

## 论社会主义新农村建设中的财政支出监督

<http://www.criifs.org.cn> 2008年10月13日 沈晶

**摘 要** “十一五”时期是我国社会主义新农村建设的关键时期，这将是一个庞大的系统工程。然而在当前的建设过程中，出现了诸多不和谐音，直接影响政府专项财政支出的效益。因此在新农村建设过程中，如何建立有效的财政支出监督机制已是当务之急。本文分析了当前我国新农村建设中财政支出方面存在的主要问题，并提出了相应的完善措施。

**关键词** 新农村建设 财政支出 监督

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》郑重提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，而统筹城乡经济社会发展，推进现代农业建设，全面深化农村改革，大力发展农村公共事业，千方百计增加农民收入，则被确定为国家“十一五”（2006—2010年）规划中解决“三农”问题的战略方向。2006年中央“一号文件”《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》于1月21日正式公布，再次锁定“三农”问题，明确指出“十一五”时期是社会主义新农村建设的关键时期。<sup>①</sup>“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为社会主义新农村的建设目标，可见，新农村建设涵盖了经济、政治、文化、教育、医疗卫生、环境保护等诸多领域，但是，长期以来我国政府在财政支出结构上重点倾向于城市，导致农村享受的公共服务水平较低，农村极端有限的财力决定了其无法通过自身的努力，从根本上解决基础设施建设、社会事业和社会保障方面的差别问题。所以，在我国社会主义新农村建设的启动阶段，必须选择政府主导型发展模式，即主要靠政府调整国民收入分配格局，增加对农业和农村的财政支出。

### 一、现阶段新农村建设过程中财政支出方面的问题

2006年的政府1号文件涉及8个方面，其核心是实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针。文件明确提出要调整国民收入分配格局，国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放，要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断增加对农业和农村的投入。那么国家到底打算花多少钱建设新农村？国家财经领导小组办公室副主任陈锡文在2006年2月28日受全国人大常委会邀请进行专题讲座时表示，“十一五”期间，中央和地方财政将筹集数千亿元，主要投向农村基础设施建设和农村社会事业，这两大领域，被视为目前农村和农民最迫切需要解决的问题。因此，2006年国家财政支农资金增量、国债和预算内资金用于农村建设的比重要高于上年，其中直接用于改善农村生产生活条件的资金亦将高于上年，并逐步形成新农村建设稳定的资金来源。

如此优厚的政策倾斜对于社会主义新农村建设的意义是不言而喻的，但是新农村建设将是一项长期、艰巨的历史任务，我们不能急于求成。各地农村的情况千差万别，迫切需要解决的问题也不

一样，所以在新农村建设过程中，不能按照一个模式来实施，要因地制宜，合理规划，分步推进，政府的专项资金要用在农民群众最关心、最现实、最迫切的问题上，让农民群众得到实实在在的好处。然而，在当前社会主义新农村建设过程中，出现了诸多不和谐音。如有的地方农村基础设施建设不顾农民的实际需求，贪大求洋，大搞所谓的样板工程；许多农村基层干部把新农村建设狭隘地理解为“建新村”，变相地把支农资金转化成建设基金，贪功冒进、急着拆旧建新。结果是马路宽了、房子亮了，但农民又背一身新债。这使得支农资金的效益大打折扣，违背建设新农村的初衷，前不久媒体披露的某农村建农民别墅欠下银行贷款无力偿还的情况，就是一个典型的例证。<sup>②</sup>这表明，在新农村建设过程中，仅有政府大量的财政投入是不够的，还要有相应的机制提高财政投入的绩效。当前，我国新农村建设中财政支出主要面临如下问题：

（一）地方财政管理级次过多。我国地方财政有四级，在省和县之间还有市级财政。从我国财政实践看，由于现行分税制比较注重财权划分、忽视事权合理分担，“市管县”的管理模式在很多地方不仅没有带动县域经济发展，而且成了集中县级财力加快地级市建设的体制工具，导致县乡财政对基层农村投入不足。虽然我国从2004年就启动了“省直管县”的试点工作，但到目前为止这一改革还没有全面铺开。在新农村建设过程中，中央财政对基层财政的专项转移支付能否足额及时到位，同样存在上级财政截留的可能。

（二）缺乏财政投资决策程序。两会召开以后，各级政府都把建设新农村作为工作重点，但各级政府的相关文件在内容上大同小异，缺乏可操作的具体决策程序。如何启动新农村建设，如何合理安排财政资金的投向，必须结合各地农村的具体情况，必须尊重当地农民的意愿和要求。社会主义新农村建设的主体是农民，要充分发挥农民的积极性和主观能动性。基层政府既不能越俎代庖，也不能袖手旁观。如何在民主基础上集中，如何在尊重民意基础上决策，应该制定明确的程序减少决策风险。

