# 乡镇财政体制创新与财政解困研究

来源：网络 作者：紫芸轻舞 更新时间：2024-06-13

*\" 最近，就乡镇一级财政是否有存在的必要这一议题，财政界、学术界有很多专家学者发表了高见。的确，现行乡镇财政体制的弊端和财政困难问题越来越受到社会的关注，这一问题如不解决容易演变成为影响政局稳定的重要因素。但我们认为，以我国幅员辽阔和正处于...*

\" 最近，就乡镇一级财政是否有存在的必要这一议题，财政界、学术界有很多专家学者发表了高见。的确，现行乡镇财政体制的弊端和财政困难问题越来越受到社会的关注，这一问题如不解决容易演变成为影响政局稳定的重要因素。但我们认为，以我国幅员辽阔和正处于改革发展关键阶段的实际，五级财政体系在相当长的时期内应保持稳定。对其中比较突出的乡镇财政问题，只能从问题产生的原因着手，寻求管理体制调整与创新的思路。本文拟结合黄冈市部分乡镇的实际，通过分析现状，剖析原因，提出相应的对策建议。

一、现行乡镇财政体制的主要弊端

同全国、全省财政体制改革的步伐相一致，黄冈市乡镇一级财政机构的设置始于1983年，经过财税分设和撤区建乡（镇）后，乡镇财政于1987年开始打破统收统支的格局而形成雏形。十几年来，乡镇财政体制经风历雨，大体有三个阶段的重要变化：1998—1990年，随着乡镇政权的完善，乡镇财政实行了“核定收支、比例分成”的分灶吃饭管理体制；1991—1993年，对分灶吃饭体制进行完善，实行的是“核定收支基数，收支包干，递增上交或定额补贴，短收超收自理”的管理体制；1994年以后，各地按照分税制财政体制改革的要求，开始实行“划分税种、核定收支、增收分成、短收自补”的管理体制。这一体制实际上是一种包干体制和分税制并存的“双轨制”。尽管在执行过程中，各县市根据经济发展进行了一些调整，但其实质仍体现在两个方面：

二是对税费种类进行划分，确定乡镇收入范围。英山县明确乡镇财政包干收入的范围包括：乡镇范围内的国税、地税部门征收的工商各税（不含中央和省级收入）和财政部门征收的农业税（正税部分）、农业特产税。在乡镇的县直国有企业所得税、特产税、耕地占用税、契税、农村教育费附加、国资非转经收入，不进入乡镇收入基数和参与分成，但纳入年终目标考核。武穴市明确乡镇收入范围包括：乡镇级企业所得税、营业税、个人所得税、房产税、土地增值税、车船牌照使用税、屠宰税、农业税、农业特产税和契税；乡镇与中央的共享收入，即增值税的25%；乡镇与省、市的共享收入，即城镇土地使用税的30%、耕地占用税的55%，印花税的80%，城市维护建设税的90%；资源税的50%。

总的来看，现行乡镇财政管理体制打破了原来苦乐不均、鞭打快牛和县市财政包揽过多的格局。乡镇财政也逐步成为一级实体，较好地调动了乡镇发展生产、组织收入、管理支出和自求平衡的积极性，为基层政权建设和社会进步发展起到了重要保障作用。但是，乡镇财政毕竟诞生时间不长，独立性差，现行体制受到诸多因素的制约，很不完善，突出表现为“四个不对称”：

