

新形势下农业财务管理与改革 (上)

中华人民共和国农业部

范小建 主编



A0970912

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新形势下农业财务管理与改革 (上) / 范小建主编 .
北京: 中国农业出版社, 2001.9
ISBN 7-109-07238-X

I. 新... II. 范... III. 农业经济-财务管理-研究-中国 IV. F302.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 064213 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 14.25

字数: 359 千字 印数: 1~5 000 册

定价: 21.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序 言

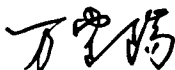
农业部部属事业单位是农业和农村经济的重要组成部分。总结加强部属事业单位财务管理，推动部属事业单位财务改革的经验，不仅对部属事业单位做好财务工作具有积极的指导意义，而且对指导全国农业系统做好财务工作也具有积极的促进作用。前不久召开的农业部部属事业单位财务工作会议，全面总结了改革以来部属事业单位的财务工作，系统分析了新形势下部属事业单位财务工作面临的新任务，集中研究了加强部属事业单位财务管理和推进财务改革问题，明确提出了今后加强财务管理和推进财务改革的具体要求。会议开得很成功。本书汇集的部属单位财务管理的经验和各单位在财务改革方面进行的探索实践，为开好为部属事业单位财务工作会议提供了丰富的经验，同时也为今后进一步做好农业财务工作打下了很好的基础。

改革以来，为了适应建立社会主义市场经济体制和公共财政体制的要求，部属事业单位围绕党中央、国务院提出的农业发展和农村改革的各项任务，按照部党组的要求积极开展工作，同时，逐步形成了今天这种职能多样化和资金渠道多元化的格局。这种新的格局必然对部属事业单位的财务工作提出新的要求。全面了解这些变化，对于加强财务管理，推进财务改革，切实做好部属事业单位的财务工作具有重要的现实意义。要在总结部属事业单位财务管理和改革经验的基础上，进一步总结各地农业财务部门加强财务管理、探索财务改革的经验。

加强财务管理，推进财务改革，切实做好财务工作，在当前主要是要做好如下几个方面的工作：一是要继续学习、宣传新

《会计法》。新《会计法》赋予了单位负责人承担单位会计责任主体的重要使命，无论是从法定责任、行政责任，还是从现实社会需要上，单位领导都有责任和义务对本单位的会计行为承担责任。只有按照《会计法》的要求，履行好《会计法》所赋予的职责，才能从根本上使会计工作和财务管理走上法制化、规范化的轨道，从而推动各项事业健康有序地发展。二是要建立健全内部控制制度，继续完善各项财经制度，依法理财。三是要逐步建设一支有较高素质的财会队伍。要统筹规划，明确对象，突出重点，切实做好培训工作。四是要继续加大财务监督工作力度。要做好《会计法》执法情况、帐务清理、收支两条线检查、落实事业单位国有资产保值增值指标和清产核资等工作。要加强政府采购工作的监督检查，保证政府采购工作纳入制度管理的轨道。五是要继续加强预算管理，做好部门预算的编制工作。要围绕党中央、国务院确定的农业和农村工作的中心任务，按照公共财政和财政体制改革的要求，正确区分事权财权，结合各自职能，做到工作职能化，职能项目化，项目预算化，使每个项目的每个数据都有合理合法的依据。要规范项目申报程序，维护预算的严肃性。

农业部常务副部长



2001年7月20日

目 录

加强管理 推进改革 切实做好新形势下部属 事业单位财务工作	
——范小建副部长在农业部部属事业单位财务 工作会议上的讲话	(1)
夏文义同志关于清理检查“小金库”工作的总结讲话	(19)
在农业部部属事业单位财务工作会议上的 总结讲话	蒋协新 (26)
关于深化财政支出改革的若干问题	赵鸣骥 (43)
与审计工作有关的几个问题	刘 实 (55)
立足事业发展 提升管理理念 不断增强财务工作的 适应性和有效性	农业部动物检疫所 (70)
深化改革 规范管理 促进财务工作更好地 为农展、农博事业服务	全国农业展览馆 (77)
树立一个观念 建起一支队伍 强化一个手段 积极构建资产分类管理新模式	中国农业科学院 (86)
加强财务管理 为提高“两个效益”服务	
.....	中国农业出版社 (99)
发挥财务保障作用 为充分履行公益性职能服务	
.....	全国农业技术推广服务中心 (111)
加强财务工作规范管理 推动业务建设健康发展	

