

“十四五”时期乡镇财政发展的思考

江西省南昌市财政局党组书记、局长 | 万昱原

求木之长者，必固其根本。乡镇财政作为我国“五级财政”体系的最基层，处在落实扶持政策、提供财政保障、服务人民群众的第一线，是我国财政治理体系的基础和重要支撑。回顾“十三五”时期，在财政部的坚强领导下，乡镇财政建设取得了长足进步和发展；展望“十四五”，乡镇财政建设更是关系到城乡发展一体化、农业农村现代化等国家战略的实现。尤其是在当前巩固拓展脱贫攻坚成果、接续推进乡村振兴的关键时期，如何发挥乡镇财政生力军的作用，进一步加强乡镇财政建设，提升基层财政治理能力和水平显得尤为重要。

乡镇财政治理体系发生“四个转变”

从分配上理顺和规范国家、集体、农民之间关系，从根本上减轻农民负担，中央从2001年开始实施农村税费制度改革，乡镇财政治理体系的深刻变革，正是发轫于此。

（一）由收支管理型向支出管理型转变。农村税费改革后，之前乡镇财政的主要收入，如农业税免征，包括公积金、公益金和管理费，以及教育附加费、计划生育费、民兵训练费、乡村道路建设费和优抚费在内的“三提留五统筹”等收费取消，乡镇财政组织财税收入的职能逐渐弱化。同时，随着国家乡村振兴战略的出台，惠农政策力度不断加大，惠农补贴项目不断增多，补贴资金逐年增加。乡镇财政作为强农惠农等政策资金的直接落实者，相关支出不断增长。2016—2019年，南昌市乡镇财政一般公共预算收入年均增长6.5%，而

一般公共预算支出年均增长达19.3%，乡镇财政支出管理特征十分明显。

（二）由预算管理型向核算管理型转变。为加强乡镇财政管理，应对农村税费改革后乡镇财政收入规模大幅下降等问题，国家于2006年开始推行“乡财县管”改革。县级财政部门在预算编制、账户设置、集中收付、政府采购和票据管理等方面，对乡镇财政进行管理和监督。乡镇政府在县级财政部门的指导下，编制本级预算、决算草案和本级预算的调整方案，组织本级预算的执行。南昌市乡镇财政预算的编制、执行基本上由县乡共同管理，乡镇金库取消，乡镇预算收入往上划，支出靠下拨，县财政国库管理机构代理乡镇财政总预算会计业务。同时，乡镇各预算单位的财务管理由乡镇财政所进行集中核算，乡镇财政职能由以前的预算管理更多地向核算管理转变。

（三）由提供保障型向服务发展型转变。当前，乡镇财政支出主要靠上级转移支付，支出结构中，人员工资、机构运转等保障型支出所占比重逐步降低，主要支出方向转为服务“三农”以及提供基层医疗卫生、教育、社会保障等公共服务，如做好财政惠农补贴资金“一卡通”发放工作等。2019年，南昌市乡镇财政主要支出为农林水支出、城乡社区支出、教育支出、科学技术支出、社会保障和就业支出等，上述方面的支出占一般公共预算支出总额约60%。助力农村经济社会发展、服务农村群众成为乡镇财政工作的主要内容。

（四）由派出机构型向内设部门型转变。自乡镇财政所设立以来，管理体制主要有三种：一是由当地乡

镇政府直接管理，在业务上接受县级财政部门的指导。二是由县级财政部门垂直管理，代理当地乡镇政府资金管理、会计记账等工作。三是由当地乡镇政府和上级财政部门双重管理。“乡财县管”改革后，乡镇财政所大部分为县级财政部门的派出机构，或以县级财政部门管理为主，在乡镇机构中相对独立。2019年，根据全省统一部署，南昌市印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施方案》，推行基层综合行政执法改革，将现有的党政内设机构和事业单位整合为若干个职能机构。除党中央明确要求实行派驻体制的机构外，县直部门设在乡镇的机构原则上实行属地管理，人员编制成建制划转至乡镇。按照改革进程，乡镇财政所作为单独机构正在撤销，乡镇财政划归乡镇政府管理，职能并入乡镇经济发展办公室或乡镇政府其他内设部门。

