

以制度创新

求财政改革发展

○ 焦作市人民政府市长 毛超峰

1999年以来,我们从解决现实社会经济生活中纷繁复杂的矛盾和问题入手,坚持“以制度创新求改革发展”的财政工作指导思想,在全市范围内积极主动地推进公共财政改革。经过三年的努力,以建立公共财政基本框架为主要内容的财政综合改革取得初步成效,为经济的持续快速发展创造了一个良好的政策和制度环境。

一、积极推进以部门预算为主要内容的预算编制改革

从1999年开始,我们着手进行预算编制改革,先是对公用经费中的七个项目进行了细化,为编制部门预算做了一些必要的准备。2000年,按照部门预算、零基预算、综合预算的原则编制了市本级120个部门、216个单位的部门预算,并向市人大提交了农业、教育、民政三个部门的部门预算进行审议,收到了良好效果。编制部门预算,我们首先坚持了完整性原则,预算内外资金统一纳入到部门预算之中,体现了综合财政预算原则。其次,以预算单位为基础单元,一个部门编制一本预算,把所有资金都编制细化到项目,是真正的部门预算。第三,按照零基预算原则,打破了“基数加增长”的传统编制方式,财政资金分配更加科学规范,不仅建立了合理的公用经费增长机制,优化了财政支出结构,同时对部门单位转变职能,提高管理水平起到了较好的推动作用。

二、探索建立国库集中支付制度

在推行国库集中支付制度改革方面,焦作市以会计委派为基础和平台,随着改革实践和认识的不断深入,结合创新财政收支管理机制和转变财政职能的要求,不断创新会计委派的层次和内容,使之与国库集中支付制度有机地结合起来,不仅初步建立了国库集中支付制度雏形,同时也巩固和扩大了会计委派改革的成果。2000年3月,市直全面推行会计委派实行会计工作站管理形式后,在指导县(市)区开展此项工作时考虑到城区收支规模小、管理相对简单的特点,我们要求区要比市直更进一步,在内容和层次上有所提高和突破。马村区在实际操作中仅设了一个“会计核算中心”,并且统一了银行账户,实行“收支直达、财务统管”,向国库集中支付迈进了一大步。孟州市在借鉴各地经验的基础上,按照现代国库管理制度的基本要求,不仅实现了“一个中心、单一账户”,并且把所有财政收支业务全部纳入中心办理,实行财政集中支付,基本上具备了国库集中支付制度的雏形。在指导县(市)区探索建立国库集中支付制度的同时,市财政加快了市本级改革的步伐,2001年初成立了专门的国库管理机构,职能先期到位。经过几个月的精心准备,市财政局支出管理中心于2001年6月11日正式运行。支出管理中心一方面集中办公,实行一条龙服务;另一方面涵盖了全部财政核心业务,从收入征缴、预

算编制、预算执行到审核监督全部实现流水作业。工资支出、大型项目及政府采购支出实行财政直接支付,使财政支出领域的改革有了重大突破和进展,为下一步由财政集中支付过渡到国库集中支付创造了良好的条件。

三、全面推行会计委派,推动各项财政改革

会计委派制是市场经济条件下会计管理体制的一场革命。我们立足于焦作实际,不断深化对会计委派制内涵的认识,从最初的规范经济秩序,促进党风廉政建设逐步同财政改革发展、建立公共财政框架体系这个大目标结合起来,以会计委派为突破口,通过对会计委派形式和内容的不断提高深化,为整个财政综合改革提供了一个安全、有效的操作平台。目前会计委派制在全市六县五区全面落实,经过两年多的实践和探索,会计委派工作已形成了城乡一体、整体推进的态势。按照会计委派总体框架确定的“四个层次、五种形式”,截至目前全市共有28家企业、167个行政事业单位实行了“分户委派”,1298个行政事业单位实行了“集中委派”,80个乡镇实行了“零户统管”,1743个行政村实行了“村财乡监”。按照全市会计委派工作的整体部署,2002年3月市直对21户市属大型国有企业、国有控股公司、中型骨干企业、城市公用企业和医院等委派财务总监工作已实施到位,建立了“横向到边、纵向到底”

