Modern Management 现代管理, 2026, 16(11), 1-9
Published Online November 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/mm
https://doi.org/10.12677/mm.2026.1611246

Hans汉斯

预算管理一体化背景下乡镇财政风险防控与应急保障机制研究

陈诗萌

上海理工大学管理学院，上海

收稿日期：2026年9月29日；录用日期：2026年10月10日；发布日期：2026年11月4日

摘　要

预算管理一体化是打通并整合预算编制、项目储备、资金执行、会计核算、决算上报、绩效管控及财政监督等各项核心工作的重要系统平台，能够实现财政管理全流程的有机衔接与统筹联动。乡镇财政是国家治理体系的基层基石，也是面向社会开展公共服务的关键落脚点，履职范围涵盖基层“三保”落实、乡村振兴推进、基层社会治理、公共服务供给以及各类突发公共事件的财力保障等重点领域。然而，基层财政运行普遍面临诸多现实制约，不仅存在税源基础薄弱、刚性支出占比高、显性及隐性债务负担较重的问题，基层财政人员的发展压力也较为突出，存在财政从业人员人手不够、专业能力不足等短板，基层公共服务和政策落地成效很大程度上受制于地方财政承载能力。本文以预算管理一体化系统为研究载体，立足于数字治理理论与公共财政风险管理理论，识别乡镇财政风险的现实表征，剖析风险形成机制与应急保障现存困境，从数字化预算治理、风险预警、应急资金安排、内控监督和县乡协同等几个方面提出优化路径，以期为提高乡镇财政韧性以及基层公共危机治理能力提供思路。

关键词

预算管理一体化，乡镇财政，财政风险，风险防控，应急保障机制

Research on Risk Prevention and Emergency Security Mechanisms for Township-Level Finance in the Context of Integrated Budget Management

Shimeng Chen

Business School, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai

Received: September 29, 2026; accepted: October 10, 2026; published: November 4, 2026

文章引用: 陈诗萌. 预算管理一体化背景下乡镇财政风险防控与应急保障机制研究[J]. 现代管理, 2026, 16(11): 1-9.
DOI: 10.12677/mm.2026.1611246

Abstract

The integrated budget management system serves as a critical platform that connects and integrates core fiscal procedures, including budget formulation, project reserve, fund implementation, accounting, final statement submission, performance control and fiscal supervision. It enables organic connection and coordinated interaction across the whole fiscal management process. As the cornerstone of the national governance system, township-level finance acts as a vital carrier for public services. Its responsibilities cover key areas such as guaranteeing basic spending at the grassroots level, advancing rural revitalization, conducting local social governance, delivering public services, and funding responses to various public emergencies. Nevertheless, the operation of grassroots finance faces widespread practical constraints. Challenges include a weak tax base, a high proportion of rigid expenditures, heavy burdens from explicit and implicit debts, together with prominent pressure on fiscal staff, such as manpower shortages and insufficient professional competence. The delivery of grassroots public services and policy implementation still largely depend on the fiscal capacity of local governments. Taking the integrated budget management system as the research carrier, based on digital governance theory and public fiscal risk management theory, this paper identifies the practical manifestations of township fiscal risks, analyzes the formation mechanisms of risks and the dilemmas of emergency support. Optimization approaches are proposed from the perspectives of digital budget governance, risk early-warning, emergency fund arrangement, internal control and supervision, as well as county-township coordination, so as to provide references for enhancing township fiscal resilience and grassroots public crisis governance capacity.

Keywords

Integrated Budget Management, Township-Level Finance, Fiscal Risk, Risk Prevention and Control, Emergency Support Mechanism

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

(一) 研究背景

乡镇财政是基层政权运转、公共服务供给的根基。乡镇财政的预算规模虽小，但是它所承担的治理任务更贴近群众的生活，涉及农村基础设施的维护、公共卫生、社会救助、应急抢险、基层运转、村级组织的保障、惠农补贴的落实等各个方面。乡镇财政支付不及时、资金监管不到位、项目支出失控或者应急资金不足等情况下，风险就会从财务风险迅速演变为基层治理风险、社会稳定风险、公共危机处置风险。

