

以 创 新

推动财政发展

○ 浙江省缙云县县长 武昌

一、创新观念，强化大财政意识

“两保两挂”政策的实施，使缙云县财政发展步入快车道。1997年财政收入从1994年的0.55亿元递增至1个亿，年均增长22.60%。从1995年开始，每年都实现了当年财政收支平衡。但“吃饭财政”的固有矛盾，使这种平衡尚处于赤字边缘，仍属于一种短期性的平衡。在收入高速增长的同时，财政支出也刚性增长，1997年预算内支出达1.2亿元，需求与可能的矛盾并没有因收入的增长而得到根本解决。财政长期在各种矛盾和多重压力下超负荷运转，不但背负着旧体制所遗留的各种包袱，承受着各种改革所产生的难题，而且还必须为体制的创新提供支持，以有限的财力承担维持政府运转、促进经济增长、维护社会稳定的重任，实在是难堪重负。

因此，仅仅就收入论发展，或局限于预算内做文章，不改革创新，就很难使财政走出困境，更难走上财政良性发展轨道。同时政府财力是一个有机整体，如不统筹安排，合理使用，

势必引起配置不合理。从1997年开始，我们加强了对财政支出管理的研究，统一认识，树立了大财政意识，推进了财政的改革，并做到有所为有所不为。

二、创新体制，硬化预算管理

1998年，缙云县把增强政府经济调控能力与健全财政管理职能有机结合，在全省较早实行了综合财政体制，经过两年的实践后，2000年又对其进行了完善。一是收支统管，构建财政平衡新模式。建立预算内外资金统一管理、统一核算的预算管理体系，预算内外资金统一纳入综合财政预算管理，在行政事业单位预算内外资金自求收支平衡的前提下，达到县财政综合平衡。按“收支两条线”规定，行政事业单位的预算外资金管理采取“单位开票、银行代收、财政统管”的办法，做到票款分离，收入全额直接解缴财政专户；支出实行预算内外资金统筹安排使用。二是分类管理，构建财政分配新框架。经常性支

出以原经费供应渠道为基础，按照财政预算内可用资金的供应能力、单位自筹资金的能力和开源节流水平，结合单位的工作性质和职能，把行政事业单位分三大类进行管理：一类单位实行核定基数、总量控制，经费由财政全额供应；二类单位实行核定基数、综合定额、总量考核；三类单位实行定额或定项补助。三是强化奖励，构建激励新机制。为了鼓励行政事业单位认真研究生财、聚财、用财之道，设立了结余奖、总额提成奖、经费自给率奖，以激励行政事业单位强化计划意识、增收节支意识、自求平衡意识。

结合综合财政体制的实施，进行了以下配套改革：一是为进一步理顺县与乡镇财政的分配关系，调动乡镇增收节支的积极性，对全县乡镇统一实行“划分税种、核定基数、收支挂钩、超（短）收分成、平衡奖励”的办法，建立健全奖励制度，设立超收分成奖、收入挂钩补助、消化历年赤字补助，并将乡镇收支平衡情况列为经济目标管理考核内容。二是推行和完善“两公开一监督”民主理财办

法,提高单位行政理财透明度,让权力在“阳光”下运作。“两公开一监督”制度规定,各单位要在建立健全各项财务制度的基础上,公开单位各项财务管理办法和财务收支的范围、标准及审批程序;公开单位年度综合财务收支及专项经费收支执行情况;接受民主理财监督小组的监督等。三是为进一步加强预算外资金管理,增强政府宏观调控能力,对部分预算外资金实行集中管理,统筹安排:政府性基金全额由财政统筹安排,行政事业性收费按收费性质分别按不同比例统筹。

