

四、试点先行，稳步推进“票款分离”制度

1996年8月晋江市在交警某支队试行罚没收入“罚缴分离”工作，进展顺利。在此基础上，1998年8月，制订了《关于晋江市行政执法罚款票款分离金融机构缴纳实施方案》，在政法、工商等26个行政执法部门全面推行，全市建立19个银行代收罚款网点，1999年银行代收罚款3068万元，占全年罚没收入的93.91%，为全面推行“票款分离”积累了成功的经验。2000年5月制订出台了“票款分离”有关制度，镇级票款分离、行政事业性收费一个窗口服务全面启动，8月1日起市直部门票款分离分4批有序推进，运行态势良好。镇级收费项目、标准公开栏统一规范上墙，增加了透明度，受到群众欢迎。市财政局、人民银行审核确认了交通方便、工作规范、办公自动化程度高的28个代收网点。为保证代收银行认真履行资金代收的职责，市财政局与各代收银行签订了委托协议书。各镇人民政府和市直部门努力改进工作作风，提高工作效率，本着“利民便民”的原则，推行一个窗口服务。截至2000年10月底，市镇两级纳入“票款分离”金额达8306万元，并建立了监察、财政、审计、物价、人民银行联合协调监管工作机制，加大专项检查力度，确保市镇二级“票款分离”全面步入正常轨道。

五、强化财政监督，确保各项改革措施落到实处

晋江市落实“收支两条线”工作取得了阶段性成果，为确保各项制度规定真正落实到位，还需大力加强财政监督，做好以下几方面工作：一是深化财政管理机制改革，全面执行部门综合零基预算。取消一切收入过渡户，实现财政“零户”管理，构筑“公共财政”框架。按照“全额管理，核定收支，超收分成，超支自

以监督促管理 狠抓乡镇财政建设

○ 沧州市财政稽查大队

乡镇财政是国家五级财政的基础，其重要地位、作用和职能是不可缺少和无法替代的。没有乡镇财政的平衡、稳固和雄厚，就没有国家财政的平衡、稳固和强大，乡镇财政状况的好坏，直接影响乡村经济的发展、农村社会的稳定，甚至关系到乡镇政权的巩固。河北省沧州市委、市政府非常重视乡镇财政管理工作，自1999年开始，要求市财政局对乡镇财政进行专题调查和专项监督检查。通过调查和检查，发现乡镇财政工作普遍存在着一些不容忽视并亟待改进的问题。

主要表现在：

1. 可用财力不足，个人部分难以保证。截至1999年底，全市173个乡镇中有83个不同程度地存在欠发国家公教人员工资问题，占全市乡镇总数的48%，影响了乡镇正常工作运转和农村教育事业发展。

2. 供养人员增势过猛，刚性支出增幅过大。据统计，全市乡镇财政供养人员数已由1996年的65914人，增加到1998年的71366人，三年间共增加了5452人。而同期全市乡镇财政收入仅由68031万元增加到76504万元，只增加了8473万元，加之几年来工资标准相继提高，财政支出中人员开支增长速度已明显超过收入增长速度，

负，比例调控，综合平衡”的原则，实行单位预算内外资金捆绑使用办法，细化预算项目，逐步推进部门预算。二是建立专项资金使用绩效评价报告制度。强化责任、效益意识，建立健全预算执行结果考核体系。强化预算约束力，努力降低政府运转成本。全面推行党政群机关和全额事业单位的工资统一发放工作，建立编制、人事、财政协调机制，明确财政供养人员范围和规模，为政府机关高效运转提供经费保障。三是完善财政内外监督检查机制。加大专项检查和治理力度，以

新《会计法》实施为契机，建立单位法人责任制度。要彻底改变“重分轻管”的现象，眼睛既要向外，又要向内，将财政监督寓于财政改革和财政管理的全过程。对财政支出拨付、使用、管理实行全过程监督，及时纠正财政资金使用管理过程中的截留挪用、损失浪费和效益低下问题。同时要建立健全内部制约机制，加强对财政部门内部各业务单位的监督检查，规范监督检查行为，提高财政执法水平。

（作者单位：福建省晋江市财政局）

乡镇财政已到了不堪重负的境地。

3. 财政赤字有增无减, 债务负担越来越重, 财政风险逐年加大。经检查, 由于历年来各类周转金造成的死账损失和为乡镇企业担保贷款应承担的连带责任, 以及为保证教育、办公等多项达标验收, 不顾自身财力, 人为出政绩, 盲目追求高标准, 至1997年乡镇财政赤字已达18429万元, 而且还呈逐年扩大趋势。

4. 乡镇财政管理特别是预算外资金管理方面问题突出。一是乡镇“七所八站”几乎都有收费, 且收费行为不规范, 有的收费不公开项目和标准, 有的未使用统一的财政专用票据, 甚至还存在部分乱收费行为; 二是资金管理分散, 缺乏健全的约束机制, 开支随意性大, 乱支、滥发、滥用等违法违规问题层出不穷, 严重削弱了乡镇财政的职能, 致使资金使用效益低下。

