

乡镇财政资金监管应遵循八项原则

□夏先德

乡镇政权是国家政权的基石，乡镇财政是国家财政的基础。我国《预算法》规定“国家实行一级政府一级预算，设立中央、省、市、县、乡五级预算”，从法律上进一步明确了乡镇财政为一级财政的法律地位。随着农村综合改革的深入推进和公共财政体制的不断完善，乡镇财政作为最基层的一级财政，由于贴近基层、贴近民众，能够更好地了解当地社会经济的特殊性及其居民偏好，具有较强的信息优势，加之处于上级财政支农、惠农、强农政策的结合部，因此在推动城乡经济统筹发展、推进基本公共服务均等化、落实强农惠农财政政策等方面具有重要的职能作用。

党的十八大指出：“解决好农业、农村、农民问题是全党工作的重中之重”。在新形势下，“三农”问题能否得以妥善解决、“三农”政策能否得到深入实施、“三农”资金能否落实到基层，这些都对乡镇财政管理提出了新的要求和期待。为适应新时期乡镇财政管理工作面临的新形势、新任务、新要求，当前及今后一段时间，加强乡镇财政资金监管应重点遵循八项原则要求：

（一）完整性原则。完整性反映了乡镇财政强化监管的资金范围。2003年，中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“实行全口径预算管理和对或有负债的有效

监控”，明确了财政预算管理的口径取向。党的十八大进一步强调“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。乡镇财政作为一级财政，虽然位处基层，但其所要监管的资金范围和口径是上下一致的，应是全口径的、完整的，不能“碎片化”，包括其辖区内的所有财政性资金，即各级政府安排和分配用于乡镇以下的各种财政资金，以及部分乡镇组织的集体经济收入等。从收入方面讲，既监管税收收入、非税收入，又要监管政府性基金收入、国有资本经营收入。同时，对乡镇负责征收的财政收入，要加强征收管理，按照规定及时、足额缴入国库，严格执行“收支两条线”规定，不得截留、坐支、挪用和私设“小金库”。从支出方面讲，既包括乡镇财政本级安排资金的监管，也包括上级财政部门、主管部门补助下达到乡镇资金的监管。从具体用途上讲，既包括对人员和家庭的补助性资金的监管，也包括支农惠农项目建设资金的监管。

（二）规范性原则。规范使预算更具权威性，体现了乡镇财政资金监管的制度要求。乡镇财政资金管理应按照相关法律法规要求，规范运作。一要规范制度体系。进一步加强乡镇财政预算管理，严格按照预算执行，无预算不得乱收费，不得开支无预算的项目，用预算来规范“收钱”和“花钱”；规范、细化乡镇财政资金监管制度办法，乡镇基本支出要建立定员定额标准，项目支出要

纳入项目库管理，申请预算的项目必须是列入项目库备选的项目。二要规范工作程序。结合实际情况，进一步明确涉及乡镇财政资金监管过程中各级政府、财政部门、相关单位的职责分工，各负其责，各司其职、各尽其能。三要规范财务设置。切实提高对台账重要性的认识，按照财政部及相关单位的文件精神 and 会计基础管理要求，正确设置监管工作台账，改变以前存在的以表代账、以资料代账、以收据代账的现象，扎实做好台账登记制度。统一财务开支范围和标准，完善乡镇行政事业单位财务管理制度和资产管理制度，为乡镇财政资金监管提供核算基础。

（三）安全性原则。安全性是乡镇财政资金监管的底线和首要目标。一要确保按规定使用财政资金。乡镇财政资金的安排，要符合《预算法》的规定。乡镇财政资金的拨付，要严格执行财政资金支付管理办法及程序。乡镇财政资金的使用，要符合预算规定用途，不能用于无预算或预算用途之外的项目和支出。用于乡镇财政自身维护、运转、系统建设、提高财政监管能力等方面的项目资金，更应严格要求，遵守执行国家相关制度和法规。二要强化专项资金监管。专项资金的监督管理是乡镇财政资金监管的重点。加强项目论证、立项、申报、实施等各环节的监督，严防截留、挪用、挤占专项资金的行为发生。三要实施监管关口前移。基层财政部门要对资金的申报信息、具体安排、



