

# 对改革乡镇优抚经费 管理模式的探索

○ 赵重九

乡镇一级政府直接承担着包括广大农村社会优抚和社会救助任务在内的社会保障职责。规范乡镇优抚救济资金的管理,既关系到社会保障制度的完善、乡镇政府职能的健全,又关系到党和政府在广大农民群众中的形象,同时还是效益财政建设的一个重要任务。

## 一、乡镇优抚救济资金“县级部门统管”办法必须改革

自80年代初建立乡镇财政以来,用于乡镇优抚救济的财政预算资金管理在全国绝大部分县(市),一直沿袭着“县级部门统管”的运行机制。所谓“县级部门统管”,就是县及县级以上政府财政预算安排的优抚救济资金、预算指标、资金拨款、支出报账均由县主管部门(民政和残联)集中统一办理的管理模式。这一管理模式在建立乡镇财政之前,无疑是唯一的选择。但是在建立乡级政府和乡级财政之后,尤其是在乡级政权日益巩固、乡级财政体制不断完善、公共财政走向规范的现阶段,仍然沿用这一传统体制其负面影响就凸显出来了。其主要问题表现在以下三个方面:

1. 以县直部门为主体的预算分配方式,削弱了乡镇政府的社会管理职能,加重了县财政负担。组织本区域

内的社会保障工作,是乡镇政府的一个重要任务。然而传统模式实行以县直部门为主体的管理办法,在县级政府“剥夺”乡镇政府组织社会保障的职能的同时,也将相应的财政支出负担“包揽”到了县财政的身上。

2. 预算资金的曲折运行,使资金在运行途中滞留时间过长,优抚对象领款不便。一方面,县财政预算资金从国库拨出要经县主管部门、乡镇主管部门银行账户、乡镇主管部门提取现金、对优抚对象发放等诸多环节,一笔资金从县财政拨出到优抚救济对象拿到手中往往要迟20天左右;另一方面,由于乡镇民政办公室工作人员相对较少,服务和管理的区域较为广阔,而优抚对象居住地较为偏僻,距乡镇政府所在地较远,优抚对象为领一笔救济款往往要跑若干次,深感不方便。此外,乡镇民政办一般要保存数额较大的现金,也不够安全。

3. 资金管理的间接性,使国家预算资金从国库拨出后到达享受者之前长期游离于财政监管之外,资金安全的风险加大。由于县主管部门(县民政或残联)的财务人员一般较少,而乡镇则布局分散,县主管部门“鞭长莫及”,限于人力不可能对每一笔资金支出都监管到位。对资金的管理只能

是按乡镇上报的领款单销账,即“管拨不管用”。同时,乡镇财政作为乡镇一级政府负责理财的职能部门,对于县主管部门下拨的资金信息不灵,资金何时拨、拨多少、拨在哪里以及下拨资金是干什么用的等等都不知道,当然就更谈不上管理监督了。在这样一种背景下,乡镇优抚救济资金在乡镇基本处于无人管理、无法管理的状态,其使用效益就可想而知了。

4. 县乡凭优抚对象盖章的“领款单”报账的方式,看起来很严格规范,其实弊病不少。一是优抚救济对象一般文化水平较低,盖章数额与实际领款数额是否一致,他们无力确认;二是私人印章易于伪造,且伪造印章不易识别;三是由于县主管部门拨款与优抚对象领款一般较长的时间差,据了解不能按时领取的款项约占总额的30%左右,这笔资金大部分以现金、存折方式保存在乡镇民政办工作人员或负责人手中。加之民政办内部没有必要的监督制约机制,违纪违规因此不可避免。如,某县1998年上半年曾组织力量对乡镇民政办一年半的优抚救济经费的收支管理情况进行了一次检查。每个乡镇民政办平均有两个以上的存折账户,财务收支业务基本上是会计出纳一人包办,其中6个乡

镇是会计出纳单位负责人三职“一肩挑”，基本上没有必要的内部财务控制制度。共查出挪用、私分、公款私存、收入不入账、非法票据支款、虚报冒领等违规违纪问题135万元，占同期乡镇优抚救济经费总支出的25%以上。

## 二、推行以“三保四改”为主要内容的“分级管理直达个人”新模式

以计划经济体制为基础的“县级部门统管”模式，与迅速发展的市场经济新形势、与乡镇政权依法行使职能的新要求、与从源头治理腐败行为的新情况、与效益财政建设加强财政管理的新目标相比是格格不入的。必须以制度创新为突破口，进行完全彻底地革命性改造。笔者认为，应以“三个有利于”为标准，构建“分级管理直达个人”的管理新模式。