表一：部分乡镇2024年上划、上解收入情况统计表 单位:万元

2、与财权、事权相统一的基本原则不对称，乡镇财政处处被动。乡镇政府作为最基层的政权机构，理应具备相应的财权、事权和人权。但事实上，乡镇现有的财权、事权和人权与政权要求极不对称。从财权上讲，可供使用和统筹调剂的财力极为有限，收入政策和支出标准全都是上面说了算，收入定死了基数，支出范围仍与旧体制基本相同，在财政收入增长速度年年人为高速增长的情况下，乡镇不仅难以享受超收分成的好处，相反要为完成收入计划以包干基数弥补缺口。不仅如此，多数县市对乡镇的财政体制一定三年，三年之间不管发生多大的收支变化，包干基数都不能改变，其结果只能是苦了乡镇。从事权上讲，“上面一口针，下面千条线”，乡镇所承担的行政管理和社会服务的事务一应俱全，尤其是基础教育、计划生育、社会治安、防汛抗旱、卫生医疗、街道建设和生产发展等，都需要去组织落实。从人权上讲，乡镇的绝大多数部门都是县市直部门的垂直与延伸，乡镇既管不到人员增减调配，又管不到收费纳税，却要负责其支出上解。这样的行政管理体制，使乡镇财政对多数部门的预算外收入难以干预，对税务部门完成征管任务难以协调。在“三权”分离的情况下，乡镇政府行使职能很大程度上依赖于县市一级的决策和调控，乡镇财政实质上也成为县市财政的附属物，处处被动应付，其基本职能难以发挥。

3、与“分灶吃饭”的基本属性不对称，乡镇国库形同虚设。乡镇国库作为最基层的一级国库，是与分灶吃饭的财政管理体制相匹配的。据统计，黄冈市88%的乡镇建立了国库经收（代理）处，并基本建立了核算网络，能够办理财政收入解纳和预算拨款业务。但在调查中我们发现，乡镇国库运行存在两大突出问题：一是建而不用。如浠水县的一些乡镇解缴财政收入直接与县级国库打交道，乡镇国库名存实亡。二是运行不规范。一些乡镇国库在科目设置、帐户管理、收入汇缴和资金拨付上不符合政策要求，会计核算质量低下，不仅不能协助征收机关组织各种财政收入，监督提高收入运行质量，\" 及时编报县市国库规定的各种表格，相反为了完成任务、体现政绩，不惜造假“空转”，丧失了应有的职能作用。

4、与“一级财政”的基本职能不对称，统筹调控和监督管理职能弱化。乡镇财政作为一级财政，理应保持预算收入的完整性和预算支出的规范性，但由于行政体制和财政体制的“半拉子”状态，造成乡镇财政职能缺位和或弱化。具体表现为“四难”：对预算内外收入难统管，对部门利益难调控，对部门行为难监督，对违法违纪行为难处理。一方面，工商、城建、土地等许多非乡镇预算单位，本是乡镇预算外收入的大户，但因为是垂直管理部门，乡镇财政无法监管。即使一些乡镇推行了“零户统管”，也难以改变这种部门分割的局面。据蕲春县某乡镇调查，从乡镇企业、村组和农户的负担中，测算到预算外资金总量相当于预算内收入的2倍，但实际上反映到乡镇财政帐面上的，仅占50%左右，显然绝大部分预算外资金通过垂直部门流向了上面。特别值得注意的是，乡镇经济状况越差，预算外收入越大，而这一部分收入又大都不能为乡镇所用（见表二）。另一方面，多数乡镇对《预算法》执行不严，人大监督流于形式。有的乡镇党政领导为了应对上级检查和建设“政绩工程”，经常临时增加预算支出或举借债务，财政部门对这类增支项目应接不暇；有的乡镇党政机关在财政供给不足的情况下，带头违纪违规捞钱，如某乡镇2024年实现财政收入900万元，财政预算安排镇政府80万元，但该镇政府全年开支了335万元，其差额的255万元，多为摊派、违规收费和挪用专款所得，财政部门对这样的行为已司空见惯。

表二：部分乡镇2024年基金和预算外收入情况表 单位：万元

二、乡镇财政困难的表现与成因

目前乡镇财政困难简直到了无以复加的地步，“中央财政蒸蒸日上，省级财政喜气洋洋，地县财政勉勉强强，乡镇财政哭爹喊娘。”这一民谣比较准确地反映了乡镇财政的困境。

㈠、乡镇财政困难的主要表现

表三：部分乡镇2024年财政供给和收支平衡情况表 单位：人，万元

表四：部分乡镇财政2024年负债余额统计表 单位：万元

4、发展功能异常脆弱。要吃饭就没有钱搞建设，要建设就只能让工资欠帐。由于保工资、保运转困难，乡镇财政无力安排基础设施建设和企业发展投入，无力支持生产、经营和流通条件条件的改善，无力提高农业生产抵御自然灾害的能力。近几年部分乡镇虽然搞了一些交通、城建等基础建设项目，也搞了一些多种经营基地和农业综合开发项目，但主要靠集资，靠借债，靠向上争取专款。调查中我们发现，绝大多数乡镇预算支出中，基本建设、企业挖潜改造、支援农业生产、农业综合开发等科目都是空白。

