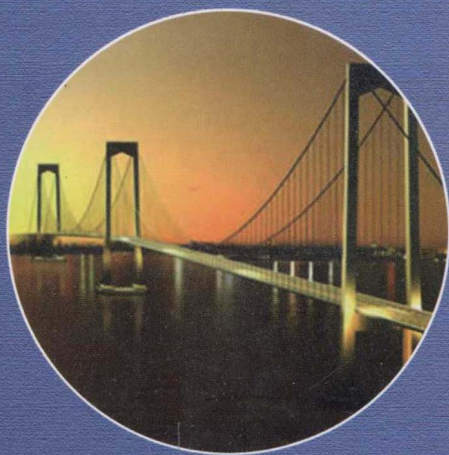


# 经济

## 开发区财政管理手册

马鞍山经济技术开发区管委会财政局 编



中国财政经济出版社

# 经济开发区财政 管理手册

马鞍山经济技术开发区管委会财政局 编

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

经济开发区财政管理手册 / 马鞍山经济技术开发区管委会财政局编. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1296 - 8

I. 经… II. 马… III. 经济开发区 - 财政管理 - 中国 - 手册 IV. F812 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 031981 号

责任编辑: 孙聪宝

责任校对: 王 英

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10.25 印张 242 000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 500 册 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1296 - 8/F · 1097

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

## 序

开发区建设是改革开放的重要成果，它已经成为促进各地经济发展的主战场之一。如何把开发区建设好，如何发挥财政职能作用，更好地促进开发区全面、协调、可持续发展，这既是一个重要的政治课题，更是一个重大的实践问题。

在这方面，我区财政局经过多年的探索和实践，逐渐形成一套较为规范科学的制度体系，做到基础工作有规范，日常业务有流程，工作过程讲质量，管理制度重创新的管理风格。在多年的管理实践中，我深切地感受到，管理最重要的，一靠制度，二靠流程。其中“制度”可以起到一定的防护作用，防止人们做错事，“流程”可以起到一定的保障作用，保证人们做正确的事。如果说，管理有秘诀的话，抓住了制度和流程，就等于抓住了管理的“两大法宝”！

当前人们最为关注的内部控制，也是要靠制度和流程来起防护作用的。没有了制度和流程，也就等于失去了控制。处于失控状态的管理，随之而来就必然会出现混乱的局面。所以，从这个角度来看，我区财政管理各

项工作能够紧张有序、有条不紊地开展，能够在人手有限的情况下取得工效不减的效果，与制度建设和管理创新应当是有必然联系的。

近几年来，开发区财政局积极主动地开展以质量管理为核心的开发区财政科学管理体系建设，取得了很好的效果。我的体会是，实施财政科学化、精细化管理，不仅可以在一定程度上防范债务风险，实现开发区资金稳健、高效运行目标，而且是在强化政府形象建设，并将其落实到日常工作当中去。毕竟，经济开发区是各地改革开放的“一个窗口”，也是当地经济发展的“一个缩影”。在某种程度上，开发区的财政管理水平反映了当地财政管理的水平，开发区的财政管理形象代表了政府管理的形象。

通过强化制度管理、流程管理和质量管理，不仅可以加强经济开发区的财源建设，建立收入增长的长效机制，而且还可以在在一定程度上保证实现财政收入持续、快速增长的目标不偏离。同时，在成本支出管理方面也能起到较好的控制作用，原本“ $10 - 9 = 1$ ”也就变成“ $9 - 8 = 2$ ”或“ $9 - 7 = 3$ ”，实现财政绩效最大化的目标自然就不是一句空话。

当然，无论是制度还是流程，都不可能自动自发地发挥其最有效的作用。其中最关键的还有人的因素。无论是制度还是流程，是不能“拷贝”的，而是需要根据本单位的实际情况来制定。这就需要拥有既具较高业务素质又有高度责任感的财政管理人员，积极开动脑筋，

主动做好制度和流程的制定和执行工作。在这个过程中，最紧要的是如何制定管理制度和流程？如何实施财政质量管理？我认为，任何制度和流程都不可能完全“空穴来风”，必要的参考或借鉴是不可或缺的。同行之间的相互学习，不仅有利于沟通交流，更重要的是要在交流中把财政管理工作做得更加科学化、人性化，为地方经济建设和经济发展多做贡献。正是在这个意义上，值此我区财政局编制的《经济开发区财政管理手册》出版之际，我欣然提笔为序！

