

加强乡镇财政建设的对策建议

陈素娥

财政是国家治理的基础和重要支柱，乡镇财政是基础的基础。目前乡镇财政建设还存在一些问题，亟需深化改革，加快乡镇财政职能的重构，促进基层财政职能实现本质回归。

(一) 体制机制亟待完善。一是预算级次不清。乡镇级金库取消后，一定程度上形成了县、镇间、镇际间财政收入预算级次混乱的现象。财政部门不能及时根据收入完成结果采取相应的管控措施，使收入的划分掺入人为因素，区域内引税、协税现象未能从源头上得到根治，影响了征管秩序，增加了税收成本。二是事权与支出责任不匹配。随着事权的层层下放，原本就积弱的乡镇财政不堪重负，各方面矛盾向乡镇财政集中，新的平衡机制尚未及时建立和完善，乡镇财政困难逐步暴露，捉襟见肘，举步维艰。三是管理体制不畅。目前，多种财政行政管理体制并存或杂糅，省管县的财政体制、市管区的财政体制。并且，同一市域内，县(市、区)对乡镇财政管理体制不够统一，有隶属于所在乡镇，有的是人员隶属关系在乡镇，业务指导在县(市、区)，有的是财政所人员在乡镇，所长由县(市、区)单独或与乡镇共同任免。乡镇财政所的隶属关系未能理顺，人事关系在乡镇，而业务指导在区财政局，形成了多头管理、管不到位的现状。

(二) 财务基础工作科学化、规范化、信息化水平不高。乡镇财政所普遍存在人手紧缺、年龄老化问题，不少乡

镇财政所大量使用借用非编人员，导致整体能力和水平不高，离科学化、规范化、信息化要求相距甚远。同时，由于现行财政管理体制滞后，财政部门上下缺少系统性、制度化业务培训，影响了基层财政干部的专业发展。

(三) 财政财务监管亟待加强。现在基层财政所的主要精力在于组织收入、筹集资金，而面对大量的财政资金的监管却无暇顾及，形成了“越位”与“缺位”并存现象。由于乡镇普遍存在投资的强烈驱动，往往需要超出自身可用财力数十倍甚至更大的资金支出，这一筹措巨额资金的“重担”又责无旁贷地落在财政所身上。这样，使得原本人手就捉襟见肘的财政所在“越位”的同时而不得不“缺位”，直接导致管理职能缺失，对区域内行政事业单位的财务或疏于监管，或管理粗放，突出表现为对财政资金特别是专项资金的监管不到位，影响资金的使用绩效。如面广量大的各类专项资金游离于财政监管，加之各类资金与项目分散在各相关部门，监管信息不对称，直接造成与基层财政就地就近监管的要求形成了“两张皮”。

(四) 镇、村债务沉重，易诱发区域性金融和财政风险趋势。随着国家宏观调控的趋紧，乡镇土地财政终结，房地产业逐步回归理性，直接导致支撑乡镇财源的土地和房地产两大支柱难以为继。而乡镇在承担更多事权的同时，受考核与政绩功利性驱使，投资冲动有增无减，政府性债务不断增加，且债务结

构不合理、成本极高。旧债未化的同时，新债尚在剧增。镇村各类债务叠加后，有形成财政风险的可能。

针对上述乡镇财政存在的主要问题，亟需进一步加强乡镇财政建设。

(一) 完善体制机制。一方面，尽快开展相关体制机制方面的顶层设计。按照“建立事权与支出责任相适应”的要求，完善财政管理体制，厘清中央、省、市和县乡政府的支出责任，加大对基层财力支持力度，逐步做到事权与支出责任相匹配，不断增强县、乡财政公共服务能力。另一方面，要结合新一轮财税体制改革的推进，将其与深化行政体制改革、农村改革等同步实施，通过各项改革的协同推进，冲破原有体制机制的樊篱。同时，要结合清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，科学整合各类考核评比，尽可能减少对县、乡的考评，尤其是财政收支的考评。

(二) 共享信息，建设和谐财税。建议加强县、乡财政收入预算级次专项管理，与税务部门联手，借助专门软件，将县域内纳税人信息分行业、系统、征管部门、乡镇等进行编码、排序，加注标识，输入微机，确立起企业“身份证”，实现当天入库的税款当日分解到每个镇、每个税种、每个纳税户，从而实现财政对税收的实时监控，维护财政收入真实性。分税制实行后，国税、地税部门相继实行垂直管理存在不方便税收征管的一面，主要是不利于公开办税，不利于消除内部转移、买卖税收等违法违