- 农业部信息中心 (120)
- 农业事业单位的改革与财务问题
- 农业部农村经济研究中心 (129)
- 强化管理 开拓创新 切实做好新时期财务工作
- 全国畜牧兽医总站 (138)
- 深化改革 不断提高财务管理水平
- 中国兽医药品监察所 (148)
- 加强财务管理和改革 努力提高农机鉴定工作水平
- 农业部农业机械试验鉴定总站 (155)
- 加强预算管理 依法科学理财
- 农业部农垦管理干部学院 (165)
- 适应改革新形势 提高自我发展能力 中国农学会 (173)
- 认真学习贯彻《会计法》 加强会计基础工作
- 农业部财会服务中心 (177)
- 深化改革 规范管理 逐步建立适合单位特点的
经济运行机制 农业部工程建设服务中心 (183)
- 加强财务管理 增强单位凝聚力 确保各项工作任务
的全面完成 农业部农村合作经济经营管理总站 (192)
- 加强财务制度建设 稳步推进财务改革
- 农业部黄渤海区渔政渔港监督管理局 (197)
- 更新观念 强化管理 着眼服务 促进
农民科技教育培训事业大发展
- 中央农业广播电视学校 (202)
- 加强财务管理工作 促进农机推广事业发展
- 农业部农业机械化技术开发推广总站 (212)
- 关于财务管理工作的几点体会 中国农民体育协会 (220)
- 切实加强财务管理 确保事业健康发展
- 农业部乡镇企业发展中心 (224)
- 深化财务改革 加强统一管理

- 全国水产技术推广总站 (229)
- 事业单位财务管理和改革的建议
- 中国绿色食品发展中心 (233)
- 适应改革 提高财务管理水平
- 农业部优质农产品开发服务中心 (238)
- 认真贯彻执行《会计法》 做好新时期的
- 财务管理工作 农业部南亚热带作物开发中心 (246)
- 加强财务管理 为促进农村“两个文明”服务
- 中国农业电影电视中心 (252)
- 加强财务管理 提高扶贫效益 中国扶贫基金会 (259)
- 努力挖潜节支 确保报社各项工作正常运转
- 中国乡镇企业报社 (266)
- 加强财务监督 发挥财会职能作用
- 中国—欧洲联盟农业技术中心 (271)
- 做好财务工作 促进事业发展
- 农业部人力资源开发中心 (279)
- 努力做好财务工作 促进水产科技事业发展
- 中国水产科学研究院 (286)
- 做好财务管理工作 促进各项业务发展
- 农业部国际交流服务中心 (292)
- 改革创新 不断提高财务管理水平 更好地为
- 农业工程科技事业发展服务 ... 农业部规划设计研究院 (297)
- 切实加强财务管理 搞活协会各项工作
- 中国饲料工业协会 (304)
- 加强国有资产管理 充分发挥国有资产使用效益
- 中国兽医药品监察所 (311)
- 提高认识 不断做好新时期
- 财务工作 中国农村杂志社 (316)
- 配合单位改革 改进和完善财务管理 保证扶贫培训

- 事业发展 全国贫困地区干部培训中心 (320)
- 把握自身特点 以增收节支为目标 探索财务管理
- 工作新路子 中国农机安全报社 (326)
- 结合单位实际 加强预算外资金管理
..... 农业部对外经济合作中心 (330)
- 做好部门预算编制工作的体会
..... 农业部东海区渔政渔港监督管理局 (335)
- 试行经济责任制 加强财务管理 中国水产学会 (339)
- 切实加强财务管理 促进中心各项事业全面发展
..... 中国农垦经济发展中心 (342)
- 加强财务管理 稳步推进财务改革
..... 农业部科技发展中心 (348)
- 重视会计监督 加强财务管理 服务项目建设
..... 国务院扶贫办外资项目管理中心 (353)
- 认真执行财务规定 切实做好财务工作
..... 中国扶贫开发服务中心 (358)
- 加强财务管理 促进药检事业发展 ... 农业部农药检定所 (361)
- 加强财务制度建设 转变财务管理观念
..... 农业部渔业船舶检验局 (366)
- 加强财务管理 规范会计核算 推进科技体制改革
..... 中国热带农业科学院 (373)
- 探索财务科学管理规律 顺应当代报业经济发展
..... 农民日报社 (383)
- 加强预算管理使财务管理工作上上新台阶
..... 农业部中央山岛动物隔离饲养场 (390)
- 贯彻落实新《会计法》 健全管理制度 加强财务
管理 农业部渔政指挥中心 (392)
- 农业部关于表彰部系统百名优秀财会人员的通报 (395)
- 农业部系统百名优秀财会人员名单 (396)