衷心祝愿经济开发区财政建设更上一层楼！

马鞍山经济技术开发区党工委书记

马鞍山经济技术开发区管理委员会主任 金朝

2009 年元月

# 目 录

试论开发区财政科学管理体系建设的目标

与路径（代前言） ..... 李迎庆（ 1 ）

## 1 管理流程篇

1.1 开发区财政一般预算管理办法及业务流程 .....（ 11 ）

1.2 开发区土地出让金基金预算管理办法及业务流程  
.....（ 18 ）

1.3 开发区债务预算管理办法（试行） .....（ 23 ）

1.4 开发区基本建设财务管理办法及业务流程 .....（ 27 ）

1.5 开发区重大项目资金管理办法（试行） .....（ 34 ）

1.6 开发区招商经费财务管理办法及业务流程 .....（ 36 ）

1.7 开发区债务管理和财务风险预警办法（试行） .....（ 40 ）

1.8 开发区贷款贴息财务管理办法（试行） .....（ 45 ）

1.9 开发区机关财务管理办法及业务流程 .....（ 46 ）

1.10 开发区财政补助（奖励）资金管理办法（试行） ...（ 50 ）

1.11 开发区固定资产管理办法 .....（ 51 ）

1.12 开发区突发公共事件财政应急保障预案 .....（ 57 ）

1.13 开发区工会财务管理办法（试行） .....（ 60 ）

1.14 开发区经济发展总公司财务管理办法及业务  
流程 .....（ 63 ）

- 1.15 开发区经济发展总公司对外担保管理办法  
(试行) ..... ( 69 )
- 1.16 开发区经济发展总公司对外投资管理办法  
(试行) ..... ( 73 )

## 2 质量管理篇

- 2.1 开发区财政全面质量管理办法 (试行) ..... ( 78 )
- 2.2 开发区财政局全面质量管理工作实施方案 ..... ( 84 )
- 2.3 总预算会计管理岗位质量管理操作规范 ..... ( 90 )
- 2.4 总预算会计核算岗位质量管理操作规范 ..... ( 94 )
- 2.5 总公司财务管理岗位质量管理操作规范 ..... ( 96 )
- 2.6 总公司会计核算岗位质量管理操作规范 ..... ( 100 )
- 2.7 基本建设财务管理岗位质量管理操作规范 ..... ( 104 )
- 2.8 基本建设会计核算岗位质量管理操作规范 ..... ( 109 )
- 2.9 行政经费财务管理岗位质量管理操作规范 ..... ( 111 )
- 2.10 行政经费会计核算岗位质量管理操作规范 ..... ( 113 )
- 2.11 财政专户财务管理岗位质量管理操作规范 ..... ( 115 )
- 2.12 财政专户会计核算岗位质量管理操作规范 ..... ( 117 )
- 2.13 工会财务管理岗位质量管理操作规范 ..... ( 118 )
- 2.14 工会会计核算岗位质量管理操作规范 ..... ( 119 )
- 2.15 出纳岗位质量管理操作规范 ..... ( 120 )
- 2.16 税收统计岗位质量管理操作规范 ..... ( 124 )
- 2.17 计算机网络维护岗位质量管理操作规范 ..... ( 125 )
- 2.18 开发区财政局全面质量管理监测考核标准 ..... ( 128 )
- 2.19 开发区财政局工作人员管理手册 ..... ( 169 )

### 3 工作制度篇

- 3.1 开发区财政局目标管理考核办法 ..... (178)
- 3.2 开发区财政局学习制度 ..... (185)
- 3.3 开发区财政局会议制度 ..... (186)
- 3.4 开发区财政局档案管理规定 ..... (188)
- 3.5 开发区财政局会计电算化管理办法 ..... (193)
- 3.6 开发区财政局计算机网络管理规定 ..... (195)
- 3.7 财政局经济统计分析暂行办法 ..... (199)
- 3.8 开发区财政局信息、专题分析工作管理办法 ..... (203)
- 3.9 开发区重点企业财政服务联系制度 ..... (204)
- 3.10 开发区税源调查工作办法 (试行) ..... (206)

