

我国乡镇公共服务财政支出问题与优化策略

范娜¹ 范敏² 韩国强³

1 西南大学商贸学院

2 中国重型汽车集团有限公司

3 中共山东省委党校

DOI:10.12238/ej.v8i7.2753

[摘要] 乡镇财政支出优化是提高公共服务供给质量的题中应有之义。财政支出与公共服务供给相互影响,乡镇政府合理调配财政资源对提升公共服务质量、促进农村高质量发展、实现乡村振兴战略目标意义重大。本文以乡镇政府财政支出为出发点,研究发现财政支出存在总量不足、结构失衡、脱离实际、人员队伍落后等问题,并提出了开源节流、因地制宜、发挥“乡财县管”制度正向作用,提高政府服务人员素质等优化策略。

[关键词] 公共服务; 财政支出; 乡镇政府; 乡村振兴

中图分类号: F234.4 **文献标识码:** A

The problem and optimization strategy of fiscal expenditure on public services in rural areas of China

Na Fan¹ Min Fan² Guoqiang Han³

1 Business College of Southwest University

2 China National Heavy Duty Truck Group Co.,Ltd

3 Party School of Shandong Provincial Party Committee

[Abstract] Optimizing township financial expenditure is an essential part of improving the quality of public service supply. The mutual influence between fiscal expenditure and public service supply is of great significance for township governments to reasonably allocate fiscal resources to improve the quality of public services, promote high-quality rural development, and achieve the strategic goals of rural revitalization. This article takes the financial expenditure of township governments as the starting point, and finds that there are problems such as insufficient total amount, structural imbalance, detachment from reality, and backward personnel team in financial expenditure. It also proposes optimization strategies such as opening up sources and reducing expenses, adapting to local conditions, leveraging the positive effect of the "township finance county management" system, and improving the quality of government service personnel.

[Key words] public services; expenditure; Township government; rural revitalization

引言

未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期,我国未来发展的主要任务中明确提出了使基本公共服务均等化水平明显提升的要求。要实现社会主义现代化这项伟大艰巨的任务,必须坚持以人民为中心的发展思想,不断满足人民日益增长的美好生活需要,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

现阶段,我国乡镇政府逐步由经济建设型向公共服务型、由全能型向有限责任型、由单一业务型向综合协调型转变,更聚焦

基层公共产品的有效供给^[1]。为满足民众对公共服务日益增长的需求,政府在财政支出中用于公共服务领域的资金资源总量逐渐上升。乡镇政府作为五级政府中的最低一级,承担联系起乡村和城镇,促进城乡公共服务均等化的重要职能。如何促进财政资金更多更好地运用于乡镇公共服务的建设当中,逐步实现城乡公共服务均等化,需要从优化乡镇政府财政支出的角度出发,分析当前乡镇财政支出不合理之处,探寻优化路径,从而提升乡镇公共服务质量、增强乡镇政府公共服务能力,为助力实现促进乡村振兴和全体人民共同富裕伟大战略目标提供政策依据和实践参考。

1 文献综述

早在1998年中国政府就正式提出了公共财政改革思路,开始意识到财政支出的基本任务应该是提供公共产品和公共服务。后续学者继续研究指出,现代财政制度的理论基础不仅在于提供公共产品,还在于建设合理的公共秩序,实现发展与安全的统筹^[2]。

关于公共服务供给与政府财政支出之间存在的关系,曹惠民和张厚明指出,民生财政是实现基本公共服务均等化的根本路径,是发展成果由人民共享的最直接体现,公共财政到民生财政的理念转变正当其时^[3]。詹新宇和王蓉蓉指出,财政体制改革给地方政府带来的财政压力导致财政支出结构的变化,会对公共服务供给行为产生影响^[4]。刘荣增、何春通过实证研究分析发现,财政支出对城乡高质量融合发展水平有显著的提升作用,财政支出能够通过促进城乡空间结构调整优化、城乡产业结构优化升级、配置完善城乡基础设施等方面间接促进城乡高质量发展^[5]。

