

加强乡镇财政所建设 夯实科学化精细化管理基础

■唐在富

乡镇财政所作为财政管理链条的终端,直接面向广大人民群众,在服务基层和“三农”方面发挥着关键作用。但是,当前我国乡镇财政所面临着诸多困难和问题,影响了财政科学化精细化管理的有效推进。因此,迫切需要根据形势发展变化,因地制宜,区别对待,切实加强乡镇财政所建设。

一、当前我国乡镇财政所建设面临的主要困难

1984年前后,为落实“统一领导、分级管理”的体制原则,全国各地开始设立乡镇财政所。1992年以后,随着乡镇经济的不断发展壮大,乡镇财政所的人员队伍也不断扩充,职能范围有所扩大。到农村综合改革前的2001年,乡镇财政机构达到3万多个,人员达到25万人左右。随着农村税费的取消及一些职能的划转,部分乡镇财政所被撤并,人员逐步减少。近几年,我国财政投入更多地向公共服务领域倾斜,重点保障“三农”、教育、医疗卫生、社会保障等民生领域的支出,特别是农业综合直补、家电下乡等涉农惠农政策的陆续出台,使乡镇财政所的工作量日益增加,人员力量、硬件设施与实际工作需要之间的矛盾越来越突出。

一是乡镇财政职能界定不清晰。

农村税费改革以后,乡镇财政所一度“空闲”,许多人员被抽调参与其他工作。后来,随着国家涉农惠农政策措施的陆续出台,诸如登记造册、调查核实之类的具体工作逐步由财政所来承担,工作任务变得繁重起来。但这些多数是临时追加的工作任务,而对于乡镇财政所的职能范围一直没有明确界定。目前,财政所的工作人员仍然经常被乡镇政府抽调参与社会治安、纠纷处理等非本职工作,而对乡镇财政预算编制与执行管理、教育卫生等经费支出管理、上级下达的专项资金监管等本职工作却严重缺位,导致乡镇财政机构纵向、横向工作衔接不顺。另外,基层财政所与农经部门的经营站在“村财乡代理(监管)”方面存在职能交叉。

二是管理体制各不相同。同一个省、市范围内,不同的县对乡镇财政所实行不同的管理体制。有的是乡镇政府管理,业务接受县级财政局的指导;有的是县级财政局垂直管理,代理乡镇政府的预算会计;有的则是乡镇政府和县级财政局双重管理,以某一方管理为主。由于职能界定本来就不清晰,再加上各不相同的管理体制,更容易带来工作协调上的矛盾,影响财政所的正常运转和工作效率,不利于其职能作用的发挥。

三是财政监管流于形式。一方面,乡镇事权过大与财力过小的矛盾十分突出。特别是,近几年工作量成倍增加,维稳等不可预见的支出较多,预算执行中调整频繁,工作经费支出压力较大。另一方面,一些乡镇缺乏稳定的财力来源,主要依靠上级转移支付,而上级专项资金来源渠道不一、多头管理,乡镇财政所对信息掌握不全面,难以有效发挥就地监管作用。

四是干部队伍不稳定。从人员身份来看,在同一个乡镇财政所做同样的工作,有的是公务员,有的属于参公管理,有的是事业编制,有的是聘用人员,身份的不同带来待遇上的巨大差别。这种“同岗不同身份”、“同工不同酬”的现象,涉及面比较广,容易引发群体性事件,带来不稳定因素。从人员编制来看,由于编制不足、待遇偏低,优秀的人员留不住,急需的人才进不来。一些地方人员流失严重,队伍素质参差不齐,难以适应业务流程规范和信息化管理的要求。

五是工作负荷与自身条件不相匹配。目前,一些乡镇财政所不仅需要承担财政支出管理的日常工作,还要抓好涉农惠农政策的具体落实。比如,粮食直补、良种补贴、家电下乡补贴等惠农政策,全部要通过“一卡通”发放到居民手中。乡镇财政所