预算管理一体化把资金从预算申请、审批、下达、执行、考核、支付等全过程都纳入到系统平台中去，从而给防范财政资金风险、提高预算约束力、提高财政透明度提供技术保障。近些年来，预算管理一体化改革迅速推进，2022 年实现省、市、县三级财政全流程运行，推动平台向基层延伸。截至 2023 年，我国预算管理一体化改革已经实现中央与全部省级行政区全覆盖，全国 3700 多个财政部门、60 余万个预算单位已经使用一体化系统进行预算编制、预算执行等业务[1]。改革后期重点面向乡镇财政补齐应用短

[1]https://bj.mof.gov.cn/ztdd/czysjg/jyjl/202302/t20230227_3868447.htm

板，持续升级系统绩效监控、风险预警等管理模块，打通县乡财政数字化管理链条。

但在乡镇层面的实际运行中还存在着许多问题。一体化系统重规范、流程、数据，但是对基层预算编制、项目库建设、绩效目标设置、资金支付审核提出更高的要求。乡镇财政人员数量少、岗位兼岗现象严重，部分乡镇财源基础薄弱，支出责任不断加大，部分应急事项具有突发性、不确定性，常规预算安排不能完全覆盖。因此，在预算管理一体化的背景下研究乡镇财政风险防控和应急保障机制，有很强的现实意义，有利于上级监控调控资金的使用，方便调度的同时，更直接地了解各地资金使用情况，强化财政监管。

(二) 文献综述与理论视角

1) 相关研究进展

国内外学界围绕预算管理一体化、乡镇财政风险、财政应急保障三大方向已积累丰富研究成果，但仍存在可补充的空间。

在预算管理一体化相关研究方面，毛小婷[1]强调预算管理一体化系统是政府在数字化转型进程中，以信息化手段推进财政预算管理和绩效评价的重要平台。张敏翔和周志强[2]点明全国预算管理一体化工作要求实现纵向贯通，推动各地预算管理系统与中央系统对接，实现预算管理网络向上达标。陈以勇[3]认为一体化改革的核心在于破除部门数据壁垒，打通预算编制、执行、绩效、监督各环节的数据链路。但现有研究多聚焦省、市、县级财政层面，针对乡镇基层场景的讨论相对有限，对一体化系统适配突发应急场景的研究有待拓展。

在乡镇财政风险研究领域，刘穷志等[4]从地方政府债务视角出发，认为财权事权错配、转移支付结构约束、土地财政收入波动是诱发地方财政风险的核心因素。刘忠庆[5]强调基层处于财政体系末梢，收支平衡压力较为突出。贺佳[6]指出我国地方政府债务风险影响因素具备显著差异性，受经济发展水平、融资条件等现实条件制约，各层级之间风险诱因有所分化，简单套用到乡镇财政场景的话容易忽视基层独有的矛盾。总体来看，现有研究多聚焦常规运行状态下的财政风险，针对突发事件场景下乡镇应急财力保障机制的讨论尚不充分。

在财政应急保障研究方面，苗庆红[7]提出应急财政管理应当寻求财政程序合规性与应急响应效率二者之间的动态平衡。赵全厚和赵泽明[8]围绕地方隐性债务、财政可持续性展开研究，提出财政风险治理应当由事后处置转向事前预警、全过程管控。朱立龙[9]等通过仿真分析发现，仅仅依靠政府力量开展应急工作容易出现资源供给压力大、响应效率受限等问题。现有应急财政研究大多立足于县级及以上政府，将预算管理一体化、乡镇财政风险、应急保障纳入统一分析框架的成果较少。

2) 理论基础

本文主要依托数字治理理论与公共风险理论展开分析。

1) 数字治理理论。数字治理理论主张依托信息技术重塑公共部门业务流程，通过跨主体数据整合、业务协同推动治理模式转型，并非简单将线下业务线上化，而是实现制度规则与数字化工具的深度耦合[10]。预算管理一体化是数字治理在财政领域的典型实践，依托统一财政数据底座，实现财政风险动态识别、全过程监管。

2) 公共风险理论。财政风险是社会公共风险传导外化形成的综合结果，收支失衡、债务累积、权责错配与外部冲击构成基层财政风险主要表征[11]。程瑜[12]从行为主义视角进一步强调，要用不确定性思维审视公共风险治理，完善风险分担机制，降低公共风险敞口。依据上述理论逻辑，乡镇财政风险防控应搭建事前预警、事中管控、事后处置全链条体系，统筹常态化运行与突发公共事件的财力保障需求。

