

应赋予基层财政 更多的支农资金监管职能

符金陵 丁丽丽

为深入了解新时期基层财政履行支农资金监管职能的现状,探寻赋予基层财政特别是乡镇财政更多的支农资金监管责任的可行性,近日,我们赴湖北省当阳市和仙桃市进行了调研。就调研情况看,随着农村综合改革的不断深入,基层财政的职能有所变化,在支农政策落实和支农资金监管中的作用更加突出,基层财政已经具备了承担更多支农资金监管责任的条件。

一、基层财政在支农资金监管中的作用不断增强

近年来,基层财政特别是乡镇财政的职能发生了重大改变。一方面,随着农村税费改革的推进,原有的农业税和农业特产税(除烟叶外)取消了,乡镇财政组织收入的职能被弱化;另一方面,随着“多予、少取、放活”等“三农”方针政策的实施、公共财政覆盖农村范围的扩大以及新农村建设的逐步推进,国家相继出台了一系列重大支农惠农政策,直接面向农村的财政支农资金的规模和种类逐年增加,基层财政支农资金监管的作用不断增强。

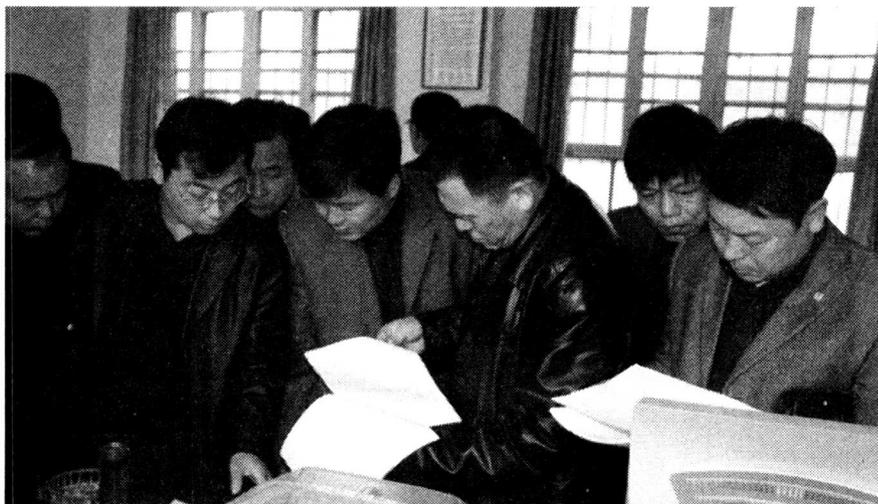
(一)国家支农惠农政策的落实、支农资金特别是直接补贴农民资金的兑现,主要通过基层财政来实施。

中央和省级财政支农专项转移支付资金到达市(县)财政以后,一是由市(县)财政横向拨付到所属农口主管部门,由农口主管部门负责组织实施。二是由市(县)财政纵向拨付到乡镇财政所,由其组织实施。如当阳市2006年上级转移支付的“三农”资金(包括农业、社保、教科文、商贸、经建等)为1.41亿元,其中通过部门实施8118.4万元,占57.7%;通过乡镇财政所实施5960.6万元,占42.3%。而其中涉及农民直接补贴的资金全部通过乡镇财政所实施。2007年仙桃市340名乡镇财政干部发放21万户5500多万元粮食直补等惠农资金,平均每人发放617户16.2万元。随着国家支农惠农政策的不断加强,将有越来越多的支农资金直接通过基层财政来兑现,基层财政监督管理财政支农资金的任务将会进

一步加大。

(二)基层财政根据监管需要,对不同性质的资金采取不同的管理方式。以当阳市坝陵乡财政所为例,2007年,直接通过该所实施的“三农”资金达到1659万元,全部是市(县)级以上转移支付资金,项目涉及粮食直补、水稻良种补贴、农资综合直补等13项。通过乡镇财政实施的支农惠农资金都是与农民群众切身利益密切相关的,大体可以分为直接补贴农民的资金和农村公共设施建设资金两类。

对于直接补贴农民的资金,两市都实行了“一卡通”或“一折通”的发放形式,委托农村信用合作社将补贴资金直接存入农户的存折或银行卡。乡镇财政所负责核实面积、补贴对象、填报统计数据、建立台账、张榜公布、发放“一折通”等工作。



