乡镇经费保障的动力,但乡镇除区县财政转移支付外,自主收入很少,大部分乡镇维持基本运转的经费缺口在10—20万元以上,多的上百万元。四是乡镇财力不足,事业发展难。受体制和财源因素的影响,乡镇财力普遍不足,乡镇社会事业发展停滞不前。目前区县市对乡镇基本上实行“核定基数、划分收支、收入上缴、支出下拨”的财政体制。在这种体制下,乡镇事权与财力不匹配,乡镇政府承担了大量与财力不相称的职能,成为事多、责大、权小

的一级政府, 财政功能基本丧失, 近乎处于“无财无政”的尴尬局面。像常德市的乡镇多以传统农业为主, 具有明显支柱产业的乡镇不多, 乡镇财政普遍缺乏主体税源。乡镇没有资金来源用于水利、公路等基础设施以及学校、敬老院、医疗机构等建设, 乡镇社会事业发展比较困难。五是负债额度较大, 债务化解难。“村十万, 乡百万, 乡村债务超千万”, 这是目前大部分乡镇债务的基本状况。大部分乡镇每年需要组织大量资金用于偿还应急债务本金、结算借款利息。由于缺乏稳定的偿债来源, 对本来捉襟见肘的乡镇财政来说, 更是雪上加霜, 不仅政府诚信下降, 给乡镇运转也造成了严重影响。

加强乡镇财政建设和管理事关农村基层政权建设和社会大局稳定, “基础不牢, 地动山摇”, 必须以转变职能为突破口, 以提升公共服务能力为目标, 以夯实乡镇财政管理基础为出发点, 建立起职能完善、体制合理、基础牢固的乡镇财政运行机制, 从根本上解决“五难”问题, 托起“西沉”的乡镇财政, 使其焕发“旭日东升”的生机。

(一) 定职能, 即明确界定乡镇财政职能。乡镇财政职能应紧紧围绕促进经济发展、管理社会事务和提供公共服务来合理定位。建议乡镇财政职能应包括: 乡镇财源培植职能; 乡镇财政预算管理职能; 惠农资金发放和管理职能; 乡镇财政资金监管职能; 乡村财务和资产监管职能等。同时, 规范乡镇财政机构设置, 按照农村综合改革的要求和财政所的职能职责, 明确乡镇财政所为乡镇政府的内设行政机构, 编制为公务员系列的行政编制, 由乡镇自主管理, 县级财政实行业务指导; 同时, 将乡镇经管站的职能并入财政所, 以适应村账乡管的需要。

(二) 顺体制, 即理顺乡镇财政管理体制。坚持权责对等的原则, 理顺县

对乡镇的财政管理体制, 合理调整财力分配关系, 着力缓解乡镇财政困难。在合理划分县乡事权和支出责任的基础上, 综合考虑乡镇经济发展水平、税源基础、财力差距、财政困难程度等因素, 对不同类型的乡镇分别实行分税制、包干制和统收统支制等不同的财政体制。即对经济比较发达、财力增长能满足自身支出需要的乡镇, 实行比较规范的分税制财政体制; 对经济状况较好、财政收支差额不大的乡镇, 实行收支包干型财政体制; 对经济欠发达、自身财力无法满足自身需要的乡镇, 实行统收统支型财政体制, 以此满足不同类型乡镇发展的需要, 确保县、乡均衡发展。在理顺体制的同时, 上级可实施激励性转移支付, 奖励乡镇培植财源; 实施“一事一议”财政奖补全覆盖, 并提高补助标准, 支持乡镇不断提升教育、卫生、农田水利设施、防洪保安、乡村公路建设等基本公共服务的能力。

(三) 强保障, 即提高乡镇财政保障能力。当前迫切需要保障乡镇政府提供公共服务、实施社会管理和落实民生政策的基本支出, 并适当考虑发展性支出。建议上级安排专项奖补资金, 对乡村低限运转保障实施奖补, 逐步提升乡镇低限运转水平。实施中, 可参考乡镇规模、经济状况、事务大小、工作难度等分类确定乡镇基本财力保障标准; 同时, 安排一定资金用于鼓励乡镇财源建设, 增强乡镇“造血功能”, 让乡镇逐步形成稳定的财政收入来源, 实现可持续发展。

(四) 化债务, 即妥善化解乡镇财政债务。按照乡镇债务来源、用途和性质的不同, 采取多种方式对存量债务进行化解: 属于政策性原因, 如要求乡镇配套项目资金、达标升级等形成的债务, 建议由上级政府负责化解; 因财政体制不合理, 导致乡镇客观存在财政支

出缺口形成的债务, 由县级财政消化; 系乡镇自身原因产生的债务, 由乡镇制订自行化解计划; 对各种公益性建设欠款, 允许先挂账停息。实行奖励政策, 对乡镇化解的历史债务包袱, 由上级财政按一定比例给予奖励。在此基础上, 全面冻结乡镇政府与站所的债务, 取消乡镇政府及站所的举债权, 禁止发生新的债务。

(五) 强监管, 即强化乡镇财政监管建设。一是建立健全乡村财务管理制度, 明确乡村支出范围和支出任务, 制定各项开支标准, 特别是对“三公经费”、绩效奖励和公务费开支严格实行上限管理。二是实行财务统管。按照乡财县管乡用的原则, 利用现有的乡镇财税信息网络, 将国库集中支付制度延伸至乡镇, 实现乡镇财政支出“网上审核、网上拨付、网上结算、网上查询”, 使乡镇“阳光理财”, 通过电子手段实现对乡镇财政支出的全程监管。三是严格预算约束。乡村两级组织编制年度支出预算和支出计划, 各项开支严格按照预算和计划执行, 没有支出计划、上级没有资金安排的项目不得开支, 严禁借钱支出, 贷款搞建设。

(六) 活队伍, 即加强乡财干部队伍队伍建设。一是综合乡镇规模、经济状况、服务对象、财政支出等因素, 合理核定编制和配备与其工作任务相适应的人员。二是规范选人用人机制, 开展多形式、分批次、分层次、有针对性的培训, 不断提升乡镇财政干部的政治素养和业务能力。三是建立健全激励机制, 对优秀的乡镇财政干部按正常的组织程序予以提拔重用; 同时, 强化市级乡财管理部门的力量配备, 使其承担起全市乡财工作的统筹规划、组织指导、督查检查、上下协调等职能职责。

(作者单位: 湖南省常德市财政局)

责任编辑 陈素娥