



YANGGUANG LICAI ZHILU

阳光理财之路

YANGGUANG LICAI ZHILU

许志学 / 主编 万志良 王勇军 / 副主编



经济科学出版社
Economic Science Press



YANGGUANG LICAI ZHILU

阳光理财之路

YANGGUANG LICAI ZHILU



许志学 / 主编 万志良 王勇军 / 副主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

阳光理财之路 / 许志学主编. —北京: 经济科学出版社,
2006. 8

ISBN 7 - 5058 - 5752 - 5

I. 阳… II. 许… III. 国库 - 财政制度 - 经济体
制改革 - 中国 - 文集 IV. F812. 2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 088738 号

责任编辑: 王东萍

责任校对: 董蔚挺

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

阳光理财之路

许志学 主 编

万志良 王勇军 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

第三编辑中心电话: 88191307 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 11 印张 250000 字

2006 年 8 月第一版 2006 年 8 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5752 - 5/F · 5011 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会名单

编委会主 任：周 亚

副主任：翟 耀

委 员：宋志民 周常盛 孙玉芝
乔明宝 余翰雪 殷海龙

编辑部成员

编辑部主 编：许志学

副主编：万志良 王勇军

成 员：莫 默 张秀英 曹 晶
孙振冲

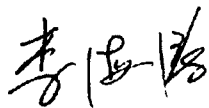
序 言

《阳光理财之路》汇集了佳木斯市财政系统和基层从事财务工作的同志在财政改革和财务管理方面的研究文章，它的出版发行不仅有助于提高财政、财务人员的综合素质，而且对深化财政改革，加强财务管理有一定的借鉴意义。

创新财政管理体制是市场经济条件下建立公共财政的必然选择，也是加强财政管理，管好用好财政资金的需要。但是，由于财政改革涉及面广，情况复杂，改革的过程中矛盾大、困难多，深化改革，就要对改革中的各种矛盾和问题进行深入的研究和探讨，拿出解决的办法，同时也为改革创造良好的舆论氛围。新的形势、新的任务，给我们提出了新的要求。这次佳木斯市财政局适应新形势的要求，组织财政系统和基层从事财务工作的同志，撰写了财政改革和财务管理方面的研究文章，系统地总结了财政改革和财务管理中积累的丰富经验，从不同的侧面、不同的角度对现行的财政、财务管理体制进行了深入的研究，对“热点”、“难点”问题进行有益的探讨，实现理

论上的升华，为深化财政改革，加强财务管理提供了理论支撑。这次把这些最新研究成果编撰成这本《阳光理财之路》，公开出版发行，这种做法是非常可贵的，在此，我表示热烈祝贺。这本书凝聚了编撰人员的心血和汗水，希望它的出版发行，对进一步深化财政改革，加强财务管理，推动财政、财务工作的业务交流能有所裨益，也衷心地希望财政系统的同志继续保持良好的精神状态，再接再厉，不断开创财政改革的新局面，为地方经济发展和社会进步作出新的更大的贡献。

佳木斯市委副书记、市长



2006年8月26日

目 录

不断创新国库管理机制 管好用好财政资金	周 正 (1)
抓财源建设 促结构调整	翟 耀 (6)
关于佳木斯市县级财源建设工作的思考	宋志民 (10)
政府收支分类改革是建立公共财政体制的必然要求 ...	周常盛 (16)
如何按照科学发展观	
做好新时期驻在单位的纪检监察工作	孙玉芝 (22)
加快财政信息化建设 提高财政管理水平	乔明宝 (28)
关于对佳木斯市中小企业公共服务平台建设的构想	
.....	余瀚雷 (35)
推行国库集中收付制度 深化财政管理体制改革的	王勇军 (41)
加强行政性收费管理 从源头预防和控制腐败问题发生	
.....	王业伟 (45)
会计集中核算制度向国库集中收付制度转变是	
公共财政发展的必然	王玉梅 (51)
浅谈如何加强事业单位财务管理	王 野 (56)
对现行国库业务现状的思考与建议	王化军 (62)
行政事业单位国库集中收付制度改革若干问题的思考	
.....	王 鹤 (67)
浅谈现行财务报告及未来财务报告发展	王志晖 (73)

