

苏木乡镇财政管理情况调研报告

郭玺平 | 李永健

为进一步优化苏木乡镇财政管理职能，不断提升新形势下基层财政管理能力和水平，我们对包头市苏木乡镇财政管理情况开展了专题调研。

包头市苏木乡镇财政管理体制发展历程

农村税费改革前，苏木乡镇财政工作主要是协助征管农牧业税费、管理乡村机构公用经费等，曾为保障财政收入和促进苏木乡镇经济发展等发挥了重要作用。农村税费改革后，包头市苏木乡镇财政管理及体制发展主要经历了三个阶段。

（一）农村牧区税费改革后至2012年

2005年，为减轻农牧民负担，国家进行农村税费改革，内蒙古自治区比全国早一年全面取消了涉农涉牧税收。包头市取消农牧业税以后，农牧民收入有所增加，但县乡两级财政收入大幅度减少，特别是一些经济欠发达的县乡，财政运行和管理出现前所未有的困难，苏木乡镇财政管理面临巨大挑战。为确保基层政府工作的顺利开展，包头市同时实行了两套配套措施：一是实行“乡财县管”，加大对苏木乡镇政府运转的资金保障力度。二是实行新一轮机构改革，明确提出

撤销和归并包括苏木乡镇财政所在在内的七站八所，苏木乡镇财政管理职能持续弱化。

（二）2012年后苏木乡镇财政所标准化建设

2012年，内蒙古自治区经济社会发展步入新阶段，苏木乡镇财政管理弱化与落实统筹城乡发展、保障和改善民生的新任务不相适应，迫切需要重建苏木乡镇财政。结合财政部的要求，自治区于2012年印发《内蒙古自治区人民政府办公厅关于全面加强苏木乡镇财政建设的指导意见》，为苏木乡镇财政所恢复重建、发挥财政职能作用指明了方向。

为提高苏木乡镇财政所依法理财能力、公共服务能力和资金监管能力，2013年，自治区明确要求苏木乡镇财政标准化建设重点围绕基础设施、业务工作、信息建设、制度建设和队伍建设等五方面展开，并将建设内容具体量化。按照自治区安排和要求，包头市投入近2000万元全面启动了苏木乡镇财政标准化建设工作。

经过近三年的努力，包头市39个苏木乡镇公共服务大厅及财政所全部投入使用；自治区调剂包头市新增编制66名，为加强苏木乡镇财政管理奠定了坚实的基础。

（三）2019年启动苏木乡镇街道机构整合

2019年，为了贯彻落实中央推进基层整合审批服务执法力量的政策要求，自治区出台《关于深化苏木乡镇和街道改革推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，对苏木乡镇财政体制作出了说明，提出建立财政事权与支出责任相适应的财政体制，各地可根据实际需要，按照相关规定在苏木乡镇设立一级财政，实行一级政府一级预算。

包头市各旗县区在此轮整合工作中，将原39个苏木乡镇财政所全部撤并，职能并入不同的机构，原苏木乡镇财政所承担的职责分别整合到党政办、党群服务中心、综合服务中心等部门，由苏木乡镇统一领导，统筹管理。

苏木乡镇财政管理职能发挥中存在的主要问题

（一）“服务型”财政职能发挥不到位

从财力来说，后农业税时代苏木乡镇政府已经失去了主要的收入来源，包头市各苏木乡镇收支纳入旗县区财政统筹管理，财政职能也逐步由以前的维持苏木乡镇部门正常运转的“维持型”向以质量为主、效率为优的“服

务型”转变。从包头市各苏木乡镇财政2016—2019年收支结构看，收入合计53亿元，其中：人员经费12.4亿元，公用经费5亿元，专项经费35.6亿元；支出合计54.8亿元，其中：人员经费12.4亿元，公用经费6.3亿元，专项经费36.1亿元。专项收入和支出分别占总量的67.2%和65.9%（如下图所示），说明国家在发展农村经济、推动基础设施和基本公共服务建设、促进城乡统筹发展和提高农民生活水平等方面的资金支持力度不断加强。因此，精细化、科学化财政管理显得尤为重要。