新形势下农业部部属事业单位财务管理若干问题的研究

..... 农业部财务司、中国农业会计学会课题组 (400)

加强管理 推进改革 切实做好新形势下部属 事业单位财务工作

——范小建副部长在农业部部属事业单位财务
工作会议上的讲话

(2001年6月24日)

同志们：

这次会议的主要议题是研究加强部属事业单位财务管理，探讨推进部属事业单位财务改革。欢迎财政部和审计署有关领导出席我们的会议并进行指导。下面，我根据会议的主要议题，就如何认识新形势下部属事业单位的财务工作，加强财务管理，推进财务改革和如何切实做好部属事业单位财务工作等问题讲几点意见。

一、认清形势，正确认识部属事业单位财务工作

多年来，部属事业单位为实现党中央、国务院提出的农业、农村经济改革和发展的目标做出了突出贡献，取得了可喜的成绩。同时，改革以来，特别是社会主义市场经济体制的逐步建立，使部属事业单位的财务工作发生了深刻的变化。分析引起变化的原因，了解变化的内容和过程，对正确认识部属事业单位的财务工作，加强财务管理，推进财务改革很有必要。

适应市场化改革的新形势，在政府机构多次改革、职能转变的同时，国家财政改变对事业单位的预算管理方式是引起部属事业单位财务工作发生深刻变化的主要原因。改革以前，国家财政对事业单位采取了经费全额供给制的办法。随着社会经济的发展，事业单位职能调整、任务增加和队伍的壮大，为适应市场化改革的需要，国家财政改变了原有单一全额预算的办法，实行了全额、差额和自收自支三种预算管理方式。90年代初，国家财政又进一步加大了改革力度，在预算管理方式上，采取限制批准成立全额事业单位和推进事业单位“三过渡”的办法；在经费分配方式上，改变了长期沿用的“基数增长法”和按“人头”分配预算的做法，实行预算包干和经费增长与任务、成果挂钩的办法；在鼓励事业单位创收方面，采取了提供财政周转金和推出各种优惠政策的办法。1997年，又对事业单位实行了“核定收支，定额或定项补助，超支不补，结余留用”的预算管理办法，将单位的全部收支活动纳入预算管理。

国家财政对事业单位经费分配方式进行的一系列改革，目的是要促使事业单位从统收统支的封闭型财务管理向扩大单位自主权、增强单位内在活力的开放型财务管理转变，从单纯服务型向有偿经营服务型转变，从单一渠道办事业向多渠道、多形式、多层次办事业转变，从而缓解财政投入不足的矛盾，增强事业单位的自我发展能力。

在这一改革进程中，部属事业单位从过去基本上是单一的全额单位逐步演变成今天的全额、差额和自收自支三种预算管理单位并存的格局。在我部现有的50个（不含垦区）事业单位中，全额单位有24个，差额单位14个，自收自支单位12个。有些事业单位还经历了从全额到差额、从差额到自收自支的过渡。在机构改革和财务管理体制改革的共同推动下，部属事业单位都相应调整了职能，相对来说，大多数单位经营性职能得到了强化。目前已基本形成了管理、服务和经营等多重职能并存的局面。事

业单位职能的多样化，形成了事业单位资金来源渠道的多元化，这对事业单位财务工作带来的影响是最为深刻的。

过去，部属事业单位财务工作的任务比较单一，主要是围绕主管好用好财政资金，按财经纪律监督财政资金的使用，保护国家财产的安全。而现在，部属事业单位财务工作不仅要按照国家有关财经制度的要求，切实加强财务管理，而且还要按照建立公共财政的要求，推进财务改革。过去是一手要钱，一手花钱，现在还要想办法挣钱；过去是一手做预算，一手抓管理，现在还要搞经营；过去是要资产，用资产，现在还要盘活资产；过去是管花钱，管办事，现在还要担风险。管理和改革是当前事业单位财务工作的两大任务。管理中的问题要通过改革来解决，改革中出现的矛盾和问题又需要通过不断在新的基础上加强管理来解决，通过完善管理，从不规范到规范、从无序到有序。各单位对加强财务管理和推进财务改革要给予高度重视，要充分认识到推进改革的紧迫性和加强管理的重要性，要通过严格的管理和有效的改革来推动事业单位的财务工作，以更好地为农业发展服务。