从实务中保障防范会计信息失真	关雪松 (84)
浅谈企业财务报告的发展	刘颖 (89)
促进集中核算与集中收付模式的相互融合	刘彦华 (95)
完善国库集中收付制度的探讨	刘禄国 (106)
消费型与生产型增值税制度的利弊比较	刘宏燕 (112)
会计集中核算后如何加强会计监督	吕士霞 (117)
加强会计职业道德建设 提高会计信息质量	吕淑娟 (123)
对贫困县推行国库集中支付制度改革几个问题的商榷	齐秀玉 (127)
对“三重一大”之管见	孙文聪 (133)
浅析“中心”计算机数据信息的安全与管理	孙振冲 (139)
关于深化国库集中收付制度改革建议	孙静 (145)
加强社会保障资金管理之我见	许佳麟 (151)
财政部门如何应对养老保险基金缺口问题的思考	闫新东 (157)
转变财政职能浅析	张秀英 (163)
关于会计集中核算模式向集中支付模式转轨的初步想法	张庆繁 (171)
对推行财政集中支付制度的几点认识	汪淑清 (176)
对完善财政国库集中收付工作的思考	肖立华 (182)
国库集中收付制度初探	李丽华 (189)
浅议财政支出绩效监督	陈立峰 (196)
会计集中核算向国库集中支付转轨势在必行	陈立新 (202)
亟待融合会计集中核算制和国库集中收付制两种模式	陈晓东 (206)
试论县(市)级会计集中核算的有效性	何建松 (213)

对国库资金管理的监督机制和法制建设问题的探讨

.....	林洪军 (222)
国库集中收付制度之我见	周艳彦 (228)
非税收入规范化管理初探	姜崇林 (232)
关于会计舞弊表现、成因及其防范对策的研究	姜春华 (238)
试析国库集中收付制度	赵 燕 (244)
会计集中核算体制下违纪问题的表现形式及对策	高 宇 (250)
对国库管理制度改革模式的思考	高 岩 (254)
论国库集中支付制度与财政支出管理体制	高艳玲 (264)
加强国有企业改革资金管理的探讨	唐延嵩 (269)
深化经费投入方式改革 促进义务教育协调发展 ——关于义务教育均衡发展的思考	贾喜东 (275)
对国库集中收付制度与财务核算集中制度的认识	顾 伟 (281)
创新公共财政监督机制	崔吉洙 (287)
深化国库集中收付制度的几点问题	曹 静 (292)
会计集中核算要向国库集中收付过渡	曹雅梅 (295)
企业合并及合并业务的会计处理	詹俊涛 (299)
试论我国预算会计存在的问题与对策	董亚荣 (302)
论注册会计师的法律责任	臧建玲 (308)
佳木斯市老工业基地振兴工作的几点思考	赫贵杰 (317)
运用“三看二问一核定”法确保“低保”对象 实现应保尽保	翟丽红 (326)
对政府采购审计内容的探讨	戴存海 (333)
佳木斯市国库管理制度改革情况	许志学 (338)
后 记	(343)

不断创新国库管理机制 管好用好财政资金

周 亚 ◀

佳木斯市国库管理制度改革工作在省财政厅的大力指导下,在地方政府的高度重视关怀下,本着“规范、服务、高效、监督”的工作方针,从 2002 年启动,2003 年全面铺开,到目前已经取得了阶段性的成果。六县四区及市直全部建立了国库集中收付或核算中心,全市纳入各级中心管理的行政、事业单位有 959 个,其中:市本级纳入收付中心管理的预算单位有 417 个,县(市)纳入核算中心管理的预算单位有 542 个,纳入面达到 95%。通过这一改革延伸了财政监督的触角,使过去以事后监督为主,变为事前、事中和事后的全过程监督,实现了对财政资金使用过程全方位、全过程的有效监管。仅市直 2005 年收付中心就制止滥发、超标准发放补助 29 万元,制止用假票据和白条报销 75 万元,制止违反控购规定支出 764 万元。

