

河南省水利志

(第二十一篇 财务管理)

(修改稿)

河南省水利厅

二〇一〇年八月

河南省水利志

(第二十一篇 财务管理)

(修改稿)

河南省水利厅

二〇一〇年八月

河南省水利志编纂委员会

主任委员：王仕尧

副主任委员：王树山 薛显林 庞汉英(女) 王建武

谷来勋 程志明 郭永平 刘正才

于合群 王小平 王新伟 刘汉东

郭 坡 邵新民 蒋 立 王国栋

秦群立 王 森 申季维 郭 良

李斌成

委员：(按姓氏笔画为序)

于存洋 于孟波 万汴京 王宪章

王长春 王天堂 王长忠 王延荣

王继新 王嘉永 江子蔚 刘 序

刘军祥 乔相鸣 吕志辉 闫苏南

李发祥 李武岭 李 颖 李国胜

李志铭 李献伟 李建法 李守强

何晓丹(女) 许全中 宋金山 周新明

张绍庆 张广田 张纯锋 杭 中

杨大勇 杨继成 陈松林 欧阳熙

项祥一 郭振旺 贾小平 原喜琴(女)

徐贵年 聂素芬(女) 翁启先 梁臣朝

崔惠琴(女) 黄 明 常永智 靳跃军

鲁 慧(女) 翟渊军 燕国铭 燕国明

主 编：王仕尧

副 主 编：王树山 王新伟 蒋 立 李斌成

王延荣 于孟波 刘照渊

河南省水利志编纂专家组

专家组组长：申季维

成	员：	司马寿龙	赵南松	鲁德政	许还平
		陈守强	申福领	岳利军	薛友琴(女)
		柳福元	蔡菊存	庞瑞宪	高兴荣

河南省水利志工作指导委员会

主任委员：李斌成

副主任委员：王延荣 于孟波 刘照渊

河南省水利志编纂办公室

主 任：鲁 肃

副 主 任：陈晓兰

编 辑：尹燕莉

第二十一篇 财务管理

本篇对 1949—2005 年我省水利财务工作进行了概述，按照制度类型和时间顺序对改革开放以来我省出台的各项水利财务管理制度、采取的改革措施及其对水利财务工作产生的影响进行了记述。本篇还以表格形式直观地反映了建国后至 2005 年各个年度我省水利投资情况，并结合我国经济 and 财政管理体制的改革分析了水利投资的变化趋势和水利投资所产生的经济和社会效益。

第一章 1949—2005 年水利财务管理概述

本章介绍了河南省水利财务机构从建国初期的河南省治淮总指挥部供应部财务处直到河南省水利厅财务处的演变过程，介绍了不同时期水利财务管理体制的变化并分析了各个发展阶段水利财务管理体制的特点，简述了财务处主要业务职能和水利财务工作的基本指导思想等。

一、机构设置演变情况

新中国成立后，党和国家高度重视水利建设事业，特别是毛泽东主席发出“一定要把淮河修好”的号召后，受到河南人民的热烈欢迎。由于当时治淮任务特别繁重，中共河南省委、河南省人民政府（当时称河南省人民委员会）根据中央的指示和河南全省人民的迫切要求，把治水事业当作一件大事来办。省人民政府专门成立了河南省治淮总指挥部，时任省政府主席吴芝圃担任总指挥长。指挥部下设供应部（部长由时任省交通厅厅长