实施进度、完成情况等各个环节加强实地抽查巡查，实施关口前移，实现资金“事前、事中、事后”全过程的监督检查。四要防范债务规模的无序发展。要进一步规范乡镇债务管理，将其纳入预算，严禁乡镇政府违规举债和违规为企业、个人提供任何财政担保，坚决遏制乡镇新增债务。

(四) 畅通性原则。畅通性是乡镇财政资金监管的活力保证。十八届中央纪委第二次全会上，习近平总书记指出：“各级党组织和领导干部要牢固树立大局观念和全局意识，正确处理保证中央政令畅通和立足实际创造性开展工作的关系……”我们分配的财政资金不仅仅是一个数字，一项补贴，也不是单纯的支出计划，预算里面体现了党和政府的政策和宏观调控意图。因此，要充分认识到确保中央政令畅通的重要性，保证乡镇财政管理资金及时、足额到达老百姓的手中，让老百姓听懂、明白中央的政策，感受到国家的关怀。从纵向讲，中央出台的政策，各地必须坚决执行，

绝不允许“上有政策，下有对策”。上级财政在有关资金和项目管理的文件中要明确规定乡镇财政的监管责任，并将下达的资金管理办法和拨款文件等逐级抄送传达到乡镇财政，使其掌握开展监管工作所必需的信息。同时，地方要将执行中发现的问题及时反馈给上级单位，反映基层最真实的声音，以利于完善政策、规范管理。从横向讲，要明确各部门对于乡镇财政监管工作的职责，加强工作指导；要加强协调，全面掌握其他部门下达到乡镇的各类资金的政策信息。从内容上讲，既包括政策、制度、文件的政令畅通，也包括资金的及时、足额下达，还包括工作程序、业务流程的清晰明了。

(五) 有效性原则。有效性，也就是乡镇资金的使用绩效问题。绩效管理强化部门支出的责任和效率，要求部门在申请财政资金时认真设定绩效目标，项目完成后对实际绩效进行评价，并对执行结果负责，促使各部门逐步重视资金使用后所应实现的公众预期的政治、社

会、经济、生态等效益。加强预算绩效管理是成熟市场经济国家的通行做法，也是公共财政题中应有之义，其根本目的是改进预算支出管理、优化财政资源配置、提高公共产品和服务的质量、强化公共部门支出责任，有利于促进政府部门提高公共管理效率，改善决策服务水平，为政府履行职能提供更加坚实的物质基础和体制保障。党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”后，绩效管理理念开始在我国预算管理应用中应用并逐步推进。从初期的绩效评价到目前的预算绩效管理，贯穿于预算编制、执行、监督全过程；从“横向到边”到“纵向到底”，部门到最底层，财政到最基层；从项目支出绩效管理到整体支出绩效管理，环环相扣、不断深入。加强乡镇财政资金使用绩效管理是整个预算绩效管理的重要一环，也是检验中央相关惠民政策是否能够落地、兑现的重要手段。预算绩效管理强调“花钱更少、办事更多、办事更好”的理念与当前中央提倡的厉行节约、反对铺张浪费



的有关精神以及社会公众的期盼是一致的。乡镇资金使用绩效管理是其管理中比较薄弱的方面。乡镇财政资金取之于民，用之于民。下一步要按照全过程预算绩效管理的总体要求，把绩效管理理念融入到乡镇财政管理的方方面面，加强绩效目标设定管理和资金使用绩效评价。具备条件的乡镇财政，可选择乡镇党委政府关心、老百姓关注、与当地社会发展密切相关的部分项目开展绩效评价，确保民生工程的顺利开展，同时要加强对绩效信息和评价结果的综合利用。