乡镇财政工作中存在的这些问题, 究其原因, 既有历史的积累, 经济体制的转轨, 财政体制划分等方面的因素, 也有乡镇财政职能定位不准, 疏于管理的原因, 但主要还是弱化财政监督的结果。

为切实扭转乡镇财政工作存在的管理乱和监督软的现状, 夯实财政基础, 沧州市结合预算编制改革和县乡财政体制调整, 狠抓乡镇财政建设, 并把2000年定为乡镇财政建设年, 按照构建新财政监督检查体系的思路, 进一步明确乡镇一级财政监督职能, 做到以监督促管理, 以管理强监督, 为此, 他们全力做好以下工作:

1. 设立乡镇财政监督员制度。一是将全市财政监督网络延伸到乡镇一级, 结合乡镇机构改革, 在所有乡镇财政所配备专职财政监督员, 全面负责辖区范围内的财政监督以及违反财经纪律案件的查处工作, 并承担向上级财政监督检查机构报告工作和反馈信息的任务。乡镇财政监督员实行“双重管理”, 其任免、调动由县级财政

部门、人事部门和乡镇党委政府共同研究决定。二是抓紧制定乡镇财政监督员招聘制度、岗位责任制度和考核培训制度, 从根本上规范人员队伍管理, 确保乡镇监督员政治业务素质和工作技能的高起点, 提高乡镇财政监督检查质量。三是结合公务员制度改革方案, 将符合条件的乡镇财政监督员录用为国家公务员, 切实解决其后顾之忧, 使之能够全身心地投入工作。

2. 重新界定乡镇财政监督检查的职责、权限和范围。首先是建立健全乡镇本级财政主要收入监督保障机制, 实施对本级税收收入征收、划解、入库、结算、退付等全过程的监督检查, 保证本级收入的真实、准确、及时和完整, 提高财政收入质量, 彻底改变目前乡镇财政部门对本级收入不能、不敢、不想监督的被动局面, 强化监管效能。其次是进一步加强对行政事业性收费、罚没收入、乡镇集体资产保值增值的监督检查。近几年来, 行政事业性收费、罚没收入已占乡镇财政收入的相当规模, 但因为缺乏严格管理, 自收自支现象屡禁不止, 不解决这一问题, 不仅会损害乡镇政府在农民群众中的威信和形象, 加剧干群之间的紧张关系, 而且妨碍乡镇综合财政预算管理体制改革深化和正常实施。乡镇财政部门要依照国家法律和政策充分行使对行政事业性收费、罚没收入的监督检查权, 使管理更趋规范, 要下决心解决乡镇财政部门对集体资产经营预算监管缺位脱节问题。再次是完善对乡镇本级财政支出的监督机制。结合当前财政预算改革和强化财政监督的需要, 尽快制定实施从资金申请、拨付到使用问效等日常的、全过程全方位的监控措施, 真正把财政监督融合于财政管理中, 充分发挥乡镇财政监督职能, 切实保证财政支出的合法、节俭、高效。此外, 乡镇财政部门还应负责对乡镇所属单位和农村集体经济财务活动的监督

检查。

3. 从核查与查处两方面加大对乡镇财政的监督力度。市财政监督检查机构继续集中力量, 深入乡镇, 认真核查财政收支, 摸清底数, 为领导决策提供依据。同时, 严肃查处在乡镇财政管理中弄虚作假、铺张浪费以及其他严重违反财经法纪的行为, 并根据处理事与处理人并重的原则, 追究有关领导和责任人的责任。

4. 健全上级财政监督部门对乡镇财政监督的督导和再监督制度。为保证乡镇财政监督检查工作扎实、有效、持续开展, 市县两级财政监督机构既要统一协调, 相互联系, 又要各司其职, 分工合作。市级重点把握舆论宣传, 参与理论研究, 典型示范, 组织交流指导, 提高各级领导和社会各界对乡镇财政监督重要性的认识。同时, 进行重点调查和必要的检查, 帮助督导县(市)区开展工作。县级主要是举办乡镇财政监督人员培训, 参与制订乡镇财政监督工作计划和谋划监督工作的具体措施。督促乡镇反馈工作情况。通过上下齐心协力工作, 充分发挥了财政监督的整体效能。

经过几个月的努力, 沧州市以加强乡镇财政管理、强化财政监督为宗旨的“乡镇财政建设年”活动已初见成效。乡镇教师工资集中管理办法已在全市推行, 市县财政会同人事、编办、教育部门, 重新对乡镇教师人数和工资数额进行核实, 据此确定乡镇上划收入范围, 不足部分由农村教育附加收入补充, 这部分集中收入全部存入工资专户, 由县财政统一拨付, 彻底解决了乡镇教师工资拖欠问题。另外, 全市有98%的乡镇财政所配备了财政监督员。