孙卫和任兼任)，供应部内设办公室、财务处、器材处。1952 年供应部改为财务部（魏维良任部长），1954 年又改为财务处（徐风庭同志任处长）。治淮重点工程所需资金主要由水利部淮河水利委员会（简称淮委）拨付。因此，在业务（包括财务）上主要接受淮委的领导。当时的财务机构既管钱又管粮，既管计划、项目、指标，又管具体开支。治淮经费专款专用，中央拨款，建行监督使用，向淮委报销。1954 年河南省水利厅成立，水利厅下设计划财务科（李明同志任科长），负责淮委管辖以外的河南水利建设事业的计划、财务管理和会计核算工作。1956 年河南省治淮指挥部与河南省水利厅合并，成立新的河南省水利厅，厅内设财务处（徐风庭同志任处长，李明同志任副处长）。1958 年曾经将财务处管理的基建财务工作划归河南省水利厅基本建设局管理，后又划回财务处管理。“文革”后成立河南省水利厅计划财务处，1985 年又改为财务审计处，2000 年机构改革时将内审业务从财务审计处划入厅监察室，财务审计处变为财务处至今。

二、财务管理体制变化情况

1952 年以前治淮物资实行供给制，经费的管理采用逐级报账制度。1950 年 7 月淮河流域遭受大水灾害，中央领导十分关注，中央人民政府政务院发布《关于治理淮河的決定》，拨出大批粮、款，动员沿淮广大人民群众，开展大规模治淮行动。所有经费开支单据凭证均逐级上报，由省治淮总指挥部汇总装箱报治淮委员会进行审计核销。

治淮初期，由于人民币投放有限，中央分配河南省工粮 16750 万公斤大米，用于民工工资补助，规定各项工程土方单价均以大米计算，如板桥水库 1951 年春季第一期工程规定每个定额标准工日，以 4.5 市斤大米计算。

1953 年开始学习前苏联，治淮工程纳入国家基本建设管理，进行经济核算。国家制定了成本核算范围和科目，年初有预算，平时有月报、季报，年底报决算报表。国家规定由交通银行（后改为建设银行）负责监督拨款。南湾、薄山水库建设时期，交通银行在工程所在地成立专业支行，行使拨款职能。

治淮水利工程建设单位，多以工程指挥部的形式自行组织施工，按照财政部颁发的《基本建设会计制度》办理建筑工程、安装工程成本核算和整体建设投资核算，定期向主管部门和交通银行经办行报送季报、年度基本建设会计报表，工程竣工编制竣工决算。

五十年代有部分建筑物工程采用了承发包办法，由省水利机械总队承包施工，自负盈亏，力求提高投资效果。

水利事业费、小型农田水利水土保持费、特大防汛抗旱经费的安排管理，由水利部汇总地方预算建议后向财政部提出年度预算建议数，纳入国家财政预算统一安排，并经财政系统逐级下达，拨付各级水利部门，按照规定用途和范围内使用。各级水利部门按照财政部制定的《行政事业单位会计制度》进行会计核算，向同级财政部门报送月报和年度决算。

对水利事业费、小型农田水利水土保持费、特大防汛抗旱经费的年终执行情况，由省水利厅汇总编制报表，报送水利部备核。

1980 年以前实行“统收统支”的财政管理体制，地方水利收支由水利部确定，财政部安排，财务部门除筹集安排资金，还负责粮食、钢材、水泥、木材等物资的筹措和分配。

1980 年财政管理体制进行改革，由全国统收统支，改为“分灶吃饭”，省内所需水利事业费、小型农田水利水土保持费、特大防汛抗旱经

费由省财政厅统筹安排，逐级下达，拨水利部门使用。

1988 年改革水利资金拨付办法，由原来的省、市、县财政、水利部门年度预算指标确定后分期分批逐级下达指标改为由省财政直接划拨给省水利厅按照批准的年度项目实施计划直接给各市、地水利部门下拨资金，减少了中间环节，缩短了资金到位时间，提高了工作效率，保证了资金的专款专用，确保了资金的使用效果。