从人员配备来看也缺位严重。虽然在苏木乡镇财政所标准化建设期间增加了人员配备，但截至撤并前，苏木乡镇财政所工作人员大多借调到县级部门或调离。调研还发现，部分苏木乡镇财政所甚至出现零常驻人员。人员不足直接影响苏木乡镇财政服务型职能的发挥。苏木乡镇一级人才晋升制度缺位、难以留住和吸引人才、缺乏有效的激励是导致人员流失的主要原因。

（二）“支出型”财政职能发挥不到位

“支出型”财政职能发挥离不开科

学的预算制度和科学严谨的会计核算制度。

缺乏科学有效的预算制度。从已公开的苏木乡镇预算来看，预算编制欠规范，编制水平有待提高。在预算编制中未能严格执行预算法等法律规范。预算编制细化程度也有待加强。大部分苏木乡镇预算仅反映基本收支情况，未将常态化项目支纳入预算，导致预决算差异率过大，有的乡镇预决算差异率高达135%。

缺乏科学严谨的会计核算制度。一是年度决算编制不够精准。从部分苏木乡镇披露的决算报表来看，决算数据未完整反映上级补助收支情况，仅对本级财政收支进行列示。此外，报表未完整反映基层收入情况，预决算均未将非税收入和政府债务纳入核算范围。二是部分苏木乡镇在项目资金管理方面存在盲区。例如固定资产管理仅停留在资产年度统计报表上，账面处理未按会计工作规范进行。

（三）“核算型”财政职能发挥不到位

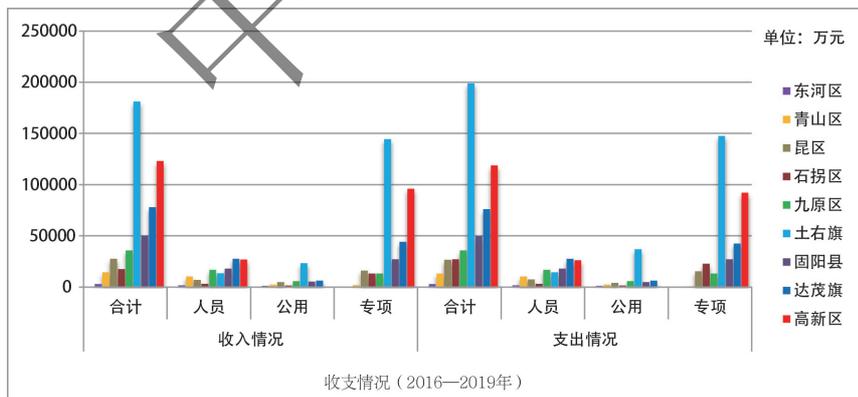
“核算型”财政职能发挥受限主要体现在三个方面。一是苏木乡镇政府

机关财务核算模式各异。有的是财政所做账，有的是经管站做账。在日常核算中将同一主体的会计核算分成两部分，财政所负责行政村人员经费统发，经管站负责公用等其他经费的核算。二是缺乏稳定的专业队伍，人员不足导致苏木乡镇财政资金监管职能弱化、监管缺位。例如在精准扶贫过程中，对扶贫资金应该建立专账管理，资金的使用要按照程序进行公示公告。然而调研发现，一些苏木乡镇虽然对本级使用的资金进行了公示公告，但有个别苏木乡镇由于对村一级资金的公示公告工作缺乏科学有效的指导与监管，致使村级资金公示公告出现不规范现象。三是财政管理信息化建设有待加强。调研发现，在国库集中收付管理模式下，苏木乡镇职能部门需要到县财政局办理业务，对于偏远的苏木乡镇来说，徒增交通费用，工作效率也不高。

新形势下构建苏木乡镇财政管理体系的建议

（一）构建苏木乡镇财政管理制度

一是构建预决算制度。首先，要加强预算制度方面的建设。在预算编制阶段，要明确预算编制方法，结合各苏木乡镇实际逐步实现零基预算，在过渡阶段可以考虑以弹性预算方法辅助预算编制。根据预算法要求，建立与中长期规划相衔接的中期预算框架。在预算执行阶段，实行预算执行计划管理，严格控制乡镇预算执行偏差问题，增强预算约束力。建立预算管理监督机制和预算绩效管理评价体系，发挥各方监督作用，推进绩效评