的会计委派管理网络。

四、加大政府采购力度，提高财政支出管理水平

焦作市从1999年开始探索推行政府采购制度，经过两年多的努力，取得了较好的成效。到2001年底，全市共进行招标2027次，采购总金额42691万元，节约资金5697万元，节支率12%，经济和社会效益显著。市直及六县(市)五区全部成立了政府采购机构并制定出台了相关制度和办法，形成了包括政府采购目录、政府采购计划编报、采购招标及采购资金管理在内的政府采购制度框架，同时按照“公开、公平、公正”的原则规范运作，搞好服务，切实提高政府采购管理水平。从范围上看，政府采购已从开始的车辆、办公机具、仪器设备逐步推广到政府工程、劳务和纸张、印刷等办公用品，进一步拓宽了采购领域。从管理上看，不仅设立了专家库、供应商库，开通了政府采购网站，而且拥有了软硬件一流的政府采购中心。在服务政府性支出采购的同时，政府采购中心吸引了一部分社会资金进场采购，政府采购有形市场正逐步形成，这对树立政府形象、规范经济程序而言是一笔巨大的财富。

五、创新财政监督体系

2001年，财政部门主动开展了以廉政建设制度创新为主题的研讨活动，在统一思想的基础上，出台了新的内部资金管理办法，按照“资金出入口规范化、管理模式化、操作程序化、监督提前化”的原则创新了财政资金监管新模式，确保了财政资金安全有效运行。监督提前介入和多环节制约是财政监督新模式的两大特点。从目前财政内部资金运行的机制和实际效果看，实行“三统一”、“四分离”的资金收支作业程序，不仅有效地杜绝了资金收支漏洞，保证了财政资金安全，而且对推进依法理财有着重大意义。目前我们已在全市财政系统全面推广新的财政资金管理模式，并要求其他政府部门结合自己的实际情况借鉴完善内部资金管理办法。

推行财政国库管理制度改革

构建财政资金运行新机制

始于2002年4月的鹤壁市财政国库管理制度改革，紧密结合地方财政实际，以部门预算细化为基础，以财政信息网络为支撑，以政府资金全部纳入国库单一账户体系为基本模式，初步规范了资金的缴拨程序，实现了“收入一个筐子、支出一个口子、管理一条渠道、信息一套系统”，使政府资金从筹集到使用的全过程都处于政府财政的有效监督管理之下，从机制和源头上堵塞了漏洞，防止了腐败现象的发生。

(一)清理单位银行账户，建立国库单一账户体系。财政国库管理制度改革的关键是银行账户管理，预算单位的银行账户要由财政部门开设和控制。据此，我们在财政部门成立了国库支付中心，建立了国库单一账户体系。该账户体系分两个层次进行管理。一是财政部门在人民银行开设国库存款账户，用于记录、核算和反映纳入预算管理的财政收入和支出活动；在商业银行开设预算外资金财政专户，用于记录、核算和反映预算外资金的收入、支出活动。两个账户都与财政国库支付中心在代理银行开设的账户进行清算，以实现财政资金的支付。二是国库支付中心在代理银行开设财政直接支付账户，用于记录、核算和反映包括工资、政府采购等在内的财政直接支付款项的支付、结算活动；在代理银行开设单位小额支出账户，用于记录、反映预算单位的零星购买和日常支出，监督财政授权预算单位支付的财政资金和单位其他资金的收付活动。

为保证财政性资金全部在国库单一账户体系内运作，我们对市直80余个行政单位的银行账户进行了清理。除远程单位和实行会计集中核算的会计工作站经财政部门认定批准，可在代理银行就近为其设立一个小额支出账户用于财政授权支付外，其他单位自行开设管理的所有账户都予以取消，全部纳入财政国库支付中心进行管理。通过清理，共撤销银行账户240多个，划转资金8000多万元。银行账户清理不仅治理了行政事业单位乱开账户的现象，也为建立国库单一账户体系奠定了基础，确保了改革的顺利运行。

(二)落实“收支两条线”，规范资金缴拨程序。在对预算外资金实行“收

○ 鹤壁市财政局局长 郭南平