所谓“分级管理直达个人”，是以效益财政理论为指导，以适应公共财政要求建立国库单一账户集中支付制度为目标，以调动县乡两级政府积极性为重点，以县乡两级政府事权的明确划分为基础，实行优抚救济经费的县乡两级财政分级管理，减少资金支付中间环节并由财政直达优抚对象个人的一种新型管理模式。其要点可概括为“三保四改”，具体有以下几个方面：

“三保”，即确保资金用途不变，优抚救济经费全部按规定用于优抚救济方面的开支，不得随意改变；确保资金分配权不变，优抚救济经费都由民政办提出分配使用方案，救灾等非固定性支出需经政府主管领导审批；确保自然减员节余经费使用方向不变，因死亡自然减员而节余的经费仍全部用于享受医疗、生活、住房等方面的困难补助，不用于平衡财政预算和其他方面开支。

“四改”：(1) 预算指标分配主体，由县主管部门改为县乡两级政府

预算，优抚救济经费支出由县乡两级政府各负其责。乡财政应承担的优抚救济任务由县核定基数，打入乡财政体制。政策增支部分按现行财政体制分级负担，自然减员节支部分留归乡镇统筹安排用于乡镇的优抚救济项目支出。(2) 预算资金的拨款及方式，由曲线下拨改为县财政一条边下拨到乡财政所，实行“零户统管”。包干基数内的指标，按财政体制统一的资金结算办法拨付。追加的专款指标，单项下拨。取消乡镇民政办开设的银行账户，所有优抚救济经费及民政办预算外收入全部进入财政专户，并由财政所设立的统管会计为民政办代理记账。(3) 优抚救济对象领款办法，由享受者到民政办盖章领款改为由财政直达个人存折，个人直接到银行(信用社)领款。乡镇民政办为享受者开设存折账户，并定期编造发放明细表，交财政所审核。财政所审核后资金从财政专户直接拨付到享受者个人存折账户上。享受者个人凭存折到银行或就近的信用社取款，暂时未取的资金银行按规定计息。(4) 支出报账核销方式，由民政办“报单”销账，改为“报表”销账。代发银行(信用社)将资金从财政账户划入优抚救济对象个人存折账户后，即在优抚救济费发放明细表上盖章。财政所凭银行盖章的发放明细表作核销预算支出账务处理，民政办据银行盖章的发放明细表上报县民政局汇报反映工作情况。

## 三、“三保四改”有强大的生命力

推行以“三保四改”为主要内容的“分级管理直达个人”管理新模式，不仅在管理工作中被证明是紧迫的、可行的、科学的，在现实操作中也取得了十分显著的综合效果。

宜昌县是湖北省38个山区县之一，也是三峡坝区所在县，全县20个乡镇。乡镇优抚救济对象2500多人，遍布全县400多个村，数千个村民小

组。1999年财政决算优抚救济经费支出660万元，每乡平均30多万元。该县1998年以前对优抚救济经费一直实行“县级部门统管”的办法。改革前挪用专款、虚报冒领、白条收付款、多头开户、收入不入账等问题较为严重。针对这些问题，宜昌县于1999年7月，在全县20个乡镇全面实行以“三保四改”为主要内容的“分级管理直达个人”的管理模式，取得了以下几个方面的综合管理效益：

1. 完善了政府职能，巩固了乡镇政权。从根本上改变了传统的“县级部门统管”模式下乡镇政府无法切实履行保证社会稳定职能的“跛脚”状态，乡镇优抚救济经费从此被列为乡镇财政预算的一个重要项目，经乡镇人代会审议通过，使乡镇政权的社会管理职能更加明晰、更加具体、更加实在。同时，乡镇政府有权按规定支配自然减员节支的经费和统筹安排救灾专项资金，使乡镇政府更加关心和重视社会保障和财政工作。

2. 降低了管理成本，推动了效益财政建设。效益财政的核心是财政收支行为、财政资金分配管理最优化。实行“分级管理直达个人”办法，精简了乡镇民政办公室的会计岗位，简化了单位、财政乃至享受者个人的办事程序，最大限度地降低了财政管理、监督检查、个人领款、核算报账的操作成本，使财政管理的综合效益得到了充分发挥，把效益财政建设大大地向前推进了一步。

3. 消除了“死角”，加强了财政监督管理，有利于从源头上治理腐败。在传统模式下，乡镇优抚救济资金县主管部门“鞭长莫及”管不了，乡镇财政所“望尘莫及”无法管，形成了财政监督管理的“死角”和真空。财政监督管理只有事后检查这一个老办法，但大多是问题查不出来，处理不下来，损失收不回来，腐败现象因此屡禁不绝。实行“分级管理直

(下转第25页)

将同办事处、同性资金账户进行合并。第二步将同一商业银行同性资金账户再进行合并,由各商业银行分行协调下属办事处的存款任务。第三步,由人民银行协调各商业银行,最终实现国库集中拨付。目前账户数逐步减少,由原来的47个清理合并为19个。

