

江苏南京： 推进资产管理与预算管理有机结合

□李昌训 陈永宁 任平 郑步健

近年，江苏省南京市财政局以资产配置标准为依据，以信息化管理为手段，深化资产配置管理改革，认真开展市级部门资产配置和部门预算编制执行相结合的试点工作，努力推进资产管理和预算管理的结合。

1. 设计改革方案，构建管理框架。资产配置管理是一项系统性工作，包括资产配置申报、资产配置审核、配置预算编制、配置预算执行、资产配置采购、固定资产登记等管理环节，整个配置管理行为需要资产管理信息系统、部门预算编制系统、预算执行及采购系统等业务管理系统的有机整合。为此，南京市财政局综合分析了各财政业务的管理特点，以此构建资产配置管理框架体系，设计资产配置管理信息化总体方案。行政事业单位资产配置按四个步骤进行：一是依据市政府出台的行政事业单位资产配置标准，核定各单位资产可配置量，作为资产配置预算管理的基础数据。二是在部门预算编制前，布置资产配置编报工作，行政事业单位通过资产管理信息系统提出各类固定资产配置申请，经财政部门审核论证，确定单位下一年度可配置资产计划。三是将符合配置规定的可配置资产计划在部门预算“一上”前导入部门预算编制系统，编入预算项目，属于政府采购的，编入政府采购预算。四是部门预算经批准后，反馈到资产管理信息系统，由资产管理信息系统与预算执行系统对接，单位年度

资产配置行为按照预算确定的指标执行。涉及年度资产配置追加调整的、以及利用其他资金购置行政事业单位资产的，有关资产配置从资产管理信息系统提出申请，经审核同意后，追加调整的配置计划同步进入预算执行系统，实施计划执行和采购。

2. 完善资产配置标准体系，为资产配置管理奠定基础。行政事业单位资产配置标准和资产使用年限标准是行政事业单位资产配置管理的依据。因此，南京市对市级行政事业单位资产配置标准进行了规范。新标准突出“保障需要、科学合理、勤俭节约、从严控制、方便管理”的配置原则，一是内容详实全面。涵盖了办公用房装修、办公家具、通用办公设备、专用设备行政事业单位资产。二是可操作性强。对通用资产分别设定了数量标准、价格限额标准和最低使用年限，对多媒体系统、服务器、网络设备、检测设备等国家及省市未规定标准的采取评估论证方式进行配置管理，对专业管理等需额外增加资产配置的，采取评估论证核定。对未设定配置标准和单价未到达评估论证管理要求的固定资产，规定了厉行节约、从严控制、合理配备的管理要求，对固定资产配置实施全覆盖管理。三是强化集中共用管理要求。对单位内部能够集中共用的资产，规定统一保管，按需借用，内设机构不得重复配置，避免闲置低效，在单位办公设备配置数量上，按照单位公用配置和工作人员配备分别进行量化设定。四是便于信息化管理。标准的制订，

考虑了资产配置预算信息化管理需求，便于量化操作管理，也便于置入管理平台，实施信息化操作管理。

3. 优化资产分类代码，准确反映资产存量。行政事业单位资产存量信息是审核安排资产增量配置的依据，也是资产管理实现网上申报审核的重要基础数据。为此，南京市财政局结合新的固定资产分类与代码标准（GB/T 14885—2010），在保证与上级财政部门管理口径要求一致的基础上，根据南京市资产配置标准设定量化管理的资产分类，细化设置了固定资产分类代码。通过资产分类代码细化设置，准确反映资产信息系统各类资产存量信息，为实施存量决定增量的资产配置审核提供统计支撑。

4. 以信息化为手段，构建资产配置审核模型。行政事业单位资产既有共性特点，又有个性需求，决定了行政事业单位资产配置既要注重通用性，又要考虑专业性。为此，南京市财政局从配置标准入手，构建了资产配置审核模型，开发了资产管理信息系统资产配置管理功能。一是设置《资产配置更新管理基础信息表》，将资产配置标准及使用年限标准植入资产管理信息系统，为核定不同单位的资产配置量提供依据。二是构建资产配置量核定管理模型。资产配置量核定是指按照一定的申报审核程序，确定单位资产可配置数量的行为，即核定单位“物”的编制。三是构建资产配置申报审核模型，开发设计资产配置审核管理报表软件。资产配置申报审核是资产配置管理的核心环节，资

