

江西财政科学化精细化管理的实践

■本刊记者 赵军常嘉

财政收支规模的不断扩大,给财政工作提供了更充裕的调控空间,但也对财政管理提出了更高要求。如何提高管理水平、更好地发挥公共财政职能、满足经济社会发展的资金需求,这是摆在财政部门面前的紧迫课题。记者在江西省鄱阳县和上饶县湖村乡的采访中了解到,江西财政部门从打造惠农补贴资金直通车、构建涉农专项资金防火墙和规范县乡财政管理入手,积极探索财政科学化精细化管理之路。

惠农“一卡通” 补贴资金直达农户手中

近年来,中央和各级政府直接向农民发放的财政补贴资金逐年增加。但在管理和发放过程中存在着环节过多、成本过高、滞留延压、一户多折等问题,影响了国家惠农政策效应的发挥。2007年,江西在总结试点经验的基础上,全面推广财政惠农补贴“一卡通”发放方式。省财政厅组织开发了具有发放和查询功能的“一卡通”管理软件,实行省、市、县、乡四级全面联网,构建起财政惠农补贴

资金信息化管理平台,将各项补贴资金集中整合,封闭运行,减少中间环节,由农信社直接打入农户存折,确保补贴资金安全、及时、足额发放到农民手中。

在财政惠农补贴“一卡通”发放模式下,各乡镇财政所负责采集农户基本信息,并录入到补贴发放软件中,县财政对农户关键信息进行全面审核后通过补贴发放软件自动生成农户补贴发放表,再经过人工和软件的双重审核后,生成农户补贴发放表银行代发电子文件,并将打印出来的农户补贴发放清册与国库支付令一同送代理银行,银行据此将补贴直接打入农户存折。各县已发放的补贴数据自动上传到省财政厅服务器,省市两级财政工作人员都可以通过惠农补贴汇总查询系统查看每个补贴项目的发放进度和每个农户的补贴发放情况,从宏观和微观两个方面来监管惠农补贴资金的发放。

为确保信息准确无误,2007年7—12月,在仅仅半年时间里,省财政厅会同有关部门对800余万农户3200万农民的基础资料进行了逐一核实,建立了庞大的农户信息库。这半年不分昼

夜的细致操作奠定了江西财政惠农补贴发放动态信息化管理的基础。轻点鼠标,就可以查询任何乡镇甚至村组的补贴资金发放情况,也可以调出全省所有农户的基础资料,数据每天都在更新。省财政厅乡镇财政管理处王鹰处长感慨地说:“原来靠老办法来管理全省的惠农补贴资金发放,我们是疲于奔命。现在有了这套系统,庞大的工作量由计算机来处理,坐在办公室,就可以具体地了解每个市县、每个乡镇的惠农补贴发放进度,还能够宏观地统计全省的总体情况,一切尽在掌握。”记者看到,截至6月全省今年惠农补贴已发放40.7亿元。

为了让农民及时了解惠农政策和补贴项目、标准,省财政厅要求涉农补贴的发放要第一时间通知到农民群众。在鄱阳县,刚开始财政部门通过贴告示、广播、报纸等形式及时宣讲惠农政策,发布补贴信息,但效果并不理想。如何将惠农政策和补贴信息及时高效地传递给农民?县财政局长欧阳长青注意到手机在农村的普及率正逐年提高,于是,鄱阳县财政局和移动公司合作建立了一个专门的短信告知平台,现在只要财政局系统管理员群发

一次短信，补贴发放信息顷刻就能发送到农民群众的手机上。欧阳局长介绍：“我们在收集、录入农民的小灵通和手机信息上可是花了很大力气的，工作人员不但上门登记农民朋友的手机号码，而且定期核实变更，我们已经发了几十万条短信，有手机的农民都能及时收到补贴信息。”