### 4 岗位职责篇

- 4.1 开发区财政局工作人员守则 ..... (217)
- 4.2 开发区财政局办事指南和服务承诺 ..... (218)
- 4.3 开发区财政局工作人员廉政规定 ..... (220)
- 4.4 开发区财政局局长工作职责 ..... (221)
- 4.5 开发区财政总预算会计岗位职责 ..... (222)
- 4.6 开发区财政收入预算管理岗位职责 ..... (223)
- 4.7 开发区财政支出预算管理岗位职责 ..... (224)
- 4.8 开发区基本建设会计岗位职责 ..... (225)
- 4.9 开发区行政会计岗位职责 ..... (226)
- 4.10 开发区财政专户会计岗位职责 ..... (228)
- 4.11 开发区融资工作岗位职责 ..... (229)
- 4.12 开发区对外投资管理岗位职责 ..... (229)
- 4.13 开发区对外担保管理岗位职责 ..... (230)

|      |                           |       |
|------|---------------------------|-------|
| 4.14 | 开发区出纳会计岗位职责 .....         | (231) |
| 4.15 | 开发区财政局固定资产管理岗位职责 .....    | (233) |
| 4.16 | 开发区财政局档案管理与文件收发岗位职责 ..... | (233) |
| 4.17 | 开发区财政局信息化管理岗位职责 .....     | (234) |
| 4.18 | 开发区经济发展总公司会计岗位职责 .....    | (235) |

## 5 工作报告篇

|     |                                             |       |
|-----|---------------------------------------------|-------|
| 5.1 | 2004 年开发区财政预算草案报告 .....                     | (237) |
| 5.2 | 2004 年开发区财政预算执行情况及 2005 年财政<br>预算草案报告 ..... | (240) |
| 5.3 | 2005 年开发区财政预算执行情况及 2006 年财政<br>预算草案报告 ..... | (248) |
| 5.4 | 2006 年开发区财政预算执行情况及 2007 年财政<br>预算草案报告 ..... | (257) |
| 5.5 | 2007 年开发区财政预算执行情况及 2008 年财政<br>预算草案报告 ..... | (266) |
| 5.6 | 2008 年开发区财政预算执行情况及 2009 年财政<br>预算草案报告 ..... | (276) |
|     | 附录 1: 贯彻落实科学发展观, 实现开发区财政经济<br>可持续发展 .....   | (286) |
|     | 附录 2: 关于完善地方部门预算改革的思考 .....                 | (296) |
|     | 附录 3: 加强基建投资管理 提高财政资金效益 .....               | (306) |
|     | 后记 .....                                    | (316) |

# 试论开发区财政科学管理体系建设的目标与路径

(代前言)

李迎庆\*

经济开发区作为我国改革开放的主战场和试验区，通过创新管理机制，优化投资环境，吸引外来投资，成为国民经济持续快速发展的引擎。财政管理作为经济开发区建设的主动脉，引起各方高度关注。开发区建立财政科学管理体系是促进开发区科学发展的现实需要。开发区应通过建立健全科学的财政管理体系，实行科学管理和决策，加强对开发区经济运行的监控，切实解决开发区发展中的突出矛盾和问题，促进开发区经济又好又快发展。构建开发区财政科学管理体系必须要有科学的体制保障。毕竟，财政管理体制是明确财政关系、规范财政运行的根本性的政策安排，是建立财政科学管理体系的制度性保障。如何根据国家现行分税制财政管理体制的政策规定，把握原则性，考虑特殊性，体现科学性，建立适应开发区建设发

---

\* 李迎庆，马鞍山经济技术开发区管委会财政局局长，注册会计师、高级会计师、高级审计师。

展需要和财政管理工作特点的财政体制，显得非常重要。为此，我们着重研究开发区财政科学管理体系建设的目标与路径。

## 一、建立开发区财政科学管理体系的主要原则

我们认为，财政管理体系的建立，最紧要的就是保证体系的科学性，否则将难以有效发挥其作用，甚至会产生负面影响。毕竟，缺乏科学性保证的财政管理体系，不仅有可能导致财政管理的混乱，更重要的是有可能影响财政资源的合理配置，甚至有可能造成不必要的浪费，影响开发区的建设和可持续发展。为此，为了保障财政管理体系的科学性，我们基于多方位、多角度考虑确立一些基本原则，我们相信，这些原则对于开发区财政科学管理体系的建立将提供一定程度的指导和保障。

1. 系统性原则：财政管理体系是一项系统工程，涉及财政管理工作的方方面面，因此，要从系统论的观点进行研究，把财政管理体系建设当作一项系统工程来抓，统筹考虑财政管理工作的全面性、整体性和统一性。

