

乡镇财政如何更好地服务“三农”

张红 赖文勇

农业税取消后，乡镇财政工作职能、内容已经发生很大变化，重心由向农民“收钱”转为向农民“发钱”，从组织收入转到培植财源、管理支农支出。但在这个转换中，许多乡镇还没有完全顺应形势发展的需要，财政工作中还存在许多不足和问题，主要表现在：

财政工作定位不明确。乡镇财政所在人员管理上实行县财政和乡镇政府双重领导，工作则由乡镇政府统一安排和调度，财政干部既要做好财政业务工作，又要应付乡镇其他工作，缺乏专一性。某县87名乡镇财政干部中有60人承担了其他事务工作，财政干部由于担心未做好乡镇工作而影响考核、晋级，甚至面临下岗，因而往往把乡镇工作放在首位，而忽视了财政本职工作。有的财政干部在面对乡镇领导的决策与财政政策相悖时，不敢大胆抵制，如发放粮补资金时就出现迫于乡镇领导压力用资金抵扣老欠的现象，导致国家惠农政策不能很好地落实到位。

粮食直补资金发放成本过高。国家规定，中晚稻按计税面积每亩补助10元，而早稻则是依据农户在计税面积上的种植面积每亩补助10元。为此，乡镇财政所每年都要花费相当大的精力和时间到村、组、户核实粮食种植面积，工作量已经够大；同时，资金每年分两次发放，加上良种补贴资金又分

早中晚稻并依据不同的标准发放，全年要发放3-4次，表格打印、张榜公布、下发通知等方面成本较高。按规定，直补资金必须以存折的形式足额发放到农户手中，不得从中抵扣任何税费。但过去那些历年拖欠农业税的老欠户当中，相当一部分是纳税观念淡薄、故意欠缴的钉子户，现在国家取消了农业税，又不清老欠，粮食直补资金还照领不误，对一直照章纳税的农户来讲，明显有失公平，不利于今后农村公益事业的正常开展。

民政五保资金的管理缺乏有效监督。这部分资金目前的管理情况是，省财政补助资金由县财政根据审定后的五保对象人数，将资金拨入县级民政部门专户；集中供养的资金由县级民政部门直接拨付乡（镇）敬老院；分散供养的资金由县民政部门拨入乡（镇）民政所，由民政所按人员名册直接发放到户，有条件的要通过银行发放。五保供养资金的使用，理应接受财政和审计部门的检查、审计以及社会监督，但因资金由县级民政部门拨付到敬老院和民政所，乡镇财政所无法掌握和了解资金的拨付、使用等情况，导致资金监督缺失。许多乡镇民政所一般是一人既当所长又做会计，还是现金发放员，而面对的五保对象又是对国家政策不甚了解的年老、耳聋、眼花的人员，在这种情况下很难保证资金的及时安全到位，个别地方甚至出现挪用

贪污现象。

财权事权亟需合理划分。当前，县乡两级政府责任重大，财力严重不足。除了要提供义务教育、本区域内基础设施、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方公共产品的投入，还要在一定程度上支持地方经济发展，而且县乡两级政府所要履行的事权，大都刚性强、欠账多，所需支出基数大、增长也快，无法压缩。随着中央和地方支出责任的调整，在政府间事权仍未划分清晰的情况下，越来越多的支出责任向下级、向基层下放，县乡两级政府承担着宽广、具体的政治责任和经济责任，财力有限与事权无限的矛盾越来越突出。因此，合理划分县乡财权事权，建立公共财政体制已成为当务之急。

乡村债务沉重。因举债建设、承担“份外”的经济职能、政策性体制性原因以及经济发展不快，加上管理不规范、监督制约机制跟不上，造成财政人不敷出，形成大量债务。如2004年某市乡、村两级债务余额高达14.79亿元，是当年乡镇财政收入的3.2倍，其中逾期债务9.63亿元，大部分乡、村资不抵债。沉重的债务负担一方面增加了财政运行风险，另一方面也直接影响和制约着县、乡、村经济发展。