二、总结经验，不断加强部属事业单位财务管理

改革以来，部属事业单位财务工作取得了较好的成绩，财务状况也呈现出好的变化趋势。一是单位财务收支达到了基本平衡。各单位都能按照“保障重点、统筹兼顾”的原则，认真编制预算，合理分配财力，优化使用结构，严格支出管理，保证了单位机构的正常运转和事业的平稳发展，为农业和农村经济的发展提供了有力的保障。二是单位收入稳步增长，可用财力不断扩大，整体经济实力逐步增强。“九五”期间，部属事业单位（不含垦区）自行组织收入从1996年的3.85亿元，增加到2000年的10.25亿元，保持了较快的增长速度。三是队伍素质得到提

高。通过经常性的业务培训和继续教育，事业单位财会人员的持证上岗率达到 95%，并形成了一支初具规模的会计专业技术队伍。去年，部决定在部系统开展评选百名优秀财会人员的活动。今天，我们将在这里对百名优秀财会人员进行表彰。这些同志是我部财会队伍中的优秀代表，他们在平凡的工作岗位上默默奉献，做出了不平凡的业绩，充分展现了我部财会队伍勤奋敬业、开拓进取的精神风貌。借此机会，我代表农业部向他们表示衷心的祝贺。

改革以来，部属事业单位的财务管理得到了加强。大家根据新的形势，不断探索，不断积累经验。尽管探索的过程是曲折的，在认识上也有过分歧，但今天，我们大家对如何加强财务管理问题已在很多方面取得了一定的共识。主要有如下五点：一是加强领导。近几年来，各单位都普遍加强了对财务工作的领导，将财务工作列入重要议事日程，组织制定有关规章制度，认真执行财经法纪，重视发挥财务人员的参谋和助手作用，支持财务部门规范管理。实践证明，领导重视是做好财务工作的关键，领导支持是做好财务工作的动力，领导带头执行财经法纪是做好财务工作的保障。二是健全机构。大多数事业单位的财务管理机构都在内部改革中得到了进一步加强，人员得到进一步充实。财务机构的相对独立和完整，为加强事业单位财务管理创造了有利条件。三是集中统一。全国农业展览馆等单位采取集中管理的方式，将单位内部的各部门和各个实体的财会人员和帐户集中起来，由财务处统一管理财会人员，统一管理帐户。中国农业出版社正确处理好财务的集中统一管理和对内部各效益部门实行分层、分类管理的关系。他们认识到，各效益部门无论实行哪种管理模式，财务都必须集中在社财务处统一管理。该管的只有充分管住，该放的才能充分放开；该统的彻底统起来，该分的才能真正分开。实践证明，实行财务集中管理有利于及时掌握单位真实完整的财务信息，有利于集中统筹安排，防范风险，也有利于财

务会计行为的规范。四是规范行为。近几年来，农业部信息中心在规范化管理上下功夫，分步实行统一管理，不断完善管理制度，认真规范项目申请和项目管理，严格执行支出程序。他们的经验证明，规范化的财务管理是业务工作健康发展的保证。五是重视会计信息的分析和利用。真实完整的会计信息，是领导正确决策的重要保证。近几年，我部一些事业单位的领导逐步认识到会计信息工作的重要性，加强了对会计信息的管理，充分利用会计信息来调节和控制财务管理过程，推动了单位事业的发展。

我们在肯定成绩和总结经验的同时，也必须正视财务管理工作中存在的矛盾和问题。去年以来，审计署对我部 2000 年预算执行情况进行了审计；我部组织了预算外资金“收支两条线”执行情况的重点检查；对 11 个事业单位一把手进行了离任审计，对 5 个事业单位进行了常规审计。部属事业单位按照有关部门的统一部署开展了全面的清产核资工作。从这些审计和检查情况中，我们发现了不少问题，有的还相当严重。归纳起来有以下四个方面：

（一）收支管理不严 一是没有按照综合预算的要求将单位全部收入和支出编入部门预算，形成帐外帐，脱离财务监督。二是行政经费挤占事业费，正常经费挤占专项经费。三是转移、挪用预算资金，造成预算资金的损失浪费。四是坐收坐支，虚列支出，转移预算资金，变国家财政资金为单位自有资金。五是现金管理不严，违规支付大额现金。