#### 四、推进工资发放银行化

改革财政负担人员工资发放所采取的“年初预算切块,资金层层下拨,单位发放到人”的松散管理方式,在市直进行工资发放银行化试点。即编办根据岗位定编定人,人事部门根据在编人员情况和有关工资标准确定每个人的工资总额,财政部门将审定后的人员工资总额输入微机,建立与编制、人事部门联网的工资资料库,每月将工资划转到代理银行,并向银行提供可共享的电子工资册,由银行将工资划转到每个人的工资账户上,个人凭工资卡到各储蓄点领取。截止到今年上半年,已对市本级70个一级会计单位实行了工资发放银行化,占总数的78%。

#### 五、搞好网络建设,为预算管理改革提供支持

由于预算管理改革涉及分配格局的调整、部门职能的重新界定,运用模式的重新设计,同时要求科学化、法制化、规范化,是一套复杂的系统工程,风险大、难度大,需要强大的支持系统做保障。一是与人事、编制部门联网的动态工程管理系统。该系统由人事部门牵头管理,在人员及工资标准发生变化后,修改基础数据库,并向财政部门按月传送人员工资变动数据库和最新的人员工资情况,财政据以计算补发余额和核发下月的工资。同时,该系统还可查询个人历年来的工资变动情况。二是建立和完善会计账务处理系统。各类账户的日常会计核算,在规范会计核算办法的基

础上,都采用微机处理。三是建立与银行联网的工资发放系统。该系统主要是利用动态人员工资数据库中人员工资福利和离退休人员方面的数据,构造电子工资册,通过网络通讯,由银行代发工资。

#### 六、加强财政监督,提高财政运行效益

为了确保预算管理改革收到实效,邢台市把建立健全财政监督制度,强化财政监督力度作为重要一环,先后制定了《财政监督暂行办法》和《财政监督责任追究制》,按照“财政监督科统一协调,各职能科室分工负责,相互配合,齐抓共管”和“谁经办谁承担,谁主管谁负责,责任权利并重”的原则,充分发挥财政监督的职能作用,推进依法理财、科学理

财和廉洁管财。一是围绕预算执行,加强对预算收入征管部门征管质量和国库解缴、退付预算收入的监督;对财政资金的使用实行跟踪监督,确保专款专用,切实履行对财政支出资金分配使用情况的监督管理责任。二是改进财政监督方式和手段,在管理中监督,监督为管理服务,监管并重,日常监督与专项监督检查相结合。三是健全和完善财政部门自我约束机制,加强财政内部监督。实行责任追究制度,加强对预算安排、资金审批、资金拨付及财政内部执行财经纪律情况的监督检查。对上级下发和市局下达的政策性、指标性文件,在主办科室阅办的同时,抄送监督科,以便于履行监督职责。

(作者单位:河北省邢台市财政局)

(上接第35页)

达个人”的新办法后,财政监督管理的环节由事后移向事前,使财政监督管理具备了前瞻性和预防性功能。同时,还彻底消除了财政监督管理的又一个“死角”,使财政监督管理更全面、更有力。这一制度安排还为从源头上治理腐败行为,找到了一条有效的途径。

4.改变了信息不对称状态,探索了乡镇单一账户集中支付制度的有效实现途径。传统模式下,由于资金分配与政府职能的分割,致使乡镇政府与部门之间信息不对称,政府处于极为不利的地位。实行“分级管理直达个人”的模式后,单位财务实行“零户统管”,乡镇民政部门不论来自于哪个渠道的资金都必须置于政府的宏观调控之下,单位的支出都必须由财政集中支付。这就从根本上改变了传统模式下政府资金信息不对称的问题,优抚救济经费的财政集中支付程序、操作方式、控制措施、核算制度、监督机制,其原理符合国库

单一账户集中支付制度。从一定的意义上说,“分级管理直达个人”既是乡镇优抚经费管理的一个有效创新模式,同时又是“零户统管”模式的新发展和国库单一账户集中支付制度的新探索。

5.简化了优抚救济对象的领款办事程序,密切了党和政府与人民群众的血肉联系。实行“三保四改”的新办法后,广大的优抚救济对象再也不必为领一笔救济款多次奔波了,其经济利益得到根本性的保证。党和政府对弱势群体——优抚救济对象的关怀和温暖的落实从此得到了可靠的保障,党和政府在人民群众中的形象得到维护,从而激发了广大人民群众的爱国家热情。如,下堡坪乡1999年6月实行优抚救济经费直达个人以后,烟灯垭村张宗文等12个优抚救济对象主动缴纳农特两税1830元,此举作为财政支出管理改革促农税征收的典型在宜昌县广为流传。

(作者单位:湖北省宜昌县财政局)