在财政支出与公共服务之间的关系方面,倪红日与张亮指出,地方财政的事权与财力不匹配造成的主要问题是地方间公共服务水平存在差异,关键原因在于分税制改革没有到位,中央政府与地方政府的职责存在多方面的错位,拥有集中财力的中央主管部门决策权过大、过细,通过专项转移支付要求地方财政配套资金规模大大超过地方财政财力^[6]。中国地方政府公共服务的供给水平不仅取决于公众需求与地方经济发展水平,也取决于地方政府的激励机制设计和支出偏好。财政分权以及基于政绩考核下的政府竞争,造就了地方政府公共支出结构“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲^[7];中国式财政分权模式(财权上移、财政事权和支出责任下移)引致的财政纵向失衡问题对基本公共服务供给水平产生了显著的负向影响,还会通过改变地方基本公共服务支出偏好及供给效率使负面影响加剧^[8]。王增文等人发现财政压力与地方公共服务质量间呈“倒U”型关系,在财政压力与民生压力的共同作用下,财政压力对于公共服务质量的促进效应是先强化后削弱^[9]。也有学者认为,财政分权体制、地方政府的晋升激励及财政支出结构等因素是导致地方公共服务失衡的重要原因^[10]。

为优化公共服务财政支出结构,王增文指出应从“开源”和“节流”两方面释放地方财政压力,强化民生服务保障责任^[9];针对基层财政财权与事权不匹配的问题,应当深化财政事权和支出责任划分改革、优化央地财权及财力划分格局、健全转移支付体系等途径矫正财政纵向失衡问题,增强财政分权对基本公共服务供给的保障与激励作用^[8]。其他学者还认为应通过增加公共支出、提高转移支付、推进户籍改革、鼓励政府购买服务等措施进行改善并进一步提出通过事权与支出责任划分、政府间财政关系优化设计等财政管理体制改革对地方公共服务供

给的均衡性和可及性进行改进^[10]。

通过对众多文献的分析发现,关于财政支出与公共服务之间的关系已有较为丰富的研究,但是针对乡镇政府公共服务财政支出的研究数量较少,在中国知网文献检索的结果中,对于乡镇和农村公共服务财政支出的研究仅占公共服务财政支出研究的2.213%。在提升乡镇地区公共服务质量的路径探寻中,乡镇政府公共财政支出的调整占据了重要的地位,乡镇政府财政机制的改进是优化财政支出、提升基层公共服务质量的重要手段,确保财政资金能够公正和有效地分配到关键经济和民生领域。文章主要以乡镇政府公共服务财政支出为主要研究对象,为优化乡镇政府财政支出探寻合适的路径,从而提升政府公共服务能力和公共服务质量。

2 乡镇政府公共财政支出的现存问题及原因分析

乡镇公共服务财政支出存在的问题表现为乡镇教育就业、医疗卫生、社会保障、文化体育等领域财政支出总量较少、民生性支出总量占比偏低、基层政府财政压力大、公共服务财政支出脱离民众实际需求,缺乏专业先进的财政管理人才。总体而言,当前大部分乡镇的公共服务财政支出难以满足农村居民日益增长的需求,与城市相比存在明显差距。究其原因,存在以下几种:

2.1 财政支出总量少,缺乏资金浪费监督

第一,乡镇政府收入不足。一个原因是乡镇政府的收入来源单一。近年来随着脱贫事业的发展,农民收入总体呈现上升趋势,但收入总量仍然较低、变化波动较大,且部分乡镇地区二、三产业薄弱,税源有限,财政收入总量不足,一些乡镇还可能存在税收征管机制不完善、逃税、漏税的情况出现。另一个原因是乡镇公共财政支出监管力度不够。一些地方存在预算编制不完整,财政资金滥用、挪用的现象。最后一个原因是在财政收入总量较多的地区,乡镇政府财政收入高度依赖上级财政转移支付,而一般性转移支付不足也是基层政府财政收入较低的原因之一。

第二,“城乡二元结构”的影响尚且存在,资源投入更多地流向城市。现阶段我国城乡二元结构还没有根本改变,与快速推进的工业化、城镇化相比,农业农村发展还有差距,“一条腿长、一条腿短”的问题比较突出。这进一步加剧了城乡之间的发展差距,形成了“马太效应”,不利于维护公共利益和社会生产与发展的协调。

2.2 财政压力问题突出,集权分权尚待调整

乡镇政府与县级政府目前的财政管理实行“乡财县管”制度。“乡财县管”制度的初衷在于通过“乡财县管乡用”的模式,发挥县级政府对乡镇政府财政支出的有效监督与科学管理,减轻乡镇政府治理压力、优化乡镇的财政支出结构。但是在实际执行中,却出现了县级政府管得太多、看得太紧的情况,致使县