㈡、乡镇财政困难的因由分析

1、经济发展步伐趋缓。近两年来，由于省市县各级财政对农业生产、扶贫开发和企业解困的支持力度有减弱之势，乡镇经济发展遇到了许多困难。一是乡镇企业发展陷入困境。由于资金、设备、技术、信息、管理和市场等方面的原因，一些企业昙花一现，在激烈的市场竞争中倒下；一些企业进入“二次创业”但尘埃未定，生机不旺；一些企业未能适应形势发展进行必要的改制改组，经济效益较差，财税贡献率较低。二是农业经济结构调整进展缓慢。由于土地流转困难，农民科技素质仍然较低，市场观念尚未完全树立，因此资本营运较少进入农业领域。许多地方种养结构趋同现象严重，专业化生产和规模化经营难以开展，农副产品卖难的问题仍然严重存在。罗田、英山等县茶叶、板栗、蚕桑生产尽管形成了产业，但产业化链条延伸不够，加工增效困难，税收增长速度较慢。三是由于税费环境仍不宽松，农民消费能力有限，需求不足，个体私营经济和第三产业虽有发展，但与沿海发达地区相比，其发展规模和速度都有很大的差距。

2、财政体制名不副实。基层反映，现行乡镇财政体制过于僵化，没有从实际出发顾及乡镇政权运转、社会稳定的最低保障水平。尤其是财权与事\" 权不相对应的矛盾，体制上划不断增加和转移支付严重不足的矛盾，进一步加大了乡镇财政平衡的难度。一些乡镇领导对有几个问题始终想不通：一是中央和县市一级集中财力过多，特别是县乡两级在收支基数的测算和上交比例的确定上，倾斜县本级较多，相关政策的制定也完全是县市占主动，认真听取乡镇意见较少，这在一定程度上挫伤了乡镇当家理财的积极性。二是既然要分灶吃饭，就应分清收入级次和税费征管权限，鼓励自谋发展，自负盈亏，自求平衡；就应该控制一些职能部门利益的膨胀，纠正将一些属于乡镇管理的权限上划的行为，改变财权在上、事权在下、财权制约事权、事权拖累财权的不正常现象。三是教师工资上划应与分灶分税结合起来，由县级财政统收统支，而不能是工资来源由乡镇负责，支出却上划，使乡镇预算内财政变成了“半边财政”。洗马镇现有公办教师450人，按现行体制，县财政包干的教师人头经费为229万元，教师工资上划至县财政统一发放后，划走的收入将远不止229万元，届时该镇财政困难将进一步加剧。

4、机构建制变动频繁。首先，乡镇党委、政府三年一换届，负责人变动频繁，许多乡镇甚至不到任期届满就发生人事变动，对经济发展缺乏总体规划和长远目标，对乡镇债务没有明确的化解措施和步骤。有的发展经济搞急功近利、竭泽而渔，有的热衷于搞“面子工程”，劳民伤财。有的乡镇领导人在思维方式和理财方法上既不能适应市场经济的要求，又不能发扬勤俭理财、艰苦奋斗的光荣传统，盲目冒进，什么样的钱都敢挪、敢收、敢摊、敢借、敢欠，特别是借贷较多而还贷责任不落实，投入大而产出少，造成乡镇债务象滚雪球一样越滚越大。其次，新一轮机构改革开始后，乡镇撤并的力度较大，黄冈市乡镇总数减少了三分之一，浠水县甚至减了二分之一，但由于精简分流干部难，闲置资产变现难，办公住宿用房紧张，多数乡镇遭遇到比撤并前更多、更具体的困难。

