

在财政收支上做文章 从集中管理中出效益

——广东省东莞市横沥镇推行 “三个集中”财政、财务管理的实践

○ 卢少雄 方灿芬

从1998年起，广东省东莞市横沥镇转变重收轻支的理财观念，把财政改革的主攻方向放在财政支出和财务管理方面，推行以“财政收入集中管理、财政资金集中支付、财务会计集中核算”为主要内容的一系列深层次的财政改革。主要采取如下几项改革措施：

措施之一：把镇属预算内外财政收入全面纳入财政监管，变财政资金的部门化分散管理为财政集中管理。

财力集中是财政管理的基础，横沥镇主要从两方面来加强财政收入集中管理。一是实施严格的收支两条线，规定所有镇属行政事业单位的收费、罚没收入必须全额上缴财政。为确保这一措施的实施，他们一方面建立一个窗口收费制度，规定所有收费收入必须缴入镇财政开设的一个窗口；也只有财政开设的这个窗口收费才具有合法性。另一方面，建立严格的票据管理制度，规定国有、镇属单位的收入只能使用税务发票或财政收据收款，会计管理中心会计员在代理记账时将严格审核，对一些不合规定的白头单，一律不入账；缴款单位或个人也可以拒缴。同时，他们建立了严格的票据领、核、销制度，设立票据专管员专人负责。再一方面，统一各行政事业单位的银行账户；规定只能设一个过

渡性质的经费户，实行严格的收支分离。通过这一系列措施，该镇基本上解决了财政资金部门化问题，部门财力基本上集中到财政。二是加大财政对镇属企业和镇属集体资产收益的管理、监控力度，财政每年都参与企业利润上缴方案的制定，严密监控镇办企业的债务情况，随时掌握企业的效益动态，确保企业营利情况的真实，促使企业依法上缴利润和镇属集体资产收益。通过上述两条途径，该镇所有预算内、外财政收入都实现了高度的集中与统一。

措施之二：改革和优化预算编制方法，试行部门预算，细化预算安排，逐步建立公共财政支出预算体系。

横沥镇在实践中意识到，必须建立一套科学、明晰、规范、合理的预算支出运行机制。然而，由于现行预算编制和经费核拨的做法比较粗，单位的个人、公用经费和专项经费混合在一起，不利于分清各项支出的用途，财政资金下拨后，用款单位是否按规定用途专款专用无从知晓，不利于财政监督。为改善这种局面，该镇从1999年下半年开始，改革财政预算的编制方法，初步试行部门预算：一是印制了《横沥镇2000年度行政事业单位部门收支预算表》，出台了部门

预算的具体实施方案，并要求全镇29个预算单位提早编制2000年度部门收支预算。二是镇财政所对各单位上报的部门预算方案进行逐项审核，并与会计管理中心掌握的会计资料逐项对照核实，在此基础上，重新核实各单位的人员编制、用工性质、供给标准、办公设施配置、专项工作开展计划等情况，在预算编制中，把财政对各部门的支出分为个人经费、公用经费、专项经费三部分。三是在严格审核部门预算的基础上，根据镇财力状况和区分轻重缓急的原则，运用零基预算的方法，科学、合理、明晰地编制了横沥镇2000年度财政预算。

措施之三：改革镇属行政事业单位会计核算方式，实施财务会计集中记账制。

具体做法是：成立“横沥镇会计管理中心”，设在镇财政所，由财政所统一领导和管理，配备5名专职会计，代表镇政府统一负责全镇29个镇属行政事业单位的会计核算，并负责全镇审计、财务检查工作。专职会计人员人事关系挂在会计管理中心，使用、调动权归财政所，工资福利待遇由会计管理中心统一支付。各镇属行政事业单位不再设置会计岗位，会计账务统一集中到镇会计管理中心，在完全实现财政直接、集中支付前，只

允许各单位在银行设置一个过渡性质的经费户。各单位撤销会计岗位后,由出纳员负责单位日常财务工作,于每月3日前把上月单据报送会计管理中心,会计管理中心专职会计每月10日前要完成账务处理和结账、编报工作,并把上月会计报表和财务分析报告送财政总预算会计审核汇总后报送镇领导。

