

农村税费改革后江西省乡镇财政所职能调整和改革情况

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月7日 丁国光

近年来，中央和各地出台了大量支农惠农政策，且很多是直补性质的，要靠乡镇财政干部去逐户落实，工作量成倍甚至几倍、十几倍地增长。而同时乡镇财政所作为乡镇机构之一，本身又是农村综合改革的对象。目前乡镇财政所处于什么状况？有哪些职能作用？进行了哪些改革？面临什么问题？笔者不久前就此前往江西进行了调研。

一、江西省乡镇财政所在挑战和机遇中转轨

2004年江西省农村税费改革初步完成后，乡镇财政所的工作环境和工作任务发生了很大变化。

一是随着农业税、农业特产税和乡镇“五统筹”等税费的取消，以往乡镇财政所组织收入这一主要任务大大减轻，江西全省乡镇财政所近1万名农税干部面临工作任务不饱和的窘境。

二是随着教育经费“以县为主”保障机制的建立，以往占乡镇财政支出70%-80%的农村教育经费上划县财政管理，之后乡镇卫生院等单位也陆续上收县管。这样一来，乡镇财政的支出功能大大弱化。

三是随着全国农村综合改革的深入，乡镇机构改革作为农村综合改革的三大任务之一，乡镇财政所本身也成为改革的对象，其职能、编制和人员与乡镇政府、县财政局、乡镇其他单位、村级组织等方面的关系都面临清理和重新定位。

几乎与此同时，随着针对农民的税费的基本取消，党和国家实行了城乡统筹的方针，出台了许多支农惠农政策，各级政府对“三农”的补贴和支持也逐年增加。以江西省为例，到2007年，省里通过“一卡通”向农民发放的各种直接补贴就达37项，此外农业综合开发、农业产业化和新农村建设等项目资金也大量增加。这些都需要乡镇财政干部职工去做逐户调查、登记、公示、核实、上报和管理监督，乡镇财政所的支出管理工作大大增加，乡镇财政所由此又获得了新的发展机遇。

适应以上情况变化，2004年以来，江西各地陆续对乡镇财政所的工作任务和职能进行了探索性调整，从以往的组织收入为主转到以管理支出为主，从为乡镇政府服务为主转到为农民生产生活服务为主。鄱阳、修水、贵溪、彭泽、上高、武宁、万安等县市主动进行了乡镇财政改革试点，通过发放对农民的各种直接补贴，进行“乡财县代管”、“村财乡代理”等探索，乡镇财政所从困惑和困境中闯出了一片新天地。

江西省财政厅在总结各县试点经验的基础上，于2006年9月下发了《关于进一步做好乡镇财政工作的指导意见》，明确了新形势下乡镇财政工作的六项职能；要求各县积极推进“乡财县代管”和

“村财乡代理”改革，重点做好涉农补贴发放和项目资金监管方式改革；加快县乡联网，促进上下信息畅通和网上资金审核拨付，提高工作效率，确保资金安全；改革乡镇财政干部职工管理体制，提高其为农服务的政治素质和掌握网络办公技术为主的业务素质。与此同时，经江西省编制办批准，省财政厅“农业税征收管理处”更名为“乡镇财政管理处”，负责指导全省乡镇财政工作，各市县的农业税征管机构也做了相应的更名和职能调整。

二、江西省乡镇财政所的主要职能

一是预算编制管理职能。尽管江西省乡镇财政所的人员编制及乡镇重要支出都上划到县财政局管理，但乡镇财政作为乡镇政府对应的一级财政，其地位职能、收支权限并没有改变，所改变的只是财政收支的管理方式而已。

二是组织协调收入职能。乡镇财政所具体负责乡镇契税、耕地占用税的征收管理；负责乡镇规费、政府性基金、租金收入等非税收入的征收管理。与以往比，乡镇财政所征税的任务减轻，但监管各种收费的任务进一步加强。

三是管理监督“三农”资金职能。审核发放和管理监督“三农”资金，包括：直接补贴农民的农业生产性资金，如粮食直补、良种补贴、农机补贴、农资综合补贴、退耕还林现金和粮食资金补贴等；直接补贴农民的社会保障、计划生育、义务教育等社会性补贴，如农村“五保户”补助、抚恤优抚资金、农村低保资金、农村新型合作医疗补助、计划生育家庭奖励扶助资金，以往对贫困学生的“两免一补”等；农村公共项目和公益事业补助，如农田水利建设项目、乡村道路等新农村建设项目，对村级组织转移支付资金等。这已成为当前乡镇财政所的主要职能。

四是单位财务监管职能。乡镇财政所负责乡镇各单位的会计核算和代理村级会计核算工作。这已成为“乡财县代管”和“村财乡代理”的重要内容之一，为此乡镇财政所的工作量也大幅度增加。