规现象的发生。因而，从有利于理顺财税关系，增强财税合力、降低成本、提高工作效率出发，建议将地税征收的分支机构仍按乡镇设立，或者乡镇财政所和地税所实行合署办公，业务上分别受上级财政、地税部门领导，人员隶属关系不变。

(三)加强基层财政建设，促进乡镇财政可持续发展。进一步理顺乡镇财政管理体制，这是加强基层财政建设的基础。建议省级财政抓紧完善顶层设计，实行全省统一的乡镇财政管理体制，尤其要理顺县对乡镇的财政管理体制。大力加强乡镇财政人力资源建设，这是加强基层财政建设的有力保障。一方面，省级财政要按照“区别对待、分类要求、分档建设”的原则，制定基层财政所人员配备标准，确保实施到位。另一方面，要实行上下联动，形成合力。省管县财政体制背景下，省、县财政要合力加强基层财政所建设；同时，市、区两级财政也要联动、互动，全面加强基层财政所人力资源建设。大力提升基层财政规范化、科学化和信息化建设水平，这是加强基层财政建设的有效切入点。以标准化财政所创建为抓手，全面增强基层财政所的基础工作水平。着力发挥财政所监管职能，对乡镇全部财政性资金实行就地就近监管。同时，更好地发挥乡镇财政在落实惠民政策、培植税源方面的作用，促进乡镇财政可持续发展。

(四)加强镇村债务管控，规避财政风险。从防范区域性金融和财政风险的高度，发挥基层财政所在控管镇、村债务进程中的作用，重视并加强基层债务的管控，实行财政部门统一扎口管理债务。实行举债申报审批和年度计划管理制度，严格审批新的投资建设项目，严控融资规模和债务余额。债务主体设立偿债准备金，分年度偿还债务；上级财政对乡镇债务化解实行以奖代补。建立监测政府性债务的指标体系和预警机制，防范政府性债务风险。完善统计报告制度，加强债务审计监督，实施责任追究制度。

(作者单位：中国财政杂志社)

责任编辑 韩璐

对行政事业单位国有资产管理有关问题的思考

李东升 | 刘俊峰 | 董理玲

强化对行政事业单位的国有资产监管，不仅是确保国有资产保值增值的需要，也是政府相关部门应尽的职责，是财政管理的重要内容。针对当前行政事业单位国有资产底子不清，使用效益较为低的状况，要依据办法、条例，强化国有资产管理，建立长效机制，使使用国有资产的行政事业单位更好的履行政府职能、提供公共服务和促进社会事业发展。

当前行政事业单位国有资产管理存在的问题

行政事业单位国有资产管理工作涉及面广、政策性强、监管对象特殊，管理难度大，存在以下几个方面的问题：

(一)国有资产家底不清。行政事业单位由于人员的配置、部门之间的分工以及财务、审计受履职限制等因素，有的单位对国有资产管理、核算不能履职，致使单位的资产，数字不清、底子不明。以湖北省为例，省财政厅只掌握全省行政事业单位国有资产总体数字，截至2013年底，湖北省省独立核算的行政事业单位共27665户，国有资产总量达5222亿元，约为企业国有资本的1.6倍，比2012年增长了12.28%。但具体到市(州)、县(市)区、乡镇，其行政事业单位国有到底有多少资产，却是一笔糊涂账。

(二)资产管理的职责落实不够到位。在现实工作中，各级各类行政事业单位管理人员“重钱轻物、重购轻管”的现象还比较严重。资产管理的相关部门较多，在涉及一些具体事务的处理上，存在职能交叉、职责不够明细、权限不明的问题。有些地方国有资产管理职能未回归财政部门，加上一些部门、单位资产管理的意识比较薄弱，使行政事业单位国有资产管理缺乏相互制衡和有效监管的运行机制，资产使用低效问题较为严重。

(三)历史形成一定数量的账外资产。有的地方由于行政管理体制变化、市级规划调整等各种原因，行政事业单位国有资产管理曾出现过断档掉链，国有资产存在账实不符问题，严重影响了单位会计信息质量，更不便于对资产的监督管理。有的行政事业单位资金来源渠道的多元化，使一些资金没有纳入财政综合预算管理，而利用这部分资金购置的有关资产也形成了行政事业单位的大量账外资产。有的行政事业单位构建的有关实物资产不及时入账或不入账，有的年底集中记一次账，使资