3) 研究缺口

综合现有文献，国内研究多单独讨论预算一体化改革、基层财政风险或应急财政保障，较少将三者

置于同一分析框架；现有成果侧重常态化财政运行，对乡镇场景下一体化系统如何破解应急保障堵点的研究较为薄弱。

基于上述研究缺口，本文立足于预算管理一体化改革场景，识别乡镇财政风险现实表征，剖析风险形成机理与应急保障机制短板，探索数字化背景下乡镇财政风险防控与应急保障优化路径，丰富基层财政风险与应急财力保障相关研究。

(三) 研究意义

从理论上讲，乡镇财政风险防控不只是会计核算的问题，而是基层治理能力现代化的一部分。预算管理一体化把财政管理由原来的事后记账变为全过程控制、数据化监管，有利于把财政风险治理融入到预算制度运行当中。将乡镇财政风险和应急保障机制放到同一个框架里来考察，可以拓宽公共危机管理当中财政保障维度的研究视角。

就实践而言，乡镇处于最贴近群众日常生活的最基层，是政策落地的保障，也是风险感知的第一扇窗口。在自然灾害、公共卫生事件、安全生产事故、群体性困难救助等突发事项发生之后，乡镇一般会先承担起现场处置、临时安置、物资采购、困难群众救助、基层秩序维护等工作。财政资金能否及时、合法、有效地到位，直接影响到应急响应的速度。通过预算管理一体化来改善乡镇财政风险防控，可以达到平时能监测、急时能调度、事后能追溯的目的。

2. 乡镇财政风险的现实表现

(一) 收支矛盾突出

乡镇财政风险首要体现为收支结构性矛盾。在公共服务供给体系当中，地方政府承担了大部分的支出责任，但是地方本级收入与支出之间存在着较大的差距，受地理位置约束，部分乡镇缺少特色支柱产业，税源增长乏力，财政自给能力较弱，高度依赖上级转移支付保障基本运行[5]。

这会产生三个方面的风险，一是人员经费、基本运转、村级组织经费等刚性支出挤占了发展性支出的空间，二是乡村振兴、基层治理、公共服务设施维护等任务增多，但乡镇自主财源有限，三是突发事件发生后，乡镇短期资金调度能力不足，容易出现任务下达在先、资金拨付滞后、先行垫付、后续报账缓慢等问题。预算管理一体化可以规范资金支付流程，但是若无充足的财力保障，系统规范无法从根源上消除资金缺口。

(二) 债务及隐性负担增大

债务风险属于乡镇财政风险的外部约束。虽然法定政府债务主要是由省级政府统一举借、分级使用、分级管理的[4]，但是在基层治理实践中，有些乡镇存在着历史欠账、工程款拖欠、平台公司关联负担、村级公益事业项目配套压力等隐性风险。财政部决算报告显示，截至 2025 年末，全国地方政府法定债务余额控制在全国人大批准限额之内，债务总体可控 2。但基层仍存在较大的压力，尤其是经济基础薄弱的地区，土地出让收入下滑直接带来政府性基金财力收缩，与此同时部分政府投资项目实际收益不及预期，进一步挤压基层可支配财政资源，加剧地方财政运行压力[13]。

预算管理一体化坚持先有预算，后有支出[14]，可以防止无预算支出、超预算支出、违规垫资。但是乡镇层面如果还存在项目决策前期论证不到位、支出责任不明、合同管理松散、工程结算滞后等现象，那么债务风险会以往来款长期挂账等历史遗留问题的形式持续积累。一体化系统可以完整记录支出的过程，但是需要配套债务台账、合同台账、项目绩效评价、风险预警等机制协同发力，才能真正起到风险防控的作用。

(三) “三保”和民生支出的保障压力大

[2]https://yss.mof.gov.cn/2025zyjs/202607/t20260715_3993584.htm

保基本民生、保工资、保运转是基层财政运行的底线[15]。社会保障和就业支出、教育支出、农林水支出、卫生健康支出、城乡社区支出等都同基层公共服务有直接联系。这些支出刚性强、受益面广、社会敏感度高，一旦支付不及时或者保障不到位，就容易造成群众满意度降低，信访诉求增多，削弱政府公信力，加大基层治理压力。