1999 年水利厅开始实行政府采购制度，2000 年开始编制水利部门预算，2003 年开始实行国库集中支付。这就是财政三项制度改革。

总的来讲，1980 年以前水利财务管理体制与当时高度集中的计划经济体制相适应，实行统收统支的财务管理体制，所有收入都上交财政，所有支出也都由财政部门统一安排，地方和部门没有自主权。1980 年以后，与“分灶吃饭”的财政管理体制相适应，中央逐步向地方和部门放权，地方和部门可以围绕主业开展多种经营，收入用来补充业务经费的不足甚至可以改善职工福利，地方和部门经营创收的积极性不断高涨，但随之也出现了个别地方和部门私设“小金库”，违反财经纪律的问题。1999 年之后，随着财政“三项制度改革”的推行以及清理津补贴、“小金库”等措施的实施，财政预算约束和财经纪律执行越来越严格，水利财务管理也越来越规范，管理方法不断创新，管理水平日益提高。

三、财务处的基本业务职能

财务处的机构设置不论怎样变化，其基本职能变化不大，主要是：

- （一）在党组织（党组或党分组）和行政领导的直接领导下工作；
- （二）认真贯彻执行各个历史时期党和国家的财经方针政策；
- （三）根据上级颁发的法规、政策、制度、办法，联系河南水利实

际，制定具体实施办法意见（包括财务管理和会计核算）；

（四）积极筹措各项水利建设所需资金，确保水利建设事业的资金需要。包括基本建设项目资金、防汛和抗旱经费、小型农田水利和水土保持补助费、农村水产补助费、各项水利水产水保教育科研经费以及厅直属事业单位的人员机构经费（但不包含厅机关各处室所需的行政经费，此项经费历来由厅办公室管理）；

（五）负责编报、审核、汇总全省各级水利部门及厅直属单位的预算用款计划，分别上报省财政和上级流域机构业务主管部门审批；

（六）按照批准的预算、计划，负责向省财政或上级业务主管部门领拨各项经费，并负责及时转拨给各有关市（地）水利部门、省管工程项目单位和厅直属事业单位；

（七）对水利资金的管理使用情况进行检查监督，查处违规违纪事件；

（八）督促各市地水利部门及厅直属单位按政策足额收取应收的各项费用，并按规定足额上缴或使用；

（九）按规定布置、审核、汇总各项年度财务决算、基建工程项目竣工财务决算，及时上报省财政和上级业务主管部门审批，并将批复意见及时转批各有关单位执行；

（十）解答全省水利系统有关水利财务会计工作中遇到的疑难问题；

（十一）负责办理省政府财政部门 and 上级水利主管部门交办的临时任务（如各项大检查、资产清查等）；

（十二）积极推广会计电算化知识，逐步提高电算化水平；

（十三）不断学习新的水利财会知识，提高水利财会人员业务水平，

适应水利事业发展的需要；

(十四) 总结推广水利财会先进经验；

(十五) 领导交办的其他工作。

四、财务处各项工作的基本指导思想

财务处作为水利厅的业务职能部门，也同其他行业和其他业务职能部门一样，自建国以后至 1978 年党的十一届三中全会以前，各项工作都贯穿了“以阶级斗争为纲”和计划经济的指导思想，三中全会以后，指导思想逐步转向“以经济建设为中心”，各项工作明确了“服从和服务于经济建设”这一目的。逐步走出故步自封的状况，通过走出去、请进来，思想逐步解放，逐步提高了对改革开放的认识。由于思想观念变了，实行改革的自觉性也高了，因此，自 1978 年实行改革开放以来，水利财务改革也出现了新局面。

第二章 财务管理制度和办法

本章按照财务管理制度的类型（包括基本建设财务管理制度、行政事业财务管理制度、资产和价格收费管理制度）和出台的时间顺序对我省制定出台的财务管理制度和办法的主要内容进行了记述。

第一节 基本建设财务管理制度

一、关于印发《河南省水利厅关于加强水利资金管理的意见》的通知

1999 年 11 月 18 日河南省水利厅印发了《关于加强水利资金管理的

意见》(豫水财字〔1999〕52号)。《意见》共分六个部分：一是依法加强计划、预算管理，规范资金安排程序。二是建立健全水利资金的申请与拨付制度。三是严格水利资金的使用管理。四是加强财务机构建设，规范银行账户管理。五是建立水利资金使用管理报告制度。六是加强水利资金使用管理的监督检查，强化内部审计监督。

