

应改革乡镇 自筹资金的管理

○ 许承万 毛系元

随着农村经济的不断发展和分税制财政体制的实施运行,乡镇自筹资金规模日益扩大。在新形势下如何改革乡镇自筹资金管理,强化乡镇财政职能,很值得探讨、研究。

由于自筹资金管理工作政策性强,涉及面广,触动部门利益,因而从统管开始就遇到不少阻力,有的长期难以消除,特别是近年来又出现了一些新的情况和问题,主要表现在以下几个方面。

(一)部分乡镇尚未按规定把自筹资金纳入乡镇财政管理。如1994年,江西省有738个乡镇、自筹资金收入18132万元完全没有纳入乡镇财政管理,仍分散在乡镇各部门账上。究其原因,主要是这些乡镇及其有关部门顾虑较多,担心暴露家底,担心财政收走一块或搞平调,担心被财政管“死”。

(二)已纳入乡镇财政管理的自筹资金也没有完全到位。目前,在已管理自筹资金的乡镇中,有不少是属于部分管理的,对土管、计生、民政等职能部门的收费尚未管起来。此外,还有三种变相管理形式:一是“差额管理”,即按顶抵部分费用后的余额上交乡镇财政;二是“挂靠管理”,即自筹资金收入交乡镇机关财务,由乡镇财政人员兼任乡镇机关会计;三是“统计管理”,即资金进出不通过财政所专户,财政所定期向有关部门统计收支情况,记入备查账。

(三)资金收支不规范,违纪问题较多。自筹资金长期分散管理,约束较差,因此总体上资金收支很不规范,违纪问题较多。主要表现在:一是征收随意性大,不按规定项目、标准收费的现象十分普遍。二是收费手续不严,各种收费票

据五花八门。三是支出管理混乱,借支挪用、请客送礼、滥发钱物的现象较多,还有一些支出在企业、村组收入上交前就直接作了顶抵。

现行自筹资金管理办法是在乡镇财政资金划分为三大块的基础上制定的,致使对乡镇财政管理自筹资金,政府不放心,部门有异议,工作长期不能到位,乡镇财政应有的职能作用发挥不了,迫切需要进行改革。

(一)乡镇财政必须管理乡镇自筹资金。从自筹资金的性质看,属于乡镇财政管理的范畴。自筹资金是乡镇政府为履行其职能,在国家政策规定范围内向企业、单位和农民所筹集的资金,具有法定性;是作为一级政权的代表者在国家政策允许的范围内,硬性收取的,而且不直接予以返还,近似于税收;每一项自筹资金的用途都很明确,必须“取之于民,用之于民”。从乡镇经济和社会事业发展的要求看,也需要乡镇财政管理乡镇自筹资金。因为乡镇建设各项资金的投入,国家拨款是补助性的,很有限,多数需要自筹,分散管理就等于分散了财力,降低了资金使用效果。从乡镇财政的自身职能看,管理自筹资金是分内之事。乡镇财政建立后,它已担负起组织国家财政收入和各项支出的管理任务,同时也需要管理乡镇预算外资金,而乡镇自筹资金只是预算外资金的扩展,必须纳入乡镇财政管理。

(二)改革现行自筹资金管理办法。根据自筹资金的管理现状,结合预算会计制度改革,乡镇财政总会计制度改革要先行一步。除改收付记账法为借贷记账法外,重点是改原“三块资金三套账”

核算为“三块资金一套账”核算。这样可形成合力,更方便资金管理,有利于资金的统筹安排使用,更能准确、全面地反映资金运动情况。

(三)采取积极措施把自筹资金统管起来。自筹资金从分散管理到乡镇财政统一管理,还要做许多细致的工作。我们认为,在自筹资金统管过程中,要采取一些积极措施加以引导。第一,县市财政不要因乡镇自筹资金充裕而减少其预算拨款;第二,保证乡镇自筹资金性质不变,既不上收,也不平调;第三,赋以乡镇各部门资金使用上的一定权限;第四,财政所要在乡镇政府的统一领导下,与有关部门认真协调,搞好自筹资金纳入乡镇财政管理的衔接工作,保证自筹资金正常运转。采取上述措施,可以给乡镇吃下“定心丸”,消除乡镇和部门的疑虑,减少体外游离的自筹资金,达到乡镇财政统管的目的。

(四)严格按政策规范自筹资金的收支。乡镇自筹资金纳入乡镇财政管理后,要严格执行政策,规范收支行为。资金筹集要严格按照国家政策规定的范围、标准执行,不得随意乱摊派、乱收费、乱罚款。严格收费手续,统一票据管理,建立领发、使用和缴销制度。各项自筹资金使用,要坚持专款专用原则,主要用于乡镇社会公益事业、加强农业基础设施建设和支持农村经济发展上,控制行政费支出,要勤俭办事,充分发挥资金的使用效益。

(五)建立自筹资金管理改革的配套措施。一是要深化分税制下的乡镇财政管理体制。财权和事权的划分要有利于调动“两个积极性”,特别要注意调动乡

乡镇财政所代管村级财务好处多

○ 李臣书 郭先礼 黄玉民

财务管理混乱是目前不少农村存在的一个突出问题,也是农民群众反映强烈的热点问题。为解决这一问题,河北省邢台县祝村镇从1991年8月份开始,对本镇村级财务实行了镇财政所代管,把乡财政对村级财务监督职能贯穿于农村财务每一笔收支业务之中,达到事前控制,事中监督,事后公开。

