



# 除弊兴利 与时俱进

——湖北省对宜昌市夷陵区“零户统管”模式运行五年来的情况调查

○ 秦玉龙 杨玉玲

“零户统管”是以提高管理效率和资金使用效益为目的，在保持单位会计主体和财务自主权不变的前提下，取消单位银行账户，由财政统一管理会计人员、资金结算和会计工作，融会计服务和监督管理为一体的乡镇行政事业单位新型财务管理体制。这一乡镇财会管理新模式，是针对乡镇单位普遍存在的银行账户多，资金管理乱；各类票据多，收支凭证乱；财务违规违纪多，收支管理乱；违规账目多，档案管理乱等“四多、四乱”顽症应运而生的。这一改革于1998年6月在宜昌市夷陵区晓峰乡试点启动，同年在

全区20个乡镇全面推行。

“零户统管”的运作，以“一取消、两直达、三集中、四设立、五建制”为框架。即取消单位银行账户；收入直达财政专户，支出从财政直达用款单位；集中资金结算、会计核算、会计档案，单位不再设会计；在乡镇财政所设总会计、资金会计、统管会计，在乡镇单位设“单位出纳”，规范审核、控制、核算、经办程序；建立综合财政预算制度，支出审批制度，会计凭证审核制度，现金“双限”制度，“四定”票据管理制度。这一乡镇单位财务管理改革的特点主要体现在“两无管理”、“两权不变”、“两统”核结算上，即单位无

账户，无会计；单位资金使用权、财务自主权不变；乡镇财政专户统一单位资金结算、统一办理核算业务。此项前所未有的变革荣膺了宜昌市科技进步一等奖，通过了湖北省重大科技成果鉴定。湖北省委、省政府将其列为“源头治理腐败六大工程”之一，要求在全省乡镇推广。短短两年时间，全国先后有20多个省市推广运用了“零户统管”乡镇财会管理模式。

光阴似箭，日月如梭。转眼“零户统管”模式已运行五年。五年后的今天，“零户统管”在其发源地

## 夷陵区“零户统管” 运作五年显成效

夷陵区实现“零户统管”五年来，全区各乡镇共注销单位银行账户728个，财政账户127个，精简会计岗位480个，归集分散在各个单位的政府性资金2.77亿元。与沿袭的“多户分管”模式相比，“零户统管”独特的效应主要体现在以下五个方面。

1. 规范了乡镇会计工作秩序，提高了会计工作质量和会计人员素质。推行“零户统管”模式，通过钱账分管建立健全了单位财会牵制制度。会计人员、会计工作与会计主体相分离，消除了会计工作受制于单

位负责人所带来的弊端，使单位会计工作质量得到了保证。同时，“零户统管”使会计核算、监督管理工作相对集中，从而有利于推动会计电算化，到2002年底夷陵区所有乡镇均通过手工甩账验收。

2. 促进公共财政建设，提高资金使用效率。“零户统管”一方面精简了财会人员，每个乡镇3—5名会计代理了过去几十个会计所经管的账目，大大节约了财会人员经费开支。另一方面，节约了一年一度的监督检查费用，降低了管理成本。与此同时，通过结合财政预算编制的核定，以及执行过程中的审核等监管工作，真正使乡镇预算内外财力统一核算，综合平衡成为现实，较好地管住了瞎支滥用的口子，提高了资金使用效益。五年来，全区乡镇共节约消费性政府资金支出3000多万元。

3. 使乡镇财政性资金得到了集中使用。实行“零户统管”取消单位银行账户后，各单位不论来自哪个渠道的资金都必须进入乡镇财政专户，纳入乡镇政府宏观调控范围，使预算内外“两张皮”的问题迎刃而解。全区乡镇五年共筹集政府调控收入3000多万元，用于了城镇和农村基础设施和公益事业建设，极大地改善了投资环境，五年间，全区乡

镇共引进项目 100 多个, 吸纳投资 3 亿多元, 新增税收近 5000 万元。

4. 强化了单位财会收支活动的监督。实行“零户统管”模式, 使财政监督由事后检查向事前预防、事中控制转变, 使监督职能贯穿于财政收支全过程。多家用钱, 一家管账, 增强了财会收支的透明度。

5. 确保政府机构正常运转, 促进乡镇经济和社会事业发展。实行“零户统管”后, 乡镇政府实现了对各单位预算外资金的有效集中和捆绑使用。在此基础上, 全区全面推行委托银行代发工资, 确保了工资按月及时足额兑现, 较好地解决了少数乡镇和单位拖欠职工工资给财政留硬缺口的问题。乡镇政府还通过对专项资金专款专用的监控和财力资源的优化配置, 确保了经济和社会各项事业的建设需要。五年来, 全区乡镇共完成专款扶持项目 100 余个, 投资达 9000 万元, 与此同时, 全区乡镇通过调控, 共腾出财政资金 4000 多万元, 兴建了供水、供电、交通、防洪等公益设施。