承担的工作细微琐碎、量多面广，而办公条件、人员力量又十分有限，电脑等基本办公设施配备不齐，造成工作负荷较大。

二、加强乡镇财政所建设的实践探索与有益经验

为解决乡镇财政所建设面临的新情况、新问题，全国许多地方主动进行了实践探索，为深入推进乡镇财政所建设、加强基层财政管理提供了有益借鉴。

在管理体制方面，甘肃省将原乡镇财政所人员整建制划归县(市、区)财政局管理，把乡镇财政所作为县级财政局的派出机构，安徽、河南等省的多数乡镇财政所也由县级财政局直接管理。湖南、湖北、河北等省还在省、市财政部门内成立了乡镇(基层)财政管理处，通过设立专门机构加强对基层财政的管理。这些都有利于财政所进一步发挥基层财政机构的作用，全方位参与乡镇财政监管，特别是对于项目实施和教育、卫生等经费支出，监管更加有力。

在人员编制方面，海南省将乡镇财政所具有国家干部身份或符合有关规定的聘用制干部，统一过渡为参公管理人员。福建省三明市也把符合条件的乡镇工作人员转为参公管理，统一待遇政策，有力推动解决“同岗不同身份”、“同工不同酬”的问题，努力调动大家的工作积极性。

在硬件设施建设方面，安徽、海南、广西等省(区)对所有乡镇财政所的办公条件与需求情况进行了摸底，并制定了相应的基础设施建设计划，加强信息管理所需的硬软件配备，推动改善乡镇财政所的办公环境。

在职能定位方面，一些省市下发

了加强乡镇财政管理的规范性文件，明确了乡镇财政所的各项职能，大大降低了工作安排的随意程度，增强了财政管理的连续性、规范性和透明性。

三、新形势下加强乡镇财政所建设的几点建议

新时期，加强乡镇财政所建设，需要按照市场经济发展和公共财政建设的客观规律，全面落实财政科学化精细化管理的要求，结合政府职能转变和“乡财县管”等改革的实施，综合协调、有序推进，以实现精简高效、规范运转、保障有力、监管到位的目标。

1. 完善县乡财政体制，建立稳定财力来源。结合“省直管县”和“乡财县管”改革的实施，深入推进省以下财政体制改革，建立规范的县乡财政体制。依法界定乡镇政府的事权范围，明确财政支出责任。在此基础上，合理确定市县对乡镇的财政体制，推动建立乡镇财力稳定增长机制。对于经济实力较强、具有稳定财力来源的乡镇，要建立规范的分税制财政体制，赋予乡镇较大的经济社会发展自主权，建立“自主型乡镇财政”。对于经济实力较弱的乡镇，可以考虑纳入县级财政预算管理，建立“管理型乡镇财政”。通过实行不同的财政体制，促进乡镇财政保障逐步实现均衡化。

2. 明确乡镇财政职能，发挥就地监管作用。明确乡镇财政的职能作用和监管范围：乡镇财政所不但要编制、执行和监督好乡镇财政预算，而且要协助县级财政部门加强对教育、卫生经费和专项项目资金的监管；省、市、县三级财政部门要进一步梳理业务流程，规范专项资金下

达程序，创造条件让乡镇财政充分发挥就地、就近实施监管的优势。

3. 完善管理体制，加强业务指导。建议有条件的地方实行县级财政局对乡镇财政所的垂直管理，即由“块”管理变为“条”管理。人员编制与业务工作由县级财政局统管，县级财政局把乡镇财政所作为派出机构，加强指导监督，强化基层财政所的监管作用。省市两级财政部门成立乡镇财政管理机构，加强对乡镇财政的业务指导，明确工作岗位设置，规范业务操作流程。

4. 解决编制和身份问题，适当充实人员力量。建议由省市一级明确机构设置和人员配备原则，科学核定人员编制。依照国家法律和政策规定，统一把财政系统乡镇财政干部职工过渡为公务员或参公管理人员，解决长期以来困扰乡镇财政管理的人员身份和待遇问题。虽然不能完全实现“同岗同身份”，但要努力做到“同工同酬”。同时，公平公正地解决财政所原有人员去留和新人引进等问题，适当调剂、充实乡镇财政工作人员力量，加大培训培养力度，努力提高人员能力和素质。

5. 全面树立窗口形象，开展标准化财政所建设。将乡镇财政所建设纳入国家财政的总体发展规划，从硬件建设、工作制度、管理水平、服务质量等方面提出要求，并进行示范性财政所建设。进一步规范村级财务管理，积极帮助或引导村级组织化解债务。通过加强硬件和软件建设，充分发挥乡镇财政所在落实涉农惠农政策、加强财政资金监管、强化乡村财务指导和监督、做好农村公共服务等方面的作用。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 韩璐