

# 新疆兵团农牧团场 财务体制改革中的问题及对策

赵志华

自2003年中央对新疆生产建设兵团(以下简称兵团)实行“综合财力补助+地方专项”的预算管理体制后,为适应这一体制的变化,兵团在全范围内探索实践了以“一总两分”预算管理为核心的财务体制改革,建立了兵、师、团三级预算管理框架,实行了“统一领导,分级预算、分级管理”的方式,对全面促进兵团改革开放和屯垦戍边事业又好又快发展,具有较重要的意义。

## 一、“一总两分”预算管理的内容

“一总”即对新疆兵团农牧团场(以下简称团场)履行“党政军”职能,参照地方财政预算管理方式,实行一级总预算管理。“两分”即两种预算和两种会计核算。两种预算即团场公共预算和团场企业财务预算。团场公共预算,是团场履行屯垦戍边职能、保障边境安全、维护社会稳定、发展社会公益等公益事业而编制的收支预算,包括团场总预算和团场行政事业单位预算。团场企业财务预算是在预测和决策的基础上,围绕团场生产经营目标,对一个会计年度内团场生产经营资金的取得和投放、收入和支出、经营成果及其分配等资金运动所做的计划安排。除执行《兵团农牧团场公共预算管理办法》的单位,其余均纳入团场企业财务预算。两种会计核算即预算会计核算和企业会计核算。团场、团场所属行政事业单位、企业分别按照《新疆生产建设兵团总预算会计制度》、行政(事业)单位会计制度、企业会计准则(制度)进行会计核算。

从关系上看,团场公共预算和团场企业财务预算既相互联系,又相对独立。公共预算和企业财务预算分别反映了预算单位的经济业务全貌,同时,企业财务预算和公共预算汇入团场总预算。从作用上看,公共预算是通过团场行政事业单位收支项目进行控制达到资金优化使用,企业财务预算是通过团场企业单位收支项目安排达到利润最大化。

## 二、“一总两分”在运行中出现的问题

“一总两分”预算管理的实施,将团场双重职能进行了明确和区分,实现了政企职能的分离,还将团场的不同目标分解落实到不同的部门、单位和连队,明确和规范了各责任主体之间的责、权、利关系,同时通过预算的协调与平衡,使团场内部各责任主体的经营活动紧紧围绕团场总体战略目标,实现了团场资源的优化配置。此外,团场总预算中对国有资产的占用费和使用费都有明确的规定,确保了国有资本的保值增值。团场自实施“一总两分”预算管理以来,其效果是明显的,但随着改革的深入,问题也开始出现,主要表现在以下方面:一是团场收入分配关系仍未理顺,专项资金管理不规范,总预算收入难以准确确定。二是团场部分事业单位性质不清,资金来源不一。三是团场总预算与企业财务预算衔接不畅,资金流转不规范。四是团场企业财务预算编制不规范。五是预算执行过程缺乏监督,预算执行结果缺乏考核。

## 三、完善“一总两分”预算管理的措施

针对“一总两分”在运行中出现的问题,笔者认为,应从以下方面加以完善。

### (一)规范事业单位性质,完善团场公共预算的管理

一是根据事业单位提供公共服务和履行生产经营职能的性质,对事业单位进行定性。对只履行生产经营职能的事业单位进行改制,执行企业会计制度,实行企业会计核算,其财务收支可直接纳入企业财务预算管理的范畴。对履行公共职能的事业单位按公共性、公益性和非营利性的性质,实行全额补助、定额补助或定项补助的预算管理办法,其财务收支可直接纳入公共预算管理的范围。对既履行公共服务职能,又履行生产经营职能的事业单位,其财务收支应视具体内容按公益事业预算收支和生产经营预算收支分别确定,并

参照收支两条线的管理办法进行管理并编制两套预算。二是将团场所属事业单位各项收支纳入部门预算管理,并制定奖惩办法,以调动事业单位增收节支的积极性。三是减少团场非生产人员,加快团场事业单位的改革。四是遵照公共财政支出的范围、内容,科学合理界定团场所属行政、事业单位各类预算支出的范围、项目和标准,细化预算编制,采取“零基预算”编制方法。五是加强团场机关预算管理。对团场机关单位实行定员定额管理,各项收入和支出全部纳入部门预算,其承担的公共支出逐步纳入财政保障范围。

