

# 提升基层社会治理水平的保障研究

## ——以财政体制改革为视角

麻睿

(中共山东省委党校(山东行政学院) 经济学教研部, 济南 250103)

**摘要:**作为社会治理的重要组成部分,基层社会治理是整个治理体系的基础,直接关系到人民的生活福祉和社会稳定,而作为基层社会治理重要保障的地方财政却普遍存在财力紧张的现实问题。本文从“财权、事权、财力三要素关系”的理论根源和“分税制”改革影响的现实根源两个层面全面阐释了造成基层社会治理财源紧张的原因,通过结合典型案例分析,充分论证了促进当前财政体制改革对完善基层社会治理的重要意义,并提出了一系列针对性建议。

**关键词:**基层财政困难;基层社会治理;财政体制改革

**中图分类号:**F812.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2020)06-0071-06

党的十八届三中全会首次提出,财政是国家治理的基础和重要支柱,这是对财政功能定位的重大转变,寓意深刻。社会治理是国家治理重要组成部分,基层社会治理无疑是解决社会问题的重要基点和突破口。那么,作为各种利益交汇点的财政,与基层社会治理是何种关系?财政如何助力基层社会治理?对这些问题的分析,正是本文的写作意义。

### 一、问题的提出

与国家治理相匹配的“现代财政”理念的提出,是遵循一定历史发展轨迹的。改革开放初期,为了解决人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,我国财政体制更多的是服务于经济领域。而随着市场经济的深入,不断产生新的利益主体,形成了不同的利益体系和阶层群体,相互关联的利益点日益增多,矛盾、冲突不断涌现。传统单一的管理方式已无法适应时代需要,中央适时提出了“国家治理现代化”的目标定位。“现代财政”重心之一就是通过对财政资金引导和支持基层政府、社会组织、群众组织等多元主体积极作为,通过财力支持改变原有单一靠政府提供管理和公共服务的模式,让更多主体参与到社会建设中来。

由于过去更多关注经济发展,社会治理领域欠

账颇多,尤其社保、公共服务等民生领域,多种不稳定因素使基层社会治理形势严峻,整体呈现碎片化、分散化和矛盾化的特点,具体表现在:一是多种利益诉求导致的矛盾纠纷深层化发展,比如征地拆迁、安置补偿、环境污染等新问题增多;二是治安维稳压力不断增大,主要体现在城市社区居民涉案、纠纷事件、居民上访等问题屡现,农村针对留守老人和儿童的刑事犯罪率居高不下;三是公共服务能力、水平相对不足,体现在当前的基层社会治理组织体系不能满足人民群众利益诉求;四是基层社会治理人才存量明显不足,体现为行政体制内专职人员和社会组织专业人员不足,年轻人才缺乏、工作积极性不高等问题。

这一系列问题的解决都是需要成本的,而这些成本负担最终都落到了财政头上,因此,财政是基层社会治理的重要保障。然而,我国基层社会治理普遍存在的问题,就在于基层政府和社会组织面临着严重的财政困难。为此,找到制约基层财政困难的痼疾,切实解决好这一问题,才能为完善基层社会治理体系、提高治理水平提供重要的财力保障。

### 二、基层社会治理财政困难的原因分析

(一)基层社会治理财政困难的理论分析  
政府间的财政关系有多种表现形式,归结起来

收稿日期:2020-03-14

基金项目:中共山东省委党校(山东行政学院)2018年创新工程科研支撑项目

作者简介:麻睿(1979—),女,山东潍坊人,管理学博士,中共山东省委党校(山东行政学院)经济学教研部副教授。

主要是三个要素——财权、事权和财力之间的组合关系<sup>[1]</sup>。财权,指的是各级政府依法享有的组织收入的权力,主要体现在税收权和收费权等。事权,指的是政府在公共产品和公共服务中所承担的权利和职责。财力,指的是各级政府在一定预算时限内拥有的货币财政资源的数量,主要来源于本级政府税收、上级的转移支付、非税收入等方式。通常来讲,只有这三者达到一种平衡状态,才能够确保一级政府能否正常运转。财权和财力都是为事权服务的财政手段,事权不确定,财权与事权、财力与