存在的主要问题

当前，除东部沿海地区一些经济发达乡镇进行“强镇扩权”改革外，中西部经济欠发达地区大部分乡镇财政由于管理体制调整、角色定位不清、相关职能减少等原因，一定程度上面临着弱化虚化的危机，基层财政治理现状不容乐观。

（一）“千条线对一根针”导致“主业变副业”。“上面千条线，下面一根针”。基层工作千头万绪，乡镇财政干部克服人员配备不足的困难，承担了乡镇财政预算编制及执行管理、乡镇预算单位资金审核拨付、惠农补贴等政策性资金发放、村级及乡镇单位财务监督管理等大量的财政财务工作。在此基础上，还经常被抽调参与乡镇的其他工作。在乡镇财政所撤销、乡镇财政划归乡镇政府管理后，这个问题更加突出。改革后，乡镇财政干部由乡镇政府统筹调配，身上压了不少“担子”，如招商引资、信访维稳、环境整治、统计审计等，为了做好各类纷繁复杂的其他工作，乡镇财政干部往往是白天走村串户，晚上挑灯开会，普遍反映用在财政本职工作上的时间难以保证，财政“主业”成了“副业”，“耕了别人的地，荒了自家的田”，极大地影响了基层财政财务工作的正常开展。

（二）“圈外人变局内人”导致“监督成形式”。近年来，通过“乡财县管”制度，县级财政部门对乡镇财政资金运行实施有效的监管，确保乡镇财政资金安全，保障各项支出平稳。同时，大部分乡镇财政所作为县级财政部门的派出机构，在乡镇较为独立，属于“圈外人”，发挥着对乡镇政府“聚财用财”进行“外部”监督的重要作用。如乡镇政府在某些资金拨付和执行上提出不合规的要求，乡镇财政所可及时向县级财政部门汇报，由县级财政部门向乡镇政府进行沟通、说明和管控，保证了资金使用的规范性和安全性。划归乡镇管理后，“圈外人”变成了“局内人”，“外部监督”也变成了“内部控制”，财政监督方面极易出现“不敢管、不能管、管不了”的现实问题，监督职能弱化的情况日益凸显，不利于乡镇财政资金规范管理和风险防范。

（三）“基层隐形天花板”导致“人才留不住”。一直以来，乡镇财政存在的干部成长空间有限、待遇低下等情况制约着基层财政干部人才队伍的发展。2019年，南昌市82个乡镇财政所共配备干部329人，干部队伍存在的问题主要体现在：一是年龄结构老化。干部平均年龄超过45岁的乡镇财政所达39个，约占总数的一半；干部平均年龄在35岁以下的财政所仅12个，30岁以下的年轻干部占比较低，乡镇财政干部队伍存在“青黄不接”的情况。二是人员流失严重。尤其是机构改革后，大量优秀基层财政干部被借调或直接调整到其他部门工作，乡镇财政不少岗位由其他部门的干部或编外聘用人员充任。三是工作能力不足。年轻干部愿意沉下心来专研乡镇财政工作的不多，很多干部一心放在“公考”“遴选”上；老同志难以跟上日新月异的财政改革步伐，学习的主动性不足。

相关完善建议

加快实现国家财政体系和治理能力现代化，乡镇财政是重要的一环。“十四五”时期推动财政改革发展，加强乡镇财政建设应是重要内容之一，要推动乡镇财政全面进步、全面过硬，守住守好财政治理的“基层阵地”。

