

开拓创新抓改革 与时俱进促发展

兰州市财政局长 杨增玉



兰州市是甘肃省省会，是中国西部地区重要的政治、经济、科技、文化、信息中心之一。

“八五”以来，我们始终坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以振兴兰州财政为目标，理清改革思路，突出改革重点，强化改革措施，在发展中抓改革，在改革中求发展，不断推进财政体制、管理机制和工作措施的创新，为全市财政经济的快速、协调发展注入了强大动力。

通过深化财政改革，全市财政实力不断增强，依法理财水平显著提高，宏观调控职能明显增强，为确保全市改革、发展、稳定的大局做出了积极贡献。“八五”以来，全市财政收入一直保持快速增长的良好势头，连续跨过10亿元、20亿元、30亿元三个大的台阶。全市大口径财政收入由1990年的9.21亿元增加到2002年的38.89亿元，翻了两番多，年均增长12.8%。全市地方财政收入由1995年的10.09亿元增加到2002年的21.06亿元，年均增长11.1%。大口径财政收入和地方财政收入增速均高于同期全市GDP的增长速度。随着财政收入的持续增长，全市财政实力明显增强，全市可支配财力从1990年的4.82亿元增加到2002年的25.6亿元，增长了4.3倍，年均增长14.9%。可以说，“八五”以来是我市财政收入增长最快、财力增强最显著的一个时期。与此同时，财政支持经济和社会各项事业发展的能力进一步增强，2002年全市实现财政支出33.86亿元，比1990年的6.62亿元增长了4.1倍，年均增长14.6%。市财政实现了由纯“吃饭”型财政向“吃饭”与“建设”兼顾型财政的历史性转变，较好地保证了各项重点支出，有力地支持了社会各项事业发展。财政收入和财力的较快增长，不仅为全市的改革开放、经济建设和社会事业的发展提供了有力的财力支持，而且彻底消化了历年财政赤字，实现了全市财政平衡状况的根本好转。

一、以建立和完善分税制财政体制为重点，积极推进财政管理体制

为建立适应社会主义市场经济的财政体制，我们先后进行了一系列重大改革，财政运行机制发生了深刻变化。

一是实施分税制财政体制改革。根据国家和省行的统一部署，在全市实施了分税制财政体制改革，按照“既有利于增强市级财政调控能力，又兼顾县、区既得利益”的原则，及时制定并实施了市对县、区的分税制财政体制，理顺了市与县、区的分配关系。在此基础上，指导和督促全市8个县区实施乡镇分税制财政体制改革，全市89个乡镇建立了乡镇金库，改变了以往乡镇财政“名不副实”，乡镇政府“有政无财”的局面，极大地调动了乡镇政府当家理财的积极性。

二是全面推行“三保一挂”责任制。我们积极探索提高财政管理水平，实现财政良性循环的新路子，于1997年制定并实施了保收入、保重点支出、保收支平衡，完成目标与奖惩挂钩的“三保一挂”目标责任制，进一步明确了各级政府的责任，增强了各级政府组织财政收入、挖掘增收潜力、强化支出管理、实现收支平衡的压力和动力。从近年来的运行情况看，“三保一挂”责任制为促进增收节支、实现收支平衡发挥了十分重要的作用，取得了非常明显的成效。

三是逐步建立和完善财政转移支付制度。从1996年起，根据全市财力，区分不同县区的实际情况，建立了市对县、区、县对乡镇的财政转移支付制度，有效缓解了财政困难县区的困难程度。近两年，根据中央财政加大对地方财政转移支付力度的新情况，按照客观、公正、公平、透明和分级负责的原则，对过去的转移支付办法作了进一步修改完善，初步形成了比较规范的转移支付办法。对新增的市对县、区的工资性专项转移支付和艰苦边远地区津贴等资金，按照规范的转移支付办法及时分配、落实到各县区。在实际操作中，还根据各县区的财力状况，合理调整转移支付系数，在缓解困难县区财政困难的同时，进一步增强了其

县、区的财政保障能力。

四是不断规范和完善市对县、区的分税制财政管理体制。近年来，根据财政形势的变化和发展，我们本着“有利于调动各方面的积极性，有利于促进财政收入快速稳定增长”的原则，按照“宏观稳定、微观搞活”的思路，对现行的分税制财政管理体制进行了微调。1998年，根据县、区财力状况，对三资企业税收分配政策、兰州高新技术产业开发区税收返还政策和土地增值税和契税的预算级次进行了调整和完善。

二、以提高财政资金使用效益为中心，积极推进财政支出管理

改革。近年来，我们在抓好收入方面的改革，进一步完善财政收入稳定增长机制的基础上，把财政支出管理改革作为搞好增收节支工作、提高财政资金使用效益的一项重要措施来抓，取得了明显成效。

一是全面推行零基预算。改变以往“基数加增长”的预算编制办法，从1998年起，在市级部门普遍推行了零基预算，并在不断进行补充和完善的基础上延伸到县、区一级。

二是稳步推进部门预算管理改革。从2000年起，改革预算编制方法，进行以零基预算为基础，以综合财政预算为内容，以标准周期预算为程序，预算编制、执行、监督三者相对分离的部门预算管理改革试点，在6个部门试编了部门预算，为今后全面推行部门预算积累了经验。

三是稳步推进国库集中支付制度改革。在全市机关事业单位全面实行了工资统一发放制度；建立了市级财政国库管理机构，健全了国库集中支付工作机制；对所有预算外资金专户和预算外资金收支帐户进行清理，全部由国库集中管理。标志着兰州市国库集中收付制度改革迈出了实质性的步伐。

