

加强基层财政建设的若干思考

■ 石睿诣 王巨红

基层财政作为财政管理体系的基层环节,直接面向和服务于广大人民群众,建设水平和管理运行质量直接影响到财政职能作用发挥和人民群众的切身利益。科学发展观的落实和和谐社会建设的推进,对基层财政职能作用和管理水平提出了新的更高的要求,中央也将加强基层财政建设列为财政管理科学化精细化的重要内容加以推进。总体上讲,基层财政建设水平亟待提高,但也面临种种问题和制约因素。本文结合当前基层财政建设实际,围绕几个问题谈一点认识和思考。

一、结合时代背景把握基层财政建设的重点

经济社会发展形势决定发展任务,发展任务决定政府职能作用发挥的方向和内容。当前我国农村处于经济转型和社会加快发展的重要阶段,面临着新的矛盾和任务,呈现出新的发展阶段性特征。各级政府职能的完善和作用的充分发挥在其中起着基础性和先导性作用。

简单来讲,从经济发展、社会进步和财政管理三个方面决定了基层财政建设的方向和重点工作。从经济发展阶段来看,大多数农村地区处在单纯依靠一产向一二三产协同发展转型的阶段,农村地区工业化、城镇化和农业产业化在加速推进,经济结构在调整升级,尽管发展水平和发展速度存在差异,但是发展趋势不可逆转,基层财政也需要充分发挥职能作用推动县域经济加快发展。从农村社会发展来看,农村税费改革减少了

政府对农业收入的汲取,为了实现城乡统筹发展,国家出台了大量强农惠农富农政策,投入大量财政资金支持“三农”,推动了农村社会事业加快发展,基层财政在落实国家涉农补贴补助政策方面发挥着中枢作用。从基层财政管理来看,从1984年开始,我国按照建立与乡政府相适应的乡一级财政的总体要求,开始了全面建设乡镇财政的试点并逐步推开,这一时期的重点是做大做强乡镇财政。自2000年开展农村税费改革试点以来,随着农村发展形势的变化和农村综合改革的推进,基层财政特别是乡镇财政职能发生了显著变化,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,公共服务职能全面加强,政策性强、责任重大、工作量成倍增加,对部门综合协调能力和资金监管水平也提出了较高的要求。

综合上述分析,基层财政建设涉及到农村社会经济发展方方面面,是政府在农村职能发挥的凭借和保障,是政府调整农村经济社会发展关系实现发展目标的有力抓手,建设的意义和作用远远超出了部门自身。当前开展基层财政建设要放宽视野,关注时代发展的背景和任务,做长远的规划和全局的部署,自觉融入农村经济社会改革发展的大格局中,对症下药,有的放矢,处理好自身建设和功能发挥的关系,通过开展建设确保财政职能作用充分有效发挥和财经管理秩序全面规范,确保各项支持“三农”和县域经济发展的政策措施落到实处,以财政建设的提升来带动政府能力的提

升,以政府能力的提升来带动农村经济社会的发展。

二、科学认识基层财政建设的内容关系

认识是行动的先导。健康推进基层财政建设首先需要对基层财政建设涉及内容及特殊性有一个全面科学的认识。

从内容来讲,之所以重点推进基层财政建设,是因为当前基层财政架构和管理水平已不能适应经济社会发展和政府职能作用发挥的需要,存在大量的缺失内容和薄弱环节。这些缺失内容和薄弱环节首先表现为基层财政工作中凸显的各种问题,包括县乡财政职能定位不准,县乡村各级财政管理责权配置不够合理,管理体制机制不够规范,基层预算约束力不强,预算程序不完善,财政资金监管机制不顺畅,乡镇财政基础工作较为薄弱,机构队伍建设需要加强等。弥补这些问题和不足就是当前推进公共财政体系建设的重点内容,处理好了这些问题,基层财政建设水平也就得到了切实提高。同时,从存在问题反映的建设要求来看,现在农村基层财政建设主要表现为一种职能大调整时期的系统性缺位,而不是某项建设内容不到位的问题,需要从职能、体制、管理机制、机构人员等各个方面进行全方面的补充和完善。

从结构关系来看,基层财政建设的内容包括内部和外部两个层面:外部主要是完善体制机制,处理好财政与其他部门、村委会和群众的关系,

规范财政管理秩序,确保各项政策资金的落实效益,关键在于提高基层财政监管水平;内部主要是构建与区域经济社会发展相适应的基层财政管理框架体系,理顺基层财政财务管理关系,提升基层财政预算管理水平和关键环节在乡镇财政。