二、关于保证重点水利工程资金需要有关问题的通知

2000年5月24日河南省水利厅下发了《关于保证重点水利工程资金需要有关问题的通知》(豫水财字〔2000〕17号)，其主要内容是要求厅属有关建设单位抓住汛前有利时机，科学组织，精心施工，加快施工进度，确保渡汛工程项目安全运行。同时要按年度工程计划，对已完工程，按照有关规定进行账务处理，抓紧工程价款结算。并向有关业务部门反馈工程进展及资金需求等情况，及时报送有关工程项目的财务信息资料。

三、关于加强国有建设单位财务管理意见的通知

2001年7月22日河南省水利厅下发了《关于加强国有建设单位财务管理意见的通知》(豫水财字〔2001〕62号)，《通知》共分八个部分：一是加强基本建设财务管理机构建设；二是严格执行《会计法》，强化从业人员的资格管理；三是规范银行开户和资金账务管理；四是严格执行基本建设资金申请与拨付制度；五是建立健全财务检查制度；六是规范建设项目竣工财务决算编报程序；七是严格建设项目竣工财务决算审查制度；八是建立财务信息反馈制度。

四、河南省水利厅关于加强水利基本建设项目竣工财务决算审查验收工作的通知

2002 年 6 月 28 日河南省水利厅下发了《关于加强水利基本建设项目竣工财务决算审查验收工作的通知》(豫水财字[2002]26 号),《通知》分为八个部分:一是竣工财务决算审查验收范围;二是竣工财务决算审查验收实行分级管理,分级负责制;三是竣工财务决算审查验收应具备的条件;四是竣工财务决算审查验收内容;五是竣工财务决算的审查验收申报程序;六是竣工财务决算报告编制上报期限;七是为确保竣工财务决算报告及时、完整、真实地编制上报,财务主管部门按项目总概算的 1%但最高限额不超过 30 万元扣留作为编制竣工财务决算报告的保证金,待项目竣工财务决算报告按要求上报后再拨付项目建设单位;八是基本建设项目法人应按《会计法》及有关规定,对竣工财务决算报告的真实性、完整性负责。

五、关于进一步加强水利基本建设财务管理若干意见的通知

2004 年 12 月 31 日河南省水利厅下发了《关于进一步加强水利基本建设财务管理若干意见的通知》(豫水财字[2004]82 号),《通知》共分七个部分:一是切实加强基本建设财务管理工作领导;二是扎实做好建设单位会计基础工作;三是严格执行基本建设资金领拨程序;四是完善固定资产日常管理制度和手续;五是规范工程价款结算管理;六是强化建设成本管理与核算;七是进一步加强基建财务信息管理及竣工财务决算审查管理。

六、河南省水利厅关于印发《河南省水利基本建设项目国库直接支付资金审核办法》的通知

2005 年 9 月 22 日河南省水利厅印发了《河南省水利基本建设项目国库直接支付资金审核办法》(豫水财[2005]39 号),《办法》分为五章

十八条。第一章 总则 主要内容是制定《办法》的目的、依据和适用范围；第二章 审核资料及审核内容，规定了项目单位办理财政性直接支付资金申报业务时，需提供的资料和水行政主管部门审核项目单位报送的用款申请时需审核的内容。第三章 审核程序及管理，明确了项目单位申请用款和水行政主管部门审核用款申请的时间、程序和相应责任。第四章 信息管理 主要规定了项目单位应及时向有关管理部门报告的事项。第五章 附则。