#### (二) 加快团办企业改制步伐, 细化企业预算

首先, 加快团办企业改制步伐, 对具备法人资格的企业, 要按照现代企业制度的要求进行改制。对团场所属不具备法人资格的企业(如轧花厂)实行团场内部单独核算, 团场应核定其生产经营资金, 单独计算盈亏, 实行定额上缴或超利分成。其次, 对连队的管理费用采取“定岗、定编、核定公用经费”的办法核定支出, 对其他费用支出严格按照会计制度规定的标准进行预算。再次, 细化企业预算, 按照土地承包费收入预算、附属单位上缴预算、经营预算、生产性基本建设投资预算与筹资预算等大类明确预算内容, 制定规范的预算表格, 根据不同的预算项目, 灵活采用固定预算、零基预算、弹性预算等各种预算编制方法。最后, 要把团场企业财务预算的编制与企业绩效考核指标相衔接, 与企业奖惩制度相联系, 与企业的增收节支措施相挂钩, 以达到目标与行动的统一。

#### (三) 规范总预算、行政事业单位和企业资金流转程序

总预算与行政事业单位和企业财务的往来款项应以现金流的形式结算。团场总预算可在“银行存款”账户下设“委托存款(或托管存款)”二级科目, 并分设“总预算存款户”和“企业存款户”三级科目。行政事业单位的收入, 都必须及时缴存团场“总预算存款”账户, 并通过该账户进行实质性收付。企业财务与总预算的缴拨款业务, 可通过“企业存款户”和“总预算存款户”进行实质性收付。团场企业财务统一向总预算缴纳社会性支出补贴数, 企业财务对总预算的补助收入, 由团场根据公共预算的需求, 分季将补助收入以现金形式转入“总预算存款”账户, 总预算再根据公共预算的安排, 分别补助各行政事业单位。基建资金直接拨付基建账户, 有自筹资金的项目, 如果是属于公共设施的, 由企业财务将自筹资金上交“企业存款户”, 总预算再将自筹资金拨付基建账户。

#### (四) 完善团场预算监督体系

1. 建立预算编制、执行、监督相对分离的团场预算管理运行机制。团场财务部门应设置专门的预算编制岗位, 全权负责预算编制工作, 统一掌握预算编制的政策与标准, 审核、编制、确定团场和各个预算单位的预算; 同时设专岗负责预

算的执行, 使预算编制与执行相互分离, 便于相互监督。在预算编制、执行及决算的过程中, 团场的纪检部门应介入监督, 以保证预算编制、执行的公正、公平和透明。

2. 建立健全职代会预算监督制度, 进一步落实职工群众的知情权、参与权和监督权。财务部门在向团场党委常委会、职工代表大会报告预算执行情况时, 要详细报告行政经费、其他管理机构费用开支等情况, 招待费、小汽车费用、公共经费和领导人员薪酬(包括各类奖金)要向职工群众进行公示。

3. 完善预算审批制度。预算经团场党委常委会、职工代表大会批准后, 应上报师财务局, 师财务局对团场上报预算的合法性、真实性和完整性进行审核, 并在规定的时间内予以批复。团场预算经批复方可执行, 预算执行过程中一般不得随意调整, 如确需调整应报上级批准。

4. 健全绩效考评机制。师财务部门要定期检查、指导团场预算的执行情况, 建立如团场自有财力增长率、行政事业单位公用支出人均开支水平降低率、资产负债率、使用专项资金的社会经济效益等评价指标体系, 对团场预算的执行实行绩效评价。师审计部门要加强对团场预算执行的审计力度, 结合对预算执行的检查, 落实对预算违规行为的责任追究, 增强预算的约束力。■

(作者单位: 石河子大学商学院)

责任编辑 刘黎静

## ● 短讯

2010年, 中国工商银行的现金管理业务继续保持增长, 截至年末现金管理客户已超过50万户。目前, 《财富》世界500强中的非银行中资企业均与工商银行开展了现金管理业务合作, 多家在华大型跨国公司也选择工商银行作为其人民币现金管理业务的主办银行。在客户规模扩大和业务量增长的同时, 工商银行更加注重现金管理服务内容和品质的提升, 逐步实现了从资金管理服务向综合理财服务、从本土服务向全球服务、从单体客户服务向供应链金融服务的重要转变。

(本刊通讯员)