

让公共财政的阳光普照农村大地

□ 杨海峰

四川省乐山市市中区面积825平方公里,辖25个乡镇、7个街道办事处,252个行政村、71个社区,总人口60万人。2010年市中区被列为一事一议财政奖补工作试点重点示范县,两年来全区175个行政村组织实施村级公益事业财政奖补项目355个,受益人口33.95万人。一事一议财政奖补试点使全区农村的基础设施建设、民生工程和乡村民主政治建设迈上了新台阶。

一、工作成效

(一)改善农民生产生活条件。两年来,全区实施村社机耕道硬化项目291.06公里,整治碎石路面38.6公里,解决数万群众行路难问题;修建小型提灌站或排灌站16座,堰塘水窑67.85万立方米,恢复灌溉面积1.8万亩,每年可帮助农民增收近1000万元。这些项目的实施解决了困扰农民的生产生活实际问题,夯实了农村经济社会发展的基础,推动了农村经济社会发展。

(二)形成多元化投入新机制。一事一议财政奖补坚持民主决策,筹补结合,以村民民主决策、自愿出资出劳为基础,实行政府投入与农民出资出劳的有机结合。两年来市中区村级公益事业财政奖补项目的投资达7307.58万元,其中财政奖补资金2099.95万元,带动村级集体组织、社会公众投入资金5207.63万元,形成了村级公益事业建设多元稳定投入的新机制。

(三)彰显财政的公平普惠。过去,由于区级财力有限,除了新农村建设示范村和贫困新村建设外,大部分村几乎

无力兴办公益事业项目,也享受不到财政的补助。近两年,全区175个村享受到了财政奖补政策,占全区行政村的70%,进一步促进了公平普惠和协调发展。通过财政直接奖补和引导激励,带动了社会捐资,规范了项目管理,进一步降低了村级公益事业建设成本,减少了群众筹资筹劳的数量,减轻了农民负担,赢得了群众的称赞。

(四)促进农村经济发展。市中区的一事一议财政奖补试点工作通过创新模式,示范带动,充分发挥财政资金的综合效益,改善了农村生产、生活条件,有力地扶持了农村大棚蔬菜种植、规模养殖、经济林果、乡村旅游等优势产业,带动了运输、餐饮、农副产品加工等二、三产业发展,大大提高了经济效益,促进了农村经济可持续发展。

(五)激发群众参与建设热情。一事一议财政奖补项目,建什么、怎样建,均由农民民主决策,按民主程序办事,使村民逐步养成了参与民主议事的习惯。许多地方出现了村民自发组织起来议项目、自觉建立完善村规民约管护养护村内公益设施、党员干部和群众积极参与村内公共事务管理的新气象,形成了“人人议建设、户户参建设、村村比建设”的可喜局面,进一步推动了农村政治文明、乡风文明建设。

二、存在问题

(一)现行财政奖补标准偏低。2012年1月1日以前,一事一议财政奖补按实际筹资筹劳的50%予以奖补,奖补项目投资额的2/3由村级自筹,财政

奖补仅占1/3。由于没有考虑工程量大小问题,工程投资额较大的项目无法组织实施。同时,没有考虑到人口分布情况,自然条件差、居住分散且人口稀少的地方难以实施,难以解决村级公益事业建设的实际问题。

(二)民主议事和筹资筹劳难。民主议事和筹资筹劳是一事一议财政奖补工作的基础。市中区农村地域面积大,多为丘陵山区,农民居住分散,建设成本高。受经济发展和认识水平的限制,部分群众对眼前利益、局部利益看得较重,靠近自家或本组的项目意见便于统一,而对相对远离自身利益的项目认识狭隘,意见难以统一。加之近年来农村劳力大量外出打工,召集会议和筹资难度较大,造成一事一议财政奖补项目难以组织实施。

(三)项目建设不利长远发展。2011年起,市中区大范围实施村级公益事业一事一议,许多乡村需求较为迫切,但缺乏统一规划。市中区村级建设规划较为滞后,一些先期改造的农村公益事业项目,在各级实施新农村建设中,很可能因不符合统一规划而拆除,造成人力物力的浪费。一些项目缺乏详细的工程规划,盲目求大求快,造成后续资金不足,项目建设的质量也低。这些工程项目极易导致农民筹资筹劳的积极性降低,不利于一事一议财政奖补工作的长远发展。

(四)项目资金整合程度不高。近年来,国家对农村公益事业建设的投入不断加大,投入总量逐年增加。但由于

财政投入大部分以各种工程项目为载体,难以进村入户,村级公益事业建设“梗阻”现象突出。不少建设项目规定详细,列支科目精确,资金难以整合。许多项目分散在众多职能部门,部门间的协调沟通和协作不够,使多数资金的使用没有形成合力,降低了投入效率。