这一做法的实质内容就是把各村集体所有资金全部纳入镇财政专户储存,在村里的“钱柜子”上又加了财政一把

“锁”,每一笔收支业务从发生到报销入帐要经过村、镇财政所、镇政府三个关口审批。具体办法:一是资金三权不变。镇政府明确规定:镇财政所代管村级财务,不是平调,只是监督、管理,村对其资金三权(所有、使用、收益)不变。二是村民委员会和镇政府都明确主要领导干部抓村级财务管理,村设会计,镇财政所设会计、出纳(由预算会计、出纳兼任)。三是统一帐簿设置,规范传递手续。镇财政所设总帐、分类帐、固定资金帐、现金帐,各村设往来登记簿、固定资产低值易耗品登记簿、现金簿。收支凭证由镇财政所统一编号、印发并加盖财政所印签。各村会计每月定日把收支明细表一式两份、凭证、原始单据报财政所审核,加盖镇审核章后由村保管原始单据、凭证、收支明细表一份,镇财政所只存一份村收支明细表。各村设一个存折,并保留各自单据。四是加强资金管理。在收入方面,镇财政所设银行专户,储存各村资金,范围包括:村集体积累资金,各业提留,企业、摊点、果林等承包费,集体房屋租赁费,国家征地和村民使用宅基地收入,回收各种欠款,各种罚没款和有价证券,其他收入。在支出方面,各村每月所需流动资金,由镇财政所每月分大、中、小村三个类型,给各村限额拨付,当月开支如超过限额,由村申请,经镇主管领导批准后由财政所拨付。五是镇财政所平时进村开展财务检查,及时发现纠正私设小金库、设帐外帐、坐支挪用等违纪违规问题。六是镇财政所、各村每月分别将当月收支结果在镇政府和村公开上墙,接受群众监

督。七是各村会计人员的误工补助、奖惩统一由财政所管理考核。

祝村镇财政所代管村级财务,经过五年尝试,取得了明显效果。一是壮大了农村集体经济。镇财政所代替村级财务,使村级每一项财务收支活动,完全置于镇财政的监督指导之下,增强了计划性,增加了透明度,减少了随意性和盲目性。五年来,由于镇财政所正确引导控制资金投向,使各村生产性、公益性投入不断加大,到1995年底,该镇人均集体积累达到120元,年递增38%,所属18个村的道路全部硬化,村村安上了自来水,新建标准化校舍15所。二是促进了廉政建设。村里每一项开支,都必须按规定权限先审批,后办理,再报帐,特别是一些大项开支,从村、镇财政所至镇长层层把关,相互监督,相互制约,基本杜绝了花钱大手大脚和不合理开支。三是减少了农民不合理负担。通过统一收费票据管理,实行源泉控制,并在各村设立举报箱,有效地制止了乱收费问题。四是使乡镇财政监督指导村级财务职能作用真正落到了实处。收入上交镇财政,支出要先经镇财政拨付资金,最后还要到镇财政报销下帐,这样,使镇财政监督作用渗透到了村级财务活动的每一个环节。五是促进了镇财政收入任务完成。镇财政对各村会计人员有工资补助权,考核奖惩权,同时镇政府又明确各村会计为协税员,这样,就使各村会计的经济利益与镇财政业务工作挂起钩来,充分调动了各村会计在协助镇财政所征收农业税、农业特产税、契税收入工作中的积极性和主动性。

(责任编辑 张沁)

镇政府的积极性。二是要进一步完善乡镇国库。实行分税制后,应该继续重视乡镇国库建设,巩固、完善已建国库,创造条件建立新库。三是要努力提高乡镇财政地位,稳定乡镇财政队伍。

(六)稳妥地试行自筹资金“费改税”。首先,应该明确实行“费改税”目的在于理顺国家和企业、农民的分配关系,规范自筹资金的收支管理,而不是“加税”。其次,“费改税”的项目,应先易后

难,逐步展开。可先对乡镇企业上交的利润和管理费进行改革。第三,对“费改税”的税种设置,我们认为总的可以设“农村公益事业税”,下分两个税目,一为乡镇企业(事业)统筹税,纳税人为乡镇企事业单位;二为农村统筹税,纳税人为农民。第四,“费改税”的税率设置,原则上对乡镇企业(单位)按销售收入的2%左右征收,对农民按上年人均纯收入的3%左右征收。由于各地经济发展不平

衡,税率可由县市确定,农村统筹税也可定额征收。第五,“费改税”应结合地方税收体系建设进行,农村公益事业税属于乡镇固定收入税种,以确保原自筹资金“乡筹乡用”性质不变。“费改税”对规范自筹资金管理不失为一种好办法,但由于这是一项综合改革,动作很大,触动很深,在各种条件尚不成熟的情况下,应当慎重从事,不宜操之过急。目前,应该深入调查研究,认真搞好试点工作。

(责任编辑 李海南)