五是国有资产管理职能。主要是对乡镇国有资产购置、登记、处置进行管理，确保乡镇国有资产安全和保值增值。

六是财经政策执行职能。包括贯彻落实党和国家的财经方针政策，严格执行财政法规和财经制度；依法监管会计人员从业资格和会计信息，培训会计人员，督促会计人员依法履行职责；负责监督乡镇范围内各单位的财务活动，检查财税政策、法令和财会制度执行。

三、江西省通过“乡财县代管”改革增强了乡镇财政所的监管作用

（一）“乡财县代管”改革的主要内容。江西省“乡财县代管”的具体内容较多，各县的具体做法也有一些差异，但核心内容是建立“一个中心”，实行“六个统一”。

建立“一个中心”，即县财政在每个乡镇或几个乡镇（片区）财政所设立“乡镇财务核（结）算中心”。核算中心监管乡镇所属各单位的资金和财务，代理各行政村的资金和财务。通过这一改革，取消了乡镇所属各单位和行政村原有的财务和账户，实行了“零户统管”，即上级下达到乡镇和村的所有财政性资金都要经过核算中心，乡镇各单位和村收取的所有收费和基金等收入都要纳入核算中心统一监管。这样就从根本上扎住了乡镇各单位和各行政村多头要钱、随意花钱、乱收费、

乱摊派的口子，确保上级下达的各项资金及时安全到位。

实行“六个统一”，即：统一编制预算、统一设置账户、统一收付方式、统一办理采购、统一管理票据、统一管理村级财务。在保证乡镇各单位和各村既有权益前提下，通过“六统一”规范、细化其收支管理。具体做法是：

统一编制预算，是指按照县政府下达的乡镇年度收入任务，根据收入级次划分，编制乡镇收入预算；按照全县统一报表、统一编制口径和预算支出标准，编制乡镇支出预算。机动财力由乡镇政府安排，做到收支平衡。统一编制预算为规范各乡镇预算的收支管理，特别是为下面的几个“统一”和网络化管理奠定了基础。

统一设置账户，是指县财政局下设的“乡镇财政管理局”对各乡镇财务核算中心在当地银行（信用社）统一开设了“结算账户”、“工资专户”、“支出专户”、各种“专项资金专户”、“村级资金专户”。取消乡镇各单位和各行政村开设的银行账户。

统一收付方式，是指乡镇财政收入直接缴入县级国库，县财政国库股直接将乡镇往来结算款划到各乡镇的“结算账户”；乡镇财政预算外收入全部缴入各乡镇的“结算账户”，乡镇财政管理局按收入类别和科目分乡镇进行核算；支出预算以各乡镇的年度预算为依据，将各类资金分别从各乡镇的“结算账户”中直接拨入各乡镇的“工资账户”、“支出账户”、“村级资金专户”。同时，本着方便、简捷的原则，建立备用金制度。

统一办理采购，是指乡镇政府的采购支出，先由各乡镇提出预算申请，经县乡镇财政管理局审核后，集中统一办理采购，采购资金由县乡镇财政管理局按规定从各乡镇“结算账户”中直接拨付给供应商。

统一票据管理，是指乡镇使用的行政事业性收费票据，其管理权全部上收到县乡镇财政管理局，实行以票管收。

统一管理村级资金，是指村级各项资金全部纳入“村级资金专户”核算，资金的所有权、审批权、使用权属于村级组织，财政所只是负责审核监督，确保村级资金专款专用，使用情况定期向村民公开。

（二）实行“乡财县代管”的几项配套措施

一是组织人事保障。县财政局适应形势变化，将原先的“农税局”或“农税股”转变为“乡镇财政管理局”，统一归口管理“乡财县代管”事务，直接与乡镇财政所一起开展各项业务。乡镇财政所的人事编制和工资全部上划到县财政局管理，这有利于乡镇财政干部排除各种干扰，集中时间和精力，搞好乡镇财务管理。

二是基本权益保障。即乡镇政府及所属各单位和行政村的预算管理权不变、资金所有权和使用权不变、财务审批权不变。这是保护乡镇政府及其所属单位及行政村积极性，支持“乡财县代管”改革的前提条件。

三是网络技术保障。到目前，江西省75%的县财政与所属乡镇财政所之间实现了联网，实现乡镇

用款的网络申请和报账，县乡镇财政管理局通过网络审核并办理各种拨款，通过“一卡通”从网上发放对农民的各种补贴。省财政厅可在省城从网上直接查询到某个农户的基本信息和领取各种补贴的情况。

四是基础工作保障。省财政厅组织各县财政局和乡镇财政所开展了基础清理工作，包括：清理乡镇财政供养人员；清理乡镇行政事业收费票据；清理各单位账户；清理乡镇各单位债务；清理各单位固定资产。通过清理，摸清了家底，使“乡财县代管”在一个扎实合理的基础上起步运行。