产配置申报审核模型由《资产配置需求登记表》、《资产配置申报预审表》、《资产配置申报审核表》和《资产配置批复表》构成。《资产配置需求登记表》是由单位收集内部资产配置需求,进行分类分项集中登记;《资产配置申报预审表》是对《资产配置需求登记表》的填报情况进行自动预审,告知单位资产配置需求超数量、超价格标准情况,并提示须报送的审核、论证材料,此表数据均由系统自动提取生成。《资产配置申报审核表》是主管部门和财政部门的审核用表,填报具体审核确认的可配置数量和价格;《资产配置批复表》是通过《资产配置申报审核表》自动提取生成,并导入部门预算编制系统。

5. 升级财政业务系统,实现与资产配置系统对接。为避免资产配置管理和资产预算管理“两张皮”问题,南京市升级开发了部门预算编制系统,改变以往在预算项目中直接填报资产预算的模式,采取以资产配置的审核控制信息为唯一依据,编制部门预算中的资产配置预算。同时,鉴于部门预算中资产配置预算明细信息只有进入预算执行管理系统,并执行资产配置管理要求,才能真正保证资产配置管理在预算执行及采购环节得到有效监管,南京市财政局设计了资产配置管理和预算执行管理衔接方案,升级开发了预算执行系统,即经部门预算“两上两下”审核流程,安排了预算的资产配置计划,返回资产管理信息系统,通过资产管理信息系统和部门预算执行系统对接,同步进入预算执行系统,并在预算执行管理取用配置计划,启动采购工作流程。

(作者单位:江苏省南京市财政局)

责任编辑 李艳芝

云南鹤庆： 所有乡镇“零债务”

□何洛

政府债务是困扰县域经济发展的一大突出问题。截至2005年底,云南省鹤庆县的县乡两级政府性债务余额15448万元(其中县级债务14335万元,乡镇级债务1113万元),是当年全县一般预算收入的2.6倍。七年来,鹤庆县按照“摸清家底,挤出水分,分类化解,逐步解决”的思路,在化解政府性债务方面进行了有益探索,于2009年10月在全州12个县市率先实现了乡镇“零债务”目标,并进一步巩固了“零债务”的成果。

(一)关口前移,核减债务

鹤庆县以“乡财县管、村账乡管”为契机,在核实和审计乡村债务中,关口前移,由政府委托财政、审计等部门直接与债权人进行谈判,争取30—40%的折扣后确定出实际应清偿数额。一是对涉及到农业税费改革前的乡统筹、村提留和税费尾欠认真进行清查核实,对历年形成的符合有关政策规定的农业税尾欠款,报村民代表会讨论通过,按程序上报批准后给予减免。二是对乡村直接借贷形成的历史债务,凡不是用于为农民集体办事的,按照“谁受益、谁负担”的原则落实到债务人,不转嫁给农民;借贷时已经集体民主讨论同意的要清欠还债,同时结合“村账乡管”工作的开展,运用行政和法律的手段催收单位和个人所欠款项,偿还债务,核销减债。三是对于债权单位已撤销或债权人主动放弃追债要求的,按规定程序予以核销。

在清查中,根据原始凭证和资料认定债权债务,并统计到《债权债务清理表》中,清理结果及时逐笔张榜公布。最终认定1113万元政府性债务。在此基础上,对于需要政府偿还的债务,采取分阶段、按步骤妥善化解的办法,确定偿债顺序。在保工资、保运转、保稳定的前提下,工资性欠款、义务教育欠款、农田水利建设欠款等基本报酬和公益性债务优先安排偿还;金融机构贷款、单位借款、个人借款等运转性债务分期偿还;其他类型的债务根据财力情况逐步偿还。

(二)先行试点,探索经验

全面清理全县乡镇债务后,鹤庆县以实施乡镇撤并为契机,在西邑镇和中江乡开展了债务化解试点工作。

西邑镇是鹤庆县5个撤乡建镇的乡镇之一,1998年由“北衙乡”改为“西邑镇”,镇政府机关及所有乡镇机构从北衙搬迁到西邑。在搬迁过程中新建工程多,全镇所有机关、事业站所均属新建。截至2005年底,该镇政府欠债126万元,其中,学校建设项目欠债74万元,债务较为沉重。开展试点后,西邑镇把偿债同减轻农民负担结合在一起,积极化解乡村债务。一是对项目工程欠债,在审计确认的基础上,与债权人多次协商,实行“让利”一次性偿还债务的方式,争取债权人让利19.5万元;二是多方争取资金化解债务;三是积极组织财政收入,将超收分成优先用于偿还债务。2005年彻底偿清了126万元镇级债务。同时,通过对全镇9个村委会的债务进