

强化财政管理 优化支出结构

——江苏省大丰市建立县乡公共财政支出管理框架

○ 祁彪 阮绍荣 蔡春雷

官庄镇财政所从三个方面加强税收征管工作：一是加大政策宣传力度。利用宣传车、墙报、电视等对税收征管方面的知识进行大张旗鼓的宣传。使广大群众对税收政策有了明确的认识和了解，全镇95%的农户形成了自觉申报纳税的好习惯，开创了前所未有的良好局面。二是强化征管措施。镇财政所把每年的税收征管任务按税种落实到人，实行工作实绩与个人年度考核相结合，给财税干部加压力。同时，在全镇22个村建立了村级协税、护税网络，选聘22名素质高、责任心强的村干部为村级协税护税员，通过村级协税员实行税收代征代缴和提供各类税收信息。经过强化征管，2000年，该所超额完成了各项税收任务。三是依法打击抗税。对一些“钉子户”、“重点户”在晓之以理、动之以情仍无效的情况下，坚决予以打击，维护税法的严肃性。如官庄镇排楼边村一村民自1997年以来连续两年欠缴农业税，乡村干部上门收缴，他对征管人员进行威胁，说“谁收我的税，我就砍谁。”1999年8月，镇财政所在县农税局税侦大队的支持下，依法对其欠税进行了收缴和处理，该户也终于认识了错误，作出了书面检讨。现在全镇的税收征管已基本走上法制化轨道，杜绝了税收“跑、冒、滴、漏”，确保了财政收入的稳定增长，年增长速度均在30%以上。

讲究用财之道 把好“总闸门”

一是严格建立财务规章制度，对预算外资金、统筹资金一律纳入财政专户管理，实行一支笔审批。加强内部支出管理，对接待费、会议费、水电费、差旅费、电话费等实行了包干，走上了“按制度管人、按制度花钱、按制度办事”之路。2000年，仅招待费一项就节支4万元。

二是合理投入资金，促进各项事业协调发展。对教育、基础设施建设

为了切实改变财政工作中存在的重收入轻管理、重审批轻监督、重预算内轻预算外的传统理财模式，逐步建立起适应县乡财政要求的公共财政框架，江苏省大丰市从实际出发，严格按照“规范供给范围、改革拨款方式、压缩财政支出、不打赤字预算”的要求，努力探索强化财政支出管理的有效途径。

一、改革预算编制，硬化预算约束

在编制预算过程中，着力突出三个方面：一是细，精心组织编制预算内外综合财政预算，并延伸至编制部门预算，把情况摸准，把方案做细，明确收入目标和支出盘子，将预算编制落实到单位和具体项目。二是早，做到一年收支预算早知道，切实改变“财政预算、预算一年”与“没钱就要，有了支出就报”的状况，增强预

算的透明度，使单位和部门从年头就开始精打细算，“看菜吃饭”。三是硬，财政预算年初一经人代会通过后就以政府文件形式下发至各乡镇和有关部门，任何个人和部门都无权改变预算，使预算成为一本“铁预算”。同时，在编制预算过程中，对能够在预算外解决的优先通过预算外安排，减轻财政预算内支出的压力。在执行预算过程中，做到严格收支，强化序时，按月考核，狠抓督查，确保财政预算的顺利实施。

二、规范供给范围，优化支出结构

为适应政府转变职能，凡是市场机制能够有效发挥作用的领域，财政应逐步退出。属于必须由政府和财政承担的支出，坚持“保证重点，压缩一般”的原则，严格按照确保政府机

等关系发展的大事，镇财政舍得花钱，配合镇党委、镇政府千方百计筹集资金予以满足。1998年—2000年，镇财政共投入资金200多万元，为学校修建了3栋科教楼和1栋教师宿舍，