在推进基层财政建设过程中,还必须关注基层财政建设的特殊性。即理论上基层财政包括县、乡两级,但在实际建设过程中却涉及县、乡、村三级组织。因为村是我国最基层政权组织,虽然不设立一级财政,但由于承担了部分政府资金分配管理职能,也需要纳入基层财政建设范围。从现在大多数地方政府建设情况看,县一级是较为完备的政府管理架构,乡镇一级除了较为发达地区以外基本上是一级不完整的政府管理架构,而村一级则是实行村民自治的非政府组织,但是又受委托承担了部分政府职能。所以,推进基层财政建设必须对这种特殊性给予充分重视,一方面关注当前农村不同地区改革发展的特殊背景、任务和矛盾,及其对财政提出的要求和存在的不足;一方面要对基层财政建设涉及各级组织的特殊性有正确认识,实事求是探索适宜的管理模式,实现各级职责权益合理配置和顺畅衔接。

三、加强基层财政建设要强化县级财政辖区责任

自古以来,县级都是我国较为稳定的一级政权组织,政府职能和机构较为完备,在处理辖区内经济社会发展关系方面拥有较大的自主权。同时,县级政府承担着统筹辖区内城镇和农村发展的职能,而各地县域经济社会发展水平差距较大,经济结构和发展路径各有特点,政府和财政工作的重点有所不同,基层财政建

设基础也不一样。所以,对于基层财政建设不能搞一刀切,而应该关注地区差异,将一般性要求与地方特点相结合,进一步明确县级财政的辖区责任,扩大县级财政自主权,由县级财政立足区域城乡发展实际,统筹制定县域内基层财政建设规划方案并负责落实,着力加强县级财政对乡镇财政的指导和管理,全面规范和理顺基层财政管理关系,搭建较为完备的基层财政管理运行平台。

同时,即使在同一个县域内,不同乡镇发展水平和发展任务也不相同,对于特殊的乡镇尤其是经济发展水平和财力较强的乡镇,可以考虑按照县域发展规划和实际发展需要实行差异性财政管理体制机制。在推进基层财政建设过程中,应该将规范分配关系的体制和激励经济发展的政策进行适当区分,体制是基础,要首先通过完善基层财政体制理顺基层分配关系,然后再考虑结合县域发展规划有选择、有重点地出台财政激励政策办法推动局部经济发展。此外,要将支持区域经济发展和推动区域社会进步分开考虑,加大县级调控主导权,在有效促进县域主导产业和园区发展的同时,处理好县域内经济社会发展关系,防止拉大县域内乡镇之间社会发展差距,确保县域内基本公共服务实现均等化。

四、加强基层财政建设关键在于提高乡镇财政管理水平

由于县级财政较为稳定和完备,村级由于政权性质不可能建成一级财政,只是受乡镇委托落实部分管理职能并受乡级监管,所以当前基层财政建设县级是主导,而乡镇是关键。从基层财政现状来看,各项建设缺失主要集中在乡镇,建设任务多数也是落在乡镇一级,具体内容包括县乡财政

职责界定、县乡财政管理体制调整、乡镇预算管理制度建设、乡镇标准化财政所建设、乡镇财政财务监管机制建设、乡镇财政管理人员队伍建设等。所以,当前加强基层财政建设要以乡镇财政建设为有力抓手和切入点。

乡镇财政建设需要统筹规划,循序渐进。针对乡镇财政建设中存在的不足,过去几年各级财政部门共同努力,通过实行“乡财县管”财政管理方式改革,全面提升了乡镇财政预算管理的科学性和规范性,规范了乡镇财政管理秩序,确保了各项财政惠农政策的有效落实;通过标准化财政所建设,提高了乡镇财政软硬件建设水平,充实了人员队伍,夯实了基础工作,理顺了管理关系。下一步工作的重点应集中于提高乡镇财政的资金监管水平,要将所有财政资金纳入监管范围,提高财政资金使用绩效。提高基层财政监管能力涉及面广,政策性强,需要从横向处理好财政与其他部门管理关系和纵向处理好县、乡、村财政财务管理关系两方面入手统筹推进。横向上,要按照权责对应的原则,构建以财政为主导,所有涉及政策落实和资金分配的部门齐抓共管的新型基层财政监管机制,将各级政府安排和分配以及通过不同渠道下达的各种财政资金全部纳入监管范围,通过部门合理分工协作全面提高监管水平,防止财政部门单兵作战。纵向上,要将乡镇财政所建设和乡镇财政管理体制进行合理区分,明确不管实行什么样的管理体制,标准化财政所建设都是基础。要按照《预算法》等相关法律法规规定,结合各地客观条件和实际需要逐步做实做强乡镇财政,健全乡镇政府职能,完善乡镇政府治理结构。

(作者单位:清华大学)

责任编辑 李永佩