第二节 行政事业财务管理制度

一、河南省财政厅、水利厅关于印发《河南省小型农田水利和水土保持补助费管理实施细则》的通知

1991 年 12 月 17 日，河南省财政厅、水利厅联合印发了《河南省小型农田水利和水土保持补助费管理实施细则》（豫财农字（1991）第 201 号 豫水财字（1991）第 143 号）。细则共分四章：第一章 总则；第二章 使用范围，包括小型农田水利补助费使用范围、水土保持补助费使用范围、小水电补助费适用范围和抗旱经费适用范围；第三章 使用管理；第四章 附则。《细则》明确了小农水补助费的使用范围、项目；规定了申报程序、使用管理方式和监督办法以及相关责任。

二、河南省水利厅、河南省财政厅、河南省物价局关于发布《河南省水土保持补偿费、水土流失防治费征收管理暂行办法》的通知

1995 年 4 月 18 日，河南省水利厅、河南省财政厅、河南省物价局联合发布了《河南省水土保持补偿费、水土流失防治费征收管理暂行办法》（豫水土字[1995]第 010 号 豫财经字[1995]第 2 号 豫价费字[1995]第

066 号)。《办法》共分 11 条。主要内容是对水土保持补偿费及水土流失防治费的征收范围、征收主体以及征收标准、征收流程等相关内容做了明确规定。

三、河南省财政厅、河南省水利厅关于印发《河南省抗旱服务组织建设管理办法》的通知

1995 年 6 月 12 日，河南省财政厅、河南省水利厅联合印发了《河南省抗旱服务组织建设管理办法》(豫财农字[1995]第 92 号)。《办法》共分 6 章：第一章 总则；第二章 抗旱服务队的建立；第三章 抗旱服务队的管理；第四章 抗旱服务组织的财务管理；第五章 抗旱服务队的考核；第六章 附则。主要内容是对抗旱服务组织建立的条件、标准及批准方法、程序，抗旱服务组织的财务管理规定、抗旱服务队的管理和考核等做了相关规定。

四、河南省财政厅、河南省水利厅关于印发《河南省发展平原井灌农业项目财政匹配资金管理办法》的通知

1996 年 7 月 15 日，河南省财政厅、河南省水利厅联合印发了《河南省发展平原井灌农业项目财政匹配资金管理办法》(豫财农字[1996]93 号)。《办法》共分 9 条。主要内容是对我省发展平原井灌农业项目财政匹配资金的筹集、安排、使用原则以及使用范围和办法以及资金的检查、管理等做了具体规定。

五、河南省水利厅印发《关于进一步加强水利、水产周转金管理工作意见》的通知

1996 年 9 月 4 日，河南省水利厅印发了《关于进一步加强水利、水产周转金管理工作意见》(豫水财字[1996]46 号)。《意见》共 10 条。主

要内容是进一步明确水利、水产周转金的性质、使用原则及范围、期限等，对水利、水产周转金的项目管理、周转金的投放与回收以及占用费的收取等都做了详细规定。

六、河南省财政厅、河南省水利厅、河南省防汛指挥部办公室关于印发《河南省省级防汛物资储备及其经费管理办法》的通知

1997 年 3 月 4 日，河南省财政厅、河南省水利厅、河南省防汛指挥部办公室联合印发了《河南省省级防汛物资储备及其经费管理办法》（豫财农字（1997）17 号）。《办法》共分 6 章：第一章 总则；第二章 物资储备品种、定额和方式；第三章 物资储备管理；第四章 物资调用及结算；第五章 物资储备经费、更新经费和管理费；第六章 附则。主要内容是对省级防汛物资储备的品种、定额和方式做了明确说明，对其管理提出了具体要求，对物资储备经费、更新经费和管理费的安排、使用、节余做了相关规定。