乡镇财政在承担应急保障的任务时，需要重点关注弱势群体，做好资金备案管理。在突发自然灾害、公共卫生事件、安全生产事故等发生的时候，乡镇要迅速组织抢险、转移安置、物资采购、困难救助[16]。一旦预算中缺少足够的预备费和应急资金的安排，或者应急采购、资金拨付、报销审核流程不清，就会造成响应迟滞。预算管理一体化要求支出流程合规，但是应急保障又要求快速响应，因此必须在制度上建立“急事急办、合规留痕、事后核验”的平衡机制[17]。

(四) 预算执行和资金监管薄弱

乡镇财政资金监管对象繁杂，既有乡镇本级预算资金，又有上级下达的专项转移支付、惠农补贴、村级组织运转经费、农村公益事业资金、救灾救助资金等。资金来源多、用途细、受益对象分散，基层财政监管压力较大。从现实运行来看，部分乡镇还存在着预算编制及调整随意性大、项目库储备不足、绩效目标单一、支付附件资料欠缺、合同与资产管理相脱离等诸多问题，在传统手工管理以及多系统分散运行模式下，各类风险隐患难以及时识别[18] [19]。

预算管理一体化为化解以上问题提供制度和技术上的双重条件。当项目库、预算指标、资金支付控制、会计核算各模块实现系统层面互联互通之后，资金从预算立项安排到最终拨付支付的全过程变得可追踪查看，财政部门对资金流转全过程把控能力增强[3]。预算管理一体化系统属于技术工具，无法单独消解基层财政的制度性约束，基础数据录入错误、预算单位对规则理解不到位、审批环节责任不明等问题仍然会造成系统流程合规，但资金使用实质低效。因此，乡镇财政风险防控既要有系统监控，更要有制度执行、人员保障、监督问责机制配套[1]。

3. 乡镇财政风险形成机理与预算管理一体化应用困境

(一) 财权事权失衡，基层财政压力大

乡镇财政存在风险的深层次原因之一就是基层事权和财力不相适应。乡镇承担大量的公共服务和社会管理工作，但是稳定的税收来源和自主收入较少。乡镇支出责任存在刚性上升，特别是如今群众对于生活质量的要求提高，公共设施等公共服务类项目支出增加；人口老龄化背景下农村社会保障福利支出增加、人居环境整治等惠民利民的乡村振兴项目持续推高资金需求。上级转移支付可以缓解财政压力，但是专项资金一般用途明确、管理要求严格，对于无指标类支出乡镇统筹使用的空间较小，基层难以进行灵活统筹调配[20]。

在突发事件处置场景下，财权事权错配的矛盾进一步凸显。突发事件一般不会按照预算周期发生，资金需求具有即时性，财政预算安排和资金拨付存在程序性约束。乡镇没有可以快速调用的资金池，就会依靠临时协调、垫付或者等待上级拨款。由此产生的时间差会降低应急处置的效率，基层财政人员面临程序合规与应急处置时效之间的现实两难。

（二）预算与绩效管理流于形式，约束效能不足

预算管理一体化要实现预算项目化、项目库常态化、绩效目标前置化[3]。对乡镇来说，意味着每一笔支出都应该有明确的项目依据、资金测算依据、绩效目标以及执行计划。但是部分乡镇由于专业人员短缺、历史习惯和时间压力的存在，存在填报质量不高，指标细化量化不到位，定性描述多等问题，会削弱绩效目标对预算编审和事后评价支撑作用[18]。预算编制仍然停留在“按上年基数加减”、“按部门申报汇总”，缺少对项目的必要性、成本标准、应急需求、风险情景的充分论证。

绩效管理形式化会削弱风险防控的效果。在应急物资储备、基层防灾减灾、农村基础设施维护等重要项目，风险防控要依靠可以量化的、可以核验的指标，即物资储备覆盖率、资金拨付时效、项目验收合格率、历史欠款清理率、惠农补贴发放准确率等。只有把绩效指标嵌入到一体化系统中，预算管理才能从流程合规走向结果有效。

（三）应急资金预留调度机制不畅，风险响应滞后

应急保障机制的核心目标是实现应急财政“资金可调度、使用可规范、过程可追溯”。从乡镇实践来看，应急资金保障的常见困境有：一是预算预留不足，突发事件发生之后需要临时申请，资金调度层级过多影响响应速度；二是应急采购和常规采购界限不清，基层担忧程序瑕疵引发监管问责；三是部门间的数据没有共享[2]，财政、应急、民政、农业农村、卫健等各职能部门的应急资金需求不能及时汇总。

