

# 完善基层治理财政保障体系 助力财力薄弱乡镇乡村振兴

□ 孙建苗 戴逢辉 陈优芳 陈炎飞



## 一、浙江省基层治理财政保障体系建设的主要做法及成效

乡村振兴，治理有效是基础。为贯彻党的十九大精神，积极实施乡村振兴战略，近年来，浙江省财政厅高度重视完善基层治理财政保障体系，切实增强基层治理财政保障能力。然而，财力薄弱乡镇有可能会成为制约乡村振兴战略向纵深推进的短板。因此，当前亟需进一步完善财力薄弱乡村的基层治理财政保障体系，助力浙江省乡村振兴突破瓶颈，实现质的飞跃。

(一)不断完善县乡财政管理体制。近年来，浙江省各级财政部门认真贯彻落实《预算法》和省委、省政府有关加强乡镇财政建设的文件要求，根据乡镇经济发展水平、税源基础、财政收支等因素，不断完善县对乡镇财政管理体制和管理方式，合理划分县乡财政事权和支出责任，建立财政事权和支出责任相适应的乡镇财政管理体制。一是对经济情况较好的乡镇，实行“划分收支、核定基数、超收分成、欠收赔补”的“乡财乡管”财政体制；二是对经济情况一般的乡镇，在保障乡镇机关正常运行的基础上，逐步形成“既积极稳妥、又适应发展需要”的乡镇财政运行体制；三是对经济情况比较薄弱的乡镇，作为一般预算单位管理，实行“乡财县管”的财政体制。

由于管理体制的不断优化，乡镇一级的财政自主权日益扩大，乡镇政府的理财积极性显著提高。据 2017 年度全省乡镇财政基本信息资料显示，纳入全省(不含宁波，下同)乡镇财政基本信息编报的 1019 个乡镇，2017 年度一般公共预算收入 1076.98 亿元，较上年增长 15.96%，乡均一般公共预算收入达到 1.06 亿元，首次突破 1 亿元，较上年增长 15.5%。

(二)深化改革助推乡镇经济发展。按照乡村振兴、产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总体要求，省财政厅以农村综合改革试点建设为抓手，全力助推乡镇经济发展，推动乡村全面振兴和基层治理改革。仅 2018 年，省级财政安排 220 亿元用于实施全省乡村振兴战略，带动市县投入 579 亿元，引导社会资金 636 亿元。这些资金的投入极大地推动了乡镇经济

发展和村级集体经济壮大,促进了农村公共基础设施建设、人居环境和生产生活条件的改善。

以一事一议财政奖补工作和农村综合改革试点建设为例,2013年至2017年,全省各级财政累计投入一事一议财政奖补资金146亿元,带动村级自筹投入72亿元,实施奖补项目29341个,基本覆盖了全省所有行政村,建成了一大批村内道路、村庄污水治理、小型农田水利设施等“村内户外”的公益事业项目。2016年起,全省先后有46个县(市、区)开展美丽乡村试点工作,积极发展多层次、多渠道、多形式的农村新业态,促进乡村旅游业发展,壮大村级集体经济,实现美丽乡村向美丽经济的转型,把生态资源优势转化为经济发展优势。

(三)加大对基层组织建设的保障力度。2017、2018两年,共安排落实村主职干部基本报酬补助、村级组织运转补助、村级便民服务中心运转补助、社区党组织服务群众补助、扶持集体经济薄弱发展资金等基层组织建设相关资金32.8亿元。2018年起,根据省委、省政府关于推动全面从严治党延伸至城市基层、巩固党在城市执政基础、加强城市社区工作的要求,新增社区工作经费8773万元。2019年,为推动各地规范提升村级组织活动场所(党群服务中心)建设,省财政安排转移支付资金1.49亿元,支持村级活动场所的新建、改建工作。

(四)持续推进乡镇财政职能作用发挥。一是在省、市、县、乡四个层面全都设立了乡镇财政管理机构。全省1019家乡镇财政所(局、办)平均工作人员4.4人。二是建立健全了对乡镇所有财政性资金进行就地就近监管的工作机