创新国库管理制度是市场经济条件下建立公共财政的必然选择,也是加强财政资金管理,管好、用好财政资金的需要。针对佳木斯市国库管理制度改革工作的实际情况,下一步佳木斯市要着重抓好以下几项工作。

1. 创造条件,统一核算模式,推进会计核算向国库集中收付模式转轨。佳木斯市在国库管理制度改革的不同时期,不同阶段,分别实行了会计集中核算和国库集中收付两种模式。2000年财政部、监察部下发《关于试行会计委派制度工作的意见》后,会计委派制在全国范围内逐渐展开。2001年国务院办公厅下发了《关于财政国库管理制度改革方案有关问题的通知》,财政部、中国人民银行印发了《财政国库管理制度改革试点方案》,争取在“十五”期间全面推行财政国库管理制度改革。这样推行早的各县(市)区就实行了会计集中核算模式,推行相对晚一些的市直和各区就实行了国库集中收付模式。这两种核算模式在加强财政资金管理,增强政府的宏观调控能力方面都发挥了重要的作用。会计集中核算模式是取消各单位的会计机构和银行账户,单位只设一名报账员,日常会计业务由会计核算中心统一负责,会计档案也由会计核算中心统一保管。这样单位财务核算职能就都集中到财政部门,增加了财政部门在装订保管原始凭证、打印各种明细账、填支票、与银行对账等方面的工作量,也把预算单位应承担的财务管理职责和违规风险转移到财政部门,同时也与《会计法》相抵触。国库集中收付模式是各单位的会计机构不撤、会计岗位和会计人员的工作任务不变,会计核算业务和会计档案管理仍由单位具体负责,财政部门只办理资金结算和支付业务。国库集中收付制度是市场经济国家的通行做法,用这种模式替代会计核算制度是公共财政的必然选择,我们要在省财政厅的指导下,按照会计主体与人员不分离,单位会计核算权不变的原则,积极创造条件,推进会计集中核算制度向国库集中收付制度的转轨。对于不能马上取消会计集中核算制度的地方,应结合当地实际,改革该模式的运行方法,充分调动预算单位财务人员的积极性,配合财政部门,在条件成熟时,向国库集中收付制度转轨。

2. 进一步扩大国库集中收付制度改革的范围,逐步将各种财政资金和非税收入纳入“中心”管理。自新国库管理制度实施以来,各县(市)区本着成熟一户纳入一户的原则,积极稳妥地推进核算管理的扩面工作。通过一段时间的运行,核算管理的范围不断扩大,预算单位级次由一级预算单位向二、三级单位扩展;预算单位性质由全额向差额和自收自支扩展;资金性质由正常经费向专项资金扩展;资金来源由预算内向行政事业性收费、政府性基金、罚没收入等非税收入扩展。但是,扩面进展还不平衡,相对于财政支出改革,财政收入管理改革相对滞后。个别县(市)区由于教育部门成立了会计核算中心,教育方面的资金没有纳入财政会计核算中心管理。针对这些问题,全市国库集中收付制度改革要继续加大推进力度,积极协调好各种利益关系,妥善解决工作中的各种问题,不断扩大国库收付中心或会计核算中心的管理范围,把所有预算单位都纳入国库管理制度改革的范围内,把财政性资金都纳入国库单一账户体系内运行。同时,继续深入开展调查,研究非税收入纳入国库制度改革范围的可行办法,逐步创造条件,把非税收入收缴纳入国库集中收付中心管理,实现对财政资金全方位、全过程的监控。

3. 创新管理制度,规范操作,高起点运行。各“中心”建立之初,就规范运作,高起点运行,先后建立了文明办公、工作人员守则、计算机管理、廉洁自律八不准、档案管理、工作人员考勤等一系列相关管理制度,强化了内部控制,建立了相互制约的管理机制。建立了公示牌,定期公布工作动态,实行了上岗人员挂牌服务,限时办结,简化了办事程序和工作流程,方便了基层。由于新的国库管理制度是公共财政体制创新管理的一项新制度,是一个新生事物,过去我们建立的管理制度,在运行的过程中,随着改革的发展,可能会不适应,出现这样或那样的问题。要不断加强制度建设,建