乡政府权责不清, 职责不明。乡镇实际成为县级政府职能执行的派出机构, 致使乡镇政府有管理的责任和因地制宜的经验, 却没有管理的权力与资金, 缩小了乡镇政府的自由裁量权, 削弱了乡镇政府提供公共服务和区域治理的能力。

在“乡财县管”制度之下, 乡镇政府财权与事权不相匹配增加了乡镇政府的财政压力。乡镇政府因履行责任的压力而增长了基建等能够较快看到经济结果的项目的生产性支出的倾向, 以尽快实现工业化和城镇一体化的发展目标, 导致民生性支出的牺牲。有学者研究政府财政支出结构对公共服务质量的影响时发现, 有财政压力的政府会倾向于减少公共服务的民生性支出, 例如安全服务、道路的支出, 导致公共服务质量的降低。

“乡财县管”在缩小乡镇政府自由裁量权的同时扩大了县级政府的自由裁量权, 为县级政府进行地方竞争行为提供了空间。而从短期来看, 县级政府官员在晋升激励下更愿意扩大生产性支出。中国的县级决策者主要对上级负责, 追求尽可能高的经济增长率而非居民福利最大化, 导致其财政决策偏向生产性支出, 严重妨碍公共财政体制建设和公共服务型政府转型。有学者指出, 县级财政的生产性支出偏向是造成地方财政“越位”与“缺位”问题的根源^[2]。

2.3 脱离民众实际需要, 公共服务供给低效

农村基本公共服务质量的优劣则取决于基本公共服务的供给是否具有以及多大程度上具有农村特定性, 即是否符合农村实际, 多大程度上推动了农村、农业、农民的发展^[12]。

造成乡镇公共服务财政供给低效的重要原因是财政支出没有从需求方出发, 教条地追求标准化、均等化建设, 忽视了乡镇居民对公共服务的实际需要。我国大部分乡镇政府的基本公共服务供给模式往往就是上级政府直接将基本公共服务项目要求指令分派给乡镇政府, 一方面不一定适合当地的实际需要和利益诉求, 另一方面直接造成了公共资源空间配置的浪费, 降低了公共资源的使用效率。

另外, 信息反馈机制不完善也是造成公共服务的供给存在盲目性, 缺乏回应性, 欠缺适应性的重要原因。农村居民缺乏有效的需求表达机制, 县级政府主导公共服务的供给, 乡镇政府盲目执行上一级的命令, 政府部门不能及时调整财政支出结构以满足农村居民的实际需求, 从而导致乡镇资金支出的使用效率低下。

2.4 服务队伍亟待升级, 绩效考核缺乏创新

近年随着国家对基层财政管理的重视程度不断加深, 乡镇财政部门工作人员的学历水平有所提升, 但是仍然存在部分落后地区乡镇、县级工作人员专业对口性不高、专业素质不均衡、高端人才缺乏的问题。

第一, 乡镇政府缺乏优秀的财政支出规划人才。首先, 农村

人口流失和城镇化使得农村出现“空心化”的现象, 人口尤其是年轻人更倾向于向经济发达的城市发展而非留在乡镇从而出现财政人才流失。其次, 乡镇政府部门人员通常具备一定的基层工作经验, 但在复杂的财务管理、预算编制、资金监管等方面的能力有待提升, 尤其是在大数据时代, 部分工作人员难以适应新型的工作环境 with 财会技术。

第二, 公共服务的财政支出可能受到政府官员个人偏好和支出倾向的影响。政府官员的绩效考核中关于经济发展指标占比大, 因此, 部分官员可能出于对绩效成就的追求, 加大对经济消费性、投资性支出的投入, 从而导致了公共服务性支出被压缩。例如, 一些政府官员可能更倾向于投资工厂、工业园等周期短、收益快的流通性环节建设以获得经济发展绩效, 而忽略了对于医疗卫生或文化体育领域的建设。

3 乡镇政府优化公共服务财政支出的策略分析

3.1 开源节流, 减轻政府压力

为更好地促进乡镇财政支出结构的优化, 应当进一步减轻政府财政压力, 进行财政收支的“开源节流”。在市场经济背景下, 要理顺政府与市场的关系, 明确政府公共支出责任和供给范围, 应当由市场解决的问题交由市场, 改变以往政府大包大揽、财政支出范围过大的状况, 既不要越位, 也不要缺位, 向服务型政府的方向转变。

