

再次动员自查。老许为帮助企业把问题解决在自查阶段，要求各部门根据自查提纲，逐条对照检查。由于全厂上下指导思想明确，厂领导带头检查，做法扎实，各部门自觉清理擅自收取外单位的各种“酬金”、“赶工费”、“承包费”，私设小金库等问题，共增加利润91万元。市税收、财务大检查办公室赞扬该厂自查不护短，不怕痛，效果好。

1986年老许帮助该厂把税收、财务自查与法制教育相结合、与完善企业管理制度相结合、与清查联营厂、第三产业的经营成果相结合、与提高财务人员业务素质相结合，自查出混淆两类资金，成本计算不实少计利润、劳务收入不入帐等六个方面44个问题，补缴税款82.3万元。国务院税收、财务、物价大检查上海工作组及市主管部门通过重点检查，肯定了该厂突出重点，明确目标，“四个结合”的好做法。

1988年大检查工作部署后，老许结合该厂特点，针对往年该厂财务管理中暴露的问题，提出了“行动上要快，检查面要广，作风上要细，遵纪守法要严”的要求，得到了厂领导的同意和支持。老许与厂大检查领导小组一起，将在自查中需要注意的问题一一排出，并制定了178条对照自查提纲，先后分三个阶段自查，共查出应补缴的税款45.40万元。该厂的做法得到了国务院税收、财务、物价大检查上海组领导的肯定，1988年上海焦化厂被市政府评为市税收、财务、物价大检查先进企业。



建立农村综合管理型财政 促进农村经济发展

——对乡镇预算外资金管理和使用情况的调查与思考

江苏省徐州市财政局 权太保 贾振江 刘新川 宁玉虎

为贯彻中央“治理整顿、深化改革”的方针，研究增加农业投入的途径，促进农业生产，特别是粮食生产的稳步增长，加快农村第二步改革步伐，今年4月份我们到17个乡镇，对乡镇预算外财力管理和使用情况作了认真调查。

一、乡镇预算外财力数额大，分散面广，违纪现象突出

(一)数额大。1988年17个乡镇从农民手中提留的“两金一费”达1400多万元，年底三项资金结余150多万元；12个乡镇的行政事业单位各项收入达628.27万元，为财政拨款1413.11万元的44.46%，15个乡镇行政事业单位自收资金年底滚存结余183.71万元；乡镇企业1988年底各项专用基金余额1474.69万元，其中发展基金301.7万元，大修理基金401.83万元，企业基金84.99万元。以此推算，全市每年从农民手中提留的各项资金总额约1.5亿元，其中公积金3500万元，公益金7000万元，代办费4500万元；乡镇企业每年各项专用基金余额可达1.5亿元；行政事业单位自收资金结余约9000万元。三块资金合计每年共可形成财力约3.9亿元，是全市乡镇财政收入1.5亿元的2.6倍。

(二)分散面广。乡镇所属各单位，包括经管站、土地办、司法办、派出所、农机站、农技站、兽医站、多种经营办、计划生育办、文化站、工业办、经联委等

乡镇党委和政府的各办事职能部门，不论其性质和工作范围大小、人员多少，都掌握着一部分资金，形成了各把一方、各行其事的局面。虽然有些乡镇把其中的一部分收归到乡财政所管理，但由于各级主管部门各自把守着自己的利益和权力范围固守不放，因此，资金分流局面远未得到有效控制。

（三）管理混乱，浪费严重。

1. 财务管理混乱。其主要表现：第一，财务上无帐无据或帐据残缺不全。某乡土地办，经收的土地罚款等无帐无据，仅有一个银行活期存款折；有的单位报销无经手人签字，也无领导人批准；还有一些乡镇的超生罚款收入、土地罚款收入、经营收入等记帐不附原始凭证。第二，现金管理混乱，白条抵库现象严重。某镇一个单位1988年9月19日库存现金帐面余额为81 384.95元，其中白条抵库达26 939元；还有一个乡某单位1988年9月28日库存现金帐面余额为62 908.77元，其中白条抵库达43 200元，有的白条还是从1985年结转来的。这些白条多系无法入帐的支出或私人借款，第三，报支领用手续不合法。某乡一个单位以白条报支董××铺路款27 800元，农建费11 200元，支付王××工程款5 000元奖金6 238元；一些乡镇经管站将代为征收的保险费、水费支付给保险和水利部门时，对高达数万元的款项，也竟以白条入帐。

