

# 加强和改善乡镇财政管理工作 为财政科学化精细化管理奠定基础

■王卫星

实现科学化精细化管理，是财政改革发展的内在要求。健全基层财政职能，加强基层财政队伍建设，完善基层财政工作体系，努力发挥基层财政管理的积极作用，对推进财政科学化精细化管理至关重要。农村税费改革以来，各地按照中央的统一部署，深化乡镇机构改革和县乡财政管理体制，在完善和转变政府职能，加强基层财政管理方面进行了有益的探索和尝试，取得了明显成效。在新的形势下，应以抓基层、打基础为重点，进一步加强和改善乡镇财政管理工作，为财政科学化精细化管理奠定坚实基础。

## 一、充分认识财政科学化精细化管理理念对加强和改善乡镇财政管理的重要指导意义

财政部党组高度重视财政科学化精细化管理工作。谢旭人部长形象地比喻：科学化，就是要“抬头看路”，明确方向、目标并选择有效的路径；精细化，就是要“埋头拉车”，一步一个脚印地按照科学确定的方向前进。实行财政科学化精细化管理，是我国理财观念、思路、制度和方式的一次重大突破，对于指导

财政改革发展实践、促进财政事业健康发展、更好地发挥财政职能作用，具有重大而深远的意义。新时期新形势下，要以财政管理科学化精细化管理为指导，加强和改善乡镇财政管理。

（一）财政科学化精细化管理理念为加强和改善乡镇财政管理指明了方向。党中央、国务院高度重视“三农”工作，作出了统筹城乡改革发展的战略部署，这是落实科学发展观的重大举措。农村税费改革以来，调整了国家与农民的分配关系，公共财政覆盖农村，“三农”投入大幅度增加，广大农民直接受益。随着“三农”投入的增加，就必须加强管理，保护农民利益，提高资金使用效益。“天下难事必作于易，天下大事必作于细”，“细节决定成败”，讲的是成大事者都应从细微之处着手，重视管理过程中的每一个细小环节。财政管理是一项复杂而系统的工程，财政管理水平的高低，直接关系到财政资金的使用效率和财政政策的落实效果。乡镇财政处于整个财政管理体系的最前沿，是财政管理的基础。“基础不牢，地动山摇”。加强科学化精细化管理，要求乡镇财政创新管理理念、夯实管理基础、抓好政策落实，切实发挥保证财政管理水平的基

础性作用。

（二）财政科学化精细化管理理念为加强和改善乡镇财政管理提出了要求。财政是国家实施综合管理和宏观调控的重要手段，财政一收一支，一取一予，都直接体现着党和国家的宏观政策。农村税费改革后，乡镇财政尽管征收的职能有所弱化，但资金监管和为民服务的职能非但没有削弱而且亟需加强。树立财政科学化精细化管理理念，对进一步加强和改善乡镇财政管理提出了新要求：在组织财政收入方面，要依法科学征收，防止跑冒滴漏，做到应收尽收，努力提高乡镇财政自我保障能力；在管理财政支出方面，要做到全面掌握支出标准等基础性数据，加强监督管理，注重提高财政资金实效；在完善财政支持政策方面，要强化为农服务意识，发挥乡镇接近乡村、了解乡村实际的优势，梳理目前农业农村发展中存在的短板或薄弱环节，勇于实践探索，提出切实可行的财政支持政策建议。

（三）财政科学化精细化管理理念为加强和改善乡镇财政管理明确了工作重点。理财须以爱民为先。随着以工补农、以城带乡战略的实施，在少取或不取的同时，国家对“三农”多予的力度明

显加大,涉及农民的补贴种类越来越多,涉农资金规模越来越大,管理监督要求也越来越高。乡镇财政肩负着落实国家惠农富民政策的重任,按照科学化精细化管理的要求,加强财政资金跟踪问效,确保涉农资金落到实处,努力提高财政资金安全性和有效性,是当前和今后乡镇财政管理工作的重点。要通过完善乡镇财政职能、规范岗位职责、提高人员素质等措施,不断提高乡镇财政管理水平和能力。

