

探索镇乡财政建设新路子

■ 钱 芳 岑卢艳 朱裕高

2003年起,浙江省宁波市鄞州区以解决镇乡财政管理体制、运行机制、监管体系中的深层次矛盾为重点,创新管理模式、深化财政改革、优化管理手段、推进队伍建设,摸索出一条镇乡财政建设的新路子。近年来,全区20个镇乡一般预算收入年均增长34%,2007年达到65亿元,占全区的71%,镇乡一般预算可用财力达13.3亿元。镇乡政府当家理财的水平和能力显著提高,促进了农村经济和社会事业的全面发展。

“一所一站二中心”管理模式

2003年起,各镇乡分别成立了财政所(2007年改称财政办公室)、农村会计服务站、行政事业单位财务核算中心和教育财务核算中心,形成了“单一账户、统一收支、集中核算”的管理运行模式。按照“财政预算编制与执行分离,票证管理、资金征收与资金管理分设”的原则,明确镇乡长不兼任财政所长、所长不兼任总会计、总会计不兼任单位预算会计,财政所主要岗位人员连续任职不得超过3年,并由区委组织部实行定期岗位轮换、交流制度。近年来,已有28名财政所长、总会计作了交流或换岗,从而形成了相互牵制、相互监督的内控机制。

同时,20个镇乡所有下属行政

事业单位和集体企业全部纳入“中心”集中核算,撤销了无法人地位的部门账户,精简银行账户1/3,每个财政所只开设预算内、外各一个财政资金账户,下属行政事业单位只开设一个基本账户,实现了资金的集中化、廉洁化管理。积极稳妥地清理化解政府债务,2004年在全省率先制订政府负债管理暂行办法,建立风险预警体系,健全镇乡负债按季分析汇报制度,控制新债,化解旧债。通过统一资金结算、工资发放、会计核算、财务公开、开支标准和会计档案管理等,有效解决了镇乡各部门多头账户、收支标准不一、分散核算、资金管理混乱等问题。

区财政对镇乡预算编制、执行、决算等实行全过程管理,镇乡财政年初预算和调整预算在报镇乡人代会审议前一个月报区财政预审。2007年,区财政对20个镇乡(街道)财政预算经预审后都出具了书面的修改意见书,提出了涉及预算内外收入全部纳入、刚性支出足额安排、招待费等非生产性支出大力缩减、加大民生投入、集中财力办实事等方面共418条意见和建议,镇乡落实并经再次审核无异议后出具书面的核准意见书。各镇乡预算经人代会批准后报区财政备案,年终将预算执行情况报区财政,年终决算数与预算变化较大的,镇乡需作出书面说明和解释。实行镇乡财政预算预

审制度,加大了对镇乡财政收支预算的审核力度,镇乡预算编制和执行实现了公平、透明、规范、高效。

信息化促精细化管理

按照“业务处理网络化、财务管理集中化、财务核算规范化、预算指标一体化、资金运转透明化、信息查询实时化”的建设目标,2007年,鄞州区建立了镇乡财政管理信息化平台,并依据这一平台实行精细化管理:

一是统一核算平台。各镇乡所有财政业务通过同一网络平台进行核算,数据实现区镇二级同步存储。

二是统一核算软件。各镇乡的总预算、行政、事业、基本建设、中小学校、卫生院、集体企业等七种类型会计、130家单位、400余套账户均纳入该财务软件,实行“分户核算、集中监管、即时查询”的财务核算运行方式。

三是统一指标管理。建立适合镇乡预算管理要求的“预算指标管理系统”,有效解决了镇乡财政预算执行的随意性问题,为镇乡领导决策提供服务。

四是统一资金申拨。镇乡财政统一通过“资金申拨系统”,按规范程序进行经费请拨、拨款管理。

五是统一报表查询。区财政和镇乡领导可通过智能化报表管理系

统随时对镇乡的各类数据和报表进行汇总、定制和查询,上级财政部门所需会计报表和数据全部通过数据库自行取得,镇乡不必上报。

六是统一实时监控。区财政和镇乡领导可对镇乡财政的预算指标、经费请拨、拨款管理以及财务账簿、凭证、报表等实时监控,及时准确掌握财政资金流向、结存情况,维护资金运行的安全、高效和透明。