2. 违反财经纪律现象严重。主要表现在：①滥发奖金和补贴。如某乡土地办，在乡统一规定的生活补贴和车修费标准的基础上，又用本单位所掌握的资金，每人每月增发生活补助15元、车修费2元；②大吃大喝，挥霍浪费严重。某镇农技站1988年各项收入计6 178.45元，支出4 449.89元，其中仅招待费支出就达4 009.51元，占支出的90.1%；③挪用专款，违控购买专控商品。有的乡挪用集体提留资金修建乡政府办公楼，还有的乡镇不经有关部门批准，擅自挪用集资款、超生费、生产组织费、土地罚款、农民提留、乡镇企业上交利润等，购买小汽车等；④公款私用。有一个乡经管站，将7.2万元公款借给一位乡领导的儿子经营农药，至今尚有3.5万元未收回。

3. 资金使用效益差。一些单位运用自己掌握的农村集体提留或自收资金，兴办各类“实体”、开展资金融通与投放，由于缺乏总体规划和科学的可行性论证，使用效益很差，投放资金不能及时收回甚至“沉淀”，应当用于农业方面的资金不能及时、足额地投入到农业生产中去，影响了农村产业结构的调整。某镇经管站，1987年底用代管提留资金30万元兴办桐木板厂，至今未投产，形成了要下不得、欲上不能的局

面，占用的30万元提留款分文不能收回。这个单位还用1988年提留的村组干部工资10万多元，搞资金投放，未能如期收回，造成村组干部1988年工资到1989年2月才予兑现；某乡经管站1985、1986两年提留的18万元水利交通费，只有10万元用于水利建设，其余的8万元用于兴办糖果厂，至今仍未收回；还有一个乡经管站占用公积金搞融资和兴办实体，1988年底尚有9万元未收回，该乡当年提留的公积金才只有8.5万元，占用额超过了当年提取额，增加了农民负担。

二、问题产生的原因

一是对乡镇预算外财力，特别是合作经济组织筹集的资金性质缺乏正确认识。认为这部分资金是由农村合作经济组织筹集的，其管理权和使用权也要由合作经济组织独立行使，过份强调资金的独立性，将集体资金与国家资金对立起来，把乡镇政府及财政所的管理监督，看作是对集体资金的吞并。

二是乡镇一些单位、分管领导以及上级主管部门本位主义思想严重。一些乡镇领导认为自己分管部门业务范围内的开支让分管财贸的领导签字不方便，影响自己职权的行使；一些上级业务主管部门把乡镇对口部门当作自己的所属单位，认为自己理所当然地要管理其财务活动、维护其经济利益。

三是某些领导对乡镇失控财力规模认识不足，认为没“油水”，因此工作上舍近求远，眼睛向上，把增加农业投入、发展乡镇企业寄希望于上级财政和银行，而忽视了就地挖掘潜力。

四是缺少健全的财务管理制度和有效的管理手段。对于乡镇各职能部门以及伴随着改革的深化而日益增加的各种经济组织，没有一个对财务实行统一管理的职能部门，和一个统一的管理办法去制约这些组织的资金活动。

五是事权与财权结合过于紧密。强调事权与财权的有机结合，有利于调动事权部门的积极性。但是，党委和政府的职能部门，不论其人员多少、职能范围大小以及行使职能是否需要，都给予较大财权，同时又使之游离于财政部门的监督、管理之外，就使得事权与财权的有机结合变成了两者绝对统一，给违法乱纪者开了方便之门。

六是条块关系未理顺。一些上级业务主管部门，超越职能范围，管理乡镇对口单位的财务活动，有的甚至对非创收单位下达收入和上交任务，这事实上代替甚至超越乡镇政府行使了一部分权力，影响了乡镇政府和财政部门充分行使职权，加强统盘管理。

三、几点认识和设想

近几年来,粮食生产不断“滑坡”,农业作为国民经济的基础受到削弱。资金短缺已成为农村经济发展的严重制约因素。因此,我们认为,要发挥乡镇财政的作用,加强资金的统一管理、监督和使用,减少损失浪费,使现有资金发挥更大作用,就必须在农村建立综合管理型财政。这是顺应农村经济发展特点,运用财政固有职能,对农村各项资金进行综合管理、监督和反映的必要,有助于乡财政各项职能的发挥和发展。