（二）资产管理松弛 一是固定资产帐、卡、物不符、家底不清。二是资产购建不规范，手续不健全。三是资产重建轻管，管理乏力。四是资本保全制度不健全，存在虚增、抽逃注册资本和国有资产流失现象。

（三）财务风险规避不力 一是违规发放贷款和违规借出有偿资金。二是债权债务清理不及时，大量债权逾期没有收回。三是投资风险意识不强，投资定性不准，监管不力，有的还签定虚

假投资合同。四是违规担保，给单位造成了重大损失。五是对实体经济监控不力，擅自挪用转移资金甚至侵吞国有资产等问题突出。

(四) 会计基础工作不实 一是证帐不全、帐实不符、帐帐不符。二是帐务处理不规范，不符合有关规章制度的要求。三是多头开设帐户，财力分散。四是内部控制制度不健全，制度执行不严。五是内部牵制制度不规范，单位会计、出纳、稽核没有进行合理分工。

上述财务管理中的问题具有一定的代表性，在不少单位都不同程度地存在着。产生这些问题的原因很多，主要有以下五个方面：

(一) 单位负责人重视不够 有些事业单位的领导对财务工作缺乏应有的重视，对自己所担负的责任缺乏认识，对财经法纪缺乏了解，对会计知识学习不够，对财会制度建设不力，对会计工作责任不明，对财会人员管理不严。

(二) 财务管理分散 目前，单位和部门多头开户的现象比较普遍，资金管理严重失控。

(三) 财会人员素质不高 对单位领导不符合财经法纪的行为不敢管；对本部门职权范围以外的单位其他财务工作不想管；对份内之事又因不了解国家财经政策法规、不熟悉业务工作而不会管。

(四) 制度建设滞后 一些单位不重视财务制度建设，财务管理程序不清，责权不明，约束不力。收入管理缺乏有效的措施，支出管理缺乏严格的标准，分配管理缺乏合理的办法，资产管理重视实物而忽视价值，核算管理缺乏严格的分工，会计、稽核、出纳没有分设，缺乏有效的牵制，会计信息管理缺乏明确的责任。

(五) 监督工作不到位 对一些单位而言，内部监督缺乏强制力和责任感，外部监督缺乏经常性和针对性，监督工作发挥不了应有的作用。

以上用很大篇幅讲了我部事业单位财务管理中存在的问题，

分析了产生问题的原因，目的是希望大家充分认识到财务管理中存在问题的严重性和加强财务管理的紧迫性。我们一定要高度重视这个问题，了解问题的现状，把握问题的本质，研究提出解决问题的措施。加强财务管理的任务很重，要做的事很多。各单位要按照“依法理财、加强责任、强化监督、规范行为”的要求，切实加强财务管理。针对当前存在的突出问题，我认为，近期要重点做好以下五个方面的工作：

（一）增强法制意识 各单位领导一定要转变观念，要从“三个代表”的高度、依法行政的角度和按整顿和规范市场经济秩序的要求，以对单位、对事业负责的态度，来加强财经法纪学习，切实增强法律意识。这次会上，财务司将邀请有关部门的领导来讲解《会计法》和《预算法》的有关知识，这很有必要，今后要进一步加强有关财经法纪的培训工作。财务司要组织对单位领导和财务处长进行培训，各单位也要对财会人员进行依法理财的宣传教育，强化财务人员的责任意识。

（二）理顺财务关系 部属事业单位规模有大小，事业领域有不同，但财务管理的要求是一致的。各单位在财务工作中都应树立整体意识，讲究统筹安排。针对许多单位内部或下属单位财务相对独立的情况，我们提倡像全国农业展览馆、信息中心、出版社等单位那样，积极探索有效的集中管理模式，形成集中统一的资金管理指挥系统，建立统一规范的财务资金调控制度，构建统一的财务管理信息平台，确保信息传递渠道畅通，财务数据、资金结算、投融资管理集中统一，便于单位领导及时准确掌握管理全过程的相关信息，防止经营风险和资产流失，实施有效的监督和控制。

（三）强化财务监督 首先，财务司要确保财务监督工作到位。今年除要配合做好外审和继续开展内审外，要开展好《会计法》执法检查 and “收支两条线”检查，组织国有资产清查登记和预算执行情况大检查。其次，各单位内部要建立资产管理责任