（六）公开性原则。公开透明是现代政府的基本特征，是现代预算管理制度之魂，也是乡镇财政资金监管之魂所系。推进财政预算公开，让权力的运行公开透明，有利于保障公民的知情权、参与权和监督权，是推进社会主义民主、建设法治政府的重要举措，是建立公正透明、廉洁高效的行政管理体制的重要内容。管好用好乡镇财政资金，需要一个公开、透明的预算制度。2012

年对部分基层财政部门抽样检查显示，被检查乡镇财政补助性资金公开公示率为86%，项目类资金公开公示率为73%，因此还需进一步推进公开公示工作。一是主动公开公示。要按照相关政策要求和规定，对各级各部门安排用于乡村等基层组织的各类财政资金进行公开公示。全面推进预算信息的公开公示，补助性资金必须在基础信息采集后、补贴发放前，将相关内容进行公开公示；资金发放后，发放情况应再次进行公开公示。项目类资金必须于项目批复后、资金指标文件下达后、工程完工后分别进行公开公示，对项目的实施范围、责任人和受益人等情况进行公示。进行绩效评价的项目，要将绩效评价结果进行公开，鼓励公众参与，加强群众监督。二是细化公开内容。涉及到乡镇财政资金的具体管理办法、资金总体规模、分配标准、分配结果等一揽子情况，都要予以公开。三是丰富公开手段。利用政府门户网站、宣传手册、乡镇服务大厅、社区公示栏等多种形式，多渠道进行公开公示。对于影响较大、群众关注度较高的乡镇财政资金，可通过广播、电视、网络等方式进行政策宣传，通俗易懂，做到让社会公众听得到、看得见、看得懂，充分发挥社会公众的监督作用。

（七）关键性原则。抓住重点、运用典型推动工作是财政管理一个极其重要的工作经验和工作方法。乡镇财政资金分配涉及千家万户，既包括种植、养育、采购、建筑等农户，又包括低保对象、五保户、各类保险参保对象等人群；既包括农村小微企业，也包括小型农田建设等项目，涉及面广、政策复杂，服务人群多，管理的资金碎，情况复杂，千差万别。乡镇财政资金管理，不能“眉毛胡须一起抓”，要抓住关键环节，办群众最急需办的事，解决矛盾最突出的问题，重点审核有典型示

范意义的资金和项目。对于补助性资金，要重点监管群众反映多、关心多的资金，以此为典型和突破口，争取通达到底、公开到位、检查到点，及时掌握补助资金的基础信息，深入检查补助资金的发放情况，逐一落实，不遗漏一户。对于项目资金监管，要重点监管涉及人群多、与群众生产生活密切相关的项目，严把项目申报关，对项目申报的真实性、可行性进行实地察看，并向上级财政提出意见建议。要做好项目支出审核和资金拨付工作，及时评估验收。

（八）基础性原则。基础性是开展乡镇财政资金监管工作的根本保障。当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，我们面临的发展机遇和风险挑战前所未有。适应经济发展日新月异的变化，以及应对与解决改革中不断涌现出的新情况、新问题，既需要对未来财政管理做出顶层设计，也需要基层财政部门和管理人员踏踏实实提高监管能力，不断提高依法理财、勤政为民的本领。一是按照转变政府职能和乡镇财政职能调整的要求，完善乡镇财政机构，合理确定乡镇财政编制。二是强化干部队伍建设。目前乡镇财政系统在职人员18.3万人，占全国财政系统的36.9%。这是乡镇财政资金监管的生力军和可靠保障，要着力提高财政干部综合素质，打造乡镇财政系统工作人员的凝聚力、向心力、战斗力，加强业务培训，提高乡镇财政干部业务素质，不断选拔业务素质高、工作能力强的同志充实乡镇财政队伍。三是要加强反腐倡廉建设。认真落实“为国理财、为民服务、清正廉洁”的财政工作宗旨，切实转变工作作风，提升乡镇财政干部的综合素质和工作能力，提高乡镇财政管理水平和资金使用效益。

（作者为财政部预算司副司长）

责任编辑 李 燕