七、河南省财政厅、河南省计划委员会、河南省水利厅关于印发《河南省省级水利建设基金管理实施细则》的通知

1997 年 11 月 20 日，河南省财政厅、河南省计划委员会、河南省水利厅联合印发了《河南省省级水利建设基金管理实施细则》（豫财农字[1997]220 号）。《细则》共 26 条。主要内容是明确了省级水利建设基金的内容及归属的管理体系，规定了其预算编制的具体要求及报送流程，提出了预算执行原则及其拨付原则，对其使用项目的内容、相关范围及其使用管理都做了明确规定，对其资金的形成来源都做了详细规定。

八、河南省财政厅、河南省水利厅关于印发《河南省节水灌溉示范项目区建设实施办法》的通知

1998 年 1 月 19 日，河南省财政厅、河南省水利厅联合印发了《河南省节水灌溉示范项目区建设实施办法》（豫财农字[1998]01 号）。《办法》共 6 大条 26 小条：第一条 示范项目区建设目标；第二条 示范项目区的选择原则；第三条 示范项目区的申报和审批；第四条 资金的筹措、使用和管理；第五条 示范项目的实施；第六条 示范项目的管护。主要内容是明确了示范项目区的建设目标和其选择原则，对其申报和审批做了明确规定，对资金的筹措、使用和管理以及示范项目的实施和管护都做了详细的规定。

九、河南省财政厅、河南省水利厅关于印发《河南省发展平原井灌农业项目财政匹配资金管理办法》补充规定的通知

1998 年 4 月 17 日，河南省财政厅、河南省水利厅联合印发了《河南省发展平原井灌农业项目财政匹配资金管理办法》补充规定（豫财农字[1998]32 号）。《补充规定》共 8 条。主要内容是对匹配资金的年度计划安排以及各级配套具体比例、资金下拨要求、程序及配套资金使用管理的具体要求做了补充规定。

十、河南省财政厅、河南省物价局、河南省水利厅关于修订《河南省水土保持补偿费、水土流失防治费征收管理办法》的通知”

2000 年 7 月 21 日，河南省财政厅、河南省物价局、河南省水利厅联合下发了“关于修订《河南省水土保持补偿费、水土流失防治费征收管理办法》的通知”（豫财预外字[2000]33 号）。《办法》共 5 章：第一章 总则；第二章 补偿费、防治费征收范围和标准；第三章 补偿费、防治费征收；第四章 补偿费、防治费的使用管理；第五章 附则。主要内容是对补偿费、防治费的征收对象、范围和标准、征收的主体和方式进行了明确规

定；对补偿费、防治费的使用范围、程序以及监督管理、责任都做出相关规定。

十一、河南省财政厅、河南省水利厅关于印发《河南省特大防汛抗旱补助费分配暂行规定》的通知

2001年10月8日，河南省财政厅、水利厅联合印发《河南省特大防汛抗旱补助费分配暂行规定》（豫财农[2001]168号）。《规定》共10条。主要内容是制订了省财政补助各省辖市的特大防汛抗旱补助费的分配原则、办法、使用项目以及省级特大防汛抗旱补助费的分配计算公式。

十二、河南省财政厅、河南省水利厅关于印发《河南省水资源费征收使用管理办法》的通知

2003年8月1日，河南省财政厅、河南省水利厅联合印发了《河南省水资源费征收使用管理办法》（豫财综[2003]59号）。《办法》共16条。主要内容是对水资源费的征收范围、标准、计量方法及其具体的征收程序、征收级次进行了具体规定；对水资源费的使用范围、项目、方法及管理制度等做了具体规定。

十三、河南省水利厅关于印发《关于进一步加强预算单位财务管理工作的意见》的通知

2003年11月14日，河南省水利厅印发了《关于进一步加强预算单位财务管理工作的意见》（豫水财[2003]58号）。《意见》共7条。主要内容是强调对单位预算进一步细化，规范单位银行账户的管理，加强政府采购支出管理，提出科学编制用款计划，严格执行财政国库管理规定，要求及时编制会计报表，切实加强对财务工作的领导等。

十四、河南省水利厅关于印发《水利专项资金管理办法》的通知