在鄱阳县四十里街镇，记者看到村民谭立兵的手机上保留着这样一条短信：“农民朋友，今年粮食直补和综合直补的标准为11.8元/亩和46.2元/亩，计算依据是2008年早中晚稻实际面积，此资金近期将打入你的‘一卡通’存折，请及时查收。鄱阳县财政局”。谭立兵取出存折指给我们看，5月的记录上登着：综合直补188.50元，粮食直补45.14元。在镇财政所，记者提出看看惠农补贴“一卡通”系统中谭立兵的记录，随着财政所干部熟练的操作，计算机屏幕上清楚地显示出上

边那两笔补贴记录，分毫不差，而且还看到他去年包括粮补、综合直补以及他儿子上学享受的寄宿补贴等好几项补贴发放领取的情况。

由于惠农补贴“一卡通”系统的高效便捷，上饶县湖村乡把家电下乡补贴的发放也纳入了系统。在湖村乡财政便民大厅内，记者遇到了在县上刚买完家电前来咨询补贴发放手续的村民陈其富。由于有准确的农户信息库支持，审验手续相当便捷，办事员用陈其富的“一卡通”代码从系统中调出他的资料，与他的身份证、“一卡通”存折和购买家电的发票核对后，敲了几下键盘，就告诉他手续办好了，15天内补贴资金就会打进他的“一卡通”存折。陈其富面露疑惑之色，直到听办事员再次确认后才相信，连说没想到只跑了一次两分钟就办好了，财政所办事效率真高。

现在，江西省已将21大项54小项补贴给农民个人的资金都纳入了“一卡

通”发放范围。有了这个高效的管理体系，一笔笔惠农资金经高速通道安全及时地送到农民手中。

一个漏斗向下 涉农专项资金尽收眼底

通过财政惠农补贴“一卡通”发放方式的改革，确保了惠农补贴资金及时、足额发放到户，但对于涉农专项资金，仍存在政策执行不到位，资金落实不到项目的情况。为了使涉农专项资金的拨付更加精细化，江西财政借用“乡财县代管”平台，对财政涉农资金尝试实行了“一个漏斗”向下的监管机制，在不改变资金所有权、使用权和财务审批权的基础上，将面向农村的财政涉农资金全部纳入乡镇财政管理局结算专户管理，并通过结算专户拨付到乡镇。对于按政策须到县级财政部门报账的专项资金，乡镇财政管理局按规定直接拨付和监管；对于一般的专项资金，乡镇财政管理局负责审核并将相关专项资金拨付到乡镇财政所的涉农资金专户，最后由乡镇财政所负责拨付和监管。

鄱阳县是“一个漏斗向下”管理模式最早的试点县，早在2005年推行以“乡财县管”为主要内容的乡镇财政管理改革时，即开始了“一个漏斗向下”管理模式的探索，改变过去乡镇财政资金拨付管理程序，县财政局的乡镇财政管理局在县市信用联社开设“结算专户”，即所谓的“漏斗”，用于核算乡镇所有预算内外收入、补助收入和其他收入。为确保乡镇所有财政资金全部进入“漏斗”核算和管理，鄱阳县规定凡属乡镇财政资金都必须进入“结算专户”，并通过“结算专户”拨付到乡镇。信息技术的充分应用使鄱阳县“一个漏



便民服务大厅内，基层财政工作人员正在耐心地为农民答疑解惑

斗向下”管理模式更加科学高效。县财政局一次性投入50多万元资金,为所有乡镇配备了电脑,并安装了100MB带宽的网络,组建了财政局自己的信息中心。然后,依托金财网络平台,推进财政收支改革向乡镇延伸,实现了29个乡镇财政所纵向直达,并正在逐步实行财税库银横向联网。

