

# Research on the Optimization of County-level Financial Human Resources under the Background of Fiscal System Reform

Wei Tang

Yongshan County Financial Management and Investment Review Center, Zhaotong, Yunnan, 657300, China

## Abstract

As fiscal system reforms advance, county-level governments face growing demands for professional and refined human resource management in areas such as authority delegation, budget performance, and debt control. However, current staffing arrangements still confront multiple challenges: rigid staffing quotas versus expanding responsibilities, traditional capabilities versus reform needs, and limited incentives versus fiscal constraints—all of which hinder reform effectiveness. Drawing on New Public Management, human capital theory, and fiscal decentralization principles, this study systematically examines the impacts of fiscal reforms on county-level human resource allocation, identifies practical challenges, and proposes optimization strategies. The research reveals that the core issue lies in the dysfunctional “staffing-budget-performance” system, requiring a two-way empowerment framework to balance rigid constraints with flexible incentives. The paper recommends establishing a dual-core management mechanism combining “staff quotas and budget allocation” with a “performance-driven development” incentive system, while leveraging digital platforms to enhance management efficiency. These measures aim to transform county-level fiscal human resources from a “cost burden” into a “strategic asset”.

## Keywords

Fiscal system reform; County-level finance; Human resource allocation; Establishment management

## 财政体制改革背景下县级财政人资优化研究

唐伟

永善县财务管理和投资评审中心, 中国·云南 昭通 657300

## 摘要

随着财政体制改革的纵深推进, 县级财政在事权承接、预算绩效、债务防控等方面的职责不断强化, 对人力资源的专业化与精细化提出更高要求。然而, 当前县级财政人力资源配置仍存在编制刚性约束与事权动态增加、传统能力与改革需求、激励单一与财政约束等多重矛盾, 制约了改革效能的释放。本文基于新公共管理、人力资本与财政分权理论, 系统探讨财政体制改革对县级财政人力资源配置的影响、现实挑战及优化路径。研究发现, 县级财政人力资源困境本质是“编制—预算—绩效”系统耦合失灵, 需通过双向赋能框架实现硬约束与软激励的协同。本文提出应构建“员额+预算”双核管控机制、推行“绩效+发展”赋能激励体系, 并借助信息化平台提升管理效能, 以促进县级财政人力资源从“成本负担”向“战略资本”转型。

## 关键词

财政体制改革; 县级财政; 人力资源配置; 编制管理

## 1 引言

新时代背景下, 国家财政体制改革持续向纵深推进, 旨在构建权责清晰、财力协调、区域均衡的政府间财政关系。特别是 2022 年 5 月《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》的印发, 标志着省以下财政体制改革步入系统集成、协同高效的新阶段。该改革以事权与支出责任划分、收入分享机制规范以及省直管县体制完善为核心,

对县级财政的预算绩效管理、债务风险防控、国有资产运营等方面提出了更高和更专业的要求。在这一宏观制度变迁背景下, 县级财政作为政策执行的关键层级, 其人力资源配置的合理性与有效性, 直接关系到改革目标能否在基层落到实处。

然而, 现实运行中县级财政面临着一个突出矛盾。一方面, 财政紧日子常态化, 支出刚性不断增强; 另一方面, 传统的人力资源配模式仍显粗放和静态, 在人员结构、专业能力、激励机制等方面, 难以适应改革所要求的精细化、专业化和绩效管理需求。这种协同失衡, 不仅制约了县级财政自身履职能力的提升, 也影响了财政体制改革红利的充

【作者简介】唐伟(1978—), 男, 中国云南永善人, 本科, 副高级经济师, 从事人力资源管理研究。

分释放。因此,本研究聚焦于省以下财政体制改革这一制度背景,将研究视角下沉至县级财政操作层面,核心在于系统回答县级财政应如何优化人力资源配置,以有效回应和支撑改革提出的新能力要求,从而将制度优势切实转化为治理效能。本研究试图跨越公共财政学与公共部门人力资源管理的传统边界,构建整合性的分析框架,既为理论对话提供新视角,也为县级财政实践提供可操作的路径参考。

## 2 县级财政人力资源配置的现实挑战

### 2.1 编制刚性约束与事权动态拓展之间的结构性张力

在财政供养人员总量实行严格控制的政策背景下,县级财政面临着事权持续下放、工作任务量与复杂性与日俱增的现实压力。以西部某县为例,尽管该县通过内部提拔等方式优化干部年龄结构,但编制总量的刚性约束使得其在应对乡村振兴、绩效评价、专项审计等新增或强化事权时,普遍感到正式编制人员捉襟见肘。这一矛盾直接催生了编外用工的普遍化与无序扩张。例如,部分县域曾出现编外人员管理标准不一、成本不透明的情况;另有县域通过数据比对发现存在大量不规范聘用关系。这种“事权扩张—编制冻结—编外用工膨胀”的循环模式,虽在短期内缓解了人力短缺压力,却导致了用人成本隐性化、管理规范化水平偏低,并在组织内部形成了编内与编外人员“同工不同酬、同岗不同责”的二元分割格局。此种格局不仅可能引发组织内部的公平性质疑与士气问题,更带来了管理权威弱化、责任界定模糊及潜在法律风险等一系列管理效能内耗。

