

上虞：政府财力从分散走向统揽

■丁光兴 倪红娣

近年来，浙江省上虞市财政部门积极探索实施“收入一个笼子、预算一个盘子、支出一个口子”的“三个子”管理改革，改变了政府财力分散管理的状况，初步建立了“收入统揽、预算统编、支出统拨”的财政管理新模式，进一步推进了财政科学化精细化管理。

收入一个笼子

统收公共资源。上虞市财政局在依法组织税收收入的同时，积极规范非税收入管理新模式，加强政府土地出让收入管理，2007年—2009年累计收缴土地出让金46.9亿元；对矿山、砂涂等资源有偿使用收入，严格实行

公开招拍挂，及时收缴管理；将户外广告收入、广电广告费收入、公证费等各部门源于公共资源的各项收入实行财政专户管理，近年来每年平均增收3200万元，增强了政府调控能力。

统管政府资产。为深化国有资产管理体制改革，2008年初成立了国资办，对全市行政事业单位国有资产实行统一管理，加快政府闲置资产处置，将出租、处置、转让、对外投资等资产收益全部纳入财政笼子，壮大政府财力。其中，盘活市行政中心集中搬迁后空置的政府资产，收入达1.68亿元，安置余房公开拍卖收益超过1亿元。对企业国有资产实行统一监管，加强国有企业对外投资、股权转让、收

入分配、资产处置等事项的延伸管理，确保国有资产保值增值。对财政对外投资实行动态管理，及时收缴投资收益，防范投资风险，截至2009年，实现股权收益增值12.8亿元，当年实现投资收益360万元。

统筹财政资金。按照“资金一本账”的要求，把市级所有预算内外资金集中到财政部门。将全市行政事业单位的暂存款、押金、保证金纳入财政专户，实行一个口子管理。取消业务科室账户和资金管理职能，整合非税中心资金，将财政部门直接管理的资金全部集中到国库集中支付中心，实现财政性资金统管。市级机关财务结算中心实行银行单一账户，111个结报

一人就业全家脱贫

承德县某干洗店的小老板于淑红，3年前还是三沟镇的一个农民，如今在县城做起了干洗店的小生意。“这多亏了县里提供的小额担保贷款和举办的创业培训班。”于淑红说，“干洗店一个月能赚两、三千元，收入快顶得上全家一年的粮食收成了。”

“劳务收入已经占全县农民现金收入的50%以上。”据承德县就业服务局局长刘新民介绍，围绕做好农

村劳动力转移就业工作，该县以“春季专场招聘会”、“特别职业培训计划”、“河北—北京劳务洽谈会”等一系列大型公共就业服务活动为载体，着力提高农民就业技能，加大农村劳动力转移就业力度。面对返乡农民工等就业困难群体，承德县有针对性地开展了土石方、电工、焊工、农产品加工等技能性培训18期，通过培训，约有500人实现了就业。截至目前，全县劳务输出总量已经达到7万余人。

按照规划，2010年，河北省将力

争农村富余劳动力转移新增150万人次，新建50个创业辅导基地。为此省级财政共安排资金2.6亿元，用于完善就业援助制度，实施就业扶助计划，落实创业优惠政策，建立创业优惠体系，加快农村富余劳动力转移就业。与此同时，河北省小额担保贷款将在县（市）全面推进，加大对进城创业农民工的政策扶持，逐步探索建立小额担保贷款促进就业再就业的长效机制。^①

（作者单位：河北省财政厅）

责任编辑 陈素娥

单位的资金统一进入单一账户管理,实现网络监管、统一结算。

预算一个盘子

突出财力预算核心。从2004年开始,上虞市财政部门按照“一个政府一本预算”的思路,全面推行全口径政府财力预算,将预算内可用收入和政府性基金、社保基金、土地出让金、国资收益、行政事业性收费等非税收入以及财政间隙资金、政府债务资金等所有政府可调控资金,全部纳入预算,编制全口径的政府财力预算。所有支出按照公共财政的方向,以部门预算、政府投资项目计划为基础,通盘考虑社会事业发展和保证单位运转、履行职责的需要,结合政府财力可能进行统筹安排。为加强财力预算编制,设立预算编审专门机构,统一牵头编制政府财力预算,同时,建立季度政府财力分析制度,动态掌握政府财力预算执行情况、特点和面临的主要问题。

夯实部门预算基础。部门预算安排实现收支脱钩,按照“人员经费按标准、公用经费按定额、专项经费按需要与可能”的原则统一安排、公平分配。规范公务员津补贴,统一临时聘用人员待遇;清理公务用车,实施项

目化管理;明确修缮购置、会议、差旅等开支标准,制定专项资金管理办法。做实基本支出,净化项目支出,实现预算管理定额化、刚性化、显性化。与此同时,创新预算监管手段,2005年起遴选重点部门的部门预算上报市人大常委会审议,2008年起上报市人大常委会审议,并将该部门牵头实施的政府投资项目预算包括其中,增强了预算执行的约束力。

配套专项预算编制。按照点与面、条与块相结合的方式,分别建立了政府采购、基本建设、社会保障和政府债务等专项预算,作为编制政府财力预算的有机组成部分。对政府债务实行计划管理,实现了政府债务的归口管理。将政府投融资纳入国资管理范畴,在安排年度政府投资项目时先定资金盘子再选项目,严格控制新建及非生产性项目,重点保障完工续建、拆迁配套等民生工程资金。建立了部门乡镇责任联动机制、债务变动风险预警机制和偿债资金多元筹措机制,有效防范了债务风险,进一步完善了政府财力预算编制体系。

支出一个口子

通盘调度。为打通资金流动瓶颈,积极加强资金流量预测分析,在保证财政资金安全的基础上,科学调度各类财政间隙资金用于政府投资项目建设。2003年至今已累计调度各类资金30亿元,节约资金成

本约为1.6亿元;2009年调度资金超过10亿元,仅用3.33亿元资金撬动了12.65亿元建设盘子,保证了建设资金链顺畅有序。

直接拨付。扩大财政资金直接拨付范围,进一步提高财政资金拨付效率。为确保教师工资及时足额到位,对全市乡镇干部、工资实行“编委定编、人事核标、财政审核、银行发放”的办法。对建设、交通、土管、农业、水利等部门及补助到村的各类专项资金,直接拨付至项目实施单位和补助对象;对技改贴息、块状经济、开放型经济、循环经济等财政政策性资金,直接拨付至企业;将政府投资项目的资金直接拨付到项目建设单位、设备供应商和承建单位,减少了拨付环节,提高了资金使用效率。

过程控制。利用政府财力集中支付的有利条件,动态监控政府收支行为,杜绝了在预算外以政府为主体的资金收支活动和预算内挪用、截留、闲置浪费等违规行为,事后监督变为事前、事中、事后的全过程监管,实现了财政监督关口前移。同时,大力推进财政资金绩效评价,采取自评和重点评价相结合的方法进行跟踪问效,以“以评促管”为目标,将评价结果作为预算安排、资金拨付的重要依据。

通过近年来的“三个子”管理改革,上虞市市本级可调控财力从2002年的不到10亿元增加到2009年的50亿元,财政实力迈上新台阶,不断增强了支持经济发展、促进转型升级、推进城市化进程的调控能力,更有利于集中财力办大事、办实事、办好事。2007年—2009年间预算内民生支出总量达44.41亿元,年均增长26.2%,保障和改善了民生,推动了社会和谐发展。^[4]

(作者单位:浙江省上虞市财政局)

责任编辑 张蕊