制。2013年以来每年开展全省乡镇财政资金就地就近监管工作专项核查,通过核查督促各地强化资金监管工作力量、提高资金监管工作效率、加强资金监管工作结果应用。三是强化对基层财政干部业务培训。推行两个“五年轮训计划”,省、市、县级每年分别举办各类乡镇财政管理人员培训班,促进全省乡镇财政干部队伍专业素质的全面提高。四是稳步提升乡镇公共财政服务平台运行效率。通过将涉农补贴和民生补助资金纳入乡镇公共财政服务平台管理,做好就地就近监管财政资金工作,同时方便老百姓对相关补助发放信息的查询。截至目前,全省纳入乡镇财政管理统计范围的74个县(市、区)全部建设运行了乡镇公共财政服务平台,且平台信息全部纳入到浙江政务服务网。“一个门进、一个平台办事、一卡通使用”的“一站式”乡镇公共财政服务模式已逐步形成。乡镇财政管理工作基础逐渐夯实,乡镇财政职能基本得到发挥,较好促进了基层治理各项事业的发展。

## 二、制约乡村振兴战略纵深推进的短板

浙江省不少乡镇以山地丘陵为主,地理环境闭塞,经济发展缓慢,这些财力薄弱乡镇成为制约乡村振兴战略纵深推进的短板。

(一)乡镇财力不平衡。一是差异悬殊的自然禀赋、非均衡的人力资源分布等因素,造成乡镇财力差异悬殊。2017年全省1019个乡镇中,收入100万元以下的乡镇有112个,占比达11%。以温州、金华、衢州、丽水四市553个乡镇为例,一般公共预算收入不足300万元的乡镇共有271个,占四市全部乡镇比例的49%,占全省收入不足300万元乡镇比例的82.4%。依靠县级财政“输血”

的“乡镇吃饭财政”现象依然比较突出。二是乡镇招商引资缺乏竞争力。培植财源,推动乡镇产业发展是增强乡镇造血能力的重要途径。除了一些中心镇或者开发区所在镇外,大多数山区乡镇工业平台建设滞后,配套设施不健全,交通不便,招商引资缺乏竞争力,即使吸引一些“小、微、散”的企业入驻乡镇,其产生的税收甚至无法弥补招商引资成本。三是乡镇无法分享园区建设成果。对于管辖县市级产业园区的乡镇而言,园区内的纳税大户税收计入县本级税收,并不纳入镇本级征收范围,乡镇无法分享园区的建设成果;同时,县市级产业园区建成之后,园区内的政策优惠对周边乡镇企业会产生一定的虹吸效应,促使乡镇企业向园区集中,造成乡镇税源流失。四是乡镇财源不断萎缩。随着生态治理和结构性改革向纵深发展,乡镇中高污染、低能效的企业关停并转,导致乡镇财政税收分成大幅下降。

(二)乡镇财力与事权不匹配现象突出。一是项目支出负担重。基层治理的现代化要求各级政府加大对民生项目的建设力度,新农村建设、水利建设、小城镇综合整治、“五水共治”“四边三化”“三改一拆”等政府重点项目的资金投入力度不断加大,而上级部门在下达项目资金的同时往往要求乡镇政府根据项目资金的10%~20%进行配套,配套资金压力远远超出财力可能。二是乡镇财政保运转压力大。随着基层治理模式的不断创新,各类新增人员经费保障增多。如当前在乡村和社区实行网格“一长三员”工作制,龙游县“一长三员”的人员经费共需安排财政资金约7000万元,而2018年龙游县相关经费支出仅为730万元,远远超过县乡的统筹安排能力。同时,编外人员以及部门派驻

人员挤占乡镇公用经费现象比较普遍，影响到乡镇的正常运转。三是县乡事权与支出责任划分不清导致乡镇财政保障范围扩大，财力薄弱乡镇财政负担沉重。

(三)财力薄弱乡镇财政职能作用受到严重制约。由于部分乡镇特别是财力薄弱乡镇主要领导对乡镇财政重视不够，导致乡镇财政管理工作依旧没有摆脱乡镇财务的角色，乡镇财政机构人员“不敢管、无权管”的现象依然不同程度的存在。特别是在本次政府机构改革中，不少地方甚至撤销了乡镇财政机构，严重制约了乡镇财政职能发挥。

(四)村级债务仍然比较突出。一是总体债务负担较重，区域分布不平衡。由于举债谋发展、举债为公益事业以及历史遗留等原因，村级债务包袱较重。二是村级债务涉及面较广，且呈逐年增加趋势。三是负债构成复杂，付息压力较大。