预算管理一体化给应急资金调度提供有利的技术条件，但仍要有相适配的应急财政制度设计予以支撑[7] [16]。系统中可以设置应急项目类别、预备费使用流程、紧急支付绿色通道、事后补充材料机制、专项绩效评价模板等。县级财政建立应急资金调度清单，对乡镇先行处置的事项、县级批准的事项、先支付后备案的事项进行明确。面对突发公共事件，县市财政应当坚持特事特办，优化预备费动用和资金拨付流程，兼顾资金拨付效率与财政监管约束[17]。

(四) 基层人员对预算管理一体化的应用能力不足

预算管理一体化本质上就是制度规则和信息技术相结合[21]。系统规范统一了预算业务全流程，提高了透明度和可追溯性，但是乡镇财政单位的实际使用中，会遇到系统不熟悉、数据维护不及时等困难[22]。部分基层会计人员思维与业务习惯仍停留在传统模式，习惯于传统报账模式与纸质审批流程，对一体化系统下项目库管理、指标调剂、资产入账、绩效监控等电子化业务新要求掌握程度不足[1] [19]。基层对一体化系统的应用仅局限于基础报账、资金支付业务，项目库、绩效监控等管理类功能未能得到充分发挥。

基层财政工作繁忙且琐碎，岗位人员日常工作负荷较重，存在工作人员流动性大、兼岗现象突出、业务培训供给不足等问题，进一步制约预算管理一体化系统运行实效。预算管理一体化对财务人员综合业务素养提出更高标准，要求财务人员不仅要会做会计核算，还要熟悉预算制度、资产管理、绩效评价、债务管理、应急资金管理等多领域业务，当基层人员业务能力无法匹配这套系统的综合要求时，系统的功能性被压制，加重一线实操压力，继而衍生出业务录入滞后、附件资料不全、项目调整较为被动等现实问题[1] [19]。

4. 预算管理一体化系统在风险防范方面的优化路径

(一) 依托一体化数据底座，夯实基层财力风险防控基础

乡镇财政风险防控的第一要务就是将分散、滞后的、不可比的财政数据转变为统一、动态、可分析的数据。县级财政部门要依靠预算管理一体化系统，完善乡镇基础信息、项目库、预算指标、支付信息、合同信息、资产信息、绩效信息之间的关联。凡是与乡镇运转、公共服务、惠农补贴、村级组织保障、应急救助、基础设施维护有关的支出，都应该尽可能地进行项目化管理，使资金来源、使用对象、支出进度、绩效目标等可以被追溯[14]。

在数据治理上要解决三个问题，一是统一口径，防止同一个项目在不同的系统、不同的部门中名称不一样；二是动态更新，及时清理长期没有执行的项目、低效项目和历史挂账；三是数据共享[19]，把财政数据同应急管理、民政救助、农业农村项目、自然资源、审计监督等数据适当衔接起来。只有形成真实完整的数据底座，乡镇财政风险识别才有基础。

(二) 细化预算绩效管控，破除形式化管理弊端

危机场景下应急预算需要适度灵活调整，但在追求处置效率的同时，仍应当守住预算透明与监督问责底线，实现效率与约束之间的平衡[23]。乡镇财政风险防控不能只停留在“钱从哪里来”的问题上，还要解决“钱怎样安全有效使用”的问题。应以预算编制、项目申报、资金支付、政府采购、资产管理、合同管理、村级财务、惠农补贴发放等重要环节为主要内容来建立内部控制清单。对大额支出、工程项目、救灾救助资金、补贴资金实行岗位分离、集体决策、资料归档、事后抽查，防止财政资金被挤占、挪用、虚报冒领或者低效使用。

Wong [24]分析中国预算改革进程提出，自上而下的预算制度改革在向基层层级落地过程中容易出现执行衰减，基层预算的制度约束、问责建设仍是改革重难点。绩效评价应该由原来的年终填表转变为全过程管理。预算项目入库的同时要设置绩效目标，在执行过程中对资金的进度及目标完成情况进行监控，项目结束后进行评价并将结果反馈给下一年度的预算安排。连续结转、绩效差、群众反映差的项目应减少或者取消预算；应急保障、民生救助等项目要重点评价资金到位的及时性、对象是否准确、效果是否明显。通过绩效闭环推动预算管理一体化由原来的管流程转向管效果。