为充分发挥基层财政监管职能,仙桃市除了对乡镇财政所发放补贴资金的工作提出“三公”(公开、公平、公正)以及“十专”(专表、专榜、专款、专户、专账、专卡、专据、专档、专人、专责)的具体操作要求外,还严格实行“三制”。一是实行责任制管理。由市财政局与各镇办财政所、财政所负责人与包村财政干部等层层签订责任状,要求财政所包村人员从补贴政策宣传、补贴面积核实、公示、资金发放、举报问题的处理、回复等各环节全程负责,并与年终责任奖挂钩,作为对本人年终考核的重要依据,基层财政干部称之为“全程终身负责制”。二是实行检查督办制。在市财政系统抽调专人,组成专班,由包片领导挂帅,对各乡镇资金发放情况进行跟踪检查督办。三是实行责任追究制。由市纪委、财政局、信用联社联合对支农资金发放过程中玩忽职守、包庇隐瞒的单位和个人或虚报、套取支农资金的村级组织,追究单位负责人和包村人员的责任。

对农村公共设施建设专项资金则实行报账制管理。这部分资金数额大,但项目实施地点分散,涉及千家万户,管理起来比较困难。据当阳市坝陵乡财政所介绍,从乡镇财政拨付到村里的通村公路建设资金和末级渠系建设资金等各项支农资金,都纳入“村财乡管”范畴,实行报账制管理。首先由村里经办人在用款单据上签字,经村民理财小组盖章,村党支部书记和村长签字确认后,由财政所的财政专管员进行审核,再经所长签字后,进行支付。仙桃市采取的方式是各镇对已批复项目,在实施前由村组申请,财政所派专人核实;工程动工后资金实行预拨,由镇村负责人、技工、财政人员一同到

现场监督,随时竣工,随时验收,随时结算;实行跟踪监督,由镇与村级签订责任状,对建成工程的使用情况与村级以后年度转移支付资金规模挂钩。

(三)基层财政充分发挥纵向监管职能,加大对横向拨付到部门的项目资金的监管。湖北省基层财政部门在加强与农口主管部门密切配合、真正做到部门管事财政管钱的同时,还充分发挥乡镇财政所纵向监管职能,做到横向实施与纵向监管相结合,不留监管“真空”。如仙桃市农机购置补贴资金的管理,先由市农机部门分乡镇进行登记、造册、公示,然后与农户签订购机协议,组织购机,并向财政部门报送申请资金拨付材料。随后,市财政局发挥乡镇财政所了解基层情况的优势,请乡镇财政所对购机者姓名、身份证号、农民是否真实购机、购机型号、购机价格等情况进行审查,核实无误后报送县市财政局,再由县市财政局按规定拨付补贴资金。仙桃市的能繁母猪补贴资金、棉花良种补贴资金等都采取这种横向、纵向相结合的办法进行管理,取得了良好的效果。

二、基层财政已具备了进一步发挥支农资金监管作用的条件

随着农村综合改革不断深入推进,财政管理体制的不断健全、支农资金管理制度的日益完善,基层财政已经具备了进一步发挥支农资金监管作用的良好条件。

(一)基层财政进一步发挥支农资金监管作用的制度环境得到了明显改善。湖北省省级及市(县)级财政部门都设立了农村财政管理局,加强对基层财政特别是乡镇财政工

作的指导,主要从制度建设方面保障基层财政监管职能的发挥。仙桃和当阳两市都积极加强支农资金管理制度建设,健全和完善财政支农资金分配、拨付、使用和监督管理的各项规章制度,用制度管权、按制度办事、靠制度管人,使资金管理由“随意性”向“规范性”转变。如仙桃市将支农资金管理的要求归结为“三专”(专人、专账、专户)和“八制”(项目法人制、工程招投标制、项目合同制、工程预拨制、财务报账制、项目监理制、政府采购制、责任追究制)。当阳市在支农资金管理大力推行公示公告制、专家评审制、项目招投标制,加强对部门使用支农资金的监督检查,并建立了定期通报制度。同时,还通过国库集中支付、政府采购和县级报账制的方式,规范支农资金管理行为,提高资金使用效率。

(二)乡镇财政进一步发挥支农资金监管作用的平台更为宽广。湖北省从2003年开始推进了乡镇综合配套改革,乡镇财政所作为唯一直属事业单位被保留,原属经管站的农村土地承包管理、农民负担监督管理、农村集体资产财务管理、债务化解等职能统一委托给合并后的乡镇财政所承担,同时进一步强化其贯彻落实支农惠农政策的职能。乡镇财经管理资源整合后,乡镇财政所的职能包括:贯彻执行党和国家支持“三农”发展的各项方针、政策,做好政策的宣传、落实和监管工作;负责乡镇政府预(决)算编制、税费收入监管、农村合作医疗基金和农村社会养老保险征管以及财政转移支付资金管理;负责乡镇行政事业单位财务监督管理、国有资产管理和乡镇政府债务管理以及政府机关财务管理;负责村级财务的受托管理;负

责农民负担监督管理和农村土地流转合同管理等。可见，农村税费改革后，乡镇财经管理资源得到有效整合，乡镇财政所的工作重心由农税征收向财政管理转移，基层财政对支农资金监管的职能不是减弱了，而是加强了。

