

强化财政财务监管 推动镇村经济发展

李 明/南京市财政局，俞全民/高淳区财政局



自 2012 年江苏省财政厅推行乡镇财政资金就地就近监管试点以来，南京市结合区镇两级财政实际，从组织专题业务培训、强化信息传递、加大督查力度三个方面强力推进财务监管。乡镇财政资金就地就近监管工作逐步达到“两个全覆盖”（监管面覆盖所有乡镇，监管量覆盖所有财政资金）的目标。

虽然在镇村财政财务管理上取得了一些成绩，但也存在一些不容忽视的问题，主要体现在以下方面：预算管理制度滞后。一方面，预算的编制缺乏前瞻性与科学性。目前，镇街一级的财政预算编制还较为粗放，预算编制过程十分仓促，很多都是应付了事，达不到科学化、精细化管理的要求。另一方面，财政资金预算的完整性、透明性不足。财政资金专户开设不规范。财政资金专户开设过多，很多专项资金都需要单独开设专户进行管理，特别是账户之间相互调度资金时流程不规范、依据不充分，财政资金专户有可能成为截留挤占上级收入、人为调控预算收支进度、违规坐支等严重违规行为的工具。国库集中支付制度尚需完善。实行财政国库集中支付可以实现支出直达，降低行政成本。但从运行情况看，还有许多地方需要完善：一是国库集中支付改革将财政部门单一账户开设在商业银行，而商业银行业务经营要承受市场风险，威胁着财政资金的安全，同时，由于镇街财政资金调度困难，商业银行也不愿意提前支付相关款项而承担资金风险；二是镇街一级财政所人手不足，内部管理上存在一人多岗、岗位交叉的现象，财政资金内控机制难以完全落实到位。镇村财会队伍专业素养欠缺。在农村基层单位，很大一部分财务人员都没有经过财务知识的系统学习，直接影响了财务管理制度的执行效果。

强化对镇村财政财务工作的指导，要站在维护财经纪律的高度，把加强农村财政财务管理工作作为党风、政风、行风建设的一项重要工作，明确责任，健全制度。加强组织领导、健全实施制度、落实监管人员、发挥信息技术平台作用和实行跟踪管理，细化监管举措，明确工作责任，加强多方协调，形成共管合力，切实保障镇村财务监管工作有序推进。

改革镇街财政所管理体制。在保持镇政府（街道办事处）管理财政的法律地位不变，镇街资金所有权和使用权、财务审批权及债权债务不变的前提下，建议将镇街财政所上收区级管理，明确镇街财政所为区财政局的派出机构，财政所的人、财、物由区财政局垂直管理，保障财政所监管的独立性。有条件的地方，可以将镇街财政所改为财政分局，并实行高配。根据当前镇街财政承担的工作，明确划分镇街财政事权范围，把镇街财政职能进一步细化为预算管理、资金分配、会计核算与财务管理、资产管理、债务管理、监督检查、政策落实、服务发展八个方面。在此基础上，统一镇街财政所的岗位设置及职责规范，建立健全内部管理制度和制约机制。在岗位设置上，要做到不相容岗位分离，相互牵制、相互监督。设立稽核、监督岗位，配备专

职人员负责牵头、组织、协调财政监督检查工作。

全面实行预算管理。强化预算约束是提高财政资金管理的效率效果、全面实行预算管理的有效途径。首先，要加强对支出预算的控制和监督，将财政预算从编制到执行的全过程都纳入监督范围，以部门预算为基础，把预算执行、编制、监督等职能相互分离，从而形成一个行之有效的预算管理监督机制，力争提高预算管理的公平性、稳固性和规范性。同时，应当适时引入社会对预算的监督机制，增强财政资金预算管理的透明度。其次，要进一步改革预算拨款方式，狠抓预算的执行与落实，在预算的拨付环节，严格执行集中支付等办法，切实做到专款专用，按照既定级次拨款。

加强财政专户管理。从加大财政专户管理力度来看，可以由人大、政府、审计、人民银行等多部门共同协调配合，建立财政资金专户联合管理机制，将性质相同或相似的专户进行合并，形成自上而下的检查流程，将“分账核算”落实到实处，严格控制财政资金专户开户，努力降低财政资金管理的风险。同时，要尽快建立起财政资金管理专户的问责机制，对于其中出现的违法违纪现象，一定要彻底追究，严肃处理。

推进镇街财政国库集中支付规范管理。一是加强与金融机构的协调配合，建立金融系统实时资金汇划清算系统。对财政资金活动全过程进行实时动态监控。建立健全财政部门、预算单位和人民银行财政资金支付清算的内控管理制度和相互制衡机制，强化资金支付的事前和事中监督。二是合理设置人员和岗位，一避免一人多岗，杜绝办理业务“一手清”。按照“分工合理、相互制约、配合协调”的原则合理设置岗位。要做到“四个分离”：业务用章和重要空白凭证的保管使用相分离，资金的审批和拨款相分离，预算单位基础信息管理与支付业务相分离，前台操作与后台监督相分离。

加强财会队伍建设。各级财政部门尤其是基层单位要重视对财务人员的选拔和培训，将熟悉财务知识、精通财政资金管理法规、职业操守过硬的人员选拔到相应的岗位，并且为其提供再教育的机会，及时更新知识结构。同时，切实落实岗位责任制，建立起长效制约机制，规范整个财政资金管理流程。

强化农村财务日常审计监督。继续实施村级资金专户统管，取消村级账户，由镇街财政所扎口管理村级所有资金收支。镇（街道）、村组是财务管理的责任主体，村级财务管理实行镇街行政领导负责制。强化现有财务管理制度执行，以铁的纪律、严的规矩去实施管理。结合工作需要，镇街要组织村级财务季度审计，覆盖本行政区域内的所有行政村或社区，将收入支出监管融入日常监管中。可以借鉴雨花台区、溧水区明确支出额度审批权限控制村级债务的做法。所有村一律不得实施没有资金来源的项目，一律不得自行举债，如确需举债，需经镇街审批同意后方可执行。违反规定的，将严肃追究相关责任人的责任。区级相关部门根据加强村级财务管理的要求，按照一定的覆盖面，每年组织对各镇街村级财务进行专项审计，对于审计过程中发现的问题，及时督促相关单位整改到位。通过严查严管，促使村级财务管理工作逐步走上规范化、制度化。

财政资金管理必须长抓不懈，在实际工作中不断总结经验教训，统一思想，提高认识，严格遵循财政科学化、精细化管理的先进理念，在结合本地区经济发展水平的基础上，积极组织各类检查的开展，监督各部门、单位财政资金管理情况，完善财政管理制度，促进镇村财政财务管理工作再上新台阶。