事权的匹配都难以实现。当前,省以下的事权和财力都是不确定的,二者的发展演变是各级政府间相互博弈的过程,基层财政困难的根源也来源于此。

实践证明,“财权与事权相匹配”的财政原则是不恰当的。因为财权只是代表一级政府所拥有的征税或收费的权力,和实际拥有用货币计量的财政资金收入并不等同。因此,要从根本上解决基层财政困难的问题,必须减少事权、财力的不确定性,在事权一定的情况下,通过完善转移支付制度,实现事权与财力相平衡(见图1)。

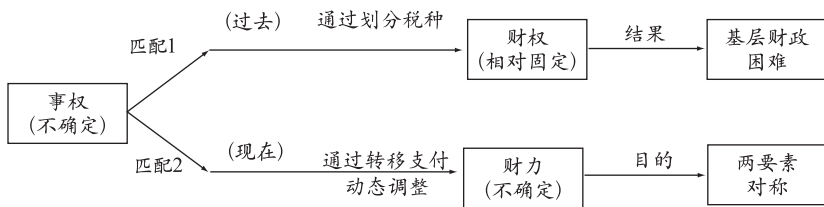


图1 财政三要素关系图

## (二) 基层社会治理财政困难的现实分析

我国当前的主体财政框架还是1994年改革实行的“分税制”,“分税制”的最大意义是在中央和地方实现了税收分权。改革确保了中央财政稳定增长,收入向上集权,但问题是,我国实行的是中央—省—市—县—乡五级政府行政管理,“分税制”只分清了中央和省以下地方政府两级的税收归属,而省以下这个层面没有继续贯彻“分税制”,地方财政特别是县乡级财政财权不足现象严重。2006年开始试点推行“乡财县管”后,试点的乡镇被取消了财政预算权,乡镇财政由县级管理,统收统支。近年来,在全国范围内推行“营业税改征增值税”的税制改革,将原本完全属于地方的营业税税收改成征收增值税,按“五五比例”在中央和地方之间分成,一半税收收入划归中央财政。这一系列的改革使得基层财政日益捉襟见肘,基层财政困难已成普遍现象。

提升基层社会治理水平的最大矛盾焦点还是在资金上,所以,要解决“分税制”基础上形成的基层财政困难问题,就要进一步进行财政体制改革,实现“财力与事权相匹配”,确保基层财政有足够的财力支持基层社会治理。能否做到这一点,直接决定着我国的基层社会治理能否得以长久发展。

## 三、财政体制改革对基层社会治理重要性的案例分析

### (一) 财力和事权相匹配的财政体制提升基

层社会治理水平——以四川省成都市武侯区城乡结合部的晋阳社区为案例

1. “事权下放”——就是以还居民决策权作为突破口,在城乡社区搭建议事平台。成都市坚持“众事共议共决”的社区协商原则,创设了党组织领导下的村(居)民议事协商制度,通过民主选举的形式成立居(村)民议事会。此外武侯区还明确了城乡社区居民议事在进行发展时的指导原则和组织规则等4项基本制度,形成了规范化的居民公约和院落公约,在所在的基层党组织领导下构建多方参与的共同讨论的平台,推动社区利益相关方通过协商达成共识,并且定期修订居民公约和院落公约,促进居民实现自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。

2. “配套财力”——该项政策就是在村和社区分别设立参与式预算基金。2009年成都设立了覆盖城乡社区的公共财政制度,创设了城乡社区公共服务和社会管理专项资金,将这部分资金纳入到市、县两级财政预算中去。社区基金的本质属性是居民参与式预算,除了私人领域和政府公共领域的事项之外的资金,都会按照“民事民议、民事民定”的原则,其评价权和使用权全部归于居民,以“居民自治”的方式实现资源的合理配置,目的在于实现公共财政资金的投向和社区(乡镇)居民的实际需求有效对接。