并引进专项资金100多万元，修建乡村公路30多公里，为镇域经济的快速发展注入了强大的活力。

（作者单位：湖南省沅陵县官庄镇财政所）

构及政法机关运转、科学教育、社会保障、基础设施建设、农业、生态等支出的次序,不断调整和优化财政支出结构。一是清理,组织市编委、组织、人事、财政等部门联手,逐个部门、逐个单位地对人员编制和支出进行清理。同时加大教育布局调整力度,优化教育资源配置,清理临时人员和代课教师,先后撤并44所学校,清退人员300多名,调整和压缩支出180万元。二是调减,即区分事业单位“公益性”和“经营性”,兼顾组织收入的条件和能力,加大县乡财政支出结构的调整力度,对市直32个有经营性收入或行政服务性收费收入的事业单位,按照逐年削减三分之一的要求,当年调整支出800多万元。乡镇逐步取消了对“七站八所”的财政供给,把能够通过市场解决经费的部门逐步退出财政分配的范畴,切实解决政府包揽“过多”、“过宽”的现象,集中财力,保证重点和基础产业的发展。三是扶持,在保证供给人员工资按时发放的前提下,切实转变财政支持经济发展的方式,充分发挥财政杠杆的调控作用,对支柱产业和基础产业采取扶持政策,促进产业结构和技术结构的升级。“九五”期间,财政先后安排支农支出1.23亿元、支持企业技改964万元,安排支持工业企业科研攻关、发展高新技术企业以及科技项目补助等1400多万元,为培植地方支柱财源发挥了积极的作用。对城市旧城改造、出租车经营权、市政有偿公益事业等引入竞争机制,实施招投标、有偿出让等,平均每年为城市、交通等基础设施建设争取资金5000多万元。减少直至取消财政对一般性竞争领域的投资,逐步解决财政支出的“越位”和“缺位”。

三、改革拨款方式,加强财政监督

长期以来,财政预算资金的使用一直采取行政审批的方式,财政预算

单位分散采购所需物品,进行自我服务和供给,这不仅不利于财政对资金使用和监督,而且影响了财政资金的有效利用。大丰市从改革拨款方式入手,加强财政管理与监督工作。首先是核定正常经费使用。根据年初预算,财政部门按照核定的人头经费和必要的办公经费,实施定员定额标准化支出管理。对纳入财政供给的单位和个人的社会保障支出,一律由财政按照规定的标准和要求,直接通过财政在每月初划拨至社会保障中心。其次是严格审批专项经费。专项支出和政府性基金、资金、附加支出,严格按照资金审批程序和使用权限,3万元(含3万元,下同)以下,由单位提出申请,经主管部门和财政部门签署意见报分管副市长审核,常务副市长审批;3-10万元由单位提出申请,经主管部门和财政部门签署意见,由分管副市长把关,常务副市长审核后,报市长审批;10万元以上由政府常务会议审批;50万元以上报市委常委会研究审批。经报批同意后,凡列入政府采购和招标项目的支出,一律划拨至政府采购和招投标中心,减少资金流程,严禁体外循环,降低采购成本。第三是建立跟踪问数和反馈机制。对5万元以上的专项支出实施跟踪监督,尤其是对目前暂未列入政府采购和招标的大额项目支出,由财政实施全程跟踪监督,发挥财政资金的最大效益。

四、推行政府采购,降低行政成本

一是成立组织。市领导小组负责组织领导、指挥督查全市实施政府采购工作,研究解决政府采购过程中发生的各类矛盾和问题,扎实推进全市实施政府采购工作的开展。二是公开招标。根据年初预算,按照采购对象不同,划分为集中采购和分散采购,集中采购分为集中统一采购和定点采购。两年来,先后对机动车辆、微机设备、

复印机、空调、家电、家具、档案柜、室内外装饰装璜以及药品、医疗器械等货物采购实行集中招标统一采购,对燃油、印刷制品和车辆保险等统一招标后,实施定点采购。三是加强监督。明确财政、审计、监察、计委、物价等有关部门职责,加强对实施政府采购和招标过程的监督,加强对各部门、各单位执行政府采购情况的监督,确保政府采购工作健康运行。政府采购中心成立两年多来,每年由财政安排实施的政府采购和招标支出近2000万元,平均资金节约率在15%以上。

五、实施“零户统管”,规范收支行为

为了使预算外资金服从于政府统一管理和调控,大丰市在乡镇全面推行“零户统管”,实现“单位无会计、银行无账户、收支经专户、统一搞核算”的目标。各乡镇统一设立会计站,全市共撤销单位会计757名。经乡镇和财政部门联合考核考察,择优录用128名会计,精减面达83.09%。资金专户储存率达100%,当年进专户资金总额是上年的2.17倍,达1.2亿元。市直设立财政服务大厅,所有执收执罚单位严格执行账户与票据管理制度,实现票款分离,预算外资金管理全面落实“收支两条线”。建立健全监督检查和处罚制度,明确全市每年组织预算外资金管理专项检查不得少于两次,检查面不低于75%。检查的重点:一是查收费依据;二是查票据使用;三是查账户资金;四是查收支减免和使用审批;五是查领导责任。近年来,先后两次对5个单位进行了通报批评,对20名违纪责任人进行了党纪政纪处分。规范有序的财政管理和监督,有效地保证了全市综合财政预算的执行,促进了全市财政支出管理的健康发展。

(作者单位:江苏省大丰市人民政府)