措施之四:改革单位个人经费支付方式,实施镇属行政事业单位干部职工“同级同酬”制和个人经费财政集中支付制。

1999年9月,横沥镇由财政所与组织人事部门联合对镇属行政事业单位工作人员的报酬待遇进行全面清理,在此基础上制定“同级同酬”的工资管理制度,统一工资报酬标准,把工资报酬分为基本工资、岗位津贴、奖金三部分,规定所有镇属行政事业单位干部职工,不论在什么单位工作,除基本工资及上级文件规定的特殊岗位津贴按政策办理外,其他岗位津贴、奖金一律按自己的行政级别领取相应级别的报酬。为确保“同级同酬”制度的实施,该镇从2000年度开始,实施个人经费由财政统一委托银行进行集中支付,并直接拨付到各单位员工的个人银行账户。

措施之五:改革财政专项经费的支出和管理方式,推行政府采购制度,并由财政实施集中支付。

从1999年下半年开始,横沥镇推行了政府采购试点,逐步把镇属单位的固定资产购置、维修纳入政府采购范围。2000年继续扩大政府采购范围,并由财政所辖下的镇资产管理办公室具体负责政府采购工作,把镇属行政事业单位的大件固定资产购置和汽车的保险、燃油、路费、维修费等支出项目纳入政府采购范围。同时,逐步改变过去那种财政专项支出由单位做项目、财政做预算并拨给单位支付项目费用的做法,规定凡属于财政预算安排支付的属于政府采购范围的专项支

出,都由财政通过政府采购进行直接支付,尚未纳入政府采购范围的,也由财政按项目的实施进度进行集中支付。

措施之六:改革农村财务会计核算方式,实施村级会计委派和联队会计制度。

为了更有效地解决村委会和村民小组财务管理中存在的会计信息失真、财务管理混乱等问题,确保会计人员具有监督者应有的独立地位,横沥镇从1999年9月份开始实施村级会计改革。具体做法:撤销各村委会的会计,由镇政府统一招考会计员,经培训后派到各村委会,负责处理村委会具体收支账务,实施会计监督,并参与村的各项重大经济活动。同时,通过镇会计管理中心与各村实行电脑联网,对村委会账务进行集中汇审、汇总和报表编报工作,凡不符合财务制度规定的单据,一律不予入账。另外,对于村民小组的财务,该镇实施由村委会实行“组账村记”制度。

横沥镇实施以“财政收入集中管理、财政资金集中支付、财务会计集中核算”为主要内容的一系列深层次财政改革,不但达到规范财政、财务管理,节省财政支出,提高支出效益,推进廉政建设的目的,而且为加速建立全面、完善、健全的城镇公共财政体系,打下了坚实的基础,取得了十分明显的经济效益和社会效益:

成效之一:收支状况有明显改善,节支效果明显,财政支出效益有显著提高。

1999年,横沥镇实现可支配财政收入6490万元,比1996年增长143.35%,比1998年增长64.47%,增长速度居全市镇区第一名;2000年镇可支配财政收入预算为7550.5万元,比1999年预算增长44.22%。在节支增效方面,1996年至1999年,横沥镇的行政管理费从1343万元减少到932万元,下降30.6%;镇政府各部门接待费从445万元下降到253万元,下降

43.15%。实施同级同酬后,该镇每年核减各项超标准不合理的人员经费开支85.8万元。该镇财政在保证政府正常行政经费,保证公安、教育经费投入和其他必要经济建设支出的前提下,1996年以来,共安排增收节支积累资金5487万元,偿付了以前年度基本建设拖欠的旧工程款。镇本级资产负债率从1996年的65.65%下降到1999年的54.23%,1999年镇本级集体资产积累比1998年增长156%。