### “零户统管”在运行中

#### 反映出来的滞后问题

任何一项改革都不可能一蹴而就, 一劳永逸。“零户统管”乡镇财会管理改革也不例外。“零户统管”改变了沿用几十年, 且目前仍在部分地方和单位实行的“自立账户, 自主花钱, 自己记账”的做法, 不可避免地对原有利益分配格局、传统思想观念产生了冲击, 加之“零户统管”作为一项新生事物, 一时不可能做到尽善尽美, 在运行过程中, 先后出现了一些滞后的、需要不断改进的问题。

1. 乡镇政府领导集体挪用统管资金, 影响了单位正常用款的支付。实行“零户统管”后, 乡镇单位预算内外资金被乡镇财政专户“一网打尽”, 从账面上产生了“富余”资金。因此, 少数没有资金来源的乡

镇单位为事业发展, 甚至为消化债务, 频频向乡镇政府写报告伸手要钱, 乡镇领导对统管调控的期望值过高, 滥用权力予以满足。而乡镇财政所因为体制管理上的原因, 又无法抵制这种乡镇领导集体挪用资金的行为, 致使部分单位正常用款计划落空, 加剧了一些本来就对“零户统管”冲击自身利益表示反感单位的抵触情绪。

2. 部分财会干部素质不高, 难以适应规范管理的要求, 使乡镇财政所成了矛盾的焦点。实行“零户统管”后, 乡镇单位资金全部集中到了财政所, 使基层财政部门的权力相应增大, 各单位来财政所办的事情多了, 但由于乡镇财政所一些财会人员素质不高, 不能正确核算统管单位的经济业务; 原则性不强, 不能自觉抵制不合规的原始凭证; 服务态度不好, 对统管单位出纳的业务工作缺乏耐心辅导, 对前来办事的单位和个人欠缺文明、周到服务, 乡镇财政所自然成了规范管理中的矛盾焦点。

3. 凭证种类繁多, 收支手续复杂, 综合财政预算编制执行不规范, 政府审批行为过多过滥, 单位用款不便, 影响了办事效率。推行“零户统管”后, 财政部门在编制综合财政预算的同时, 严格执行了一系列审批程序。由于审批程序顺序传递, 倘若遇上某一环节负责人因公外出, 单位审批就得搁置, 单位拨一次款, 要往返财政所、乡镇政府数趟才能完成。政府审批过细, 单位用款不便, 成了统管单位普遍反映的新问题。

4. 专项资金与业务经费混为一体, 导致专款不“专”。“零户统管”用财政专户将单位包括专项资金在内的预算内外收入“一网打尽”, 使单位经费与专项资金混为一体, 人为给挪用、挤占专项资金开了方便之门。由于从账户上无法洞察单位

资金属性, 致使少数单位将专项资金用作了消费性支出、业务支出, 甚至按规定应有来源的津补贴开支。如此一来, 专项资金所举办的项目只得出现缺口, 甚至成为“胡子工程”。

5. 财政内控制度不健全, 内部监督弱化。实行“零户统管”后, 乡镇财政所工作量加大, 有的忙着统管应酬, 疏忽了内部审计制度, 有的甚至连内审制度都没有建立, 影响了改革的整体效果。

### 夷陵区对“零户统管” 采取的堵漏除弊措施办法

宜昌市夷陵区财政局负责人说: “如果对零户统管运行中反映出来的突出问题, 对症下药, 加以解决, 就会失去党委政府对这项改革的支持和部门对改革的配合, 乡镇部门就会有理由抵制这一利多弊少的改革, 财政财务管理就有可能走回头路, 重归旧的管理模式中”。作为“零户统管”的发源地, 五年来, 宜昌市夷陵区一刻也没有懈怠制度创新, 不断推动“零户统管”模式与时俱进向前发展。

(一) 以除弊兴利为立足点, 为“零户统管”运行拾遗补缺

1. 完善内部监控制度。乡镇单位资金集中统管后, 防止新的腐败产生是内部监控的重点。为此, 夷陵区制订了一套十分严密的内部监控制度。实行了资金拨付分开、银行印鉴分管等办法。重点加强了对现金的管理, 规定现金结算范围为 1000 元以下的小额零星费用, 职工工资奖金一律不得用现金支出。财政内部全面加强内部审计, 区乡两级分级成立了内部审计小组, 每月对“零户统管”运行情况进行一次审计, 发现问题及时纠正, 从内部管理上堵塞了容易产生腐败的漏洞。

