

实行报账制管理 提高扶贫资金使用效益

◎ 杨万煜

近年来，湖南省新晃侗族自治县摸索出了财政扶贫资金报账制管理办法，在确保资金使用安全，充分提高资金使用效益，加快扶贫攻坚步伐，促进地方经济发展等方面，收到了明显成效。1997年在怀化市全面推行，1998年省财政厅、省扶贫办在新晃召开了经验推介现场会，1999年国家扶贫办、财政部在新晃召开了全国13个省市财政扶贫资金实行报账制管理现场经验交流会，肯定和推介了这一做法。目前，新晃县还将报账制管理办法推广应用至财政支农资金、退耕还林（草）资金、国债资金、教育资金、科普资金、民族发展资金和农业综合开发资金等财政专项资金的管理上，收到了良好的社会经济效益。

一、报账制管理办法产生的动因

扶贫资金管理政策性强，涉及面广，特别是随着中央和省逐年加大扶贫投入，扶贫资金管理、扶贫项目管理和扶贫物资管理等方面都存在很多漏洞。

在资金管理方面，扶贫资金通过主管部门划拨，出现层层提取管理

费，扶贫资金被挪用、挤占、截留的现象，项目资金难以及时、足额到位；由于分部门划拨，多头审批，造成资金使用分散；财务管理混乱，存在大量白条报账、非项目施工费用报销等问题。

在项目管理方面，由于没有统一的协调机构，各部门往往从本部门的利益出发，盲目争项目、争资金，往往是“有了项目拼命争，得到项目慢慢搞，项目完工无人管”；项目实施过程中，部门之间缺乏协调、监督和制约，出现了不少的“胡子”工程、“钓鱼”工程。

在物资管理上，由于采购部门多，随意性大，不仅价格难以控制，而且物资质量得不到保证；物资领用和使用管理制度不严，经常出现挪用现象，造成工程造价高、质量差。

这些问题直接导致了扶贫资金使用效益不高，严重影响了脱贫效果。如80年代在贡溪乡东溪村实施的水利扶贫工程，投入扶贫资金11万余元，因对工程资金及物资管理不严，导致工程质量不过关，一直未能发挥应有效益。1998年，不得不追加投入8万元，才使工程真正发挥效益，解决了东溪、同古两村数百亩稻田的灌溉问

题。痛定思痛，新晃县决定在逐步加大扶贫投入的同时，以加强资金管理为突破口，向管理要效益，把一元钱当作两元钱用；通过提高扶贫资金的使用效益，来加快扶贫攻坚进程。

二、报账制管理办法的基本内容

概括而言，扶贫资金报账制就是县财政局设立财政扶贫资金专户，统一设置扶贫资金专职会计、出纳，各扶贫项目实施单位凭有关扶贫主管部门审核的合法凭证到县财政局报销，对不合理支出不予报账。也就是在财政扶贫资金管理上改过去的拨款方式为报账方式。

（一）报账制的操作程序

1. 资金封闭管理。由县财政局在专业银行开设财政扶贫资金专户，专人专户对财政扶贫资金实行集中、封闭管理。对项目实施单位和个人自筹资金一并缴入财政扶贫资金专户，实行统一管理。

2. 项目实施管理。根据全县的脱贫规划，县主管部门组织专家进行考察论证，建立扶贫项目库，并根据实际情况不断充实和完善项目库。待上

级批复项目后，立即组织和督促项目实施。

3. 项目物资管理。为了节约资金，保证工程材料质量，对所有扶贫工程所需的钢筋、水泥等大宗物资实行政府统一采购，由县扶贫主管部门和财政局采取招投标的办法，选择价廉物优的供货厂家供应工程物资。工程实施单位领用物资，要按照项目提出领货申请，扶贫主管部门根据项目工程概算和项目施工进度进行审核方可开出提货单，供货厂家凭提货单发货，扶贫主管部门定期与供货厂家、项目施工单位对账，做到账实相符。物资使用过程中，由财政部门、扶贫主管部门、工程技术主管部门和乡镇政府共同监督。

4. 项目竣工验收和费用结算报账管理。工程实施单位按照工序及工程进度，提出验收申请，由扶贫主管部门组织验收。有关费用凭扶贫主管部门审核的正式发票到县财政局报账。县财政局实行局长一支笔审签。