成效之二:大大提高了预算编制的质量和预算执行的水平,规范了财政管理,提高了管理效益。

试行部门预算和改革预算编制方法,把财政支出明晰地分为个人经费、公用经费、专项经费三部分,从而使财政预算从编制程序到编制方式、支出渠道和执行效果都比以前更科学、更公开、更准确、更合理、更规范,真正做到了绩、效与公平相结合。试行个人经费和专项经费由财政集中支付后,财政资金一步到位,减少了中间环节,从而大大提高了资金使用效益,也更有利于运用临时积聚的财政资金,解决一些单位临时性资金周转困难。

成效之三:大大增加了财政、财务活动的透明度,有效地解决了会计信息失真和财务管理混乱问题。

在财政方面,变单位预算执行的“暗箱操作”为公开操作,变财政预算切块下拨为分类、分渠道直接集中拨付,变基数递增预算为部门预算和零基预算,变个人经费的分散支付为财政集中支付,变专项物品分散自行购置为政府集中采购,这一系列的改革都有效地从源头上起到明显的防腐促廉效果:一是可防止部门利用虚报预算和财政的切块下拨挪用挤占财政专项资金,转移资金用途;二是可有效防止部门虚报人数,在个人经费方面吃空额;三是可有效防止部门在分散采购中吃回扣。

在财务管理方面。一是变分散核

以机构改革为契机 消减乡镇财政赤字和负债



○ 朱晓明

近几年来，乡镇财政巨额赤字和负债问题，已经严重影响了乡镇财政的正常运转，成为社会各界及有关方面共同关注的焦点。乡镇财政的巨额赤字和负债，从表面上看好像仅仅是资金不足的问题，是财政部门的“内

部事务”，实际上是社会经济发展的客观需求与政治经济管理体制建设滞后的矛盾的产物。要彻底解决乡镇财政的巨额赤字和债务，将牵涉到方方面面的问题，受到各种条件的制约和许多人为因素的干扰，是一项复杂而

艰巨的社会工程。目前，乡镇机构改革工作即将开始，必须充分利用这次有利时机，全方位多角度采取切实可行措施，解决好乡镇财政的巨额赤字和负债问题。

一、加大乡镇撤并的力度，扩大

算为集中核算，变事后检查监督为事前、事中通过查单、验证进行全过程监督，镇属单位和村委会的每一笔开支在入账前均得通过会计管理中心或派出会计的严格审核，不合规定的开支不能报销入账，从而在入账前就可化解一些违规行为；二是各镇属行政事业单位和村委会在资金使用和会计核算方面实行两条线运作，使用权和核算监督权相分离，在处理会计账务时，由于专职会计工资、人事关系及行政管理均与账务所属单位分离。因此，不用担心受到来自账务所属单位的引诱和压力，从而能更公正、更公平、更合理、更公开地处理各单位的会计账务，大大提高了财政性资金使用和财务会计核算的透明度，有利于把财

政、财务检查监督融于经济活动的全过程，有效地减少一些违规、违纪、铺张浪费性的财政支出，有利于从源头上制止腐败，进一步促进廉政建设；三是可以有效地解决会计信息失真问题，特别是可以解决一些单位因会计人员素质不高而出现的技术性会计信息失真和个别单位从小团体利益出发，故意制造虚假会计信息等问题；四是实施集中记账和会计委派可以起到比分散核算更好的监督效果。

成效之四：有效地精简了人员，降低了行政成本，提高了办事效率。

横沥镇实施会计核算方式改革后，减少会计岗位44个。实施集中记账前，全镇共有29个行政事业单位、17个村委会和37个村民小组，这三级机

构共设置了83个会计人员，一年需要人员经费250多万元，如要实施会计电算化管理，则每个单位须配备一台电脑，还需电脑经费110多万元。实施镇属行政事业单位集中记账，镇属企业、村委会会计委派和村民小组组账村记后，仅人员经费一年就可节省100多万元。另一方面，集中核算将更能保证会计核算的进度和质量，保证按质、按时完成账务处理和报表报送工作；更能统一和规范核算方法，执行财务规定，便于财政集中检查监督，使财政部门能从费人、费时、费力的财务大检查中解脱出来，能更专心地搞好财政管理工作，提高办事效率。

（作者单位：广东省东莞市财政局）