

# 打造乡镇 “阳光财政”



王 宏 ●

广东省乡镇财政财务管理制度改革始于世纪之交,试验田在佛山市南海区西樵镇。为改变财务管理制度混乱,普遍存在“包包账”、“捆捆账”的现象,该镇依托先进的财务管理信息系统和训练有素的财会人员,设立财政结算中心,把镇属所有行政事业单位的财务收支全部纳入结算中心集中管理、集中核算。

这种管理模式实现了“政府当家、财政管家、部门管事,政府一盘棋、财政一盘账”的目标,大大提高了财政资金使用的规范性、安全性和效益性。

财政结算中心是经县级以上机构编制委员会批准设立的事业单位,由镇政府直接管理,人员编制一般在5—10人,人员经费由政府预算安排。中心实行“统一管理、集中核算、三权不

变”的管理模式。“统一管理”即镇属所有行政事业单位的财务收支活动,全部纳入结算中心集中管理;“集中核算”是指结算中心按单位名称单独设账,分户核算,实施“非零户”管理,原则上一个单位只开设一个经费收支账户(基本户),用于单位日常经费开支,并由结算中心统一办理结算业务,除财政资金来源外,只支不收;“三权不变”是指各单位的资金使用审批权不变、资产所有权不变、财务自主权不变。各单位支付行为的审批制度由各单位制订,经镇财政所审批后报结算中心备案。对资金支付的审批,由各单位负责人或其主管领导负责,结算中心根据备案的单位审批制度,审核每笔支出的审批手续是否健全合规,审核无误后办理支付。财政结算中心的

职责是监督、管理和服务,对单位的各项收支业务不加具任何审批意见,各单位仍然是独立的经济主体和会计主体,单位负责人仍然是本单位会计工作第一责任人。

财政结算中心主要管理包括收入、支付和凭证传递等3个流程,每个流程都由计划、实施、统计分析、报告和反馈5个阶段组成。以收入管理为例,在计划阶段,由各单位提出一年的收支预算,报财政部门审核,财政部门按照“量入为出”的原则批复预算,并交结算中心输入电脑“存档”。在实施阶段,各单位向财政部门提出票据领用申请,经批准后,由财政部门票据专管员将相应的票据核发给结算中心会计,再由单位报账员向结算中心会计领取票据。单位收取款项时,由交款人将资金

直接存入单位的过渡性银行收入专户(该户只收不支),并凭银行交款(交费)证明到单位领取票据,单位报账员定期或不定期将票据存根交结算中心出纳,出纳再将票据存根交给会计,这就完成了整个票据循环。银行每月将该单位所有的收入自动转到财政专户,纳入财政管理,从而完成收入一条线的资金流。在统计分析阶段,银行将资金收入状况报结算中心出纳,出纳根据银行出具的单据将已收款和未收款分类,管理软件自动将已收款的信息流入出纳账,将已开票但未收款的信息流入统计表,会计复核后将电脑系统输送过来的数据记入会计账,月末,会计账与出纳账自动核对。在报告阶段,管理系统生成票据和收入报告报财政部门,结算中心将其中的收入报告转交各单位。在反馈阶段,财政部门将各单位预算收入完成情况向单位通报,督促各单位采取措施完成预算目标。

2001年底,广东省财政厅在全省推广西樵经验,并提出用3年左右的时间,基本实现全省乡镇财政财务管理集中化、信息化。实践证明,成立乡镇财政结算中心,实行乡镇财政财务集中管理,是乡镇财政管理体制的重大创新。

1. 强化了财政管理职能,为深化财政改革、落实中央支农政策搭建了基础平台。按照“统一领导、统一规划、统一技术标准、统一系统平台和统一组织实施”要求建立起来的财政结算中心,以会计集中核算为核心,以现代信息网络技术为支撑,融预算、票据、资金、资产、工资、合同等管理于一体,运作规范透明、管理科学高效,实现了对用款单位财务收支全过程的有效监

控,符合公共财政理财法制化、管理科学化和决策民主化的改革取向,为部门预算、国库集中收付、“收支两条线”、政府采购等财政改革措施的顺利推进提供了有力支持,为中央支农政策的贯彻落实提供了坚强保证。江门市财政局雷雪花副局长说,按照政府出一点、农民出一点的原则,许多农民参加了农村合作医疗试点,但一些农民对自己缴纳的资金总不放心,怕被挪作他用,由财政结算中心集中管理后,农民打消了顾虑,因为结算中心有一本“明白账”,张三、李四看病花了多少钱,一清二楚。

2. 提高了乡镇政府对财政资金的调控能力,为推进“两个文明”建设、巩固基层政权提供了财力支持。乡镇财政财务的集中统一管理,使乡(镇)长对全乡(镇)财政状况和资金使用情况有了全面、直观、及时的了解,有利于加大政府对资金、资产的调控力度,优化资源配置,把有限的财力、物力用到刀刃上,确保“两个文明”建设的需要。西樵镇镇长刘涛根说,以前财政资金分散管理,各单位究竟有多少钱、还需要多少钱,乡镇长心里没数,全凭各单位“自觉”,一方面“会哭的孩子有奶吃”,造成各单位苦乐不均;另一方面“穷庙富和尚”,镇政府捉襟见肘,而有的部门却富得流油。现在就完全不同了,由于财政结算中心与乡镇长办公室联网,只要打开电脑,通过领导查询模块,各单位的财务状况就清晰呈现在眼前。这样,就可以在预算安排、资金集中等方面做文章,既减少了资金沉淀、提高了资金使用效率,又使大、急、特、难事情有了资金保证,促进了各项工作顺利运转。

3. 加强了财务管理和监督约束,

促进了廉政建设和构建社会主义和谐社会。西樵镇财政所长梁惠颜说,财政结算中心把各单位经批复的预算指标录入管理系统,各单位来报账时,计算机系统自动核对经费支出是否还在预算范围内,超过预算就不能再打印支票,这种变事后监督为事前、事中监督的方式,有效控制了铺张浪费、大手大脚花钱的行为。财政结算中心成立以来,对财务问题的举报、上访明显下降。以前群众不相信干部,现在结算中心对乡镇、村委会财务收支一个月一小公布、一季度一大公布,大家信得过、心里服,党群关系、干群关系明显改善。

4. 降低了行政成本,并为推进乡镇机构改革、提高有关政府部门的监管效能创造了有利条件。实行乡镇财政财务集中管理后,乡镇所属行政事业单位的会计、出纳岗位一律取消,各单位仅保留1名报账员,大大节约了行政事业经费。如杜阮镇成立财政结算中心后,财会人员从原来50多个行政事业单位和村(居)委会的近100人缩减至9人,一年就节约人员经费近200万元。目前,乡镇机构改革正稳步进行,在撤乡并镇过程中,成立财政结算中心的乡镇合并起来很顺畅,因为彼此家底都很清楚,免去了翻旧账、查老账、清烂账之烦恼。恩平市审计局的同志认为,乡镇财政结算中心的成立,为审计监督打开了方便之门。现在,只要到财政结算中心就可以查阅所有单位的账套,再也无需疲于奔命了;同时,审计软件与会计核算软件的数据接口,使账目追踪十分方便快捷,审计工作质量和效率大大提高,监督效能充分发挥。

(作者单位:财政部会计司)