

乡镇财政管理改革路径探析

——以南通通州为例

薛金萍/南京大学经济学院

乡镇财政处于我国五级财政体系的末端，是整个财政体系运行的基础，也是保障基层各项社会事业正常运转的强力支撑。自财政体制改革以来，我国乡镇财政财务管理体系逐步规范，乡镇总财力实现大幅度增长，财政保障能力得到大幅度提升，为经济社会发展作出了重要贡献。本文以江苏省南通市通州区为例，分析乡镇财政管理中存在的问题及对策建议。

现状

目前，南通市通州区共有乡镇财政所 15 个。从财力状况看，“十三五”以来通州区乡镇财政收入增长整体放缓，乡镇实际可用财力不高；从管理体制看，通州乡镇财政所以区级财政部门管理为主，区级财政部门对乡镇（街道）财政干部的任免、录用、调配等实行直接管理；从人员结构看，通州区乡镇财政所在编在岗人员年龄结构不合理，综合素质偏低，126 名在岗人员中，50 岁以上 46 人，40~49 岁 56 人，40 岁以下 24 人；高级职称只有 4 人，中级职称 41 人，初级职称 81 人。

问题

收入增长整体放缓。多数乡镇靠仅有的几家重点税源企业维持，尚未形成新的税收增长点。同时，城市转型升级导致很多乡镇企业被拆，固定税源减少，通过转型升级发展起来的服务业等第三产业要真正形成固定税收规模，至少需要 3~5 年过渡期，这也会让乡镇财政收入与支出之间存在不同程度的缺口。据统计，通州区 15 个乡镇（区、园），有 13 个存在负债，所欠债务主要为银行贷款，新增财力可能会被叠加的债务所抵消。

实际可用财力不高。由于乡镇财政财权较小，事权较大，事权、财权不相匹配，导致乡镇财政运转压力较大。近年来，随着城乡一体化进程，越来越多的农民变成城市居民，为了实现同等待遇，区政府想方设法加大资金投入，资金缺口只能由乡镇承担，导致乡镇收入的增长跟不上支出增长的步伐，收入与支出之间每年都有缺口。

预算执行缺乏刚性。目前，通州区乡镇的四大服务中心是由原来的“七站八所”合并而成，公用经费定额较低，现行的预算编制也不可能完全根据部门的工作任务和财力进行计算；此外，服务中心缺少业务水平较高的专职会计，大多数仍以“基期+增长”的传统方式进行部门预算编制，造成乡镇部门预算难以编准编实。

管理水平有待提高。目前，通州区 13 个财政所（不含封闭运行的局新区和锡通园区）核定编制 129 人，实有编制 105 人，缺编 24 人，所均 8 人，表面上达到了全省 7.57 人的平均标准，但因有部分占用乡镇财政所编制的人员借调在区财政局工作，还有因病不能正常上班、年龄老化不能适应现代化办公要求的人员等，实际工作人员偏少。此外，通州区乡镇财政所由区级财政部门管理为主，这种管理模式虽然在干部招录、交流使用、业务管理等方面能够享有较大的话语权，但也存在弊端，比如直接导致乡镇财政干部上升通道狭窄。

建议

规范地方融资行为，加强乡镇政府性债务管理。适度举债搞建设，可以促进乡镇经济社会发展，但还应充分考虑自身财力。面对乡镇发展中大量的资金需求，应按照“多元融资、讲求效益、优化结构、防范风险”的思路，建立规范的地方举债融资机制，努力使乡镇政府性债务走上良性循环、健康发展的轨道。要通过对乡镇政府资产负债状况和财力情况的评估，科学合理确定政府性债务规模，同时拓展政府融资渠道，不断优化负债结构，可以适当引导和充分利用民间资本来解决建设资金匮乏的问题。要严格按照中央和省、市出台的加强地方政府性债务管理的相关规定，进一步完善债务监管机制，区级财政部门要定期汇总乡镇债务情况，建立科学、高效的债务预警机制，严控新增债务，化解历史旧债，将乡镇政府性债务规模控制在预警指标允许的范围内，确保资金链安全顺畅。

明确区镇支出责任，缓解乡镇财政收支压力。根据江苏省财政厅《关于建立乡镇基本财力保障机制的指导意见》精神，鼓励区级财力向乡镇下倾，科学测算区级与乡镇的财力分成比例，按照财权与事权相匹配的要求，提高乡镇财政留成比例，使乡镇获得与事权对等的可支配财力。建立完备的“正面”清单制度，形成乡镇统一的支出口径和支付模式。在合理划分区镇两级支出责任的基础上，要严格按照有关政策足额安排乡镇基本财力保障资金，并将保障范围内的财力全部下划到乡镇管理使用，不得留有硬缺口，并通过调整财政管理体制的形式加以固定。建立县乡财政管理体制由上一级财政部门管理监督制度，区对乡镇财政的管理体制需报上一级主管财政机关审定。

提高预算编制水平，增强预算执行刚性约束。建议在认真收集统计乡镇单位人员、资产等信息资料，准确把握乡镇各单位预算状况的基础上，由区级政府统一代编（编制）乡镇（街道）财政预算，经人代会批准后，不得随意调整。进一步强化单位预算执行意识，增强预算执行的严肃性和有效性，加快建立预算编制、执行、监督相分离的机制，做到各个环节相互衔接、相互制约。对预算单位支出情况进行深入综合分析，增强预算执行分析的针对性，预算支出的增减，要按照规定程序办理。进一步加快国库集中支付制度改革，所有乡镇财政资金通过国库单一账户体系运行，充分利用现代技术手段，建立以预算编制、国库集中收付为核心的乡镇财政管理综合信息系统。积极推进乡镇公务卡制度改革，逐步用公务卡代替现金消费。此外，加强与国地税部门的沟通联系，实现财政对税收的实时监控，维护财政收入真实性。

加强基层财政建设，促进乡镇财政可持续发展。树立全区财政一盘棋的思想，打通区级财政机关与乡镇财政所人员的流通通道，积极推行竞争上岗，让能者上、平者让、庸者下，采取有效措施从一定程度上消除区级财政干部不愿到乡镇去，乡镇财政干部却想到区里来的现象。鼓励年轻干部到乡镇财政所工作，对表现突出的乡镇财政所年轻干部要优先提拔使用。进一步理顺、明确乡镇财政工作职能，根据工作职责，科学设置岗位，合理配置乡镇财政干部编制，分期分批招录乡镇财政干部，开阔选人用人视野，采取多种途径及时为基层补充新鲜血液，有效改善基层财政干部队伍结构，逐步解决基层财政干部队伍年龄结构老化和人手不足问题。要从根本上打通乡镇财政干部的上升通道，除了通过推荐外出任职、优先提拔乡镇财政所所长等方式外，建议与有关部门沟通，对符合条件的乡镇财政所实行副科级建制，进一步打破乡镇财政干部的上升瓶颈。