

项目超收金额的不同比例,由财政相应追加单位财政第二预算支出;对未完成财政第二预算收入任务的单位,由财政相应追减单位的财政第二预算支出,并按短收项目短收金额的不同比例,由财政在单位实际支出数中扣抵上缴财政。

江津市实施财政第二预算一年来,在强化财政分配职能、综合运用预算内外财力、增强政府宏观调控、缓解财政困难、严肃财经纪律、加强廉政建设等方面都取得了较好的成效,为促进该市经济和社会事业发展作出了应有的贡献。

——超额完成财政第二预算。江津市 1996 年纳入财政第二预算管理的行政性收费、事业性收费和基金收入三项共达 4965.84 万元,占年度预算的 117.24%;财政第二预算支出实现 4 221.13 万元,占年度预算的 100%,保证了单位正常支出,有力地促进了各项事业的发展。

——强化了财政分配职能,增强了政府宏观调控能力。1996 年对 66 个市级纳入财政第二预算管理单位的行政性收费、事业性收费和基金收入计提调节基金 744.67 万元,占年度预算的 100.74%,有效地调节了部门间收支,使财政分配职能逐步得以实现。

——严肃了财经纪律,促进了廉政建设。1996 年对全市 1 108 个《收费许可证》进行了年审,年审金额达 1.04 亿元,及时查纠乱收费行为 45 项,金额 657.2 万元。开展了银行帐户清理检查,并组织力量配合审计部门对 27 个市级单位和 24 个乡镇进行了预算外资金的重点检查,有效地制止了乱收费,促进了党风廉政建设。

——理顺和完善了预算外资金管理体制。江津市把所属 66 个单位的 243 个收费项目纳入财政第二预算管理,严格了收费政策,做到了应收尽收。同时严禁超预算支出,杜绝超前支出和透支财政资金,强化了预算外资金管理。

(责任编辑 石化龙)

## 规范乡镇财政管理 解决农民负担问题



● 倪红日

近几年来,农民负担问题成为社会关注的热点问题。造成农民负担过重的原因很多,其深层次原因是农村分配关系混乱,分配制度和体制改革滞后。农业生产经营方式转变后,我们没有及时研究如何发挥乡镇财政的作用,理顺农村中的分配关系,致使国家、集体和农民个人之间的分配关系处于十分不规范、不稳定的状态之中,使得农民负担问题由分配问题转化为社会政治问题。

1979 年农村实行联产承包责任制后,农业生产经营方式由集体转变为以

家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制。这一改变导致了农村分配秩序的变化。在集体经营下,农业成果的分配是先集体扣除,后由集体经济组织对个人进行分配;实行联产承包制后,个人分配在前,然后由农户向集体交纳。在分配秩序改变的同时,分配关系也发生了变化。在人民公社制度下,政权机构与集体经济组织合一,国家和集体基本上作为一方与农民发生分配关系。“政社分离”改革后,乡镇政府不可能再以集体经济组织身份,直接通过

事前的扣除来筹集履行政府职能的资金,而必须以政府的身份,通过财政方式来参与分配。当这种分配秩序和关系发生变化后,我们应该按照社会主义市场经济体制的要求,运用政府财政手段,引导和理顺农村的分配关系,合理确定和控制国家、集体和农民个人的分配数量和各自的规模,协调好三者分配之间的矛盾。然而,由于种种原因使这项工作滞后,导致农村中的分配关系处于十分紊乱的状态,其主要表现是:

(一)“三提五统”没有按乡镇政府和集体经济组织在农村资源配置活动中的各自角色,进行规范化的分配。“三提五统”是人民公社制度遗留下来的分配内容,其中包括用于集体经济组织的公积金,也包括用于政府公共服务的经费。前者应由集体经济组织支配和管理,后者应由乡镇政府财政支配和管理。目前的实际情况是两者混在一起,管理混乱。乡镇政府的公共服务资金不足和集体经济组织发展经济需要的资金短缺,都向农民“收费”和“集资”,造成“一事一费”的“按需扩张”,这必然造成农民负担的加重。