总之,成都市武侯区晋阳社区的社会治理工作之所以成绩显著,居民生活幸福指数不断提高,与建立了配套的公共财政制度密不可分。该案例

充分证明,只有把握好财权、事权、财力三要素理论规律,完善财力和事权相匹配的基层社会治理公共财政制度,使财政成为保障基层社会治理不断深入和完善的重要支柱,才能以充足的财政资金助力城乡社区治理高效、良性运转<sup>[2]</sup>。

(二)发挥财政资金在基层社会治理中杠杆效应——以山东省济宁市任城区济阳街道社会服务中心为案例

该服务中心成立于2016年初,是济宁市较早成立的街道级枢纽型社会组织,其成立目的和服务内容,是探索社会化服务、多元化参与的社区治理模式。因缺乏相关财政政策,市、区、街道没有对社会组织发展的专项资金支持,服务中心日常工作只能开展规范社区社会组织、链接服务资源、鼓励参与社工考试、支持社区开展服务活动等基础性工作,参与社会治理的作用并不突出。

随着各级党委、政府对社会组织工作的重视,济阳街道社会组织服务中心2016年被评为市、区两级枢纽型社会组织示范单位,并得到了4万元的财政奖励。该中心还参与任城区举办的社会服务创投大赛,获得1万财政奖励。财政资金的具体分配办法是:服务中心拿出2万元对十个社区项目(“暖心关爱 幸福济阳”助老公益微创投项目、“心·飞扬”青少年实践项目、“济阳·印象”——寻找老照片项目、“幸福济阳 最美楼长”项目、“爱上门”公益项目、“25.8”爱心义卖项目、“暖冬行动——陪您过大年”项目、“新入职网格员增能成长”小组项目、“关爱青少年成长”心理小组活动、“七彩暑假班”项目)进行了支持,提供1万元财政资金对街道场地进行了基本软包和

环境改善,拿出1万元财政资金支持服务中心工作人员进行外出学习和培训。

有限的专项财政支持资金在济阳街道社会组织服务中心起步发展阶段起到了杠杆撬动作用,实现了服务中心的正常运转,助推了服务中心积极拓展多项社区创新工作;为服务中心团队的发展奠定了基础,积累了宝贵的创新经验。

总之,当前在城市社区治理和农村村庄治理等基层工作中仍存在很多薄弱环节,应找准切入点,激发财政资金“四两拨千斤”使用效果,促进基层社会治理地快速发展。山东省济宁市任城区济阳街道社会服务中心的建立、运转和发展就是财政资金在基层社会治理中发挥杠杆效应的好例证。

#### 四、基层社会治理财政困难的缓解之策

(一)调整政府间财政关系,确立财力与事权相匹配的地方财政体制

1. 进一步明确各级事权,进而明确基层政府的支出责任

财政体制改革的本质是调整各级政府间的利益分配关系。“分税制”改革后,财政体制出现财权上移、支出责任下移的趋势,而且这一趋势不断加大,这也是导致城乡基层政府财政困难的表面原因。再深一步分析,问题的根源在于我国各级政府事权界定不清晰,而且还有大量的共同事权(见表1)存在,权力的不对等,使得省以下共同事权的支出责任更多由市、县(区)级的基层政府承担,而相应的配套资金不能同步跟进,造成基层财政困难成为普遍现象。

表1 中央、地方财政事权的划分范围(2016年)

事权归属	事权内容
中央财政事权	国防、外交、国家安全、出入境管理、国防公路、国界河湖治理、全国性重大传染病防治、全国性大通道、全国性战略性自然资源使用和保护
中央地方财政共同事权	义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省(区、市)重大基础设施项目建设和环境保护与治理等
地方财政事权	社会治安、市政交通、农村公路、城乡社区事务等