三、关于推进财政体制创新，实现乡镇财政解困与振兴的对策建议

乡镇财政困难问题，从现象上看属于经济的范畴，但因其引发基层政权不稳和其他许多社会矛盾，实际上已上升为政治问题。2024年7月15日，财政部长项怀诚在西安召开的财政工作座谈会上指出：县乡财政困难尽管是发展中遇到的困难，但不能掉以轻心。要把解决部分地区县、乡财政困难问题，作为“十五”时期财政支持经济结构调整、缩小地区差距的一项重要任务，予以高度重视并采取切实有效措施，进行综合治理。要通过调整和完善省以下财政体制，缩小县、乡之间财政收入差距，缓解贫困县、乡的财政困难。对此，我们认为，要解决乡镇财政困难问题，除了要狠抓财源建设、促进经济发展，必须结合农村税费改革和县乡机构改革的进行，大力推进乡镇财政体制和财政监督管理创新。

㈠、走出“乡镇财政可有可无”的误区，确立乡镇财政体制创新的思路。乡镇财政是我国五级财政管理体系中最基层的一级财政，对巩固基层政权、保证人民群众安居乐业具有十分重要的意义。那种认为“乡镇财政可有可无”的说法，将乡镇财政管理体制的缺陷归究于乡镇财政的建立，存在着极大的片面性，必须予以澄清。一级政府要有一级财政，一方水土要养活一方人。我们认为，对现行乡镇财政体制的弊端，要从有利于规范县乡财政分配关系，有利于调动各级政府理财的积极性，有利于为农村经济建设提供稳定的资金来源，有利于把乡镇财政建设成职能齐备的一级实体财政等角度出发，狠抓调整与创新，首先，要改变“双轨制”的运行方式，按照分灶吃饭、分级分税的原则，科学规范、易于操作的原则，倾斜弱者、兼顾县乡两级利益的原则，合理划分财权与事权，真正体现乡财乡理，乡事乡办，实行完整意义上的分税制财政管理体制；其次，要适应经济形势发展和政权体制变化，按照相对稳定和适时调整相结合的原则，体制期限与乡镇政府换届相一致的原则，实现乡镇财政管理责、权、利的统一，充分调动乡镇抓发展增收、抓改革节支的积极性与创造性。

㈡、正视“地方税层层分享”的问题，合理确定乡镇财政的当家税种，建立完善的地方税体系。要按照分灶、分税的原则，改变乡镇部分税收层层分享、层层集中的做法，建立相对独立和稳定的乡镇财政税收体系，把属于乡镇的收入以及有利于乡镇征管的税种作为乡镇财政的固定收入，使乡镇拥有自己的当家税种，以此激励乡镇从长计议、培植税源和自求平衡，提高保障乡镇事权支出需要的能力。我们建议，乡镇固定收入应包括农业税、农业特产税、契税和乡镇级企业所得税、营业税、个人所得税、房产税、土地增值税、车船牌照使用税、屠宰税等，对其他与中央和省市县共享税种，应尽量提高乡镇留用比例，原则上留用部分应在50%—80%。其他设置在乡镇的县级及县级以上的企业税收，乡镇也要分享一定的比例。可以想见，乡镇财政固定收入划定以后，农业特产税、屠宰税、土地增值税、耕地占用税和营业税、企业所得税等税种将成为乡镇财政收入的重要增长点，乡镇政府通过引导结构调整、推进资本营运，可以较好地建立起稳固的收入体系。

㈢、科学设计乡镇财政体制的体制模式，合理界定乡镇财权与事权，划分收支范围。乡镇财权与事权的划分，关系到中央和地方各级政府的利益调整，而且必须通过立法、司法、执法和行政等多种手段予以实施。我们认为，中央和省市县各级政府对乡镇应该享有的财权要予以充分保障，对乡镇应承担的事权予以明确划分，彻底解决乡镇责权利相背离的问题，将面向乡镇基层和适合乡镇管理的人、财、物权下放，真正做到乡人乡管、乡财乡理、乡事乡办，从根本上强化乡镇财政的基本职能，促进乡镇政权建设、经济发展与事业进步。在管理模式上，应根据因地制宜、灵活机动的原则，在划分税种、核定收支的基础上，对不同经济基础、不同发展水平的乡镇，分别实行定额上交、递增上交、定额补贴、递减补贴和自负盈亏的政策；在人事管理上，要打破部门利益至上、条块分割管理的格局，对那些本该由乡镇政府管理的部门，要全方位下放机构、人事管理权，使乡镇真正成为一级实体政府；在预算管理上，要保持财政资金的完整性，坚决将各单位的预算外资金全额纳入乡镇财政综合预算，统筹分配，规范管理；在支出范围上，要根据乡镇财政承担的社会管理、公共服务和\" 收入征管、宏观调控等方面的职能，重点保证乡镇干部教师工资和行政、政法、文化、卫生、农林水及其他各项事业支出，以及与乡镇事权相关的公共基础设施建设和维护支出。对基础教育和一些跨乡镇的基础建设项目，则应作为乡镇财政和县以上各级财政共同负担的范围。