立起适应公共财政体制的国库管理制度,使其真正适应公共财政体制改革的需要。首先,随着国库监管的内容、范围、职责、措施、手段的变化,要建立完善有关制度,明确各部门的职能定位和责任分工,充分发挥各部门的积极性,为国库监管提供强有力的制度保障。其次,针对国库业务的发展和会计核算电算化程度不断提高的新情况,对原有制度中一些与现行业务不配套、不衔接以及滞后的规定予以修订和补充,研究制定国库会计电算化管理方面的制度规定,形成一套完整并与之相匹的制度,以适应改革的发展。第三,要通过制定科学统一的业务操作流程,进而实现国库业务规范化操作,建立起确保国库资金安全运行的制度屏障。第四,要制定异常业务处理的应急预案,以备突发事件下国库会计核算能够顺利开展。

4. 加强财政国库管理的信息化建设,构建先进的电子清算系统。高效运行的电子清算系统是国库单一账户体系运转的基础。在国库管理制度改革的过程中,我们建立了先进的电子清算系统,随着时间的推移,有的县市设备老化,软件使用种类繁多,不便于上下信息数据的衔接与业务交流,也不利于提高工作效率。在电子清算系统建设方面,首先要对现有的老化电子设备淘汰更新,装备先进的设备,构建先进的电子清算系统,确保中心业务的正常开展。其次要统一财务管理软件,既方便统一管理,又便于利用现有的会计信息,实现信息共享,真正发挥电算化的优势。第三要逐步创造条件,运用先进的财政收付信息系统,改进国库服务手段,构建财、税、库、行之间的联合信息网络,加速电算化进程。

5. 作好政府收支分类改革,实现预算单位新旧科目的衔接。经国务院批准,新的政府收支分类改革将于2007年全面实施。这是建国以来我国财政收支分类统计体系最重大的一次调整,也是政府预算管理制度改革的一次创新。作为具体预算执行部门,我

们要做好各项准备工作,特别是要加强对财会人员的业务培训,对会计制度调整、科目变动和软件调整的问题,作好衔接,力争实现平稳过渡。

6. 以人为本,加强国库管理的队伍建设。人是内控制度发挥效能的关键。要防范化解国库资金风险,做好国库工作,必须坚持以人为本,思想教育与岗位培训相结合,加强队伍建设,建立一支高素质的国库管理队伍。一要把政治思想教育放在首位,运用各种手段和方式,加强思想道德建设,不断提高国库收付中心或会计核算中心工作人员的思想道德素质。二要加强职业道德教育,确保国库管理人员爱岗敬业、恪尽职守。三要加强岗位培训,提高国库管理人员的理论水平和操作技能。四是开展法制教育,增强法制观念法,秉公执法,严格依法办事,勤政廉政。

推行国库集中收付制度是财政国库管理制度改革发展的必然趋势,是从源头上治理腐败的重大措施,也是市场经济条件下建立公共财政体制的必然选择。

(作者工作单位:佳木斯市财政局)

抓财源建设 促结构调整

翟 耀

新时期佳木斯市农业财政工作要把抓财源建设，促进农业结构调整作为一条主线贯穿始终，具体是一个探索、两个巩固、三个加强、四个突破。

一个探索就是积极探索筹集支农资金的新举措，加大农业财政资金投入力度。在资金筹集上，要坚持预算内资金与预算外资金相结合，财政资金与社会资金相结合的原则，逐步建立以财政预算内支农资金为导向，以农民和吸纳社会投资为主体，以争取和引进社会资金为扩充的农业投资体系。依法增加财政预算对农业的投入。在安排预算盘子时依法增加农业支出，确保财政预算安排的支农支出总额和支出比重逐渐提高。继续发挥财政资金的导向作用，动员社会力量支援农业和农村经济发展。要继续发挥财政资金的导向作用，积极吸引银行信贷资金和农民投入的同时，探索利用财政资金吸引、拉动国内外社会资金和外资，以较少的财政资金吸引更多的社会资金流向农业领域的各种有效形式，不断拓宽筹资渠道，壮大支农力量。