### 2.2 队伍能力结构与改革专业需求之间的系统性错配

县级财政队伍普遍面临通用型人才相对过剩与专家型人才严重短缺并存的能力结构困境。相关调研数据显示,某县财政系统内事业单位专业技术岗位虽占主体,但高级职称岗位比例极低,折射出高层次、复合型专业人才的显著匮乏。现有人员的知识体系与技能储备多集中于传统的会计核算、资金拨付等事务性工作范畴,对于全面预算绩效管理、政府债务风险建模与预警、国有资产资本化运营、财政大数据分析等改革所亟须的前沿领域与专业技能,存在显著的认知滞后与实践能力短板。现有的培训体系往往呈现重政治理论、轻专业赋能,重普及性业务、轻前沿性改革的倾向,培训内容的系统性、深度以及与实际工作绩效的关联度均有待加强,难以支撑财政队伍整体能力向专业化、绩效化方向进行系统性转型升级。

### 2.3 激励约束机制与组织内生动能激发之间的功能性失灵

在“过紧日子”与规范津贴补贴的整体环境下,县级财政可运用的传统物质激励手段空间受到明显挤压。与此同时,现行的绩效考核机制仍在一定程度上偏重于过程合规性、任务完成度等传统指标,与财政资金使用的最终效果、公共政策目标的实现程度以及公共服务质量的提升等结果

性绩效关联不够紧密、直接。激励约束机制的上述双重失灵,容易在干部队伍中滋生干多干少一个样、干好干坏一个样的消极心态,难以有效激发财政干部主动创新、勇于担当、追求卓越的内生动力。广泛存在的编外人员群体,由于缺乏稳定的职业发展通道和制度性保障,其工作投入度、责任感与组织归属感亦可能受到影响,进而制约整体财政执行力的提升。上述挑战共同揭示,县级财政人力资源配置困境的深层根源,在于“编制管理—预算约束—绩效评价”三大系统之间相互脱节、未能形成有效协同所导致的系统性耦合失灵。

## 3 省以下财政体制改革对县级财政人力资源配置的影响

### 3.1 管理范式转型

改革通过清晰界定各级政府事权与支出责任,全面推行零基预算与全过程预算绩效管理,有力地推动了县级财政管理从传统的注重投入控制与过程合规,向强调结果导向与绩效优先的现代治理模式转型。这意味着财政工作的核心评价标准发生了根本性转变,从关注是否将资金按计划支出转向追问资金支出是否取得了预期的经济社会效益。与之相适应,人力资源配置的内在逻辑也必须实现同步转变,从确保有足够人力完成既定流程与事务转向保障有合适的专业人才达成预设的绩效目标。传统上以身份管理和规模控制为核心的人力资源配置模式,已难以适应新范式的要求,必须让位于以岗位职责、能力标准和绩效贡献为核心的现代人力资源管理体系。

### 3.2 能力体系重构

改革的具体措施对县级财政履职能力提出了全新且更高的要求,其一,是复杂事权承接与精准支出保障能力,要求财政人员不仅懂财务,更要懂政策、懂业务、懂成本效益分析,能够精准评估事权成本并优化支出结构;其二,是现代预算绩效管理,能够科学设定绩效目标、开展成本效益评估并应用评价结果;其三,是政府债务全生命周期防控能力,需要具备项目融资评估、现金流测算、风险识别与预警等专业知识;其四,是国有资产资本化运营能力,要求能够盘活存量公共资源,探索市场化、专业化运营路径,提升资产回报。这些能力要求清晰地表明,县级财政所需的人才队伍已不再是仅掌握单一技能的执行者,而是具备战略思维、专业分析、风险管理和创新执行能力的复合型、专家型人才团队。因此,人力资源配置的核心任务,也随之转变为如何系统性地构建能够吸引、培养、激励并保留此类关键人才的制度环境与管理机制。