(三)基层财政进一步发挥支农资金监管作用的责任更加明确。湖北省实行“省管县”的财政体制，同时积极推行“乡财县管”和“村财乡管”，规范了省-县-乡-村的财政财务管理制度，既减少了资金运行环节，又从源头上堵住了支农资金监管的漏洞。可以说，基层财政进一步发挥支农资金监管作用的责任更加明确。一是通过推行“乡财县管”制度，强化了县级财政管理职能。“乡财县管”的核心是将乡镇财政收支纳入县级财政预算，统一设立财政收支结算账户，取消乡镇财政在各个商业银行和其他金融机构的所有账户，规范乡镇财政收支行为，解决乡镇支出随意的问题，从而有利于防止乡镇政府挪用、挤占支农惠农资金，提高规范管理的水平。这项制度的实施，不仅强化了县级财政监管职能，而且对提高乡镇财政支农资金监管的意识和水平，起到了重要的推进作用。二是通过实施“村财乡管”制度，进一步强化了乡镇财政支农资金的监管职能。乡镇财政所成立了农村会计服务中心，村级资金和账务都由村委会书面委托乡镇农村会计服务中心统一管理(简称“双代管”制度)，拨付到村级的支农惠农专项资金也全面纳入“双代管”范围全程监管，确保资金安全运行。这一制度的实施，进一步强化了乡镇财政所的职能，也为进一步发挥乡镇财政监管作用创造了条件。

三、进一步发挥基层财政支农资金监管作用的建议

通过在当阳和仙桃两市的实地调研，我们切实感受到基层财政是财政战线的“桥头堡”，具有直接面对广大农民群众、了解实际工作情况的独特优势，在支农资金监管中发挥着不可替代的作用。在当前财政支农资金规模和种类越来越多的新形势下，必须进一步重视和发挥基层财政在支农资金监管中的积极作用。

(一)调整基层财政特别是乡镇财政的工作职责，强化其支农资金监管的职能。从调研情况看，基层财政已经具备了承担更多支农资金监管职能的条件。同时，农业税和农业特产税取消以后，原来在乡镇财政支出的乡村道路建设、乡镇中小学危房改造、中小学教师工资、农村卫生医疗、计划生育和民政优抚等支出陆续上划到县财政预算支出；原由乡镇财政负责支出的林业站、司法所、国土资源所、工商所改为其上级主管部门的延伸机构，人员经费由上级部门负责。这些都弱化了乡镇财政组织收入和安排本级支出的职能，客观上使基层财政有更多的精力投入到支农资金监管上。支农惠农政策的落实，将是今后乡镇财政所工作的核心和重点。为此，建议适时调整乡镇财政所的工作职责，明确并逐步强化其支农资金监管的职责。

(二)发挥基层财政的监管职能，让其承担更多的监管责任。一是加强立项环节监管。在支农项目立项中发挥乡镇财政所面向第一线、了解实际情况的优势，从项目立项的调研、评估、项目实施到监督检查等，都要更多更深入地参与。二是加强支农政策落实的监管。目前，不少地

方支农项目建设和资金分配中，主管部门处于主导地位，财政部门监管职能弱化，因此，要进一步强化基层财政监管职能，在支农项目建设、审核、工程后维护等方面主动介入。三是进一步强化对直接补贴农民政策落实的监督，提高时效性，确保每一项补贴资金都能及时、不折不扣地发放到农民手中。

(三)加强基层财政队伍建设，提高基层财政干部监管水平。一是要稳定基层财政干部队伍。当前部分理论界和实际工作部门的专家学者对乡镇财政存在的必要性提出了质疑，还有的地区对乡镇财政所进行大幅度精简。这些情况影响了乡镇财政干部队伍的稳定，也影响了支农资金监管工作。因此，必须充分认识基层财政在支农资金监管中的重要作用，进一步稳定和加强基层财政干部队伍。二是加强对乡镇财政所的纵向管理，提高监管效果。目前，大多数乡镇财政实行“横向管理”，财政所人员经费和编制等均归乡镇政府管理，导致财政所对乡镇政府违法违规行为的监督容易流于形式。当阳、仙桃两市对乡镇财政实行“纵向管理”，人事任命均由市财政局直接管理。管住了人，也就管住了事，这也是两市基层财政能够充分发挥支农资金监管作用的重要原因。三是加大对基层财政干部的培训力度，不断提高乡镇财政干部的监管水平。目前，支农惠农政策越来越多，对基层财政干部管理水平的要求越来越高，应结合目前乡镇财政职能转变的实际，加强对基层财政干部的培训力度，不断提高其业务水平，以适应新形势下支农资金监管的需要。

(作者单位：财政部农业司)

责任编辑 王文涛