为了便于乡镇财政资金拨付与管理,鄱阳县根据资金的不同性质,对乡镇各类财政资金进行了界定和分类,统一在乡镇财政所相应开设“工资专户”、“支出专户”、“涉农资金专户”及“村级资金专户”四个专户。通过“一个漏斗向下”管理模式,真正做到了财政供养人员工资直达个人账户,惠农补贴资金直达农户,扶贫开发资金、以工代赈资金、农业综合开发资金、交通建设资金、水库除险资金等各种专项资金直达用款单位和劳务供应者,税收收入即征即缴、直达县级国库,乡镇公用、事业发展经费直达乡镇。项目资金使用后,乡镇财政所还要将项目的明细账和工程发票、农户的收款签字等凭证交由乡镇财政管理局审核,确保每一分钱都花得真真实实。现在,在一个漏斗管理模式的支撑下,鄱阳县的“乡财县管”工作也更加科学了,通过一个漏斗管理系统,县财政局可以非常清晰地掌握各乡镇的财务状况,对乡镇提出的资金申请也能做出科学判断,欧阳局长对记者说:“以前县里无法掌握乡镇财政的真实情况,到底哪个乡镇有多少钱谁也说不清,各乡镇都说自己困难,只好谁嚷得欢就给谁多补点。现在好了,乡镇的收支情况一清二楚,有些困难的乡镇,不用来要,我们就把资金安排好,帮他们渡过难关。”

科学的管理方式更当与时俱进。随着各类财政工程项目资金日益增多,

鄱阳财政顺势将“漏斗”的领域向工程项目拓展,创新出了工程项目资金“三审”制度,对工程的预算编制、预算及项目的变更和调整、工程决算,均由县项目主管部门初审、财政部门复审、审计部门三审。2006年以来,鄱阳财政共审核工程59项,每年审减资金达1千多万元。

鄱阳的成功经验表明,“一个漏斗向下”的管理模式既确保了涉农专项资金及时、安全到位,又便于全程参与跟踪监管,做到了事前把关、事中审核、事后检查,从而使涉农专项资金的监管更加精细,提高了资金的使用效率,在乡镇层面构筑起了一道财政资金的防火墙。目前,江西已在鄱阳、袁州区、彭泽、永丰等20多个县区推行了“一个漏斗向下”的管理模式。

程序化规范化 财政管理更科学精细

乡镇财政是各项惠民政策的落脚点和执行者,基层财政所的财务管理水平直接影响着各项惠民政策的最终效果。为加强乡镇财政管理,规范乡镇收支行为,化解乡镇债务风险,使乡镇财政财务更加科学精细,江西省积极开展了以“乡财县代管”为主要内容的乡镇财政管理方式改革工作,各地结合本地实际,制定和完善了乡镇财务管理制度,取得了很好的效果。同时,针对村级财务管理混乱的现状,不断强化对村级财务的监督管理,逐步完善“村财乡代理”管理方式,按照《村集体经济组织财务公开暂行规定》的要求,协助村委会规范村级财务公开制度,定期公开村级财务。

鄱阳县财政局借“乡财县代管”之机遇,进一步深化改革,于今年3月推

行了乡镇财务零户统管改革,彻底告别了手工记账的时代。为了使各乡镇的财务管理程序化规范化,鄱阳县在零户统管改革的过程中在全县范围内统一了会计制度和会计科目,统一了报审和记账的时间,规定次月3日前必须将账务处理到位,次月10日前为报账期。零户统管与乡财县管和财政惠民补贴“一卡通”的良好衔接,使涉农资金流向更加透明,而零户统管中电算化的全面实施更是使乡镇财务人员的工作更加科学,工作量减轻了80%以上,极大地提高了工作效率。在乡镇财政管理局,前来报账的鄱阳镇结算员张志华向记者描述了自己工作的变化:“以前我是有需要才来,现在规范了以后,每月都得来一两次。镇里的账务之前比较乱,我们自己都整不明白。现在统一规定了每个乡镇设置工资、支出、涉农、村级四个账户,明确多了。以前只做两三套账,现在每个单位一套账,我们要做八套,看着工作量大了很多,但有了电脑和网络,速度反而快了不少。”