2. 协调性原则：构成财政管理体系的各个组成部分必须相互衔接，协调一致，即每一项管理工作内容具有独立性，同时，该项管理工作又能与另一项或几项管理工作相衔接，体现协调一致原则。

3. 重要性原则。尽管财政管理工作涉及内容广泛，但在设计财政管理体系时，要突出主要工作和重点事项，而不是面面俱到，事无巨细。对于影响面广、支撑性强、牵动性大的管理工作，必须纳入财政管理体系；其他管理工作是否纳入财政管理体系需要根据实际情况，运用重要性原则进行判断和

确定。

4. 针对性原则。建立财政科学管理体系，其主要目的是为了及时发现问题、分析问题、解决问题，不断改进财政工作。因此，财政管理体系建设必须要有针对性，要紧紧围绕财政工作中可预见的或发生的突出矛盾和问题，制定相应措施，加以控制，及时纠偏。

5. 有效性原则。一项制度的设计需要考虑两方面因素，一方面是可行性问题，即制度是否符合实际，能否有效执行；另一方面是经济性问题，即该项制度运行成本大小，是否小于制度运行收益，如果小于即符合有效性原则。

## 二、开发区财政科学管理体系建设的目标定位

根据开发区财政经济运行上的特点和问题，我们经过广泛深入的讨论和研究，确定开发区财政科学管理体系建设的总体目标是为“促进和保障开发区经济又好又快地实现可持续发展”。具体而言，主要包括以下方面：

### （一）实施科学化、精细化管理，切实防范债务风险，实现开发区资金稳健、高效运行目标

开发区在发展过程中需要通过各种渠道和形式筹集资金用于经济发展，其中债务资金也是一项主要来源。如何合理运用债务资金，通过资本运作，实现经济增长是我们关注的重点之一，然而，债务资金的运用存在到期能否还本付息的风险，这就是通常所说的财务风险。为此，我们需要实施科学化、精细化管理，把资本运作、资金运用做好，通过细致的管理工作，合理调配资金等资源，实现开发区资金稳健、高效运行目标。

## **（二）加强财源建设，建立收入增长的长效机制，实现财政收入持续、快速增长的目标**

在日常生活中，我们经常说要“开源节流”，这也是我们财政建设工作需要谨记的。相对于“节流”而言，“开源”更是重要一些，否则也就不会将其放在首位。相对财政建设而言，“开源”就是要财源建设。如何才能加强财源建设？我们的基本思路是建立开发区财政收入的长效增长机制，用足、用活、用好政府赋予开发区的经济政策，加强和改善招商引资工作，实现由招商引资向招商选资转变，由重引进资金向重引进资金和技术并重转变，调整和改善经济结构，以保证财政收入持续、快速增长目标的稳步实现。

## **（三）加强财政支出管理，严格控制成本，实现财政绩效最大化目标**

开发区建设投入大，资金支出数以亿计，筹集和使用必要的资金是开发区建设和发展的需要。但如何管好用好资金，也是理财的重要目标。我们的一个基本想法是要加强财政科学化管理，严格按照国家政策要求，加强财政支出管理，控制财政运行成本，将有限的财政资金用在刀刃上，同时最大限度降低建设成本，实现财政绩效的最大化。

## **（四）加强政策研究，健全决策机制，实现政策性风险最小化目标**

开发区是按照国家政策经过政府审批而设置的一个经济特区，为了有利于经济开发区的良性发展，以便为地方经济发展作贡献，为此，政府赋予了开发区发展的各种政策支持。如何在国

家法律框架内用好、用足开发区的各种政策，是开发区必须考虑的问题。为此，我们认为必须加强政策研究，深入理解各项政策的宗旨和要义，在此基础上，健全开发区各项经济决策机制，实现科学决策，促进开发区可持续发展，同时，尽量减少决策过程中可能存在的政策性风险。

### **（五）加强财政管理 workflow 和标准建设，实现财政工作高效、规范运行目标**

经验告诉我们，做任何事情都要有流程和标准。在管理领域，我们把标准看成是目标效率，把流程看成是为达到预期目标的一系列有序和完善的步骤或操作。流程合理了，标准明确了，管理的效率才能提高。因此，开发区的财政管理也需要有一个科学、高效的管理流程和标准。由于开发区财政管理涉及到开发区建设和发展工作的若干方面，要建立一个科学、高效的管理流程和标准，就需要运用系统的方法，把开发区各项业务工作和财政管理工作整合起来考虑，理清思路、确定流程，制定标准。

