

“通过这种方式,有效增强了项目单位的绩效意识和责任意识,提高了财政资金的使用效益。”

多中选好,好中选优

睡着的钱,唤醒后怎么办,给谁用?赣州市财政局再次变招,将传统的“个个有份”变成“表现好才有份”。

2015年1月,赣州市政府1号文件印发了《关于赣州市市本级专项资金试行竞争性分配改革的意见》,开始对财政专项资金实行竞争性分配改革,在破解政府预算资金分配迷局和优化支出结构难题上向前迈进了一步。

在赣州市文联召开的“2015年赣州市文艺精品创作专项资金项目”会议上,来自各市直文艺家协会、各县(市、区)文联的同志各抒己见、踊跃发言,对全市参加角逐的文艺项目展开了热烈的讨论,对116个参加角逐“2015年赣州市文艺精品创作项目竞争性分配”的项目进行初评,为全市文艺精品创作评审工作会议做准备。这些项目都是经各责任科室形式审查、技术性初审等程序产生,参与200万元专项资金的竞争性分配。评审工作采取现场答辩方式进行,为加大评审现场公开透明力度,评审会邀请政协委员、人大代表巡视评审现场,市财政预算绩效管理监督员现场监督,评审过程全程录像。

2015年起,赣州市财政局针对资金分配结果具有可选择性、不固定使用对象的财政专项资金,在分配环节引入竞争性机制,在明确扶持范围及预期绩效目标的基础上,通过招投标或专家评审等方法,在众多备选项目中选择最能实现资金绩效目标、使用效益最高或实施成本最低的项目开展财政资金竞争性分配试点。

陈水连说:“传统财政分配方式是‘撒胡椒面’,按需分配,各部门都有份;而竞争性分配把资金集中到少数有竞争力、资金使用效率高的项目上,强调‘以绩效为导向’,是对传统财政分配方式的根本性革命。”试点过程中,赣州市财政局优先将占支出比重大、问题多的建设、发展资金支出项目,纳入竞争性分配范畴。2015年,赣州市本级共选择了“稀土钨深加工及应用产品奖励资金”、“企业技改扶持专项资金”等12项专项资金开展试点,以后再逐步扩大规模,并向县市推广。

通过这种“多中选好,好中选优”的竞争性分配方式,在一定程度上解决了财政资金管理缺乏动力机制的问题,强化了资金使用的绩效观念和责任意识。同时,通过邀请专家参与评审和督查跟踪,提高了社会公众、专业人才在财政专项资金分配管理的参与程度,促进了“阳光财政”的建设。□

乡镇财政财务管理存在的问题及对策

张凤巧

乡镇财政是乡镇政府管理的一级财政,肩负着重要的职能作用。从目前情况看乡镇财政预算执行情况基本符合要求,财政资金财务核算手续逐渐健全,“三公经费”开支也逐年下降。但在资产管理、往来资金核算、办公经费支出、大额付现、白条抵库等方面仍存在问题,急需规范和管理。下面以某县乡镇财政财务管理的现状为例,对存在的问题进行剖析,并对如何进一步做好乡镇财政财务管理工作谈几点建议。

存在问题

(一)往来资金挂账数额大、时间长、项目多样。某县14个乡镇及2个开发区2014年底暂存款84441.93万元,构成主要有几部分:历年结余专项资金、应列未列收入挂账、接受商品或劳务的欠款挂账、借入款项、不明原因资金、应拨付的补偿款、正常待结算资金;年底暂付款89207.41万元,主要构成部分包括借出款项、垫付资金、预付工程款、白条支款入账、已取得发票无法列支款项、应列未列支出挂账、对外投资以及不明原因挂账。这些往来挂账时间长的达十几年,短的两年以上,情况多样,成因复杂,致使挂而不清,越挂越多。

(二)白条抵库和大额付现屡禁不止。多数乡镇对现金管理比较规范,但也存在不同程度的违规行为。个别镇政府日常工作基本使用白条大额支现暂时抵库,短期内取得正式票据入账就形成大额付现,一年及以上未取得正式票据的就白条直接挂账。

(三)未按规定接收原始凭证。具体表现在几方面:一是工程支出收款人与出票人、合同人、中标人不符,缺少委托、协议、验收等手续;二是支款单填制不完整,无收款人签字;三是对外借款无协议;四是企业事业单位补贴无依据;五是假发票列支,或以往来结算票据代替发票列

支；六是原始单据不足以证明经济业务的真实、完整，占比例较大的是办公费支出，均是从本地大型商场开据的墨盒、硒鼓、打印纸、档案盒、档案袋等。

（四）专项资金账户设置和使用不规范。专项资金的违规行为主要表现为：一是未及时拨付专项资金；二是改变用途使用资金，如检察院返还的粮补资金221万多元中被挪用的达147万元，涉及3个乡镇；三是无依据列支；四是未纳入专项资金账核算，记入其他账套与其他资金混合使用。四种形式涉及金额达上千万元。