综合财政体制实施两年多来,其初步成效已逐渐显现,概括起来是“一增、一保;一强化、一调动”。“一增、一保”是指增强了政府的调控能力,保证了国家机器的正常运转。“一强化、一调动”是指强化了单位的自律意识,调动了单位理财的积极性。通过强化单位收支综合平衡和激励机制,从根本上改变了依靠县财政一个积极性的旧模式,充分调动了各单位当家理财、增收节支的积极性。特别是乡镇财政出现了可喜变化。1999年,全县24个乡镇中有21个乡镇实现当年收支平衡,并消化了历年滚存赤字175万元。

三、创新机制,优化支出效率

建立有效的财政支出运行机制,使财政支出效益最大化、结果最优化,是财政管理的另一项重要内容。

1. 建立较低政府成本的运行机制

实施政府采购制度,降低政府行政成本。缙云县从1998年开始,实行了政府采购,至今共组织采购48次,采购标的1300多万元,采购范围主要包括专控商品、电脑、会议和接待、建筑装修、机动车辆保险等。政府采购的价值效应初步显现,如对会计核算中心承办银行实行招标,不仅节约

了核算中心的运行成本,而且通过招标,中标银行承接了1100多万元的财政周转金的清收任务,相应降低了财政成本。

成立政府办事中心,降低政府服务成本。政府为企业、群众提供的服务从某种角度来说具有垄断性质。企业运行的总体效益不高,政府服务成本偏高是一个重要原因。因此,政府必须为社会提供廉价的公共产品和服务,减少企业和群众在办事过程中的交易成本。2000年6月缙云县成立了政府办事中心,对报批项目实行一家受理、联审联批的“一条龙”服务。办事中心的成立,基本理顺了部门关系,消除了项目投资审批过程中部门间相互扯皮、踢球的现象。在短短的三个多月时间里,就受理各类投资项目95件,涉及投资额16858万元,办结42件280项。

2. 建立新的财政扶持经济发展资金运作机制

强化农业综合开发资金管理,提高开发效益。通过调查研究,推行了以设置专户为主线,工程合同为基础,财政部门审核拨付为手段的项目目标管理制度,对资金管理做到“安排合理化、管理规范化管理”。在保证开发有偿资金及时回收的同时,促进了开发的建设,达到了“管好资金促项目,建好项目促发展”的目的。三年来,中央、省共投入农业综合开发财政资金766万元;县级财政配套资金153万元,完成省计划任务的107.7%;发动群众自筹资金502.4万元,完成计划任务的114%;据不完全统计,共引导银行资金对项目区农业投入2600多万元。

建立企业贷款担保新机制。受历史和地理等因素的制约,缙云县99%以上的企业都是小企业,其中个体私营企业工业总产值1999年度占全县的81.5%,已成为全县国民经济发展的主力军。不少企业发展有前景、产品有市场,金融部门对这些企业的放

贷也感兴趣,但这类企业的不动产多数已作为贷款抵押,银行无法再给企业放贷。资金紧缺的瓶颈严重制约了小企业的进一步发展。针对小企业存在的困境,缙云县于1999年6月在浙南地区率先成立了中小企业贷款担保公司,为中小企业提供贷款担保服务。担保公司由财政注资150万元,独立承担有限经济责任。截止到2000年10月底,累计为68户企业110次提供贷款担保总额1537万元。

3. 建立国有资产营运新机制

为盘活存量资产,1999年缙云县在新区开发过程中大胆创新,按“政府行为,企业运作”的方式,成立城市建设开发有限公司,由财政直接出资500万元作为资本金,政府行政大院、公检法司办公楼和县农场1500亩国有土地作为实物资产,争取银行贷款,加快新区建设步伐。同时通过预算外资金调度,推进新区进程。截至2000年底,已调度资金近5000万元。为加强国有资产的规范管理和有效监控,推动资产重组,优化资源配置,提高国有资产投资收益率,确保国有资产的安全和保值增值,更好地解决国有资产责任缺位问题,于2000年注资2267万元,成立了国有独资的国有资产投资经营有限公司,以加强国有资产运营管理,提高财政支出效率。