乡镇财政工作关系到减轻农民负担、维护农村社会稳定的大局。各级政府和财政部门应高度重视乡镇财政工



作,从各方面关心、理解和支持财政工作,充分发挥其职能作用,更好地服务“三农”,以适应构建和谐、新农村建设和全面小康建设的需要。

1. 全面推行“乡财县管”。为了更好地履行财政职能,巩固税费改革成果,建议乡镇财政由县(市、区)财政垂直管理,全面推行“乡财县管”,实现乡镇财政人、财、物的统一。新的形势对乡镇财政干部的政治水平和业务素质提出了更高的要求,为迅速提升乡镇财政管理人员整体业务素质,应加大培训力度,省、市财政要制定培训计划,有针对性地定期对乡镇财政干部进行业务培训。

2. 改革涉农补贴的发放方式。将粮食直补资金和良种补贴资金合并一起发放,并按计税面积确定一个标准一次性补贴到位,这样既减轻基层的工作量,又便于操作,同时还可减少发放成本。或者将发放到户的做法调整为将粮食直补资金直接用于农业基础设施建设,受益的对象仍然是农民,还解决了农村基础设施老化、地方财政

无力更新维修的问题。也可考虑从粮食直补资金中切出一块建立养老基金,解决农民老有所养的问题。而化肥、柴油、农资等补贴可直接按种粮面积补贴给农民,如果补贴给生产厂家,价格难控制,农民难受益。民政五保资金应进入乡镇财政五保资金专户,接受财政监督,从制度上杜绝违规现象发生。

3. 积极稳妥处置乡村债务。一是成立调查组,对乡村债务进行调查摸底,全面掌握乡村债权债务状况,研究分析,剔除不合理债务负担。同时建立清偿债务考核机制,按照“谁借、谁用、谁还”、“谁受益,谁负担”的原则,落实偿还责任,形成人人思化债、议化债、勒紧裤带偿还债的氛围。二是县级政府担任债务偿还主角,按照先易后难、先急后缓的顺序直接调度资金,优先偿还影响社会稳定的债务,兑清历年拖欠老师工资、民政优抚经费、乡镇干部工资以及农民工工资。三是不折不扣落实减免政策化解债务。对因政策因素形成的债务,如税改前向农民强行集资摊派的不合理负担,予以核

销;对符合减免规定的税费尾欠,给予减免。四是因事因策化解债务。结合债权债务实际,采取削减高息、结对抵冲、债务转移等措施化解债务。五是严格监管,采取各种措施制止新债的发生。认真落实乡镇机构改革和人员分流工作,控制政府和部门经费支出的增长;完善财政管理体制,按照财权、事权相统一的原则,合理划分县乡收支范围,科学核定乡镇收入基数,增强乡镇财政实力。严格收支管理,规范村级财务,实行村财乡管,杜绝

村级举债;实行新债责任追究制和乡村干部离任审计制,坚决制止前任“政绩”变后任“包袱”的现象,造成经济损失的,主要负责人不得提拔重用并应予以严肃查处。

4. 合理划分县乡财权事权。一是合理界定各级政府(纵向)的支出责任。除人员经费和公用经费外,对基础教育、公共医疗、新农村建设、基础设施建设、农村社会治安综合治理等项目的支出责任应进行明确界定,使乡镇政府的财权与事权相对应。二是合理界定各级政府部门(横向)的支出责任。改革以来,尽管许多地方行政机构特别是乡镇行政机构改革不再强调上下对口,但实际上并没有改变政府职能在部门之间权力争相行使、责任相互推诿的问题。因此,要本着财权与事权相统一的原则,在机构改革的基础上合理划分各政府部门的事权,明确各部门的支出责任。对有收费职能的部门加强管理,实行收支两条线。●

(作者单位:江西省财政厅)