(三) 完善应急资金保障机制，提升突发事件财政响应能力

乡镇财政风险防控要秉持底线思维，把“三保”支出和应急保障支出放在首位。在预算编制过程中，应当坚持财力约束导向，优先保障基本类支出需求，再统筹安排发展事项以及一般性项目，杜绝未落实资金来源盲目立项铺摊子的现象 3。预算执行环节在一体化系统中给“三保”支出设置优先支付标识，对工资、基本运转、困难群众救助、灾害救助等支出重点监控。

Fannin 和 Detre [25]基于美国地方灾害财政实践研究认为，不能过度依赖上级灾后补助，应当重视事前财政储备建设，提升面对突发灾害的财务韧性。应急资金保障上可以尝试构建县级统筹、乡镇响应的应急资金池。乡镇年度预算中应当合理安排预备费或者应急专项，县级财政同步建立应急调度额度。当突发事件发生的时候，乡镇可以在授权额度内先行处置，在规定的时间内补齐审批、采购、验收、绩效等材料。既可以提高处置效率，又可以通过系统留痕保证资金的合规性[21]。对重大突发事件要实行县级财政统一下达上级专项资金、预备费和社会捐赠资金的办法，防止出现多头管理、重复安排的现象。

(四) 构建分级预警和内控监督体系，形成管理闭环

预算管理一体化不能仅仅用来做支付控制，还应该延伸到风险预警环节。立足财政风险防控要求，不断强化风险监测预警能力建设[15]。县级财政部门可以按照乡镇实际情况，创建起“红、橙、黄、绿”四级预警体系。预警指标可涉及一般公共预算支出进度异常率、专项资金结转结余率、暂付款和应付款规模、历史欠账清理进度、债务及隐性负担台账、预算调整频次、“三保”支出保障率、应急资金储备率、项目绩效评价结果等。

对绿色乡镇重点做常规监测，对黄色乡镇要求说明风险成因并限期整改，对橙色乡镇县级财政应进行重点督导，限制新增非刚性项目，对红色乡镇应启动财政运行风险处置机制，优先保障“三保”和应急支出，暂停无资金来源的建设项目。依托分级预警体系，推动风险治理从事后纠偏前置为事前预防。

(五) 提升县乡协同和财政干部专业能力

提升基层应急治理能力，既要完善预案体系建设，强化物资、人员等要素保障，也要理顺跨部门协同机制，从预防预警、现场处置到善后恢复全链条补齐短板，以此增强基层应对突发公共事件的整体水平[26]。

乡镇财政风险防控不能仅依靠乡镇自身来完成，需要建立县乡协同机制。县级财政部门要承担制度设计、系统维护、风险监测、业务培训、资金兜底的职责，乡镇财政所主要负责基础数据维护、项目执行

[3]https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/13/content_5599346.htm

监督、资金使用审核、风险信息上报的工作。对于财力薄弱、风险大的乡镇，县级财政实行分类指导，必要时实行重点监管和帮扶。同时要加强对基层财政干部的培养。

预算管理一体化背景之下，对基层财政人员提出复合型业务能力要求，需要持续完善多元化培训体系补齐人员能力短板[19]。财政干部要具备预算编制、绩效管理、政府采购、资产管理、内部控制、应急资金管理以及系统操作等多方面的能力。通过集中培训、线上课程、案例教学、岗位轮训、县级业务专员包联等方式来提高基层人员的能力。对于常见的业务应当制作操作手册、风险提示清单来降低人员流动对工作连续性带来的冲击。

5. 结论

乡镇财政风险产生的原因主要是基层支出责任重、可用财力少、债务和历史负担重、预算管理能力弱、应急事项不确定。预算管理一体化给乡镇财政风险防控赋予了制度化、数字化以及全过程监管的手段，但是乡镇财政风险不会因为系统上线而自行消失。

从已有数据可以看出，地方财政担负全国一般公共预算支出大部分的任务，基层财政既要保障民生和运转，又要应对突发事件，财政韧性建设有现实的紧迫性。强化财政监管与程序约束能够防控资金风险，但过于僵化的程序主义也可能削弱基层灵活处置的能动性，如何平衡合规约束与现实场景下灵活响应，成为基层财政运行需要面对的现实矛盾[20]。