在开源方面, 从创新供给模式、激活本土化资源和直接申请财政资金等方面入手。创新供给模式。在资源富集型城镇优化产业布局, 采用PPP(公共部门与私人企业合作)、政府购买服务等模式, 撬动社会资本, 使政府财政资金重点投入技术标准制定和监管体系建设中去, 规范引导、培育扶持、管理服务, 形成政府主导、社会化主体参与的供给模式; 激活本土化资源。在资源整合方面发掘地方潜力, 做到“自然资源资本化、文化资源产品化、人力资源组织化、设施资源市场化”, 盘活乡镇资源禀赋获取稳定财政税收收入, 降低公共服务供给成本。随着产业进一步发展, 乡镇财源结构趋于复杂化, 乡镇财政必须探索建立科学合理的收入管理模式; 财政资金直达申请。财政资金直达的机制会对其样本地区各项基本公共服务支出规模产生显著性正向影响, 并且对支出结构进行合理的优化与调整^[11]。乡镇政府通过各种消息渠道了解省、市、区县各级政府是否有匹配的项目财政资金, 有针对性地通过申请项目立项的方式, 填写立项报告, 争取上级政府的财政转移资金, 为乡镇的公共服务项目建设提供一定的资金支持。

在节流方面, 要精简行政机构人员, 压缩不必要的行政经费。乡镇政府要根据农村人口变化趋势, 整合行政机构和在职人员配置。改变乡镇政府人浮于事、人员冗杂的状况, 将机构人员控制在合理水平, 从而减少财政支出供养人口, 节约财政开支。另外还要实施监督, 完善约束机制, 构建起多元主体参与的人员监

督体系,促进财政预算透明化,加强内部监督与外部监督,保证预算资金编制的合理性、防止财政支出的违规挪用。

3.2因地制宜,提高使用效益。

优化乡镇财政支出必须突破“一刀切”的资金分配模式,加强顶层设计,因地制宜安排财政支出。所谓因地制宜,就是要关注不同地区的“特殊性”,例如部分农村因为与外界的经济、信息交流通道不畅而阻碍了经济发展,对于这样的地区,乡镇政府应该重视对经济建设性、生产性财政支出比例的提高。如果一味地要求政府加大服务性公共支出,可能造成地区发展的经济负担。

首先要建立起地方精准画像,绘制“三维需求地图”相应调整资金配置战略:(1)地理特征维度。建立地形地貌数据库量化分析山区、平原、滨水等不同地形对公共服务供给成本的影响;(2)人口结构维度。开发人口动态监测平台,重点监测“一老一小”比例、外出务工人员比重等关键指标;(3)产业经济维度。创建产业关联度评估体系,将财政投入与特色产业培育深度绑定。其次,要拓宽公民意见表达渠道,重视公民对于公共服务质量的评价。其核心在于建立“需求导向-资源适配-动态调整”的管理体制,实现财政资金配置效率与公共服务质量的双向提升。最后,必须还应重视运用大数据对公民意见及当地情况进行分析,建立“数字技术+地方知识”的融合分析系统,避免出现以往只收集居民意见不进行综合分析或分析结果与政策制定毫无关系的情况,必须将数字反馈结果作为决策的重要依据,动态调整乡镇政府财政支出结构。

3.3县乡财政,发挥正向效应

要发挥“乡财县管”的正向作用,必须根据乡镇自身的基础条件和财政收入情况调整集权强度。财政分权不是简单的权力转移,要注重精准赋权、分类赋权的方式,以破解“一防就乱、一收就死”的循环困境。

在经济落后、财政收入低、青壮年劳动力流失、老龄化程度高的贫困乡镇,乡镇缺失大力发展经济的人力资源和基础条件,其主要精力不能放在经济建设,而是更多地投入到民生服务中去。此时要加强“乡财县管”的力度,由县级政府实行财政“统支”,降低乡镇政府经济职能,保障乡镇政府的财政收入和公用经费,由乡镇政府执行将上级专项转移支付资金运用于乡镇公共服务事业中去。

而在经济相对发达的地区,上级政府则应通过适度的财政分权促进财权下放,必须要明确政府间的职责划分,做到财权与事权统一,责任与权利一致,扩大乡村使用资金的自主性,进一步激活乡镇财政活力,使乡镇更好地发挥其贴近居民生活的优势,提升公共服务的质量。