(二) 报账制的具体要求

1. 资金管理到位。实施报账制的关键在于“报账”。过去县财政局仅起到“拨钱”的作用，没有行使“监管”作用。报账制要求县财政局对财政扶贫资金的筹集、管理、报账、使用、增效实行全程控管，不仅必须对财政扶贫资金专户实行封闭管理，而且必须明确专人对费用报销实行审核把关。

2. 部门职责到位。报账制要求各职能部门分工明确、各负其责、相互配合、相互制约。财政部门负责账务管理和费用报销；扶贫主管部门负责项目报批、投资预算、资金分配、工程控管、物料定点供应及费用把关和工程台账的设置；工程技术主管部门负责项目实施、技术指导及质量监督；乡镇政府负责组织施工和联络协调。

3. 物资监管到位。对各种材料消耗精心测算，实行政府采购；下达项

目实施计划时将每一个工程的物耗公布于众；受援单位或项目实施单位凭扶贫主管部门开具的物资提货单，到物资定点供应部门提货；最后由工程局及施工单位对到位物资进行验收使用。

4. 会计核算到位。根据实际需要，设置拨入专项资金、群众自筹资金、在建（竣工）工程投资支出等18个会计科目，运用借贷记账法，按照资金性质及项目内容，分类别设置到每一个工程。例如在“在建工程投资支出”这个一级科目下，设置人饮工程、公路工程、线路改造等二级科目，然后把每一具体工程按资金性质设为三级科目。每一次报账发生额都记在三级科目上，全县扶贫工程的进度能清晰地反映出来。

三、推行报账制管理办法的初步效果

推行财政扶贫资金报账制管理，资金的“管”、“用”分离，科学地规范了财政扶贫资金的运行、管理、监督程序，堵塞了扶贫资金管理上的漏洞，强化了各部门的“一盘棋”意识，调动了群众的积极性，增强了扶贫攻坚的合力，取得了明显成效。

一是管活了扶贫资金。实行报账制后，各级财政扶贫资金、单位和个人自筹资金、各级扶贫工作队争取的扶贫资金全部纳入了财政扶贫资金专户集中管理。财政部门既监督资金的使用，又负责资金的调度，确保了资金及时足额到位。同时，对专项资金的使用情况也能做到心知肚明，有利于确保专款专用和资金的安全。在经费开支过程中对不符合预算的支出项目、超标支出费用一律不允许列支，同时强化监督机制，健全了银行、审计、社会监督机制，推行阳光操作，促使项目实施单位精打细算，严格执行预算，杜绝了挪用、挤占、截留等违纪现象的发生。

二是管死了收支账户。报账制明确县财政局负责扶贫资金的现金、账务管理，县扶贫主管部门负责项目的规划验收、工程材料及费用审核把关，强化了部门、银行、审计、群众对财政扶贫资金的监督职能，从而实现财政扶贫资金的管理环节和使用环节相分离。县财政局对财政扶贫资金实行专人专账管理，财政扶贫资金的进出都集中在财政专户上，一个口子收支、一支笔把关，杜绝了侵占、贪污和超支财政扶贫资金等现象，确保了财政扶贫资金的专款专用。实行报账制管理三年来，全县支出1700多笔，投入建设扶贫项目192个，没有发现任何挤占、挪用现象。

三是管住了费用支出。报账制这种低成本、高效益的运转模式，有效地堵住了物资转移、流失的漏洞，降低了工程成本。如新晃县方家屯乡白岩湾路、堤、桥综合治理工程，投资概算68.7万元，报账时剔去了一些不合理费用，竣工结算造价为42万元，节约资金26.7万元。茶坪乡冲亨引水工程概算投资42万元，采用报账制管理办法，新建了一条跨5个山头、6道湾全长4700米的高标准水渠和蓄水6500立方米的山塘，仅用29万元，节约投资13万元。

四是管好了工程质量。报账制对工程物资实行定点供应，有效地避免了假、冒、伪、劣物资混进扶贫工程，从货源上保证了工程物资的质量。在项目实施过程中，强化各职能部门的功能，积极发挥群众义务督查员的作用，树立“一盘棋”意识，加强质量监督。改工程完工一次性验收为按工序分阶段验收，杜绝了不符合质量要求的工程停留在扶贫项目中。1997年以来，全县共实施扶贫项目192个，已竣工169个，其中优质工程72个，优良工程62个，合格工程65个，工程合格率达100%。

(作者单位：湖南省新晃侗族自治县财政局)