(一) 建立综合管理型财政的必要性。

第一,是保证农村基层党政廉洁的需要。农村失控财力较大,分散面广,又缺乏必要的监督管理,是少数党政干部以权谋私,利用工作之便挥霍浪费,甚至贪污挪用等现象发生的土壤。建立综合管理型财政,对这些分散财力实行统一管理,改造这土壤,有助于党政干部做到廉洁奉公。

第二,是增加农业投入的必要措施。农业投入基本上来源于三个方面,一是国家,二是集体,三是农民个人。目前国家财政困难重重,近期对农业投入不可能有较大幅度的增长;联产承包后,集体经济丧失了经济实力;农民个人增加农业投入的积极性也不高。在这种条件下,就更需要在聚集多方资金,统筹安排、统一管理和使用、发挥资金“合力”上作文章,使有限资金最大限度地投入到农业生产中去,并提高资金的使用效果。

第三,是乡镇政府总揽全局,制定和实施各项事业发展规划的重要保证。乡镇政府根据本地各种资源优势,制定经济发展战略和发展规划,是有计划商品经济的客观要求。发展事业需要资金作为保证,建立综合管理型财政,对各项资金及其运动加强计划管理,就可以增强乡镇政府的宏观驾驭能力,统筹安排各项财力,将钱用在“刀刃”上。

第四,是完善乡镇财政的需要。从乡镇财政现状来看,乡镇财政的管理范围仍然偏窄,对乡镇企事业单位、各类经济组织缺乏统一的财务管理和监督,乡镇财政的筹集、分配、调节职能尚未充分发挥。因此,建立农村综合管理型财政,完善和发展乡财政职能,是把乡财政建设成真正的“一级财政”的必然要求。

(二) 建立农村综合管理型财政的基本构想。

第一,管理范围。乡财政资金管理的范围是:①乡镇行政事业单位的各种行政性收费;②乡镇事业单位经营纯收入;③乡镇办企业上缴利润;④财政部门

征收的“生猪发展基金”、“粮油技术改进费”、“粮食差价款”;⑤行政事业单位征收的个人房租费;⑥乡镇办企业和村办企业的折旧基金;⑦工商部门在当地收取的市场管理费;⑧行政事业单位的经费结余;⑨由上级部门或其它单位转入的各项其它资金;⑩农村各项提留;⑪乡镇兴办各项事业的集资款;⑫企业抵押承包的抵押金。

第二,管理形式。对各项资金,在不改变其原有性质和用途的原则下,根据不同情况采取不同的管理形式。

对①—⑤五项资金采取统收统支办法,在综合财政中列收列支,在尽量考虑原资金来源和用向的情况下,由乡镇政府统一安排使用。

对⑥—⑨四项资金采取“专户储存”办法,专款专用,乡镇政府合理引导使用。

对⑩—⑫三项资金,采取代管形式,不改变资金原有性质和使用权,由乡村有关职能部门分期编报用款计划和实施意见,经财政部门审核、有权机关批准后拨款,实施监督和管理。

第三,管理办法。(1)开设综合财政专户,建立综合财政帐册及财务档案,由财政部门专人负责综合财政资金的款项缴拨,及时记帐、算帐、报帐、如实反映各项资金运动情况。(2)设立“农业资金”帐户,集中管理和反映农业资金的使用及增加农业投入措施的落实情况。(3)按年度、季度编造综合财政计划,定期向政府汇报,为领导提供决策依据。

(4)建立预算外资金预决算制度和财务公开制度,每年向当地人民代表大会作预算外资金的预决算报告,按季向政府和有关部门公开财务收支和资金使用情况,充分发挥民主理财和集体决策的作用。(5)制定各项资金的使用管理制度,统一印制款项往来和财务收支凭证,统一财务手续。(6)实行正常的财务报帐制,凡发生经济活动的财务单位,都要按期向财政部门报送各类财务报表,接受财政监督。(7)理顺乡村两级财务关系,建立健全村筹资管提留资金的报支手续。为了既简化手续,又堵塞漏洞,村级会计不设现金帐,各项公共事业和福利性开支,由村民委员会运用统一会计凭证,盖章、签字后经乡镇经管站审批后,到财政部门领报;村干部报酬须填制统一的“工资单”,由经管站审批后领取。这样,不仅能统一财务手续、严格财务制度,便于实施财经监督,同时对于加强乡村各项税收的征管工作,减少零星税源的流失,也有一定作用。