注:此表内容来源于国发〔2016〕49号文《国务院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》

由表1可见,除了涉及国家安全、外交、全国性基建等少数领域完全属于中央财政事权范围,具体的基层治安、交通以及基层社会治理完全由地方财政管理外,还有大量事务属于中央和地方共同管辖的事权范围。这种划分只是一种粗线条

的界定,至于中央和地方共同事权项目应按什么比例在两者间划分、纯地方事权又应按何种比例在省、市、县各级地方政府间划分,都没有明确的规定。政府间事权和支出责任的确定,更多是各级政府间相互博弈的结果,具有很大的不确定性,

也给基层政府带来了较大的财政风险。因此,为确保基层社会治理的财力保障,省以下各级财政部门应对社会治理的支出责任作出相对清晰的归属划分,配套相应的治理资金,避免推诿扯皮,此乃治本之策。

2. 进一步确定支出责任,为财力与事权相匹配明确实现路径

2018年2月8日,国务院办公厅下发了《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》的文件(国办发〔2018〕6号),这是对2016年《指导意见》的细化升级,不再仅局限于大体框定中央和地方财

政的责任范围,更对基本公共服务领域的具体事项、决策权、支出责任和分担比例都做出了明确的规定,从而为各级政府主导的社会治理提供了更稳定可靠的财力保障(见表2)。此后,地方政府相继制定出台省以下各级政府的事权清单和支出责任划分规定。涉及到的主要基本公共服务事项,部分也就省、市、县各级财政做了具体的支出比例规定(举例见表3)。这样,在事权界定清晰的前提下,通过划分支出责任,使各级财政可以估算出相对准确的支出额度,对赤字差额部分可以通过申请上级转移支付等方式尽量补齐,从而为实现财力与事权相匹配奠定了基础。

表2 基本公共服务领域中央与地方共同财政事权清单及基础标准、支出责任划分(节选部分)

共同财政事权事项		基础标准	支出责任及分担方式
义务教育	1. 公用经费保障	中央统一制定基准定额。在此基础上,继续按规定提高寄宿制学校等公用经费水平,并单独核定义务教育阶段特殊教育学校和随班就读残疾学生公用经费等。	中央与地方按比例分担。第一档为8:2,第二档为6:4,其他为5:5。
	2. 家庭经济困难学生生活补助	中央制定家庭经济困难寄宿生和人口较少民族寄宿生生活补助国家基础标准。中央按国家基础标准的一定比例核定家庭经济困难非寄宿生生活补助标准,各地可以结合实际分档确定非寄宿生具体生活补助标准。	中央与地方按比例分担,各地区均为5:5,对人口较少民族寄宿生增加安排生活补助所需经费,由中央财政承担。
学生资助	3. 中等职业教育国家助学金	中央制定资助标准。	中央与地方分档按比例分担。第一档分担比例统一为8:2;第二档,生源地为第一档地区的,分担比例为8:2,生源地为其他地区的,分担比例为6:4;第三档、第四档、第五档,生源地为第一档地区的,分担比例为8:2,生源地为第二档地区的,分担比例为6:4,生源地为其他地区的,与就读地区分担比例一致,分别为5:5、3:7、1:9。
	4. 普通高中教育国家助学金	中央制定平均资助标准,地方可以按规定结合实际确定分档资助标准。	所需经费由中央与地方分档按比例分担。第一档为8:2,第二档为6:4,第三档为5:5,第四档为3:7,第五档为1:9。
基本就业服务	5. 基本公共就业服务	由地方结合实际制定标准。	主要依据地方财力状况、保障对象数量等因素确定。
基本养老保险	6. 城乡居民基本养老保险补助	由中央制定基础标准。	中央确定的基础养老金标准部分,中央与地方按比例分担。中央对第一档和第二档承担全部支出责任,其他为5:5。
基本医疗保障	7. 城乡居民基本医疗保险补助	由中央制定指导性补助标准,地方结合实际确定具体补助标准。	中央与地方分档按比例分担。第一档为8:2,第二档为6:4,第三档为5:5,第四档为3:7,第五档为1:9。
基本生活救助	8. 困难群众救助	由地方结合实际制定标准。	主要依据地方财政困难程度、保障对象数量等因素确定。