(五)地方配套资金压力大。根据《四川省村级公益事业一事一议财政奖补试点办法》规定,财政奖补资金由省、市、区(县)分别按50%、20%、30%的比例分担。2010—2011年,省、市、区财政奖补资金2099.95万元,其中区级配套772.95万元,占全部奖补资金的36.8%。市中区经济发展缓慢,区本级财政财力非常困难,各种刚性配套支出要求较多,在一事一议财政奖补资金安排上,地方财政压力较大。若调整村级公益事业财政奖补政策,提高农民筹资筹劳与财政奖补资金的比例,区级财政配套资金量将增加,地方财政压力将更大。

三、对策建议

(一)加大村级公益事业建设投入。村级公益事业建设的主体虽然是农民,但必须加大财政奖补力度才能调动农民参与公益事业建设的积极性。要增加财政对村级公益事业建设的投入,提高村级公益事业建设一事一议财政奖补标准。要逐步提高农民人均补助标准和对农民筹资筹劳的奖补比例,坚持“普惠制”和“特惠制”相结合的原则,按经济发展水平有所区别,对贫困地区、薄弱地区有所政策倾斜;同时合理提高上级财政占财政奖补资金的比例,减轻地方财政资金压力。财政和农业部门要在做好项目规划的基础上,按照“性质不变、渠道不乱、统筹安排、集中投入、各负其责、各记其功”的原则,完善相关政策,开拓思

路,创新办法,进一步加大涉农资金整合力度,多方筹措配套资金。鼓励村级组织增加投入进行村级公益事业建设,倡导社会各界捐赠赞助支持村级公益事业,以减税、贴息等优惠政策激励企业参与村级公益事业,加快形成村级公益事业建设多元稳定投入的新机制。

(二)进一步完善村民筹资筹劳办法。建立健全一事一议筹资筹劳管理办法,是实施财政奖补的基础条件。要建立符合区情村情民情、操作程序规范、群众乐于接受的一事一议民主议事机制。积极创新议事形式,要适应劳动力外出多的新情况,在不简化民主议事程序的基础上,采取群众便于接受的方式进行议事,创新议事形式,包括选择议事时机、探索委托表决的方式等。要明确界定筹资筹劳适用范围,合理界定限额标准。区县可以根据当地经济发展水平和村民承受能力,适当提高限额标准,提高以资代劳工价标准,并建立健全相关监管措施。

(三)将财政奖补纳入经济社会发展规划。一事一议财政奖补是社会主义新农村建设的重要内容,是一项长期性和全局性的工作。对村级公益事业建设要加强统一规划,对乡村公路建设、村容村貌整治、农村饮水安全工程、扶贫开发整村推进、新型城镇化建设、农村集中居住工程、生态乡村游等相关项目建设,要尽可能与一事一议财政奖补项目配合起来,相互补充,拾遗补缺,统筹协调推进,充分发挥财政支农资金的使用效益。统一制定项目规划、建设等办法,将一事一议财政奖补试点工作纳入经常化、规范化、科学化的轨道,不断加大统筹城乡发展力度,加快新农村建设的步伐。

(四)健全财政奖补配套制度。一是健全筹资筹劳项目实施、验收和管理制度。投资较少的工程项目,可由

村民推选代表组成项目实施小组,与施工方进行协商议价,签订合同后组织实施;投资较大的工程项目,可根据实际需要实行公开招标,施工中由群众代表负责项目全程质量监管,并组织专业的工程监理人员和村民代表对完工后的工程质量、完成期限、资金决算等进行检查验收。对一事一议建设项目形成的资产,要落实管护责任主体和养护资金来源,克服以往“重建设、轻管理,重使用、轻养护”的问题,提高资产的使用效率和养护水平,发挥资产的长期效用。二是健全财务管理制度。农民所筹资金、财政奖补资金均属集体资金,应纳入村级财务管理,不准截留和挪用。加强对一事一议资金收取、使用情况的审计,有关账目和审计结果要及时进行公示,接受群众监督。三是健全筹资筹劳项目档案管理制度。乡镇要建立一事一议项目档案,将村民一事一议筹资筹劳的会议记录、村民签字方案、奖补项目申请表等有关原始材料汇总归档,实行一项目一份档案,规范管理,有据可查。

(五)加强督查指导工作力度。要加强对财政奖补工作的督促检查和指导,及时了解掌握各试点村的进展情况,加强动态管理,提高工作效率。同时,要制定和完善符合实际、易于操作的管理办法,对项目实施、资金兑付、奖补资金核算办法等情况实施动态管理,并定期会同审计、监察等部门对一事一议财政奖补工作情况进行监督检查。建立一事一议财政奖补目标任务考核制度,将其纳入县区政府对乡镇的考核内容,积极探索建立绩效评价制度,县区综改办定期会同有关部门开展一事一议财政奖补工作考评,促进一事一议财政奖补事业健康有序发展。

(作者单位:财政部会计司)

责任编辑 李永佩