㈣、着力转换理财观念，推进支出结构调整，逐步建立乡镇公共财政框架。一是要按照一级财政、一级预算的要求，统筹政府财力，建立独立完整的乡镇财政预算体系，把土地、城建、治安、计划生育等各个部门取得的罚没收入和行政性收费全额纳入财政管理。二是要树立集约理财的观念，全面推行部门预算、政府采购制度和国库集中收付制度改革。通过规范部门预算、政府采购预算和社会保障预算的编制程序，细化编制内容，接受人大监督，实行财会集中核算，使财政预算分配趋于透明，政府消费行为趋于规范，资金运行限定在国库单一帐户这个唯一渠道。三是要按照小政府、大社会和队伍精干、服务优质的要求，结合机构改革，大力压缩财政供给编制，保持在相当长的时期内乡镇党政机关及下属部门人员编制总数的稳定，从而节减人头经费和行政管理经费。四是要根据公共财政的基本职能，大力调整乡镇财政的供给范围和支出结构，在保证工资发放和政府机器运转的前提下，逐步增加对公益性基础设施建设、社会化服务体系建设、社会保障和农业、教育、科技等方面的投入，优化经济发展环境。 同时，要逐步创造条件，将应由社会和市场承担投入责任的非公益性事业单位，剥离出财政供给的范围。

㈤、按照精兵简政、减负增效的原则，推进农村各项改革，为乡镇财政体制的健康运行创造条件。一是要巩固乡镇机构改革的成果，大力裁减财政供给人员，推进人事管理体制改革。重点是通过撤并乡镇党委、政府的内设机构，下放“七站八所”以及垂直部门的管理权限，归并相近相关职能，实现机构总数和财政供给人数的同步减少；通过加大中小学校结构布局调整的力度，严格教师资格管理，确定合理的师生比例，减少教辅人员和后勤服务人员。今后，乡镇增加财政供给人员，应在不超过编制总数的前提下，实行逢进必考、公开选拔，以此实现对财政供给人员数量和质量的源头控制。二是要大力推进财税征管体制改革，优化征管秩序。我们建议，针对目前财税机构分设存在的一些矛盾和问题，应推行乡镇财政、地税机构“统一领导、合署办公、分别管理”的征管模式，以加强乡镇财政与税务部门之间的工作协调，优化财税部门依法征管的环境，进一步降低征管成本，提高征管效益。三是要大力推进社会保障制度改革，逐步把乡镇干部、企业职工和广大农民纳入社会保障的范畴，妥善解决好乡镇干部、企业职工的医疗保险、失业救济、退休工资发放和最低生活水平保障的问题。

㈥、按照区分来源、分别负担的要求，合理化解乡村两级债务，规避乡镇财政风险。乡村两级债务是目前困扰乡镇财政运行的一个核心问题，特别是在加大治乱减负力度和即将推行农村税费改革的背景下，乡镇债务的化解更加迫切，也更加困难。如果化债消肿工作没有做好，就会进一步扩大债务规模，引发财政危机，造成恶性循环。我们认为，化解债务应从四个方面着手：一是要依据有关法律法规，全面核查清理债务，区分情况，落实偿债责任和途径，列出化债时间表，增强还债还贷的计划性和主动性。要发动干部集思广益，采取企业破产清算、受益对象承担、拍卖资产抵偿、清理“三角”关系、高息借贷挂息、安排专款归还、强制节支还债和呈请上级豁免等多种办法，分轻重缓急，以付息为主、还本为辅，逐年清偿债务，防止债务负担转化为财政短收和垫付风险，影响财政平衡和政权稳定。二是要正确处理农民减负与乡镇化债的矛盾，依法依规大力组织清收税费欠帐。要根据数额大小和农民实际承受能力，制订清欠计划，分期分批抓落实。三是乡镇党政主要领导政绩考核要把任期内化解债务情况作为一项重要内容，并进行严格的离任审计，防止乡镇政府或财政部门盲目举债和为企业、个人担保。四是要加强新借债务的管理，切实增强新建项目和受益单位的偿债意识，建立还贷准备金，完善责权利和借用还相统一的债务管理机制，确保不给乡镇财政增加新的债务负担。对政府举债建设的公益性项目，也要落实项目资金和工程质量终身追究责任制，实行跟踪审计，发现违法违规违纪问题，要及时、坚决地追究责任。