（一）完善财政体制，促进乡镇经济蓬勃发展。乡

镇财政治理弱化虚化，根源在于乡镇财政“办事”没政策空间、没资金投入，由“财政”退化成单纯的“财务”。要进一步优化财政体制，给足政策，激发乡镇财政经济发展的内生动力。一方面，优化县乡财力分配关系。根据乡镇经济发展、资源禀赋、产业结构等实际情况，构建差异化的收入分享关系，提高乡镇财税收入分成比例。同时，鼓励乡镇发展“飞地经济”，建立利益共享机制，形成“谁投入多、谁分享多”的生动局面。另一方面，科学划分县乡财政支出责任。建立和完善乡镇财政事权清单，对涉及全域或跨区域事务，如公共安全、社会保障、农村公路建设与管护、环境卫生、基层医疗卫生等，由县乡级财政分担；对乡镇事务，如基层组织运转、公共设施建设、公益事业、信访维稳等，由乡镇财政承担；对清单外事务，按照“谁点菜、谁埋单”的原则，通过“一事一议”的方式明确落实支出责任。充分调动乡镇当家理财、增收节支的积极性，激发乡镇形成本地特色经济，大力培植涵养财源的动力，促进乡镇经济蓬勃发展。

（二）找准角色定位，明确乡镇财政工作职能。认真贯彻预算法关于“一级政府、一级财政、一级预算”的有关规定，明确乡镇财政工作职能。优化管理模式，实现乡镇财政治理更好地为城乡融合发展、乡村振兴等国家重大战略和决策部署服务。一是在管理模式上，争取保留乡镇财政单独机构，各地结合实际对管理模式可以有不同的探索，但务必保持乡镇财政一定的独立性。二是在工作方向上，要做到“四个着力”，即着力实现党和政府以乡村振兴促进城乡融合发展等各项政策落实，着力服务乡镇党委和政府履行基层治理职能，着力促进乡镇经济社会高质量发展，着力改进和完善乡镇财政各项职能工作。三是在职能定位上，重点加强“四项职能”，即资金分配职能、政策落实职能、服务发展职能和绩效监管职能，使乡镇财政成为乡镇的“大管家”“铁算盘”“助推器”。

（三）加强制度建设，制定规范统一的建设标准。根据新阶段乡镇财政建设发展的需要，建议由财政部制定出台规范统一的关于乡镇财政建设标准的政策性指导文件，高位推动基层财政建设工作。一是实现组

织机构规范化。明确乡镇财政机构设置的名称，科学设置内部岗位，并争取负责人职级参照乡镇公安派出所、司法所等机构的规格进行配备。二是实现业务职能规范化。明确乡镇财政机构要按照加快建立现代财政制度的要求，有效行使预算管理、预算执行、绩效评价、资金监督等职能。三是实现内控机制规范化。有效建立乡镇财政业务运行内部制衡机制，重点加强对预算分配、资金拨付等财政核心权责的制约，突出对关键少数、关键岗位的制衡，加强对业务和廉政风险的预警防范。四是实现队伍建设规范化。科学设置乡镇财政干部选人用人专业标准，加强教育培训，强化基层财政部门党的建设和干部队伍作风建设。五是实现保障方式规范化。建立健全乡镇财政经费保障机制，加强办公业务用房和设施的配备指导。以推进财政预算管理一体化为契机，加强乡镇财政信息化建设，加快开发有针对性的乡镇财政管理系统，进一步提高乡镇财政的办事效率和管理水平。

（四）大力关心培养，加强乡镇财政干部队伍建设。

一是选优配强队伍。建立考录招聘常态化机制，及时补充空编人员。规定财政干部提拔使用应具备一定年限的乡镇财政工作经历，激励优秀财政干部下基层锻炼。二是提高基层待遇。按照“想干的给机会、能干的给岗位、干好的给地位”的选人用人导向，大力做好优秀乡镇财政干部的提拔使用和交流工作。提高基层财政干部经济待遇，实现乡镇干部工资待遇高于县直机关同职级人员水平。三是强化学习培训。常态化组织实施乡镇财政干部培训，全面提高乡镇财政干部政策理论、业务水平和依法行政、依法理财能力。四是减轻基层负担。进一步加强信息化建设，推进大数据管理，优化办事流程，在提高效率的同时，减轻乡镇财政干部工作负担。五是加强文化建设。近年南昌市财政局坚持以党建为引领，通过举办乡镇财政所长厦门大学培训班、举办先进事迹报告会、推选“最美南昌财政人”、颁发“从事财政工作满30年”荣誉证书等方式，让乡镇财政干部“受关注、获尊重、有平台”，加强了乡镇财政文化建设，增强了凝聚力向心力。□

责任编辑 雷艳