（三）财政支出监督不力。目前在财政支出监督方面的问题主要集中在四个方面：一是法律法规不健全。应然的监督法规既规范财政支出主体，又规范财政支出监督主体，尤其应该突出责任的承担。但现有立法对财政支出存在重大决策失误的人员，都没有规定强有力的处理措施，导致相关主体对财政支出没有较强的责任心，从而形成恶性循环，加剧了财政支出的浪费。<sup>③</sup>二是财政支出监督的方式方法落后。突击性、专项性检查多，日常监督少；事后检查多，事前、事中监督少；对某一事项和环节检查多，全方位跟踪监督少，以致出现了问题无法得到及时纠正。而且，由于事后监督检查多，事前监控少，部分被监控单位采取相应对策，想方设法躲避监督，致使一些突击的检查监督每每流于形式，难以深入。三是在监督过程中没有建立科学的评价标准。财政支出监督不仅要防止贪污腐败，更重要的是提高财政资金的使用效率。四是不重视群众监督。

## 二、如何建立和完善新农村建设过程中的财政支出监督

社会主义新农村建设是一个庞大的系统工程，谋定而后动，则事半功倍，因此科学编制新农村建设规划并完善配套监督机制是十分重要的；财政支农资金具有投放规模大，持续时间长，不可控因素多等特点，在资金使用过程中管理难度大，资金流失机会也比较多。因此，在当前新农村建设过程中，如何建立有效的财政支出监督机制已是当务之急，笔者认为，针对上述存在的问题完善措施可归纳如下：

（一）明确财政支出监督的目标和内容。新农村建设中财政支出监督的目标是认真贯彻严格执

行财政支农资金预算，遏制其运用过程中效率低下、浪费严重、腐败频出等不良现象，促进国家财政资源配置与使用效率的提高。财政支出监督的内容包括对财政性资金（包括预算内资金和预算外资金）运用的全过程以及执行财政支出的所有单位和个人所进行的考核、监察和督促。

（二）建立财政支出决策机制和评价体系。一是要建立程序化的决策机制，具体框架为：1. 建立以行政长官为核心和各相关行政职能部门、经济、科技界以及社会其他各界有关人士为成员的农业财政支出项目决策委员会。2. 严格遵循先上后下，上下结合，逐级上报审批的原则，确立规范的农业财政支出项目决策程序。3. 严格按照评估中心结果进行选项决策。<sup>④</sup>4. 建立与农民利益密切相关的重大财政事项公示制度，向社会公开、向农民公开；完善专家咨询制度，实行支出决策论证制和责任制，推进财政决策的科学化民主化。二是逐步建立健全以结果为导向的财政支农资金使用机制，制定财政支农资金使用绩效评价指标体系，根据评估结果实施激励、约束并重的考核机制。在支农专项资金使用方面做到专款专用，对综合考核评审较好的单位，在今后的项目申报和资金安排上给予优先考虑；同时财政支出绩效评价从以往鉴证式的事后评价，过渡到事前评价与事后评价相结合，其评价的终极目标是考核政府提供的公共产品和公共服务的数量和质量。

（三）加快财政支出监督的法制化进程。要尽快建立涵盖整个财政收支管理的财政监督法制体系，加强对财政监督工作和法规的宣传，并加大财政监督执法和处罚的力度，以保障财政监督工作的顺利开展。当然我国监督财政支出的相关法规欠缺的局面正在改善过程中，如为保证农村义务教育经费的使用效率，财政部正在筹划一些相关管理办法的出台，具体涉及预算管理、资金调拨和转移支付管理、财务管理、监督检查办法等。

（四）改进监督的方式和方法。在财政支出监督方式上要走出事后集中性检查的套路，把重心转到日常监督上来，实现全方位、多层次、多环节的监督，使日常监督贯穿财政活动的整个领域，做到事前审核不留漏洞、事中监控不留死角、事后处理不留情面，形成环节审核与过程监控并举，专项稽查与日常监控并行的财政监督检查新格局。需要强调的是在新农村的建设过程中，除了国务院的管理、人大对预算的审核批准以及政协的监督以外，全社会，尤其是农民作为公共服务的接受者，有权利对财政支出的方向、公共服务的水平作出评价，他们的监督更有利于社会主义新农村建设长远目标的实现。所以在农村应不断拓宽民主监督渠道，让农民积极主动参与到村级事务管理和农村社会发展中来，只有如此才能确保这些资金真正用在新农村建设中。

注释：

①这是2004年以来中国连续第三个以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”；也是自1982年以来的第八个关于“三农”问题的1号文件。

②王甘霖《四川绵阳农民负债住豪华别墅后为一日三餐发愁》<http://business.sohu.com/20060403/n242604388.shtml>. 2006-4-8.

③王世运，赵建国《应加强中央财政下拨支出的监督》山西财税. 1998.（5）。第39页。

④沈琼《河南省农业财政支出规模与效益研究》河南农业大学. 2003.

文章来源：节选中华会计网校

（责任编辑： Hlh）

---

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430

---