上饶县湖村乡财政所大力推行了“乡镇零户统管”和“村账乡代理”两项改革,取消了乡镇所属预算单位和行政村的银行账户和财务核算会计,由财政所统一设立银行账户,对乡镇所属预算单位和行政村的财务进行集中核算,实行报账制管理。为了充分发挥乡镇财政的监督职能,湖村乡财政所严格审查各项支出报账手续是否完备,数量、单价、金额、附件是否齐全;督促报账单位执行政府采购制度,属于政府采购范围内的支出必须按政府采购程序办理;定期检查单位是否存在账外机动资金的问题,审查往来款项是否真实,每季度对其相关债权债务进行一次清理。

在湖村乡财政所,记者印象最深的



为了方便农民查询，湖村乡财政所将各村补贴发放情况表用不同颜色分类

就是那完整详实的各类台账和报表，满满的6档案柜，从2003年开始的财务档案都可以查询到。财政所所长熊俊青最喜欢用数据说话，每每谈到具体事项，总是要取出相应的明细账目和记录对照着讲。财政所的账记得很细，细化到了部门、单位和项目的每一项具体用途，使记者不得不信服。财政所每月都会编制预算执行情况分析册，既对本月工作进行总结，也对下月工作提出建议。打开2009年6月湖村乡预算执行情况分析册，不仅可以看到财政收支执行情况等，更使记者感慨的是后面附的那厚厚一叠报表和凭证，有财政收入情况分析表、财政预算支出情况分析表等8个报表，就连集体经济组织收费票据使用情况都做了报表，财政支出明细表更是附了满满的票据凭证。有了这本册子，只需很短时间就可以对湖村乡财政情况有个比较清晰的了解，难怪现在乡领导已离不开这本册子了。

湖村乡财政所工作的规范精细，更体现在各种台账的建立上。从2004年开始，每年2月财政所就要着手建立各种台账，为编制预算做准备，通常4月份就建立好了。打开2004年的那本最原始的民政优抚类、社会救济类固定人员台账，记者看到第一页的优抚对象叫刘发生，隶属于湖村村坂上组，是一位老红军，当时他的补助年标准是1800元。基础信息的背面是当年补助的发放记录，在1月14日和7月20日分别发放了900元抚恤补助，并于11月23日补助了200元医药费。这样的记录，湖村乡财政所的工作人员仍觉得不够清晰，为了了解补助对象的补贴是否足额领取、动态掌握补助对象的健康情况以及征求他们对财政工作的意见，每年的2月至4月，财政所都要会同民政所共同派出人员，兵分数路，走村串户，对所有补贴对象上户核实，拍下照片，把了解到的信息及时登

到台账上，确保补贴资金能够足额、及时发到每一个补助对象手上而不被挪用、截留、贪污。据介绍，2008年他们就查出14户不符合规定的补助对象，取消了补助资格，节约财政资金55444元。记者又翻开了今年的台账，感觉比以前的更精致了，照片是数码相机拍的，台账是在电脑中做好存档再打印出来以供查阅的。第一页还是老红军刘发生的记录，明细项目中多了“一卡通”农户代码、“一卡通”存折账号，补助标准也细分为年标准和月标准，而且多了补助标准变动情况的记录，通过这些记录，可以看到他的补助今年开始每月又增加了50元，依据是饶县财社[2009]21号文件，现在的补助年标准已经达到4680元了。背面的发放记录也进一步细化为申报时间、发放时间、实发金额、申报经办人和发放经办人几项。将补助发放过程细化为多个环节，每个环节都落实责任到人，便于监督管理。

记者问熊所长：“一个乡财政的账搞得这么细，这得增加多少工作量，你们所总共才5个人，干得过来吗？”熊所长略略沉思了一会说：“我们基层干部离农民最近，干得不到位老百姓会骂的，关键是国家的好政策就会打折扣。作为财政资金在乡村的守望者，辛苦点也是应该的。刚接手时，因为以前根本就没有账，一切都很混乱，开始也比较被动。后来我们把乡里的财政工作进行了科学分类，尽量把大的复杂的事划分成小的简单的事并程序化规范化，再分配到每个人具体负责，让它变成日常化习惯化的工作。这样坚持做下来，现在工作效率、服务水平都明显提高了，每次看到农民来办事能够满意而归，我们也觉得付出的一切都是值得的。”