包头市各旗县区苏木乡镇财政2016—2019年收支对比图

价的有效开展。其次，要加强决算制度方面的建设。一方面，要健全苏木乡镇部门决算工作机制。苏木乡镇应当提高重视程度，选派专业人员按照要求编制部门决算报表，做到数据真实准确、内容完整，账证一致、账实一致、账表一致、表表一致。另一方面，要加强县级财政对苏木乡镇部门决算工作的领导，组织和指导苏木乡镇部门编报决算报表，确保报送数据资料真实、完整、准确，提高部门决算数据的分析利用质量。

二是构建内部控制制度。首先，要深刻认识现阶段加强内部控制的重要意义。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，从源头上避免财政政策制定和资金分配过程中的行政风险、法律风险与廉政风险等。其次，要推进内部控制制度体系建设。认真梳理预算编制、预算执行等财政业务重点领域和主要流程，抓住重要环节和控制节点，综合运用不相容岗位（职责）分离控制、授权控制、归口管理、流程控制、信息系统管理控制等方法进行有效防控。

三是构建人员激励制度。要保障苏木乡镇财政财务管理的高效开展，需要有专业化的人员队伍作为支撑。从基层现实情况来看，职称评聘瓶颈等现实问题未得到有效解决，影响专业人员积极性。因此，应建立人才引进制度和配套的激励措施，吸引基层建设所需相关人才，并能够留住人才，保证基层包括财政、财务管理

在内的各项工作顺利开展。

（二）合理划分财政事权与支出责任

2016年，国务院出台了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，对财政事权和支出责任的划分给予了总体指导，从苏木乡镇财政层面，要做到以下几点：

一是要严格按照财政事权与支出责任相匹配的原则，合理划分县乡政府财政事权和支出责任，建立财政事权、支出责任与收入规模相匹配的财政体制，适度上移旗县区级支出责任，体现对苏木乡镇的政策倾斜。二是对县乡共同事权的支出责任，要根据县乡政府的基本财力情况合理划分支出事权，财力情况好的承担比例多一些，财力情况差的承担比例少一些。三是旗县区级政府要定期对辖区内各乡镇的情况进行调查，坚持统筹兼顾的原则，合理确定县乡财政之间分配关系，加大对基础差、底子薄、地处偏远、交通不便等苏木乡镇的扶持力度，奖励发展好、进步快的苏木乡镇。

（三）建立集中收付核算体系

苏木乡镇财政所撤并后，相关职能很可能转变为苏木乡镇政府的出纳，加强苏木乡镇财政管理的最有效途径就是建立集中收付核算系统，加强财政资金监控管理。国库集中支付经过二十多年的发展，在我国财政管理体系中的基础地位已经确立，“乡财县管”模式下苏木乡镇国库集中支付就是要完善苏木乡镇专项资金运行机制，彻底清理整顿各类财政专户，将苏木乡镇专项资金统一纳入集中支付管理，真正实现所有财政性资金都纳

入集中支付范围。推进和改善“乡财县管”下的国库集中支付，可以解决财政管理中出现的冲突与困难，规范支出行为，推动苏木乡镇国库集中支付改革日益完善。

（四）提升财政资金管理水平

新形势对财政资金管理水平，尤其是直达资金的监控管理提出了新要求。因此，需要不断创新和发展，解决苏木乡镇财政会计工作中存在的问题，强化其工作职能，提高服务质量。在短期内，建议通过引入第三方代理记账模式改变目前资金核算欠规范现状。代理记账单位对税收和财会制度、法规有更多的了解，可以解决基层财政、财务管理人员专业性不强、流动性大等问题。同时，要注重专业人才的培养，通过继续教育等方式提升现有财政、财务管理人员的专业素质和业务能力；要建立完善激励机制，强化对基层财政、财会人员的激励，建设一支稳定性高、专业性强的财政、财务管理人才队伍，切实提升财政、财务管理的效率和质量。

（五）加快苏木乡镇、村级财务管理信息化建设进程

通过信息化实现远程报账，提升苏木乡镇职能部门和县级财政进行账务核算、苏木乡镇管理村级财务的效率，降低成本，短期内也能够弥补基层财务核算人员专业技能不强的缺陷。要特别重视信息系统软件应用操作培训，以适应国库集中支付制度改革的深入推进。□

（作者单位：内蒙古自治区包头市财政局）

责任编辑 张小莉