

对完善一事一议财政奖补政策的思考

□杨宏伟

村级公益事业一事一议财政奖补政策,是继土地改革、联产承包责任制、免除农业税之后,又一项最大的利好政策,是我国财政政策的重大创举。从近几年的实施情况看,一事一议财政奖补政策最大限度整合优化了农村各类资源,推进了城乡基础设施基本服务均等化,密切了党群干群关系,促进了社会和谐。但实践中仍存在一些不足亟待完善。

一是资金配套困难,区县配套资金比例过高,足额配套难度大。目前,一事一议财政奖补项目区县配套比例占财政奖补资金总额的40%，“乡村连片治理”项目区县配套资金占财政奖补资金总额的20%。在现行财政体制下,区县财政基本上都属于“吃饭财政”,受宏观经济影响,区县财力增长有限,而民生保障等刚性支出增长迅速,财政收支矛盾加剧。随着奖补面的扩大,区县财政的配套资金将相应增加,区县财政将面临更大的压力。

二是议事程序复杂,存在“人难聚、事难议、议难决”现象。农村青壮年大都外出打工经商,留守在家的多为老人、妇女和儿童,人员很难集中。有的贫困村虽然非常需要村级公益事业建设项目,但是由于筹资筹劳手续繁琐,村民无能力筹资,只好忍痛放弃申请财政奖补项目。此外,部分村干部在议事过程中随意性大,嫌麻烦、图省事,为求效率、赶时间,减少某些环节,造成议事程序不合法或筹资筹劳超出农民负担标准。

三是项目重建轻管,村集体收入薄弱,无专项管护资金。目前政策规定,一事一议财政奖补项目竣工后,按照“谁

投资、谁受益、谁所有、谁养护”的原则,由村级组织负责管理和维护。对于无集体收入或集体收入很低的村居而言,不能满足项目管护发生的费用,项目管护制度等于“纸上谈兵”。随着奖补面的不断扩大,农村各项基础设施日益完善,但由于没有专门管护经费,建后无人管理现象普遍发生。

四是渠道投入单一,村级公益事业资金投入不足,且部门利益较重。一事一议财政奖补政策的出台,给农村公益事业建设注入了活力,但由于历史欠账较多,公共服务水平不能满足农民的基本需求。部门安排的涉农资金自上而下存在着部门割据、条块分割的问题,在项目申报、项目建设、项目安排等方面各行其是,不能形成合力。

针对实践中存在的问题,山东省淄博市淄川区财政局坚持“先批后建、先建后补、自下而上、分级负责”的原则,以“乡村连片治理”为主,整合涉农资金,以建设美丽乡村为目标,努力实现“一线一名一主题、一村一韵一特色”的美丽乡村格局,加快城乡统筹发展步伐。

一是抓好项目统筹规划。结合地域广、村居多的特点,引入项目竞争机制,优先支持镇办领导重视、村级组织干劲足的村居。结合镇办农村经济社会发展总体规划,重点支持生态文明建设项目。结合2013年实施的“乡村连片治理”试点项目,充分发挥示范推动作用,加快美丽乡村建设步伐。建立优质项目库。以突出重点、兼顾一般、整镇整村推进为原则,优先对村两委班子强、农民聚居相对集中、积极性高的村居优先给予财政奖补。同时,对偏远和经济条件薄

弱的村居适当倾斜,促进全区农村公益事业全面健康和谐发展。

二是整合涉农资金,促进农村综合改革向纵深发展。在规划实施过程中,将财政奖补资金与发改、开发、交通、水利等部门的支农资金进行整合,按照“渠道不乱、用途不变、各记其功、形成合力”的原则,积极引导和调动各方面的投入,吸收其他各类资金用于村级公益事业建设,鼓励村级组织增加投入,倡导社会各界捐赠赞助,有效利用部门帮扶资金和村企共建资金等,加快形成村级公益事业建设多元稳定投入的新机制。如一事一议财政奖补道路建设项目与“村村通”相结合,群众饮水项目与农村饮水安全工程相结合等。并把此项机制引入城镇化建设,结合合村并居,促进中心社区建设有序进行。建立健全涉农资金整合和统筹安排联席会议制度,避免项目重复交叉和相互脱节,做到统筹安排、捆绑使用。

