

北京密云：构建“制度+技术”的新型镇村财政资金管理体系

张榕华 | 杨顺昊

近年来，北京市密云县财政局将财政监管重心下移，不断加强镇街财政资金监管，重点推行了镇街国库集中支付改革，在镇村构建了“制度+技术”全覆盖的新型财政资金管理体系，打通了资金监管“最后一公里”，全面提升了基层理财水平。

(一)建立资金长效监管机制，提高镇村资金管理制度执行力

按照“完善一个系统、搭建一个平台、规范审批程序”的工作思路，密云县建立起从“源头到末端”的高效、规范、整体的资金监管体系，解决镇村资金管理有制度不执行的问题。

一是完善一个系统。即按照“收入一个笼子，预算一个盘子，支出一个口子”的原则，完善镇街财政管理系统。“收入一个笼子”即按照国库集中收付制度改革要求，将镇街体制资金、县追加专款、政府性融资、其他部门拨付的项目资金、村级自有资金等所有资金通过镇街财政这个平台，进入镇街政府资金监管的“笼子”，让镇街政府对自身所有财力清清楚楚、明白明白。“预算一个盘子”即参照北京市推行乡镇（街道）国库集中支付改革的模式，将镇街视同县级一级预算单位，镇街机关财务、农村财务托管中心、所属其他单位等为镇街一级预算单位，视同县级二级预算单管理。依照《预算法》，将镇街所有可支配资金纳入预算管理，包括镇街本级预算

收入、体制返还、转移支付、上年结转等，编制出一套完整的年度预算，建立全口径、规范、透明的预算体系，解决镇街预算编制“一张纸”，人大报告“两个数”的问题。镇街财政部门编制完成本级财政预算草案、预算执行情况后，先向镇长、书记报告，经镇街政府常委会、镇街党委会讨论通过后，再向本级人民代表大会报告。“支出一个口子”即严格执行国库集中支付制度，将镇村所有资金通过国库集中支付系统这个“口子”支出，工资支出和购买支出（包括政府采购和暂未列入政府采购的大型基建及修缮项目资金等）实行财政直接支付方式，镇街的零星支出和未实行财政直接支付的购买支出，实行财政授权支付方式。这样每笔资金“什么时候支的、支到哪了”在系统中均有迹可查，加强了对镇级预算执行不规范、村级资金混用等问题的监管。

二是搭建一个平台。即搭建起“制度+技术”的信息化管理平台。一方面，密云县积极完善镇街财政资金管理度体系，要求各镇街在认真贯彻执行财政财务管理与监督等系列规章制度的基础上，结合自身实际制定相应的实施细则，形成一套完整且符合自身情况的镇街财政管理制度体系。另一方面，在全县财政信息化大平台中为镇街财政设置二十个节点，每个节点为一个服务中心，搭建起镇街级财政局域网络，并结

合镇街财政资金监管特点、需求、条件等，将县级技术成熟、运行稳定的“财政预算管理系统、指标内部操作管理系统、零余额基本账户监管系统、国库动态监控管理系统”等七大管理模块向镇街移植。镇街财政部门作为“管理员”，服务、监管所属局域网络内的各级预算单位，县级财政通过金财专网查询、监管镇街财政资金运转情况。

三是规范审批程序。即健全资金审批流程，科学制定资金审批标准，严把“资金审批关口”，实行分类分级审批制。其中，镇街年初预算经本级人大审议批准后，镇街财政部门应在20日内批复到机关财务和农村财务托管中心。机关财务和农村财务托管中心按照“基本支出按月，项目支出按进度”原则编制用款计划，由机关财务、农村财务托管中心主管领导审批。政府机关经费则依据《密云县财政财务管理与监督暂行办法》，机关人员工资保险支出等由主管领导审批；机关公用经费支出由经办人、业务科室、财务科、镇长审批。待分配大额资金中，低于10万元按程序由经办人、业务科室、主管副镇长、财政科、镇长审批；10万元以上（含10万元）则需镇街政府常务会（镇长办公会）讨论通过。追加专项资金中已明确专项用于项目用款单位的，由项目用款单位提出申请，实行分级审批；专项资金中未明确专项用于项目用款单位的，则参照待

分配大额资金管理。此外,其他部门拨付资金和村级自有资金则参照专项资金管理或按照《密云县村集体经济组织资金管理暂行办法》操作。

(二)打造资金运行管理的“玻璃幕墙”,提高镇村资金监管透明度

密云县从加强账户管理、规范镇街指标内部操作和建立镇街动态监控体系三方面入手,使镇村所有资金从入口到出口全过程置于监管体系之下,县级可及时了解镇级每笔资金的支出情况,镇级可全面掌握、实时查询村级每笔资金的支出情况,解决镇村资金监管不透明的问题,让镇村所有资金在阳光下运行。