㈦建立规范的转移支付制度，倾斜贫困乡镇，让农村休养生息。根据乡镇基础设施建设落后、扶贫攻坚任务较重、历年积存债务较多而且抗拒自然灾害能力较弱的实际，中央和地方各级政府应考虑加大对乡镇（尤其是贫困乡镇）转移支付的力度，在出台增资补贴政策时应对乡镇重点倾斜照顾。我们建议，中央在集中地方财力时应将乡镇一级排除在外，至少应通过转移支付将乡镇上划的两税全额返还经济欠发达的乡镇。在当前乡镇负债较重、运转困难的情况下，中央应考虑出台政策豁免乡镇因农村基金会兑现而举借的债务。县市本级财政也应以自给为目标，逐步削减乡镇的体制上交。对乡镇体制的调控，应通过科学合理地确定收支基数，着重解决乡镇之间的财力不均衡问题。同时，各级财政对乡镇的转移支付可引入奖惩机制和有偿使用机制，避免出现“会哭的孩子有奶吃”的不正常现象，以充分调动乡镇政府开源节流的积极性，消除乡镇对财政补贴的依赖性，增强乡镇财政自求平衡的能力。

㈧、真正建立乡镇一级国库，推行国库集中收付制度。一级财政，必须有一级国库。乡镇国库是乡镇财政独立运行和行使财权的必要条件，可以起到“聚财渠”的作用。因此，必须根据《预算法》和《国家金库管理条例》的规定，建立和完善乡镇国库，推行国库集中收付制度。财税部门收缴的各项税费款项必须及时足额缴入国库，严禁滞留、挪用和坐支。国库资金除用于拨付预算安排的支出，经由财会集中核算中心直达个人工资帐户或政府采购供应商、劳务提供者之外，不得用于其他任何方面的开支；要规范国库日常管理，理顺财税库之间的业务往来关系，准确办理库款的留成、报解、上划及结帐工作，保证乡镇财政资金安全、有效地运行。

㈨、进一步推进财政法制建设，强化预算约束和依法征管。一是要大力化解乡镇财政预算计划与征管部门收入任务之间的矛盾，强化依法征管，避免收入空转。通过建立财税联系会制度，合理测算和分解收入征管任务，落实收入目标责任制，确保收入目标与预算计划的一致性，避免年终因国税、地税部门短收而使财政决算虚列收支；通过建立工商各税、车船税、屠宰税和农业税、农业特产税等主体税源的分类台账，实行户籍化动态管理，全面掌握税源情况，增强征管工作的主动性；通过建立乡村两级税收征管网络和协税护税组织，加大稽查力度，有效遏制偷税、漏税、抗税、欠税和借税、垫税、挖税、转税等违法违规行为，防止收入流失和收入虚假。二是要处理好乡镇财力有限与党政领导投资决策行为随意的矛盾，加强预算约束和人大监督。在收支包干基数下达以后，财政部门要根据乡镇人大通过的年度预算严格管理收支，并将预算执行结果逐月公开，接受社会监督。对乡镇党政领导临时动议的支出项目，要报经人大审议并在机动财力或超收财力中安排，否则应不予办理，以确保收支平衡。三是要加强对行政事业单位的财务监控，进一步理顺财经秩序。在对各行政事业单位实行零户统管或财会集中核算之后，仍要防止单位设置小金库，隐匿收入，自收自支，逃避财政监管和审计监督。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找