## 二、当前乡镇财政管理工作存在的主要问题

农村税费改革以来,随着中央对“三农”多予、少取政策的密集出台,乡镇财政职能相应发生了较大变化:由组织收入为主的征收管理型向发放各种补贴为主的支出管理型转变,由负责本级财政收支为主的管理型向全方位拓展延伸公共服务的服务型转变,由过去单纯从事财政业务型向现在注重与其他部门工作衔接的综合协调型转变。面对新的形势和任务,一些地方基层财政不断强化基础管理,创新服务方式,对涉农补贴资金实行“一卡通”发放,对涉农专项资金实行“一个漏斗向下”管理,对单位财务实行“一站式”集中核算管理,取得了较好的成绩。但从总体上讲,当前乡镇财政管理工作还存在一些薄弱环节,离科学化、精细化管理的要求还有较大差距。

(一) 职能不明确,定位不清晰。全部取消农业税和教育等基本公共支出实行“以县为主”的管理体制后,乡镇财政职能发生重大变化,但到目前为止,还没有对乡镇财政作出明确的权威的职能定位。有的地方认为农业税取消后乡镇财政作用不大,乡镇财政工作应主要围绕乡镇中心工作来进行,如将主要精力放在招商引资上;有的地方甚至认为

没有保留这块牌子的必要,只保留1至2个会计(出纳)岗位,如个别省份取消了乡镇财政机构;一部分干部为农服务意识还不强,主动服务动力不足。基层普遍反映,大部分乡镇财政干部对乡镇财政职能如何定位十分迷茫,对乡镇财政工作的认识也仅仅停留在“发发钱、做做账”上,工作积极性不高,主动性不强。

(二) 自身保障差,服务能力弱。近年来,在中央财政“三奖一补”等政策的大力支持引导下,县乡财政困难问题得到一定程度缓解,但处于最基层的乡镇财政仍普遍存在保障不足的问题。据财政监察专员办调查了解,陕西、甘肃等西部地区乡镇财政工作人员公用经费标准过低,大多维持在1000元左右,而据测算,乡镇财政日常工作中的补贴发放、统计整理、政策宣传等工作费用每年在5000元以上,乡镇财政无钱干事问题突出,严重影响日常工作顺利开展。同时,由于财力薄弱,乡镇财政履行社会管理和提供公共服务的能力严重不足,难以满足广大农民对公共服务的需求。

(三) 信息不畅通,监管不到位。受地理条件、管理手段和方式等因素制约,我国财政上下级之间信息不畅的问题比较突出。基层财政网络信息系统硬件设施落后,软件系统不兼容,资料信息不共享,既加大了行政成本,增加了基层工作量,又造成“上面干什么下面不知道,下面干什么上面不知道”的局面,导致政策执行的相关进度、数据等信息滞后,一些倍受社会关注的重大政策执行进度和民生支出等缺乏权威、准确、及时的统计和反映,影响政策绩效的及时评估和决策的科学性。另外,乡镇财政监督职能缺失,资金由上级财政和主管部门下达,乡镇财政无法参与监督管理,对在本辖区实施的一些项目无权过问,对项目和资金“看得见、管不着”,财政监督管理存在盲区,影响财政资金使

用的安全性。

(四) 对口指导少,发展空间窄。取消农业税后,随着耕地占用税、契税管理职能的划转,针对乡镇财政管理薄弱的现状,江苏、安徽、湖南、广西、江西、贵州等省份相继将农业税管理机构调整为基层(乡镇)财政管理局,其他省份的部分地区也成立了基层(乡镇)财政管理机构,重点加强对乡镇财政的管理工作。但地方做法五花八门,缺乏统一指导和规范。

(五) 基础工作薄弱,自身素质有待提高。一是基础手段落后。乡镇财政办公条件普遍较差,计算机和网络技术的应用范围还十分有限,手工做账,送报表、打电话、发传真的沟通联系方式还很普遍,电子政务推广较慢,财政系统内部、财政与相关业务部门的网络系统兼容、适用性不平衡,一些地方财政业务网络终端还不能覆盖到基层财政。二是基础资料不全。财政部门掌握的数据资料偏重于财政收支方面,而对行政事业单位资产管理、财政供养人员等方面的基础底数不清,如定员定额标准体系不完善,项目支出预算太粗,预算外资金管理薄弱,基础数据不全或失真等。三是人员素质参差不齐。由于乡镇机构改革要求编制只减不增和人员只出不进,当前乡镇财政工作人员年龄和知识老化问题十分突出,对先进财政管理理念和科学技术手段接受能力较差,亟需改善和提高。