注:此表内容节选自国办发〔2018〕6号文

表3 黑龙江省基本公共服务领域中央与地方共同财政事权清单及基础标准、支出责任划分(节选部分)

共同财政事权事项		基础标准	地方支出责任及分担方式
义务教育	1. 公用经费保障	执行中央制定基准定额。在此基础上,继续按规定提高寄宿制学校等公用经费水平,并单独核定义务教育阶段特殊教育学校和随班就读残疾学生公用经费等。	省与县按8:2比例分担;省与市地按6:4比例分担。
	2. 家庭经济困难学生生活补助	执行中央制定的家庭经济困难寄宿生国家基础标准、非寄宿生生活补助标准。	省与市县按7:3比例分担。
学生资助	3. 中等职业教育国家助学金	执行中央制定的资助标准。	省与市县按7:3比例分担。
	4. 普通高中教育国家助学金	执行中央制定的平均资助标准,市县可以按省规定结合实际确定分档资助标准。	省与市县按7:3比例分担。
基本就业服务	5. 基本公共就业服务	市县结合实际制定标准。	省级主要依据市县财力状况、保障对象数量等因素补助
基本养老	6. 城乡居民基本养老保险缴费补助	省级制定基础标准。	省与市县按6:4比例分担。
基本医疗保障	7. 城乡居民基本医疗保险补助	执行中央基础标准。	省与市县按6:4比例分担。
基本卫生计生	8. 基本公共卫生服务	执行中央基础标准。	与上一年比增量部分,省与市县按照5:5比例分担。

注:此表转自黑政办发[2018]57号文

由表2、表3可知,虽然在一些基本公共服务领域,从中央到地方各级政府已经为划清各自支出责任、服务基层社会治理迈出了坚实的步伐,但涉及的事项还很有限,未来在进一步扩大社会治理相关的事权划分范围、做好各级事权和财力匹配方面,还有很大的作为空间。

(二)进一步完善财政制度,积极发挥财政资金杠杆作用

党的十九大报告提出要打造共建共治共享的社会治理格局。共建共治共享,体现的是社会治理的核心理念。具体到基层,就是要打造基层党委领导,基层政府、社会组织、社会企业、城乡社区群众自治组织和群众共同参与的社会治理模式。为了更好地服务于基层社会治理,财税部门可以从以下方面做出努力。

1. 财政预算设置扶持发展专项基金,发挥直接的财政杠杆效果

为了加大基层社会治理的财政支持力度,政府应就进一步完善财政预算机制,设立专门扶持社会组织发展的专项财政资金,把原来由财政部门直接拨付的各项公共服务和社会事业资金等列入社会组织发展基金。只有源源不断、稳定增长的政府财力支持,基层社会组织才能够顺利发展。

2. 加大财税政策支持力度,促进社会组织和社会企业的发展

各级地方政府在培育发展社会组织的同时,

也应大力促进社会企业的发展。社会企业,是通过商业手法运作,赚取利润用以服务社会的机构,其所得盈余用于扶助弱势群体、促进社区发展及社会企业本身的投资<sup>[3]</sup>。目前,社会企业发展尚处于起步阶段,规模普遍较小,对社会作用的影响力较弱,被关注度不够高,最重要的还是资金缺乏以及业务量不足。为了促进社会组织和社会企业的发展壮大,一方面要从税收政策上给予优惠照顾,比如:对社会企业(社会组织)除财政拨款以外的其他收入来源,涉及的营业税、企业所得税、契税、房产税、城镇土地使用税等税目分类分目规定明确的减免税制度,减轻其税收负担;对于科普、学术研讨、公益服务、社会救助等社会组织的税收减免和优惠政策作出明确的规定。另一方面,财政部门要在逐年加大购买社会公共服务力度的前提下,进一步细化购买社会服务的目录,将其纳入财政预算和政府采购目录。把购买社会组织服务、成果的各项费用,一并纳入到市、县财政的年度专项预算,统一支付经费。

