

开创乡镇财政工作的新局面

○刘积斌

乡镇财政作为国家财政在农村的基层组织和乡镇政府重要的综合性经济管理部门,它在巩固和加强农村基础政权建设,促进农业和农村经济快速、健康发展,健全和完善国家财政体系等方面,履行着重要职能,发挥着重要作用。

党的十一届三中全会以后,党中央、国务院根据农村经济发展和社会进步的客观要求,决定从1983年开始,在建立乡一级政权的同时,相应建立乡一级财政。在各级政府的领导和支持下,经过十几年的努力,全国乡镇财政机构普遍建立,职工队伍不断壮大。到1994年底,全国已建立了乡镇财政所4.6万个,建所面达97.2%;乡镇财政干部队伍已发展到25.3万人,占全国财政系统干部总数的一半左右。这一期间,乡镇财政体制和金库建设日益得到重视和加强,乡镇财政制度建设不断健全和完善,乡镇财政作为一级实体财政的格局正在形成,乡镇一级财政收支规模不断扩大。1994年乡镇财政(按1993年同口径计算,下同)总收入已经达到1184.1亿元,是1986年的5.4倍;乡镇财政预算内收入占地方财政收入的比重及占县乡两级财政的比重不断提高,已分别达到21.5%和48.4%,在地方财政中已占有非常重要的位置。

乡镇财政的创立,为乡镇政府全面履行职能提供了基本的财力保证。1993和1994两年,乡镇财政用于乡镇行政费的预算内支出已分别达到460亿元和567.7亿元,比1986年分别增长了3.8倍和4.7倍,占全国当年地方财政预算内支出分别为13.8%和14.5%,占全国县乡两级财政预算内支出分别为31.8%和32.5%。乡镇财政的建立,有力地支持了农业、乡镇企业和农村多种经营业的发展,培植了新的经济增长点,有效地带动和促进了全国农业和农村经济的发展,加快了农民脱贫致富奔小康的步伐。到1994年,乡镇财政总支出已从1986年的156亿元增长到840.5亿元,年均增幅为23.4%。财政收入超千万元乡镇,1993年达到936个,1994年已达到1278个;超亿元乡镇由1993年的6个增加到1994年的14个。乡镇财政的建立,缓解了县级财政困难,增强了地方财政预算平衡和调控经济的能力。基层政府通过发挥乡镇财政的生财、理财与聚财功能,狠抓乡镇财

源建设,不仅使乡镇财政收入与乡镇经济发展保持了同步增长,而且还高于全国财力和县级财力的增长幅度。从1986年—1994年的8年间,乡镇财政预算内收入的年均增长率为21%,分别高出国家财政收入和县乡财政收入的增长率11.5个百分点和5.5个百分点。乡镇财政收入的大幅度增长,对壮大县级财政收入规模,缓解县级财政收支矛盾,起到了直接而重要的作用。乡镇财政的建立与发展,还促进了我国财政体系的健全和完善。

建立和完善社会主义市场经济体制的新形势,要求各地要更加重视和加强乡镇财政建设,做好乡镇财政工作,努力开创乡镇财政工作的新局面。

首先,发展农村社会主义市场经济,要求乡镇财政要发挥重要作用。党的十四大提出,我国经济体制发展的目标是建立社会主义市场经济体制。因此,大力发展农村社会主义市场经济,让市场在农村经济资源配置中发挥基础性作用,将成为农村经济运行的基本方式。但市场也存在着自发性、盲目性和滞后性的一面。这就必须对我国农业和农村经济发展进行必要的宏观调控。江泽民总书记在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》中强调指出:“充分发挥市场机制的作用和加强宏观调控,都是建立社会主义市场经济体制的基本要求,二者缺一不可,绝不能把它们割裂开来,甚至对立起来”。乡镇财政作为贯彻国家对农业、农村财经方针、政策的重要桥梁和纽带,必将在国家对农村经济发展实施的宏观调控中,在实现我国农村社会主义市场经济的持续、协调、健康发展中行使重要的职责。

其次,振兴国家财政,客观上要求乡镇财政要发挥重要作用,做出新的贡献。在党的十四届五中全会上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中,对今后一个时期的财政工作提出了明确而艰巨的任务,那就是要“振兴国家财政”。从明年开始,我们要有计划、有步骤地实现振兴国家财政的目标。如果说县乡两级财政是国家财政体系基础的话,那么,乡镇财政则是基础的基础。乡镇财政建设不好,县级财政就不可能建设好;县乡两级财政建设不好,国家财政的建设就失去了稳固的基础和重要条件。所以,乡镇财政作为国家财政体系基础的基础,在经济体制和经济增长方式实现根本性转变的过程中,要通过深化自身改革,进一步促进农业和农村经济发展,增加财政收入,创造稳定的农业、农村经济与社会发展环境,为实现“振兴国家财政”的目标而做出新的重要贡献。

加强新时期的乡镇财政建设,必须按照社会主义市场经济体制的总目标和实行分税制财政体制的要求,扎扎实实地做好以下几方面工作:

