

“公共财务统管”新模式 给赤峰带来新变化

○李占卿 于立泳 张文顺

赤峰市元宝山区是内蒙古自治区25个亿元财政收入旗县区之一，虽然人均可用财力居赤峰市首位，在内蒙古自治区也名列前茅，但有限的财力和经济社会发展的资金需求矛盾仍很突出。为降低行政成本，元宝山区政府和财政部门在机制和源头上摸索节支新方法，新思路。并率先垂范，首先在元宝山区的29个党政群机关推行了“公共财务统管”模式。这一模式实施五年来，元宝山区财政局在对区直属机关财务管理方面，节省了人力，提高了办事效率；转变了机制，提高了服务质量；强化了监督，提高了资金使用效益。五年直接节省财政支出335万元，取得了很好的经济效益和社

会效益。

一、“公共财务统管”模式诞生的原因

元宝山区之所以在区直属机关实行以“公共财务统管”模式为核心的公共服务管理改革，主要基于以下几方面原因。一是机关服务人员庞杂，人浮于事。在改革以前，29个单位均有数量不等的公勤人员、打字员、财会人员，多者五六人，少则二三人。二是服务机构重复设置，造成人力、物力、财力浪费。改革前，不管单位大小，人员多少，工作业务量大小，都得设有打字室、财务室，服务设施等一应俱全，造成财力浪费。三是财

政财务管理滞后，难以实施宏观有效管理。主要体现在“四多四难”上。即银行账户多，货币资金难管理；各类票据多，收支凭证难管理；违规账目多，会计核算及档案难管理；违纪违规问题多，财务收支难管理；四是财务核算部门和环节多，财政监督管理难。

1994年元宝山区区委、政府及财政部门，以区址搬迁为契机，全力推进以保证党政机关正常运转为目标，以规范财政财务行为的“公共财务统管”模式为手段的后勤服务保障体系改革，成立了元宝山区“公共事务管理中心”，为正科级事业单位，隶属于区政府领导，负责在区党政综合楼

有关规定和程序及时予以核减。

(二)逐步完善税收政策，适当降低涉农税率。要整体降低农业各税税率，使其保持在与一般工业品相应的水平上，这样才能体现出对作为基础产业的农业的重视。对普通农产品和特产品征税要一视同仁。现在特产税的税率高于一般农产品的税率，实际上是对特产种植的一种抑制。要加大

监督力度，把农业各税的减免政策落实到位，该减的一定减下去；同时强化征缴措施，该收的税一定要收上来。

(三)重新审定收费文件，坚决维护农民权益。对涉及向农民收费的文件要重新认真地来一次清理，要从减轻农民负担、维护社会稳定的角度审视其合理性。清理要多征求乡村干部的

意见，确实让不合理的收费项目从文件中消失。政策一经确定，就要维护它的严肃性。对涉农收费的文件要实行三公开。即：公开收费项目，公开收费标准，公开收费范围。加强督导，对督导中发现的问题，采取坚决果断的措施予以纠正。

(作者单位：湖南石门县财政局)

办公的29个县处、科局级单位、530人的以财政财务管理为核心的后勤事务和行政服务的公共管理。

二、“公共财务统管”模式的内容

所谓“公共财务统管”模式，是在保持原区直属机关单位资金使用权和财务自主权不变的前提下，实施财政性资金预算、结算、核算、监督管理于一体的一种新型单位财务管理体制。其实质和核心是“两分离、一结合”，即实现预算单位与会计人员分离、资金使用权与会计核算权分离；会计服务与监督管理有机结合，融财政监督于会计服务之中。

“公共财务统管”模式，集中体现在以下几项制度创新上。

1.在公共事务管理中心建立统一的公共财务部，实行会计记账代理制。其主要职责是负责各单位预算的编制、审核；负责单位预算执行情况的内部监督检查；负责各单位原始凭证的审核、记账、汇总报表；对资金运用情况进行综合分析、考评，定期通报结果；负责各项费用支出的审核、报销及工资发放、票据管理；负责各单位预算资金专户存储、医疗保险以及住房公积金管理；负责所在综合楼内各单位的预算内外资金及专项指标的统筹管理，分类分户记账、算账、报账各环节全过程的基础工作。

2.取消所有统管单位的账户，公共财务部在银行开设一个账户；取消统管单位会计机构和人员，将14个独立核算的预算单位合并为公共财务部。原各独立核算单位的会计机构一并取消，只配备一名兼职会计联络员，负责代发工资，费用报销、信息传递等。

3.统一账户管理 统一票据管理 统一记账。

4.统管单位资金所有权不变，领导审批权不变，资金来源不变，资金使用方向和用途不变。

5.建立财经管理制度；财务收支审

批制度；票据审核管理制度；收费和罚没收入上缴制度；会计核算程序制度。

三、“公共财务统管”模式的作用

“公共财务统管”模式，不仅是加强旗县区直属机关财政管理的有效途径，而且是基层财政管理机制的一次创新。它能从根本上解决旗县区直属机关财政财务管理中存在的一系列问题，这对于财政、财务、会计、国有资产、监督管理等重大理论与实践问题都会产生积极的影响。

一是强化了财政监督职能。在原来的财政财务管理模式下，财政监督只能有内部有名无实的牵制制度和事后检查这两种选择。而“公共财务统管”模式实行集中代理会计服务，适应了统管单位业务量小、单独设立会计成本高等客观情况，解决了财政管理中的“四多四难”和会计工作质量低的问题。将财政对统管单位财务支出过程的监督，纳入会计服务的具体工作中。这样既减少了监督客体数量和中间环节，又提高了监督质量和工作效率。

二是实现了机制创新。在收入管理上，对区直属党政机关各单位的预算外收入，公共财务部严格票据源头控制，并定期复查收入上缴情况。公共财务部将上缴的收入及时缴入财政专户，一改过去单独核算时的边收边支、坐收坐支的现象，真正实现了收支两条线管理。在支出管理上设立了经办人签字、单位领导审签、财务部

审核、专人复核、区财政和审计部门检查等五道关口，一改过去单位自行用款、自行审批、自行记账报账的旧模式。实现了资金使用权和审核报销权分离，创新了财政资金收支监督运行机制。

三是体现了管理科学。在预算管理方面由过去财政平行管理的14个独立核算单位减少为平行管理的一个专门机构，年初编制预算、年终决算和强化预算执行情况等一些具体核算过程，都由公共财务部集中完成，减轻了财政工作人员的压力，增加了预算管理的透明度，使年初预算和预算执行情况更简单直接明了；在资金分配和使用上，有利于统一调配，集中资金办大事；有利于政策标准的统一制定，并保持规章制度的连续性，特别是在预算外资金专户管理方面做到了应收尽收，无截留坐支现象；在监督管理上，有利于公共财务部和预算统管单位的双向监督；在会计管理上，有利于实现会计现代化管理。在减员增效，降低行政成本方面，现在代理的独立核算单位的会计机构和人员，如果按以往常规配备会计和出纳，至少需28名在编人员，而现在只需4名同志就担负起了全部工作，每年直接节省财政资金17万元，节省人员24名以上。而且做到了财务简明、账目清晰、人员精干高效，保证了会计信息的真实性、准确性和及时性，提高了财务管理和会计核算的水平。

（作者单位：内蒙古赤峰市财政局）