### 三、助力财力薄弱乡镇乡村振兴的思路

提高财力薄弱乡镇基层治理能力是乡村振兴的突破口，浙江省基层治理体系建设应着力向财力薄弱乡镇倾斜，切实增强这些乡镇的自我造血能力和治理能力，实现乡村的全面振兴。

(一)大力培植乡镇财源，增强财力薄弱乡镇财政自主权。一是引导激励财力薄弱乡镇深入贯彻落实“绿水青山就是金山银山”的战略指导思想。把握时机、抢抓机遇，大力推进生态农业、生态服务业、生态旅游发展。加快推进农业产业化，夯实基础财源，培育壮大加工型、流动性企业，提高农产品的商品附加值，提高农业对财政收入贡献率。二是加大招商选资力度，建设新兴财源。全力优化经济发展环境，尽快建立多种经济成分、多种经营方式竞争发展的经济格局，

实现财政收入又好又快的增长。三是积极探索创新乡镇财政奖励办法。实行社会化征收奖励和专项奖励，建立健全税收收入激励奖补政策，对乡镇新引进的主导产业、新兴产业、高新技术产业、商贸业、总部经济、楼宇经济、特色产业以及“小升规”等企业的新增税收实行返还奖励，突出对乡镇发展经济的导向和激励作用。四是探索开展经济强县、强镇、国有企业与财力薄弱乡镇的“一对一”帮扶。开展多种形式的资源要素综合利用，由省委、省政府统一组织安排一批帮扶项目，派出一批干部人才，落实一批专项资金，定向提供一批培训就业岗位，建立“项目+资本+人才”的机制，实现资源要素开发利用价值最大化。

(二)进一步完善乡镇财政体制，厘清乡镇事权与支出责任。一是制定乡镇事权与支出责任清单。由省委、省政府牵头组织研究乡镇级政府与上级政府间的事权划分，统一梳理分散在有关文件、规章中的乡镇级政府与上级政府间事权与支出责任。二是省级层面通过制度安排，强化财力薄弱乡镇财力保障。省对县一般性转移支付的补助资金，明确按一定比例切块补助给财力薄弱乡镇，同时加强对切块资金绩效考核，确保资金使用绩效。三是探索推广县级财政对乡镇的生态补偿机制。在目前确定的县乡财政体制的基础上，在县域内建立生态补偿机制，对生态保护得力的财力薄弱乡镇由县级财政实行补偿奖励，补偿资金由乡镇财政自主管理使用，支持乡镇发展乡村旅游、民宿、康养、农家乐等特色经济，激励财力薄弱乡镇有效地将资源优势转化为经济优势，减轻基层治理财政保障压力。四是明确不得随意要求乡镇配套非乡镇事权资金。对县级以上政府及其部门安排的基础设施建设和其他民

生建设项目，属于县级以上政府事权的，应足额安排资金，不得要求乡镇安排项目配套资金。

(三)乡村振兴战略投资基金向财政收入薄弱乡镇倾斜。省级层面要积极推进乡村振兴战略基金合理运营，重点向薄弱乡镇倾斜，引导和撬动更多社会资本投向薄弱乡镇，促进薄弱乡镇经济社会发展，增强薄弱乡镇财力，增加其基层治理财政保障水平和能力。

(四)切实发挥乡镇财政职能作用。在当前实施乡镇振兴战略、全面推进基层治理现代化的进程中，乡镇必须按照《预算法》要求，实行“一级政府、一级财政”，乡镇财政职能只能加强，不能削弱。在此基础上要切实增强乡镇财政依法理财意识，落实乡、镇长管理财政的主体责任，使乡镇财政真正起到“生财、聚财、理财”作用。同时，加强对乡镇党政一把手的财政业务培训，确保乡镇重视财政工作，真正发挥乡镇财政职能作用。

(五)大力扶持村级集体经济发展，切实加强村级债务管理。一是巩固发展村级集体经济有效实现形式。总结推广浙江省消除集体经济薄弱村三年行动计划的先进经验，积极探索完善基金运行模式，推广村级集体经济“飞地”抱团发展模式，由县乡牵头组织薄弱村联合发展，实施薄弱村跨区域“飞地”抱团项目，巩固提升村级集体经济。二是适时出台加强村级债务管理政策制度。按照“村债乡管，化解旧债，控制新债，建立机制，加强管理”的原则，指导各地强化对村级债务的管控，进一步规范村级资产监督管理，明确村级债务主体责任，加强预警管理、规范举债审核程序，严格控制新增负债，化解存量债务。

(作者单位：浙江省财政厅)