（五）超收分成使用不规范。按规定超收分成资金首先用于落实预算追加分担制度，剩余资金重点用于农村教育、卫生等公益事业和文明生态村、小城镇建设等公共建设支出。实际上多数乡镇没有按照规定使用，有的用于还款、卫生清理、补助食堂、招待支出、临时人员工资、超支挂账等，凡是指标和额度不够用的开支及政府自行安排的事项支出，就全部指望超收分成，镇乡政府视其为救济箱。试想如果没有超收分成，举债或挪用专款就成为主渠道。

（六）账套设置及账户开户管理不规范。各镇政府银行开户情况各不相同。一般开设预算外专户一个、零余额账户一个、国库集中支付账户少的一个多的六个，过渡户一个、历史遗留的基金会账户、农业税账户等。专项资金未单独开户，与各项资金混合在一起使用。各所软件使用和账套设置情况也不尽相同。如多数乡镇使用财经一体化软件，个别乡镇使用用友软件，部分乡镇两个软件并行使用。而账套设置也不尽相同，一般按资金性质设置预算外专户账套、集中支付账套、专项资金账套，个别所又按部门增设账套。一人多账套时，做账调账比较随意；多人多套账时，彼此缺乏沟通，稽核乏力时，货币资金在各账套中经常出现负数。

几点建议

（一）专项资金管理需要从上到下协调配合，形成一条完整的资金规范运作链条。各乡镇专项资金无论是来源于县级以上财政部门还是各项目主管单位，只要用于特定事项必须单独建账、独立开户核算。无论区财政直接下达到乡镇的专项资金，还是各专项资金主管部门拨付到乡镇的专项资金，必须随着资金的拨付下达文件，对专项资金的使用范围与用途做出明确规定。所有专项资金都由区财政集中支付中心一口对淮乡镇财政集中支付中心拨付。

（二）按挂账资金性质清理往来资金账款。财政部门起草关于往来资金清理文件，经政府批准后发到各乡镇限时清理：属于白条支现挂暂付款的，查找借款人取得正确合法手续后列支；支出资金挂账的，按资金属性列支；具有专门用途的专款调入专项资金单独核算；借入款项经与债权人核实无误后限期偿还，并规定在以后年度不允许举借债务；借出款项经与债务人核实无误后限期催缴，确实有证据证明无法收回的债务按证据和程序核销；同一笔资金既挂暂存又挂暂付的，直接对冲调平。

（三）严格执行财经法纪，确保支出合法真实。超范围开支的加班费及各项补助、非本单位的费用支出，超收分成用于还款、卫生清理、补助食堂、招待支出、临时人员工资，使用不合法票据入账，办公费、招待费超标准列支，白条抵库、大额付现等等，这些行为不同程度地违反了《预算法》、《票据法》、《现金管理暂行条例实施细则》等有关政策法规。只有严格按法规条例不折不扣的执行，才能避免违纪违规事项发生。此外，财政扣减经费收回违法违规支出资金也是督促其遵守法纪的重要手段。

（四）各乡镇建立可行、易操作、可控制的内部控制体系并有效执行。《行政事

业单位内部控制规范》于2014年1月1日起试行，各乡镇应该以此为契机制定适合本镇（乡）经济发展并有效防范资金风险的内部控制制度。为大量资金的流动寻找依据、制定标准、确立控制手段，避免领导干部主观犯罪、无意识犯罪和无知犯罪。通过流程梳理将各业务部门的经济业务事项与财政部门资金流动紧密挂钩，通过风险评估查找每一项业务涉及的资金风险点，通过法律法规制度和相互牵制降低风险。最终目的就是“流程控制”代替“经验管理”，变“先支后审”为“先审后支”并使其有章可循，有据可依，保证资金安全，权力制衡，预防腐败。

（五）强化财产物资的验收、稽核功能，做好货币资金与实物资产的对接管控。货币资金的流出伴随着实物资产的流入管控最有效的办法就是稽核和验收。各镇（乡）分别按工程验收、设备验收、一般物资验收成立验收小组，由品行好、责任心强、工作认真又有较强号召力和凝聚力的工作人员任组长，从各部门抽调较高素质相应人员为成员组成验收小组，也可聘请专家为临时成员以备急需，验收结果必须出具具有验收人员签字的有效验收报告，连同发票做为支付资金最直接的依据。无论项目支出还是基本支出，资金的流出都必须有落地追踪。

（六）建立项目资金台账以避免隐性债务和冒领资金支出发生。各镇（乡）的隐性债务中涉及金额大、跨年度长的多为项目资金，而这部分资金建立台账的很少，无法反映项目全貌。建立台账就是全方位反映项目内容、审批时间及规模、筹资渠道及资金配套级别、额度等整个情况及流程。既可避免隐性债务底数不清又能够较全面反映项目状况，还可避免突发事件造成资金纠纷和冒领资金的事件发生。

（作者单位：河北省唐山市丰北镇财政所）

责任编辑 刘永恒