要实现“乡财县管”正向作用,在县级政府方面应建立激励约束机制。有研究表明,“乡财县管”制度下,虽然短期内县级

政府官员在晋升的激励下扩大生产性支出,不利于乡镇基本公共服务供给水平;但是长期看,理性的县级政府官员会积极增加民生性支出,提升农村基本公共服务供给水平获得民意支持和政绩认可。因此,必须使县级政府认识到民生性支出存在着“滞后性”的特点,逐步增强县级政府满足本地居民需求的激励,建立监督机制和激励奖惩机制,更新绩效评价指标体系,避免县级政府陷入到县域经济增长的竞争当中。

3.4增强素养,打造服务型政府

优化乡镇政府公共服务财政支出,必须针对乡镇政府财政管理服务人员能力问题,提高其专业素质。

首先要注重引进专业人才,吸纳财政管理与科学技术人才以适应大数据时代下的新型要求,与高校、企业展开合作形成定向培养与输送机制,开展业务外包或专业人才招聘,从而优化乡镇财政队伍结构。其次,重视对财政工作人员的培训教育,既要增强财政专业素养和业务能力,也需提高其公共服务意识和职业道德素养,促使其主动了解农村公共服务需求,将所识所学投入到为基层人民群众的服务中去。再者,要加强专业知识型的年轻人才与经验丰富型的老员工之间进行合作互补,既要避免技术万能主义,又要防止掉入经验主义陷阱。最后,建立新的政绩评估系统,定期对公共服务各领域资金使用效益进行量化考核,依据评估结果动态调整财政支出方向与规模,建设完善财政资金统筹运用长效机制,确保每一笔资金都精准流向最急需、最能产生社会效益的公共服务环节,形成持续优化乡镇财政支出结构、稳步提升公共服务质量的良性循环。

4 结束语

在经济下行压力加大、脱贫攻坚成果持续巩固拓展的背景下,乡镇财政支出要为实现地方经济高质量发展而努力,避免步入全能型“大政府”误区。在财政支出方面,要合理控制财政在经济建设领域的投入规模,在制定相关产业扶持政策时,要充分依据市场规律,政府做好服务者,把重心放在为市场提供良好环境和满足公共需求上。

通过优化公共服务财政支出,更多的资源得以分配到交通、通信、能源以及教育和卫生等关键领域。不仅显著提升了公共服务的质量和覆盖面,也改善了投资环境,促进了基础设施建设的民营化。地方公共服务财政支出的优化还有利于加大环保力度、促进清洁能源发展、污染控制和生态恢复,为地方创造良好的发展条件。吸引人才驻留,从而为地区的可持续发展提供源源不断的动力。

[参考文献]

[1]郭玮.创新落实乡镇财政体制改革[J].人民论坛,2019,(28):58-59.

[2]吕冰洋.现代财政制度的构建:一个公共秩序的分析框架[J].管理世界,2021,37(10):100-111.

[3]崔惠民,张厚明.公共财政走向民生财政:基本公共服务均等化的选择[J].经济问题探索,2011,(06):18-21.

[4]詹新宇,王蓉蓉.财政压力、支出结构与公共服务质量——基于中国229个地级市面板数据的实证分析[J].改革,2022,(2):111-126.

[5]刘荣增,何春.财政支出对城乡高质量融合发展影响的实证检验[J].统计与决策,2023,39(05):146-151.

[6]倪红日,张亮.基本公共服务均等化与财政管理体制改革研究[J].管理世界,2012,(09):7-18+60.

[7]傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007,(03):4-12+22.

[8]闫坤,黄潇.中国式分权、财政纵向失衡与基本公共服务供给研究[J].经济学动态,2022,(12):37-50.

[9]王增文,张文雅,张诗琦,等.财政压力、晋升压力与公共服

务质量发展[J].宏观质量研究,2024,12(02):99-115.

[10]卢盛峰,黄坤.财政管理体制与中国地方公共服务均衡保障:研究状况及未来展望[J].技术经济,2025,44(01):80-87.

[11]刘乐峥,李佳窈.财政资金直达机制对基本公共服务支出影响效应研究[J].经济问题,2024,(10):68-76.

[12]周灵.农村基本公共服务质量改进:制度障碍与出路选择[J].地方治理研究,2016,(02):65-72.

作者简介:

范娜(2003--),女,汉族,山东日照人,西南大学商贸学院本科在读,研究方向:公共事业管理。

范敏(1993--),女,汉族,山东日照人,硕士研究生,中级工程师,研究方向:无人驾驶方向。

韩国强(1982--),男,汉族,山东济南人,在职研究生,研究方向:经济管理方向。