## 4 县级财政人力资源配置的优化策略

### 4.1 构建“员额+预算”双核管控体系

为从根本上破解编制管理与预算管理脱节所引发的规模失控问题,必须建立强有力的联动管控机制。应依据经科学核定的事权清单、公共服务需求、地方财政可承受能力以

及历史绩效评价结果,动态核定各部门、各系统的人力资源成本总额包干额度,实现以事定费、以效核额、总额锁定、动态调整的管理闭环。对编外用工,则须全面实施项目预算制,任何编外用人需求都必须以明确的阶段性任务、详细的成本测算、清晰的绩效目标及规范的退出机制为前提,纳入项目库进行竞争性评审与审批。此外,可借鉴部分地区探索的编制周转池制度,通过跨部门和跨层级统筹,盘活沉淀的编制资源,将其精准投放至预算绩效、债务管理、资产运营等关键紧缺岗位。同时,应依托财政预算一体化等信息平台,构建红黄蓝三级智能预警体系,对各单位人力资源成本接近或突破包干额度的情况进行自动提示、动态监控乃至冻结其新增相关预算的申请,从而将管理重心从事后清理整顿转向事前预防与事中控制。

#### 4.2 推行“绩效+发展”融合激励体系

在建立预算硬约束的同时,需并行构建一个以绩效为核心与发展深度融合的柔性激励体系。一方面,须强化绩效结果的实质性应用。可明确增人不增预算总额、减人不减额度空间的原则,允许各单位将因内部管理优化、效率提升而产生的人员经费结余,按一定比例转化为本单位绩效奖励基金或能力建设专项资金。在个人层面,考核评价体系应深度嵌入所参与项目管理、最终绩效成果、创新性贡献以及服务对象满意度等关键结果指标,使个人薪酬、荣誉与职业发展机会与财政整体效能的提升紧密关联。另一方面,必须实施精准前瞻的能力资本投资。紧紧围绕预算绩效管理、地方政府债务治理、国有资本运营、财政数据分析等改革关键领域,设计体系化和分层分类的靶向式专业培训项目。同时,应着力优化内部人才流动机制,通过有计划的跨科室、跨部门岗位轮换,参加上级政府等先进地区预算编制,组建跨领域项目制攻坚团队等方式,打破组织壁垒,促进知识共享与经验传承,系统性培养一批懂业务、精财务、善管理的复合型财政人才,最大化存量人力资本的配置效用。

#### 4.3 依托数字化赋能与渐进式改革路径

上述制度机制的落地与有效运转,离不开现代信息技术的坚实支撑。县级财政应统筹规划,推动建设集人力资源管理、预算成本实时核算、绩效结果动态映射、决策支持智能分析于一体的综合性信息管理平台。该平台需致力于打通组织、编制、财政、人社及各预算部门之间的数据壁垒,实现财政供养人员全生命周期信息的集中管理和人力成本的即时归集与展示,绩效数据与人员考核的自动关联,并

为科学核定员额、预测人力需求、优化培训规划提供数据驱动的决策支持。同时构建精准多元的人才培养与引进体系,全方位推进人力资源管理流程的数字化变革。

在实施策略上,应采取顶层设计、试点先行、分步推进、逐步深化的审慎路径。鼓励县级层面在上级政策框架内,结合本地最突出的矛盾,选择基础较好的单位或领域开展差异化试点创新。上级财政部门应加强业务指导,及时总结提炼并推广行之有效的实践经验与操作范式,在转移支付分配、财政管理工作考核等方面可探索引入反映人力资源优化配置成效的激励因子,并自上而下推动省级层面数据标准的统一与系统接口的开放,为县级改革创造更为有利的条件与环境。

### 5 结语

本研究立足于省以下财政体制改革这一重大制度变迁背景,深入剖析了县级财政人力资源配置所面临的现实困境,改革施加的深刻影响以及系统性的优化路径。研究揭示,当前县级财政在人力资源领域遭遇的挑战,根源在于“编制—预算—绩效”这一核心管理体系内部存在的脱节与耦合失灵。而新一轮财政体制改革,正从管理范式与履职能力两个维度,对县级财政人力资源配置提出了专业化、绩效化与战略化的明确导向与更高要求。本文所构建的双向赋能整合优化框架,通过“员额+预算”双核管控机制来硬化规模与成本约束,通过“绩效+发展”融合激励体系来激活组织与个人的内生潜能,并借助数字化工具与渐进式改革策略提供落地保障,从而为县级财政系统摆脱人力资源困境、支撑改革深化提供了一套兼具理论逻辑与实践可能性的解决方案。

#### 参考文献

- [1] 张万花.财政体制改革背景下X市乡镇财政工作困境与对策[J].投资与创业,2025,36(19):77-79.
- [2] 段有仓.财政体制改革背景下县级政府的预算编制问题[J].纳税,2024,18(29):112-114.
- [3] 李丽.财政体制改革下县级财政审计工作的优化策略[J].财经界,2025,(33):138-140.
- [4] 周雨琦.数字经济背景下企业人力资源绩效管理优化路径研究[J].中国集体经济,2025,(34):125-128.
- [5] 吴迪.数字经济下企业人力资源配置优化研究[J].中国电子商情,2026,32(01):127-129.