## **三、开发区财政科学管理体系建设的主要路径**

### **（一）建立完善的财政信息系统，实行信息化管理，是财政科学管理体系的基础**

信息技术是财政实现科学管理的基础条件和必要手段。在财政管理领域，财政管理软件提供了不可或缺的信息支持平台。推进财政科学管理，需要改革、创新，因此涉及财政业务流程的调整和建立，通过信息化，将业务流程固化在计算机中，一方面防止手工流程的主观随意性；另一方面大大提高了财政管理人工

作效率和服务水平，同时也有利于强化集中监控和实现财政信息的共享和应用。信息化是指将单位所有业务过程和管理过程计算机化和网络化，通过各种信息系统网络加工生成新的信息资源，提供给人们的动态过程中的一切信息，以作出有利于过程要素最优化组合的决策，使过程不断符合管理的要求，求得最大的管理效益。财政部门要从思想观念、管理方式和领导决策上迅速适应这一新的发展变化，逐步实现管理与科技的接轨，实现现代财政管理理念和信息技术的融合。近几年，通过努力，马鞍山开发区财政信息化应用系统建设取得了较大进展，目前，已建成银行结算网、企业快报信息网、财政系统网、内部局域网，逐步实现了财政一体化运作管理，既有横向一体化，如银行网等，又有纵向一体化，如财政系统网等。这为开发区财政全面实施标准化、科学化管理提供了重要基础条件。

## （二）实行财政全面预算管理工作是财政科学管理体系的重点

财政全面预算管理是对所有财政资金、债务资金及其他资金均纳入预算管理，一般包括预算编制、预算审批与调整、预算执行、预算监督与考核等环节。其作用是：财政全面预算管理实现管理人员全参与，资金管理全覆盖、预算监管全过程。解决了长期以来，由财政直接或间接举债资金游离财政监管之外或疏于管理的问题。一般来说，开发区举债较多，还款来源往往都是财政，将债务资金纳入预算管理，使债务资金的筹集、使用、归还等收支管理活动趋于规范，这将大大降低财政风险；同时，实行全面预算管理，使资金的筹集、管理、使用、监督等相关部门和人员均参与管理，具有“全员”特点，操作程序透明，集体决策，可以分清“轻重缓急”，达到资源有效配置和利用；最后是“全程”，即预算管理流程的全程化，预算管理不仅是预算的编

制、分配，更重要的是通过预算执行、分析、调整、考核与评价，发挥预算管理的权威性和指导性，从而有利于对财政资金、债务等资金使用绩效情况的监管和评估。

在开发区全面预算管理中，将债务纳入预算管理既是强化债务管理的一项重要举措，也弥补了财政预算不完整这一重要缺陷，使财政资金的管理趋于规范化、科学化。债务预算编制的难点是债务收入预算的可行性，为解决这个问题，一般需提前半年以上做好贷款融资工作，基本完成债务融资收入任务。

### （三）实施财政全面质量管理是财政科学管理体系的核心

全面质量管理是通用电气公司工程师费根堡博士于 20 世纪 60 年代初首次提出的。朱兰（Joseph M. Juran）也从系统的角度出发考虑管理问题，提出了管理是不断改进工作并建立了质量三元论：质量计划、质量控制和质量改进，逐步发展完善了全面质量管理（TQM）学说。全面质量管理是企业为了保证和提高产品质量，综合运用从产品的研究、设计、制造到售后服务的一套质量管理体系、手段和方法所进行的系统管理活动。全面质量管理的基本特点是：把从过去的就事论事、分散管理转变为从系统的观点进行全面的综合治理。引入 ISO9000 质量管理体系的目的是为了规范管理，改进工作，提高质量。马鞍山开发区采取引入 ISO9000 理念的运行模式开展财政质量管理工作，制定财政全面质量管理工作基本目标和思路。

#### 1. 财政全面质量管理工作基本目标。

应当说，在财政工作中实行全面质量管理还是一项新事物。我们提出这一理念也是为了进一步加强和规范开发区财政管理而实施的一项新举措。为了保证这项工作的正常运行，我们确定了开发区财政全面质量管理工作基本目标，并将其分成四个方面来