创新机制增效益

鄞州区坚持科学、民主、依法理财,推进财政改革,健全公共财政制度,建立起“一个笼子管收入、一个盘子编预算、一个口子管支出、财政监督全过程”的财政运行机制,切实提高财政资金使用效益。

首先,落实“三控四压五保”,提高财政绩效。三控即控制不合理开支、控制一般性支出、控制财政资金在经济结构调整中的投入方向和力度。对镇乡招待费、会议费支出实行限额控制,每季向群众公布一次,超限额的通报批评、扣领导考核奖,并逐步实行公务卡结算。2007年共核减镇乡不合理申请40项、7000余万元,而用于企业科技创新、发展现代服务业的经费达3.9亿元。四压即压缩非正常性开支、压缩低效益的公共投入、压缩政府采购项目成本、压缩财政性投资项目成本。全区20个镇乡(街道)自2006年7月全部成立公共交易站以来,已完成招投标项目1079宗,累计实现政府采购6.02亿元,节约财政资金8000余万元。2007年起全面实施机关公务用车制度改革,每年可节省开支1000万元以上。五保即保障社会事业的全面协调发展、保障再就业和社会保障支出需要、保

障基础建设和重点工程需要、保障生态和环境保护需要、保障基层政权建设需要。近3年来,用于社会保障、教育卫生、“三农”等民生事业的经费达66亿元。目前,全区有5万多名生活无保障的老年人享受每月100元至140元的生活补贴,有11574名未就业和未享受基本养老保险待遇的残疾人可享受每月60至200元的生活补助,有1.5万余名学生享受免费职高教育。

其次,注重机制建立,提升依法理财能力。一是明确理财制度。以预算编制和执行、财政支出、预算外资金管理为重点,建立了规范行政行为 and 理财行为的制度体系。同时,根据信息化建设需要,重新梳理镇乡财政工作流程并上墙公布,促进规范建设。二是做好绩效评价工作,每年都选择将群众得益多、社会关注度高以及经济社会发展中的热点和重点领域的一些项目支出纳入绩效评价范围。2003年以来,已对17个项目支出开展了绩效评价。三是扩大财政集中支付范围。按照“有乡镇配套的项目资金到镇乡,区财政全额补助的资金直接到人”的原则,在目前已经推行的镇乡政府采购、工资统发和基本建设项目资金财政集中支付的基础上,2008年,对11家单位、34个项目实行财政集中支付,涉及金额3.38亿元。四是实行拨款决策前公示制度。对所有财政奖励和补助资金,经财政及有关部门初审拟定奖励补助金额后,先行公示,接受公众评议监督无异议再下拨。五是实行项目经费预算细化。凡涉及镇乡及下属行政事业单位、村、企业和个人的资金,各主管部门需制定财政专项资金的管理办法,无管理办法不安排财政资金。涉及基本建设、政府采购的还需

按相关规定程序办理,确保了财政资金的安全高效运行。

体制创新激发活力

近年来,鄞州区因地制宜探索镇乡财政管理体制,逐步形成并完善了“划分收支范围,核定收支基数,超收分成,合理补助”的新体制模式。2003—2005年,镇乡(街道)累计分成8.1亿元,2006年起对镇乡进行了重新分类,调整了收入格局,新增财力向镇乡倾斜,提高了支出基数和分成比例,体现了财力与事权匹配的原则,增强了镇乡组织、管理、监督财政收入与支出的职能。2006—2008年,镇乡(街道)累计预算内分成预计达26.6亿元,可自主支配的财力显著增长,大大激发了镇乡财政的活力。

此外,鄞州区在浙江省率先建立了区级财政转移支付制度。一般性财政转移支付用于弥补欠发达镇乡政府的财力不足,确保基本支出需求。专项性财政转移支付重点用于欠发达镇乡基础设施项目、社会事业建设、生态环境保护等公共服务领域,按项目补助,实行专款专用,以弥补欠发达镇乡政府在提供公共产品时的财政收支缺口,保证不同经济发展水平的镇乡在享受基本公共产品上达到均等。2008年共确定了8个镇乡的乡道建设、供水管网建设、卫生院改造、敬老院扩建等9个民生项目,转移支付资金总额达1亿元。同时坚持以“结果”及“追踪问效”为导向,要求财政转移支付资金必须具有明确的绩效目标,确保资金使用科学规范。

(作者单位:浙江省宁波市鄞州区财政局)

责任编辑 赵 军