## 三、对加强乡镇财政管理工作的思考

财政管理点多、面广、线长,财政预算执行和政策落实的成效如何,最终都表现在基层对资金的使用和管理上。乡镇财政处于整个财政管理体系的末梢,是立足基层加强财政管理的基础环节。同时,乡镇财政又是我国最基层的一级

政府财政，直接面对广大乡村和农民，肩负着推进农村公共服务均等化、落实财政强农惠农政策的重要任务，是财政“三农”工作的窗口。进一步抓基层，打基础，提高乡镇财政管理工作水平，加强乡镇财政建设，对推进财政科学化精细化管理至关重要。

(一) 广泛开展宣传培训，牢固树立科学化精细化管理理念。推进财政科学化精细化管理，关键在人，重点是使财政干部树立科学化精细化管理理念。要在进一步完善预算、国库和有关财务管理制度的基础上，在全国财政系统从上到下广泛开展科学化精细化管理宣传培训活动，通过干部专题教育培训、业务工作培训、平面媒介宣传等途径，使广大财政干部尤其是基层财政干部牢固树立现代财政管理的“六大观”，即全局观、法治观、创新观、效率观、服务观、责任观，使科学化精细化管理成为财政干部的自觉意

识和普遍行动，力争在全国财政系统形成克勤克俭、廉洁奉公、为国理财、为民服务的良好氛围。

(二) 合理界定乡镇财政职能，明确工作职责。适应农村经济社会发展的新情况、新形势和当前财政改革的新需要，合理界定和充实乡镇财政职能。当前，乡镇财政职能应主要包括以下几个方面：一是编制乡镇年度预算、决算，加强乡镇财务管理，增强预算约束力；二是宣传执行财政、财务、会计管理法律法规、规章制度；三是落实各项惠农强农政策，发放各种财政补贴资金；四是发挥乡镇财政就地、就近实施监管的优势，建立健全乡镇辖区内项目管理监督机制，对本级和上级财政安排的资金以及其他部门、其他渠道下达的财政性资金，实行全面监管，加强项目实施和资金管理的监督检查和跟踪问效；五是管理乡镇行政事业单位国有资产，加强债务管理，防范和控制债务风险；六是

指导村级财务工作，做好“村财乡代管”工作，推进政务财务公开，防止农民负担反弹。

(三) 做好数据搜集统计工作，为财政管理提供真实可靠的依据。客观全面地掌握基础数据是财政管理的重要前提，也是制定财政政策的重要参考因素。科学决策需要建立在客观、准确、真实的基础数据之上。

针对财政系统信息不对接、不共享、不对称的现象，应按照财政监管与信息链相适应的要求，高度重视标准数据体系建设，建立健全政府财政统计报告制度。要发挥乡镇财政直接面向农村、熟悉基层情况、便于收集整理基础数据的优势，发挥“统计员”的作用，搞好财政收支分类，夯实“三农”支出数据基础，自下而上开展“三农”财政投入统计工作。加强基础台账管理，规范管理流程，利用现代信息网络手段，实现网络建设“纵向到点、横向到边”，及时将基层的真实情况准确地传递到上级财政部门，形成“上下相连、部门互通”的信息沟通机制，为加强财政管理，完善财政政策，实现科学民主决策提供真实可靠的数据支撑。

(四) 加强指导，切实提高乡镇财政建设水平。乡镇财政处于财政管理的最基层，接受中央、省、市、县财政不同部门的业务指令，工作任务非常繁重，需要对乡镇财政职能实行对口指导和管理，明确牵头部门负责指导乡镇财政工作，落实抓好乡镇财政管理任务；抓紧出台完善乡镇财政职能的指导性文件，明确乡镇财政职责，确保乡镇财政“职能健全、队伍不散、工作不乱”；加快建立县级基本财力保障机制，加大对乡镇财政转移支付力度，增强乡镇财力，适当提高工作经费标准，帮助改善办公条件和网络体系建设，确保日常工作顺利开展；抓好乡镇财政干部队伍建设，有计划、有组织地对乡镇财政工作人员进行业务培训，提高财政业务和信息化工作能力；妥善解决乡镇财政工作人员待遇问题，提高乡镇财政干部的工作积极性和主动性，力争把乡镇财政干部队伍打造成为财政改革发展事业的生力军、排头兵。

(作者为国务院农村综合改革工作小组办公室主任)

责任编辑 陈素娥