三是完善工作机制,放宽财政奖补对象标准,设立项目管护资金。完善工作方法,努力降低议事成本,做到“一事一议”的具体办法既符合程序规定又结合当前农村经济社会发展的实际灵活掌握。放宽财政奖补对象标准,将村居按照民主议事程序和筹资筹劳政策建设村级公益事业的项目,列为一事一议财政奖补对象;为减轻农民负担,通过集体积累和社会捐赠开展的公益事业建设项目,也列入财政奖补对象。建立起农村公共基础设施的投入和维护长效机制,参照农业综合开发项目管护方式,建议上级出台项目管护办法,设立专项管护资金,管护资金总额设定在年度投资额

秸秆还田不能“还田了事”

□韩溢 刘东文

随着农业生产方式的转变,农作物秸秆的常规处理方式(如做饭取暖、饲养牲畜、沤粪施肥等)越来越远离农民,作物秸秆由“农家宝”逐渐演变为“废物”,其处理方式也日益成为一个令人头疼的问题,秸秆露天焚烧加上生活燃料占秸秆总量一半以上。不仅造成了巨大的资源浪费,还引起了环境污染等重大问题。

近年来,不少地方通过财政奖补等形式,逐步推广“秸秆还田”,即农作物秸秆经铡细或粉碎后直接翻入土壤。科学研究证明,此举可有效改善土壤理化性状、增加土壤中的有机质含量、增强土壤微生物活性、提高土壤肥力,有利于作物高产。同时,秸秆还田可减少化肥使用量,改善农业生态环境。但据笔者了解,在高原地区空气冷凉、干燥,降水较少,不利于秸秆的腐解。加上农

民自行购买机械,不掌握科学选择适合本地情况的能力,秸秆破碎块头较大也不易腐解,影响了农作物成苗率和收成。因此,要科学实施秸秆还田,实现作物秸秆“变废为宝”,财政部门在资金的投入方面应该协调主管部门因地制宜地加以推广。

目前,秸秆还田有直接还田和间接还田两种方式。直接还田可省去多道工序,降低成本,实现直接收益,是最经济的一条途径。但应该看到,我国幅员辽阔,存在一些环境特殊、不适合采用直接还田的地方。因此,在大面积推广秸秆还田之前,主管部门一定要通过对比实验,研究影响秸秆腐解速率的主要因素(如碎秸秆的大小、湿度,秸秆层的覆盖厚度,氮肥和秸秆的比例等)之间的关系,结合相关实验数据的结果分析,组织专家进行论证,优化实验方案,选择符合实际情况的最佳还田方式,制定一套行之有效的技

术体系。对于适合直接还田的地区,可通过财政奖补机制引导农民购置先进、适用的机具,引入技术含量高、适用性强的机具和设备,加快适销对路秸秆还田机具的推广使用。同时,结合相关的配套技术,降低设备使用成本,延长设备使用寿命,以提高农民的积极性。对于不适合直接还田的地区,要提供条件实现间接还田。

另外,秸秆还田后,主管部门要加强技术指导,拓宽思路,通过政策引导发展新兴产业。如可以制造秸秆蜂窝煤,打造秸秆利用产业基地,生产可降解的包装塑料等。这样不仅利用了资源保护了环境,还可促进农民增收、解决农民就业,实现经济、环境、社会效益的结合。□

(作者单位:上海财经大学公共经济与管理学院 中国矿业大学(北京)地球科学与测绘工程学院)

责任编辑 王静君

的3%—5%,从每年的项目资金中按比例提取一快,各级财政再按比例安排一块,从而形成稳定的管护资金来源,保证工程正常长久使用。

四是强化项目监管,确保项目建设扎实有效。完善基层公示制度,建立健全档案管理,严格执行一事一议筹资筹劳标准,对奖补项目筹资筹劳、申报审

批、财务公开、工程发包、质量检查、项目公示、档案管理进行全过程监管,保证一事一议财政奖补工作规范运作。项目确定后,明确项目建设标准和施工期限,实行“一月一调度,完工承诺制”的办法,加快项目实施进度,提高财政奖补资金的使用效率。在工作日常调度和项目实施督查的基础上,严把程序合法

关、项目质量关、资料验收关、资金使用关,抓好一事一议财政奖补项目审核验收工作。严格执行奖补资金镇级报账制,加强一事一议资金收取、使用情况的检查审计,检查审计结果及时进行公示,接受群众监督。□

(作者单位:山东省淄博市淄川区财政局)

责任编辑 李艳芝