两个巩固就是巩固和加强农业基础地位，为农村经济结构调整和增加农民收入提供发展空间；巩固已有的林业生态建设成果，支持农业走可持续发展之路。要继续支持做好农田水利建设

为重点的农业基础设施建设工作。坚持“蓄好天上水，用好地表水，合理开发地下水”的原则，以增强抗旱能力为工作重点，走节水灌溉的路子，充分发挥和利用已有的农田水利设施，使其恢复和达到原有的设计能力，尽快发挥作用；支持大型骨干水利工程建设，最大限度地用好地表水，增加农业灌溉用水；做好抗旱水源工程建设，提倡和推广以喷灌、微灌和滴灌为主要内容的节水灌溉技术措施，节约有限的水资源；支持做好江河堤防建设和大中型除险加固工作，不断增强抵御洪水灾害能力。要继续支持大型农机更新，加快农业机械化进程。要继续支持农村草场保护和改良工作，为畜牧业结构调整创造条件。

三个加强就是加强农业和农村经济结构调整，支持提升农业整体素质和国际市场竞争能力；加强对农业科研、技术推广和社会化服务体系建设的支持力度，为农业结构调整提供有力支撑；加强资金监督管理力度，保证财政资金安全运行，发挥资金使用效益。

支持农业经济结构调整既是应对入世挑战的根本性措施，又是农业增效、农民增收的根本途径。要大力支持农业产业化经营，壮大龙头，完善基地，拉动农业经济结构调整。通过我们的扶持，把产业化基地做大，把龙头企业做强，把连接机制做牢，以此带动农业经济结构调整。要支持绿色食品强市建设，打绿色牌，走特色路，增强农产品的国际竞争力。重点要在绿色食品总量扩张上下工夫，加强基地建设，扩大种植规模。积极支持养殖业发展，按照市委、市政府所确定的方针，尽快使这一产业在佳木斯市农业生产发展中形成“半壁江山”的格局，在注重畜牧业总量扩张的同时，更加注重质量和效益的提高，促使粮食转化和过腹增值，拉动种植业经济结构的调整，提高农村整体经济实力，增加农民收入。支持优化种植结构，改善品质结构，加快结

构调整步伐。佳木斯市现有耕地面积 1076 万亩，是国家重要的商品粮基地。要抓住国家实施“大豆振兴计划”的契机，从保护农民切身利益和维护农村稳定出发，积极围绕国内外市场需求，积极支持种植业向大豆、水稻等优势作物和优质品种上调整，压缩劣势食品粮食作物种植面积，逐步建立粮、经、饲三元种植结构，加快种植业结构调整。支持出口创汇型农业发展，不断提高农产品对外出口能力。

农业科学技术和社会化服务体系建设是实现现代化不可缺少的先决条件，必须加大支持力度，支持良种化建设，为农业经济结构调整提供优良种源，进而提高农产品质量和效益，提高农产品的竞争力。支持农业新技术推广工作，加快农业科技成果应用和转化步伐。支持农产品质量标准体系和检验检测体系的建设，保证农产品的质量和安全。要支持农产品检验检测单位充分利用现有条件使其尽快成龙配套，发挥整体作用。充分利用“佳木斯农业信息网”的作用，支持其逐步实现全方位、多角度、多功能为“三农”服务的功能。支持农业灾害预防体系建设，最大限度地减少损失。

加强对财政资金实施有效监督是确保发挥资金使用效益的重要手段。要按照“公开、公正、公平”的原则，合理分配财政农业资金，增加资金分配的透明度，建立科学的资金分配机制；要建立项目立项招标制，引进项目专家论证制，不断提高支农项目立项质量。进一步加强农业财政资金的监管，特别是要加强大额重点专项资金的监管力度，确保资金专款专用和及时到位，不断提高资金使用效益，对随意挤占、挪用和屡查屡犯的部门和单位，一定要严肃处理。

三个突破就是努力在支持县乡农业财源建立上取得突破，促进县乡经济的发展和财政的振兴；努力在新时期的财政扶贫开发