一是加强账户管理。镇街财政、农村财务托管中心、每个村只保留预算内拨款一个账户,账户性质为零余额专用账户;政府机关保留一个经费账户和工会、党费、食堂等必要的专用账户。从账户设置上避免资金违规调拨、“小金库”等现象发生,使资金核算更加透明。在资金管理方面,镇街开户行没有代理金库职能,通过县级代理金库进行资金清算。镇街体制资金、专项转移支付资金由县财政以额度形式下达给镇街财政;政府性融资、其他部门拨付的项目资金、村级自有资金及其他资金等以实有资金形式存入镇街财政零余额专用账户。

二是规范镇街指标内部操作。镇村所有资金全部实行指标化管理,形成指标与拨款相对应的一体化操作流程,从源头强化镇村资金的安全高效运行,解决镇村资金没有指标控制、拨付随意性较大的问题。镇街财政预算草案经本级人大批准后,由镇街财政部门将年初预算指标导入本级预算执行管理系统。当年县追加专款下达镇街后,由镇街财政部门负责依据指标追加单在本级预算执行管理系统中维护总指标。政府性融资、其他部门拨付的项目资金、村级自有资金、其他资金等全部存入镇街财政账户,镇街财政部门确认资金到账后,在本级

预算执行管理系统中维护总指标。

三是建立镇街动态监控体系。结合镇街、村资金运行特点,设置“亮灯”预警规则,如出现大量和频繁提取现金、向本单位其他账户拨款等行为时,系统会自动弹出红色预警。借助现代信息化管理手段,对镇街、村资金的收付活动,进行实时监控、智能预警、综合查询和监控分析,将财政监督的重点和关口从“事后”前移到“事前”和“事中”,实时监控镇村每一笔资金的收付情况,及时发现并纠正镇村资金使用方面存在的违规或不规范操作行为,保障资金安全、规范运行。

(三)强化资金监管手段,提高镇村资金监管到位率

密云县牢牢把握资金监管的关键环节,采取有效措施,解决镇村资金监管执行不到位的问题,为镇街财政资金规范使用保驾护航。

一是凡是能够直接支付的一律直接支付。镇街财政统一管理的所有资金,凡是能够直接支付的,一律将资金直接拨付到商品服务供应商,减少中间环节,提高资金使用效益,同时避免资金挪用现象。

二是凡是能够政府采购的一律政府采购。镇街自身财力和村级自有资金安排《北京市集中采购目录》以内以及限额标准以上的货物、工程和服务的支出,一律实行政府采购。镇街政府共享县级政府采购电子平台,促进镇街采购工作公开、透明、规范。

三是规范镇街政府投资管理。未实行县级政府投资评审的县追加资金、其他部门资金和镇街自身财力、村级自有资金安排的工程项目,参照《密云县政府投资项目评审管理规定》、《密云县建设项目招标投标管理办法》,加强政府投资评审和招标投标管理;建立投资评审中介机构信息库,镇街通过网络平台选择北京市统一招标的评审中介机构进行评审。

四是推行公务卡制度改革。对列

入公务卡强制结算目录的办公费、差旅费、会议费等17项费用,原则上使用公务卡支付,逐步提高镇街公务支出透明度,使公务消费置于阳光之下。

五是规范票据管理。严格使用税务发票、财政资金往来票据、银行支付凭证等合法性票据、凭证作为记账依据。对于向村经济组织内个人的支出,可通过银行转账方式直接支付到个人账户,使用银行支付凭证和个人领款签字单作为记账依据。

六是强化监督检查。建立镇街内部资金监管机制,成立由镇街纪检、经管、财政等部门组成的资金监管组织,明确责任分工,健全日常检查、重点检查、抽查巡查机制,对资金分配和使用实施事前、事中、事后全过程监管,构建镇街财政资金监管新模式。

几年来,密云县通过构建镇街财政资金监管体系,着力将财政资金关进制度的笼子里,实现了财政资金监管水平和使用效益的全面提升,取得了明显成效。一方面使资金利用更加高效。通过加强镇街财政资金监管,有效节约了政府投资成本。截至2014年底,全县累计评审项目772个,审减资金20.6亿元,综合审减率14.8%。同时,有效降低了政府债务风险。2010年以来累计偿还本息45.3亿元,政府债务由2009年末的54.8亿元,减少到2014年末的36.5亿元,债务风险率由124.4%降到28.1%。此外,有效提升了政府融资担保能力。累计融资26.1亿元,成功发行第一期中期票据5亿元,为中小企业、农业产业融资担保5.5亿元。另一方面使城乡发展更加协调。通过调整完善县、镇财政管理体制,密云县累计让渡镇街财力7.7亿元,有力支持了镇街经济社会建设。同时,制定《关于加大镇街一般转移支付的方案》,增加镇街一般转移支付1.8亿元,切实增强了镇街发展实力。□

责任编辑 李燕