(二)农村缺乏一个统一的管理和协调国家、集体和个人分配数量和关系的政府机构,造成谁都对农民负担问题负责,又谁都不负责的局面。从收入来看,目前向农民收取“税”、“费”的有乡(镇)财税所、农经站、村集体经济组织。乡镇财税所主要是征收财政预算内和部分预算外收入。“三提五统”主要由农经站和集体经济组织征收。这种多渠道向农民征收税费,没有一个政府部门能够协调和控制对农民收取税费的总规模和数量,是造成农民负担问题的重要原因。从支出来看,在乡镇政府内部,政府财力也是由多个部门分散管理,没有一个权威的理财机构对其实行有效的监督和制约。这种状况造成乡镇政府用于社会公共需要的经费不足,还容易造成资金使用上的浪费,滋生腐败。目前在农民负担重的地方,许多农民的意见不在于“收了多少”,而在于干部的大吃大喝、挥霍

浪费引起农民的反感,使他们感到干部收了钱,并不是“取之于民,用之于民”,而是“取之于民,用之于己”。这些情况说明,乡村财务的混乱和政府财力管理的分散,最终会导致干部和群众关系的恶化。

今年3月31日公布了中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定,这个决定从行政管理方面为解决农民负担问题提供了组织保证。但应看到,解决农民负担问题还需要一定的制度和法制方面的保证,否则行政命令的贯彻很可能成为纸上谈兵。我们认为,通过建设好乡镇财政,理顺农村分配关系,可以为解决农民负担问题提供制度和法制上的保证。

首先,应使乡镇财政成为乡镇政府统筹安排和处理国家、集体和个人三者分配数量和关系唯一的协调和管理部门。目前政府财力的分散管理是全国性的问题,乡镇一级政府财力的分散化更为明显,问题更为突出。要解决农民负担问题,必须由政府的一个部门统一规划、协调和管理国家、集体与农民个人之间的分配数量和分配关系,统一代表国家对农民收税和收费,并对集体经济组织向农民的集资进行监督。按照国际惯例,这个政府机构不可能由专业部门来承担,只能由政府的财政部门来承担。在社会主义市场经济条件下,财政要管好宏观上的分配数量和分配关系,乡镇财政要管好本社区的分配活动。中国经济体制改革的成功经验在于市场化的过程是在政府调控下进行的,同样,分配活

动的市场化过程和改革过程,也只有在政府财政部门的控制下进行才能成功。从这个意义上讲,理顺农村中的分配关系,解决农民负担问题,乡镇财政要发挥重要的协调和控制作用。

其次,应使乡镇财政预算成为农民群众对政府财力进行监督的工具。预算是当今世界各国普遍采用的财政计划工具,其主要特点是具有统一性、法律性、透明性和民主性。它是公众监督政府财政行为乃至政治行为的最有效的工具。针对目前存在的问题,我们完全可以利用财政预算这个现成的工具和手段,对政府的各种财力活动实行统一的财政预算管理,使其统一化、透明化和法制化,让农民群众交税交的明白,集资集的清楚,政府花钱花在明处。这样有利于防止腐败,密切干群关系,发展农村集体经济。

最后,乡镇财政要担负起辅导、管理和监督农村财务的职责。目前我国一些地区,乡村级集体经济组织和乡镇企业的财务管理普遍比较混乱,这是造成农民对收费和集资反感的重要原因。从一些地区的经验看,财务公开化是解决农民负担问题的重要方面。财务公开化的基础是财务会计的规范化,由于目前一些地区的农民和某些干部的文化素质较低,财务会计管理的标准化要有一个过程,乡镇财政要对集体经济组织中的会计人员进行培训,并督促和监督他们建好账,帮助他们管好账。

(责任编辑 王旭)