四是积极改革专项资金管理办法。为了调整和优化财政支出结构，集中有限的财力办大事，我们按照“有所为、有所不为”和保本保重的原则，取消部门“切块”资金，把财政安排的基本建设资金、城市维护建设资金、工业发展资金、商业发展资金、农业发展资金实行统一管理、集中使用，办成了一批事关兰州发展的多年没有办成的大事。

五是扩大采购范围为重点，稳步推进政府采购工作。针对我市政府采购工作一直处于起步、探索阶段的实际情况，我们从制度建设入手，进一步加大政府采购工作的管理力度。一方面，紧密结合我市实际，切实加强制度建设，研究制定了《兰州市市级政府采购管理暂行办法》，市政府以政府令的形式于2001年6月27日正式发布实施，初步确立了符合我市实际的政府采购制度框架，促进我市政府采购工作的规范化和科学化。另一方面，建立健全政府采购管理机构和集中采购机构。认真落实“管理机构与集中采购机构分开设立”的规定，在市级机构改革中，成立了政府采购办公室和政府采购中心，实现了管理监督职能与采购执行职能的分离。同时，按照先易后难、逐步扩大的原则，积极督促县、区财政部门健全组织机构，依法组织开展政府采购活动。目前，除市本级外，全市8个县区都成立了政府采购管理机构，建立健全了各自的政府采购管理制度和办法，政府采购业务已全面启动。全市政府采购项目不断增加，采购的范围和资金规模进一步扩大。除公务用车参加全省统一采购外，2002年在南北两山绿化整地工程、计划生育设备器材、党校远程教学设备、绿化苗木等领域组织了34次政府采购活动，采购总规模扩大到1.51亿元，平均节约资金率达4.69%。

六是积极推进会计委派制试点工作。在进一步加强会计基础工作，开展《会计法》执法检查，提高会计信息质量的同时，按照财政部、监察部《关于试行会计委派制工作的意见》的要求，与市监察局密切合作，积极推进会计委派制试点工作。2000年初，首先在安宁区吊场乡和孔家崖乡开展了会计委派制“零户统管”试点工作，即：取消乡镇所有行政、事业单位帐户，所有资金由乡镇财

政所统管。在两个乡试点的基础上，于2000年年底在安宁区所有乡镇实行了“零户统管”。目前“零户统管”已进一步扩大到西固区的所有乡镇、市

广编局集中核算中心也正式启动。从安宁和西固两个区的试点情况看，会计委派制对于全额拨款的行政、事业单位可以从源头以至会计核算的全过程进行监督：一是规范了收支渠道，堵塞了自购、自制票据，用非法票据收款的现象，遏制了私设小金库。二是严肃了会计法规，从制度上和财务收支的运作程序上形成了有效地监督机制。三是实现了对行政、事业单位的收入源头控制和资金集中管理，制定了内部控制制度，提高了会计信息的质量。四是解决了部分单位会计兼出纳搞财务的问题。

三、以推行票款分离制度为突破口，进一步深化“收支两条线”

管理改革。近年来，我们按照“严字当头，精心组织，具体安排，务求实效，以一流工作水平将这项工作推向深入”的总体思路，不断加大工作力度，加强规范管理，狠抓制度建设，全市落实“收支两条线”规定工作取得了新的进展。

一是积极推行票款分离制度。把推行票款分离管理制度作为进一步落实“收支两条线”规定的突破口，及时研究制定了《兰州市行政事业性收费票款分离暂行办法》和《兰州市罚没收入代收代缴实施细则》，以市政府令的形式发布实施，在建委、公安、农牧、林业、水电等收费项目比较集中、收费额度较大、收入比较稳定的20个部门推行票款分离、罚缴分离办法，市级46个执收单位的75项行政事业性收费和37个执罚单位的罚没收入实行了单位开票、银行代收、财政统管的管理模式。同时，进一步明确和落实有关管理、监督和检查责任，加大监督检查力度，对实行票款分离、罚缴分离的各个环节进行有效监控，保证了票款分离、罚缴分离两个《办法》的平稳运行，从源头上切断了行政事业收费、罚款与执收执罚单位的直接联系，规范了票据使用，为“收支两条线”规定的落实提供了制度保证。

二是加强预算外资金收支计划管理，实行预算内外资金统筹管理。对政府性基金和政府专项收费，分别纳入城市维护、农业开发和基本建设支出计划，加强日常管理和跟踪检查，保证其按规定用途使用；对纳入专户管理的预算外资金，严格按《预算外资金会计核算制度》和《兰州市编制市级财政零基预算暂行办法》和公务费定额标准编制支出预算，与预算内资金结合起来一并使用，适当缓解了预算内支出的压力，也为下一步实行部门预算改革打下了基础。

三是进一步加强收费管理。一方面，根据中央关于治理“乱收费、乱罚款、乱摊派”的有关规定，对行政事业性收费项目进行了清理整顿，对中央和省上公布取消的收费项目，及时进行清算并停止了收费。在此基础上，编印下发了《兰州市行政事业性收费（基金）目录》和《兰州市行政事业性收费项目、收费标准手册》，强化了社会监督，增加了收费的透明度，规范了执收行为。另一方面，通过日常收费票据检查和收费年审，督促和检查县、区及市级各执收部门对已公布取消收费项目、合并收费项目、降低收费标准的落实情况，防止单位不按规定擅自开设银行帐户，遏制了乱收费的反弹和小金库的出现。

通过进一步完善“收支两条线”管理，2002年全市缴入国库的行政性收费和罚没收入达到7.88亿元，比上年增长8.6%。全市上缴财政专户预算外资金4.86亿元，比上年增长13.7%，其中通过票款分离方式上缴财政专户资金达到8714万元。