2. 规范支出审批制。针对“零户统管”起步阶段乡镇政府领导审批

范围过宽、权力过于集中、单位办事不便的问题，夷陵区将乡镇政府领导审批的范围明确界定为四大块：一是本级政府预算指标外的用预算内外财力安排的大型业务、会议、购置、基建等专项经费；二是上级财政和主管部门补助的大型基建、设备购置等专项经费；三是由区以上财政、人事部门文件规定，有合法资金来源的专项奖金、补贴；四是签订有资金缺口或未来远期资金结算的经济合同，向金融机构、其他单位和个人借款，用国有资金担保、抵押贷款，增加政府负债风险的项目。除此之外，凡是已核定并下达到单位的综合预算指标以内的支出，学校预算外收费等支出由财政直接审核拨付。

3. 实行专项资金集中收付制。针对专项资金与单位业务经费混为一体，容易出现挤占专项资金等问题，夷陵区统一规定专项资金实行了“三统一全”为主要内容的集中收付制度。即：统一设立一套相对独立的核算体系，把专项资金当作一个会计主体，其会计核算业务由总会计或统管会计兼任；统一设立一个“专项资金”银行账户，乡镇财政不论来自于哪个渠道的专项资金收入，都进入专户，纳入统管，按专项资金规定的用途监督使用，其收支原始凭证都纳入专项资金会计统一管理；统一操作管理程序；对专项资金收支实行全过程管理。

4. 制订教育财务独立运行制。针对教育系统战线长、范围广、单位财务收支业务工作量、基层单位多且经济活动频繁的实际情况，各乡镇财政所增设“教育零户统管会计工作站”，在统一制度下实行相对独立的运行。各乡镇“教育零户统管”工作站在乡镇财政所的监督管理下，在当地金融部门开设一个支出结算户，用于办理乡镇财政所拨入的预算内外资金支出业务。教育

系统预算内、外资金和专款，乡镇不作调控，确保按进度拨付。学校代收费、预算外资金按有关文件规定简化拨款程序和审批手续。

(二)以约束、激励并进为出发点，谋求“零户统管”改革与时俱进

1. 加强完善“零户统管”工作的责任制。近几年来，夷陵区先后将“零户统管”改革的完善和规范工作作为党风廉政责任制、源头治理工作责任制、党政领导干部任期目标责任制、乡镇纪委书记年度工作目标责任制的重要内容进行考核。明确政府主要负责人和纪委书记为主要责任人，加强对“零户统管”改革的领导和督办检查，纪委、监察局和财政局负责“零户统管”的日常业务指导和总结完善工作，各乡镇党政一把手对本乡镇“零户统管”改革负总责，乡镇纪委、财政所具体负责组织落实。在对乡镇党政领导班子政绩考核中，将“零户统管”改革作为经济工作的重要内容，加强考核，确保责任制落实到位。

2. 建立“零户统管”责任追究制。为了制止乡镇政府集体挪用统管资金，夷陵区委把挪用资金纳入乡镇党政“一把手”考核的一项重要内容。区政府专门下发《关于进一步规范“零户统管”工作的通知》，对挪用统管资金等违纪违规问题的查处作出了具体规定。区纪委监察局把查处挪用统管资金列入党纪、政纪检查的一件大事来抓。对集体挪用统管资金实行责任追究制和违规责任终身负责制，实行谁作主，谁负责，谁纠正，并追究其责任。

3. 加强对“零户统管”的外部监督。每年，夷陵区都组织专业人员，对“零户统管”运行情况进行检查、督导，对发现的违纪违规行为，严格按有关规定进行处罚。区纪委、监察局每季度编发一期党风廉政简报，将“零户统管”改革作为重要督办内容在全区进行通报。同

时，区财政局明确要求各乡镇财政所，全面推行政务、财务公开，将“零户统管”的服务规范和承诺、审批程序、财会报告、收支指标及其执行情况向全社会公示，主动接受社会监督。还规定每个乡镇必须聘请行风监督员，将“零户统管”的运行情况列入监督内容，发现问题及时处理。

4. 建立激励机制，鼓励模式创新。区财政局在内部简报《夷陵财政》上编发“零户统管”专辑，及时反映在实施“零户统管”工作中的新情况、新问题、新举措、新建议，制定了《“零户统管”创新奖实施办法》，规定每年组织一次“零户统管”创新奖申报评审，在零户统管工作中探索出的具有创意新颖性、操作可行性、方法系统性、实践有效性的改革办法模式，均可参评。每年对获奖项目的完成单位和个人给予物质和精神双重奖励。

(作者单位：湖北省宜昌市夷陵区财政局)