(三)设立财政专项资金,为基层社会治理吸纳专业人才

要带动社会组织和社会企业可持续发展,就必须拥有一支高素质的专业队伍。在当前社工行业发展面临的诸多问题中,人才不足现象较为突出,有学者对温州市社会组织进行问卷调查,结果显示,引进人才的各种障碍因素中,因为工资

待遇问题的占 77.04% ,因为社会福利待遇的占 42.62%<sup>[4]</sup>。由此可见,薪酬少、社会福利待遇低、职业发展前景不明朗等因素已成为阻碍高素质专业社工人才流入的重要因素。为此,地方财政部门可以重点做好以下几方面工作。

一是将由政府承担的社工专业人才薪酬和激励保障经费列入地方各级财政预算。各级财政尤其是县(区)财政应参考当地薪酬标准,重点帮助市、区、街道建立和完善枢纽型社会组织,核算属地社工人员的服务成本,在本级财政的预算编制中明确列支社工人员的工资经费;建立动态联动机制,根据当地的经济发展和整体工资水平,适时调整社工人才的薪酬水平。

二是设立社会工作专业人才培养扶持专项资金。由市财政列入年度预算,主要用于社工人才培养、权益保障、课题研究等方面。在保障社工人员工资待遇的基础上,还要建立激励机制,鼓励社区(乡镇)基层专职社工人员积极参加职业水平考试,对于取得助理社会工作者、社会工作者或高级社会工作者证书的全职工作人员,按取得证书的种类不同给予不同等级奖励补贴。对在基层社会工作中做出突出贡献、有较大社会影响力的社

会工作骨干人才给予表彰和奖金奖励。

三是加大对农村基层社工人员的财政投入,留住人才,服务农村社会治理。适当提高薪酬待遇、乡镇工作的政府福利补助,建立社工助力脱贫攻坚和乡村振兴战略的专项基金,以多种方式解决农村社会专业人才不足问题。配以一定的专项培训资金,支持农村基层政府积极和社会培训机构合作,就地取材,从农村中遴选合适的人员进行专业社工知识技能培训,为农村社工机构的发展培养人才梯队。

### 参考文献:

- [1]刘尚希.财政与国家治理:基于三个维度的认识[J].经济研究参考,2015(38).
- [2]基层社会治理的成都实践[DB/OL].(2018-01-27)[2020-02-05].[http://www.sohu.com/a1219315732\\_99959270](http://www.sohu.com/a1219315732_99959270).
- [3]社会企业的“公益之惑”[DB/OL].(2012-05-28)[2020-02-09].<http://news.sohu.com/20120528/n344227981.shtml>.
- [4]戴海东,蒯正明.社会组织参与社会治理过程中存在的问题与对策——基于对温州社会组织的调查分析[J].科学社会主义,2014(2).

## A Safeguard Study on Improving the Level of Grassroots Social Governance: From the Perspective of Financial System Reform

MA Rui

(Teaching and Research Department of Economics, Party School of Shandong Provincial Committee of C. P. C (Shandong Administration College), Jinan 250103, China)

**Abstract:** As an important component of social governance, grassroots social governance is the foundation for the whole governance system, and is directly related to people's well-being and social stability. However, as an important guarantee of grassroots social governance, local finance has the realistic problem of financial strain. This paper fully analyzes the causes of financial strain in grassroots social governance from two aspects: the theoretical source of "relation among three elements (right of property, authority of office, financial resources)", and realistic source of influence of "system of tax distribution" reform. Then through the analysis of typical cases it entirely demonstrates that promoting the current financial system reform has the significance in perfecting the grassroots social governance, and finally it puts forward a series of pertinent suggestions.

**Key words:** grassroots financial difficulty; grassroots social governance; financial system reform

(责任编辑 雪 箫)