未来应该以预算管理一体化为支撑，把风险防控和应急保障机制融入到预算的全过程之中，在预算编制环节加强项目库和绩效目标的管理，在预算执行环节加强支付控制和“三保”优先，在监督环节加强风险预警和内控评价，在应急环节建立资金池和绿色通道。只有将数字化系统、财政制度、基层能力、应急协同相结合，才能提高乡镇财政安全水平和基层公共危机治理能力。

参考文献

[1] 毛小婷. 基层预算单位预算管理一体化系统应用中存在的问题及改进策略研究[J]. 会计师, 2023(8): 125-127.

[2] 张敏翔, 周志强. 数字财政背景下预算管理一体化改革路径[J]. 财会通讯, 2023(24): 161-165.

[3] 陈以勇. 预算管理一体化建设[J]. 预算管理与会计, 2022(11): 24-26.

[4] 刘穷志, 王君珩. 地方政府债务风险: 特征、成因与化解[J]. 财政监督, 2020(16): 29-35.

[5] 刘忠庆. 防范化解基层财政运行风险浅析[J]. 财政监督, 2018(15): 5-9.

[6] 贺佳. 中国地方政府债务风险影响因素的差异性研究[J]. 金融理论探索, 2026(1): 55-67.

[7] 苗庆红. 应急预算制度构建研究[J]. 中央财经大学学报, 2021(7): 3-12.

[8] 赵全厚, 赵泽明. 我国地方政府隐性债务化解再认识与再探讨[J]. 地方财政研究, 2021(3): 4-9.

[9] 朱立龙, 何慧, 张思意. 多方参与视角下突发公共事件应急管理监管及仿真分析[J]. 统计与决策, 2023, 39(4): 183-188.

[10] 韩兆柱, 马文娟. 数字治理理论研究综述[J]. 甘肃行政学院学报, 2016(1): 23-35.

[11] 刘尚希. 财政风险: 一个分析框架[J]. 经济研究, 2003(5): 23-31.

[12] 程瑜. 公共风险的财政行为分析——一个行为主义视角的分析框架[J]. 财政研究, 2020, 36(11): 12-20+32.

[13] 赵海利, 蔡晨露, 陈瑶倩. 土地财政“退潮”对地方财政平稳运行的冲击、根源及对策——基于土地财政演进视角[J]. 经济社会体制比较, 2025(2): 65-78+94.

[14] 崔惠玉, 田明睿. 推动预算管理一体化改革深入贯彻实施新《预算法实施条例》[J]. 财政监督, 2020(24): 16-20.

[15] 《财会研究》编辑部. 加强风险防控增强财政可持续性[J]. 财会研究, 2021(5): 1.

[16] 周培桂. 我国乡镇应急资金保障运行现状及路径思考[J]. 中国减灾, 2025(11): 14-15.

[17] 许卫红, 苏云兰. 浅析突发公共事件应急体系中县市财政的职责[J]. 地方财政研究, 2006(1): 43-45.

[18] 陈娜. 优化绩效目标审核工作机制提升绩效目标编报质量[J]. 中国财政, 2022(9): 54-55.

[19] 姜新会. 预算管理一体化在辽宁省基层财政部门的应用研究[J]. 内蒙古科技与经济, 2025(4): 93-96.

[20] 何毅. 财政资源下乡与治理能力提升[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2025, 24(4): 67-78.

[21] 段国海. 关于预算管理一体化的再思考[J]. 预算管理与会计, 2022(11): 27-30.

[22] 俞微微. 浅谈基层行政事业单位预算管理一体化系统的应用[J]. 中国农业会计, 2024, 34(24): 48-50.

[23] Markuts, Y. and Roberto, F. (2025) Emergency Budgeting for Resilience during the War. the Case of Ukraine. *Public Money & Management*, **45**, 195-205. https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2407842

[24] Wong, C. (2007) Budget Reform in China: Progress and Prospects. *OECD Journal on Budgeting*, **7**, 1-26.

[25] Fannin, J.M. and Detre, J.D. (2012) Red Light Ahead: Preparing Local Governments Financially for the Next Disaster. *Choices*, **27**, 1-7.

[26] 宋喜存. 突发公共事件中基层应急治理能力建设研究[N]. 河南日报·农村版, 2026-08-17(003).