(一)完善乡镇财政体制,加强乡镇国库建设。建立科学、合理、稳定的乡镇财政体制,是新时期强化乡镇财政职能、巩固乡镇财政基础地位的重要内容和主要环节。现在中央对省一级已经实行了分税制财政体制,因此,各地要按照实行分税制财政体制的总体要求,加快乡镇财政体制的改革步伐。乡镇财政体制的改革与完善,要符合这样几个主要原则要求:要按照兼顾县乡利益,调动两个积极性的原则,正确处理好县与乡镇的财政分配关系;在兼顾县乡利益的基础上,要真正体现乡事乡办,乡镇事权和财权相结合的原则;要坚持区别对待、分类指导的原则,立足实际,因地制宜,不搞“一刀切”;要坚持规范、稳定的原则。同时,各地财政部门要和有关部门密切配合,扎扎实实地做好乡镇国库建设工作。

(二)理顺部门关系,拓宽理财范围,加强收支管理,提高资金使用效益。乡镇财政作为政府管理乡镇社会集中性资金的职能部门,在进一步加强对乡镇预算内和财政性预算外资金管理的同时,应采取积极有效措施,将乡镇各行政事业单位自收自支的预算外资金统一纳入财政管理范围。乡镇财政对乡镇社会集中性资金实行统一管理,既是乡镇财政履行其工作职责的具体体现,也是适应发展农村市场经济、增强乡镇综合运用资金规模和能力的客观要求。各级财政要树立改革意识,支持和

帮助乡镇财政部门做好乡镇资金的统一管理工作,并在此基础上,建立、健全和完善各项具体的管理制度和措施,以切实提高乡镇资金的使用效益。

(三)完善乡镇财政机构,稳定干部队伍,进一步提高职工素质。作为行使乡镇财政职能的载体和主体,乡镇财政机构的完善和干部队伍的稳定是新时期加强乡镇财政建设的重要内容。为此,各地要适应实行分税制财政体制和税务机构改革的要求,积极探索新时期完善乡镇财政机构和稳定干部队伍的途径、措施和手段。机构完善和队伍稳定,应坚持的总原则是:要有利于巩固乡镇财政地位和强化乡镇财政职能;要有利于乡镇财政工作的正常开展;要有利于协调财税关系,降低征税成本;要真正体现乡镇的特点,不求千篇一律和上下对口。

中央机构编制委员会在去年2月下发的《关于地方机构改革实施中若干问题的意见》中,确定了地方各级机关行政编制的使用范围,明确了中央核定的各级机关行政编制总额中包括乡镇财政所的人员。现在中央编委已经明确了乡镇财政所机构、编制、性质,各级财政部门要重视这项工作,积极主动地与有关部门协商,认真贯彻落实中编委文件精神,解决好乡镇财政工作人员的编制和待遇等实际问题,进一步稳定乡镇财政队伍。要开展经常性的思想政治工作,要拓宽业务培训内容,提高培训质量,进一步加强两个文明建设,全面提高乡镇财政工作人员的政策水平,职业道德水平和业务能力,真正把乡镇财政这支队伍建设好。

(四)充分发挥乡镇财政职能,综合运用多种手段和杠杆,全方位加强乡镇财源建设。农村经济发展是乡镇财政建立与发展的前提和基础,这就表明乡镇财政开展各项工作要服从和服务于农村经济发展。因此,促进农村经济发展,加强乡镇财源建设,是新时期加强乡镇财政建设的中心任务。在健全机构和完善体制的基础上,乡镇财政要把工作的重心转移到支持和促进乡镇财源建设上来。要结合本地自然条件和资源优势,制定科学的财源发展战略。乡镇财政要通过设立财源建设基金等途径进行政策性和引导性投入方式,通过提供政策、信息、技术等服务形式,通过支持农村社会化服务体系建设 and 加强农业基础设施与农村公共工程建设等多种途径和多种形式,全方位加大乡镇财源建设力度,增加对农业的投入,巩固农业基础地位,支持乡镇企业进行技术改造,提高资金使用效益,促进经济增长方式转轨。近年来,各地在乡镇财源建设方面,都积累了许多好的做法和经验,应该认真总结,相互交流,互相借鉴,共同为促进我国农业和农村经济的协调、健康和快速发展,壮大我国乡镇一级的财政实力而努力。

(五)切实加强乡镇财政制度建设,实行制度化、规范化和科学化管理。关于乡镇财政制度建设,我们曾经制定了《乡镇财政管理办法》等几个具体的管理制度。但应该说,一是前几年制定的几个制度,已经不能完全适应和满足当前的乡镇财政实际工作需要,需要进一步补充和完善;二是乡镇财政制度建设还不全面,不系统,影响了乡镇财政各方面工作的有效开展。因此,要重视和开展调查研究工作,及时总结工作经验,摸索乡镇财政运行规律,在此基础上,做好乡镇财政制度的建立、健全和补充、完善工作,以全面地实现乡镇财政管理的科学化、制度化和规范化,进一步提高我国乡镇一级财政管理的水平。

(六)学习先进,开创乡镇财政工作新局面。最近,财政部在全国财政系统表彰了100个“文明财政所”和100名“优秀乡镇财政干部”,这自乡镇财政建立以来还是第一次。这些集体和个人具有广泛的代表性。他们工作在基层,情系农村广大人民群众,用自己的模范行动树立了乡镇财政干部的良好形象,展示了全国25万乡镇财政干部的精神风貌,他们的事迹具有典型性。全国财政系统广大职工都应向他们学习。学习他们坚持改革,开拓进取,为国分忧,为民理财的精神;学习他们扎根基层,敬业创业、勤奋工作,无私奉献的精神;学习他们忠于职守,坚持原则,克己奉公,勤政廉洁的精神,为开创我国乡镇财政工作和整个财政工作新局面而努力奋斗。