（三）“乡财县代管”的初步成效

一是保证了国家支农惠农补贴落实到户。江西有800多万个农户，2007年通过财政所发放到农户的各种直接补贴资金达37项。通过“乡财县代管”和“一卡通”，全省乡镇财政干部职工做到了补贴资金按时、按标准落实到户到人。在实施“乡财县代管”以前，这么多的直接补贴种类、这么大的直接补贴面和补贴资金，要在很短时间内落实到户到人是难以想象的。

二是把住了进人和举债的口子。以往乡镇财政困难的重要原因，一个是“人多”，一个是“债多”。通过实施“乡财县代管”，扎住了“人”和“债”的口子。例如，彭泽县2005年通过“乡财县代管”，全县清退乡村代课教师150人，发现“吃空饷”54人；乡村294个单位财会人员由588人减少了一半，每个单位只留下1名报账员；第一次摸清了截至2005年10月的全县乡村债权债务底数，其中债权为5240万元，债务11362万元；2006年结合乡镇换届，将乡镇干部由441人减少到380人，减少61人。

三是提高了财务和资金管理的透明度。“乡财县代管”以后，乡镇财务核算中心严格按照规定管理乡村财务，下拨各项资金，并且把每月的收支情况以表格形式一式三份，分送各单位和行政村的一、二把手和财务报账员，经他们签字认可后的报表返回一份到核算中心存档，并将各单位和行政村的报表数据定期张榜公布，真正做到了财务公开。群众对此很满意，他们称这是“还干部一个清白，给群众一个明白”。干群关系大为改善，班子内部也更加团结。

四、江西省乡镇财政所改革中遇到的主要问题及建议

调查中，从省到乡财政部门也反映了财政所改革中遇到的一些问题，提出了一些建议和要求，主要有以下方面：

一是乡镇财政所的改革得不到财政部的统一指导。省财政厅的同志说，农村税费改革后，全省1万名农税干部从收税收费的忙碌中突然闲下来了，上面没有明确指示，不知何去何从，感到很困惑。全省上下经过几年艰难摸索，从省到县把“农税局”改成了“乡镇财政管理局”，但时至今日，这个机构仍处于下清上不清的状态，在财政部找不到对口的职能司局，国家税务总局的农税局也撤销了，工作上得不到全国性的统一组织和指导。为此，建议财政部明确一下各省的乡镇（基层）财政管理处在部里的对口单位，以便全国24万农税干部能及时得到全国性的指导，保持上下信息畅通，加快乡镇机构改革和县乡财政体制改革。

二是乡镇财政所的业务量越来越大，人员紧缺、经费紧张、装备落后已成为突出问题。江西省各级财政部门普遍反映，国家出台的“三农”政策越来越多，管理要求越来越高，绝大多数都要落实到户到人，2007年全省得到补贴的农户为817万户（全国有2.3亿多个农户），农户一般要得到多项

补贴，还有困难学生补贴等个人补助，这些最终都要靠乡镇财政所来落实，加上“村财乡代理”，乡镇财政所的工作量成倍甚至几倍、十几倍地增加。例如，袁州的一个镇财政所目前仅有1名所长和1名职工，除管理镇属单位的财务外，还要管理民政、教育、农民等方面的直接补贴发放。全镇仅农户就有1.2万户，农户个人的基础数据要核实，要全部录入计算机数据库，有的补贴要张榜公示，发放前要逐户审核无误，工作强度很大。另一方面，省财政厅反映，随着乡镇财政所工作量的大幅度增长，需要的办公经费开支也相应增长，例如下乡所需的交通工具开支，需要印刷大量的分户补贴清册，需要大量增加计算机的纸张、墨粉消耗等，而这些都是县乡财政正常经费预算难以保证的。一些困难县的乡镇财政所配不上计算机，有的设备老化无法正常使用，有的办公用房紧缺和破旧。由于现在补贴资金都实行计算机管理，还有相当一部分财政所的干部职工需要进行培训，即使那些已掌握计算机技术的干部，因各项补贴资金的政策要求不同、管理软件不同，也需要进行培训，但县乡财政的培训经费极少。

三是乡镇财政所还有很大的改革发展空间。随着公共财政逐步覆盖农村和农村综合改革的深入，精细化管理的加强，乡镇财政所的任务将越来越重。乡镇财政所一方面要继续搞好自身改革，另一方面又要密切配合其他农村综合改革。乡镇财政所目前主要忙于发放各种直接补贴，实际上还有很多工作要开展，例如，目前乡镇财政所对上级支持的大量公共项目资金参与管理监控还不够；整合支农资金，提高各主管部门下达的项目资金安全性和效益方面还大有文章可做；配合全国乡镇机构改革，做好下岗分流人员的社会保障工作；配合农村义务教育体制改革，搞好经费保障、化解“普九”旧债、控制教育新债；配合县乡财政管理体制变革，落实财力下移，保证乡村机构正常运转、农村稳定发展繁荣；做好基层信息收集上报工作，等等。乡镇财政所的改革值得我们好好研究。

（作者为国务院农村综合改革工作小组办公室副主任）

文章来源：中国财政杂志社网站 （责任编辑：Hlh）