

操作的成功与失败。利用所提供的这些信息可以检查共享同一口令的用户，以及侵入一个用户又试图侵入其它用户的黑客。二是用 SHOWMOUNT 命令。在 NFS 文件服务器上可以使用 SHOWMOUNT 显示从服务器上 MOUNT 文件的所有主机的名字及 MOUNT 的所有目录。若发现某些主机 MOUNT 了非正常目录，应该查出哪个主机 MOUNT 了此目录及 MOUNT 的原因。

3、防治计算机病毒。病毒的防御措施包含两重含义，一是建立制度，提高素质，从管理方法上防范；二是着力掌握病毒的识别和检测技术，从技术方法上加以防范。技术方面的防御包括软件预防与硬件预防两种。硬件防御是指通过计算机硬件的方法预防计算机病毒侵入系统，主要采用防病毒卡，防病毒卡作为 ROM 插件，在系统启动时就可获得控制权，使机器具有了免疫力，只要系统中运行的程序带有病毒，防病毒卡就会发现，给出警告信息，并在内存中将其清除掉。而所谓软件防御是指通过计算机软件的方法预防计算机病毒侵入系统。目前国内常见的查 / 杀毒软件有 KILL、KV300、NAV、瑞星杀毒软件 RAV、网络杀毒软件 NETKILL、网络病毒克星 LANDESKVIRUSPROTECT 等等。

4、网络数据加密。上述防火墙技术等是一种被动的防卫技术，难以控制访问，而加密则是一种主动的防卫手段。在网络应用中一般采取两种加密形式：秘密密钥和公开密钥，采用何种加密法则要结合具体应用环境和系统，而不能简单地根据其加密强度来作出判断。对于秘密密钥（又叫私钥加密和对称密钥加密），其常见加密标准为 DES 等。当使用 DES 时，用户和接受方采用 64 位密钥对报文加密和解密，当对安全性有特殊要求时，则要采取 IDEA 和三重 DES 等。作为

（下转第 23 页）

县乡创新财政支出管理机制的思考

○ 张程

如何深化财政支出改革，创新支出管理机制，已成为当前财政改革和管理工作中的一个重要课题。近年来，县乡财政收入连年大幅增加，但收支矛盾仍然十分突出，财政运转越来越困难，其中一个重要原因就是财政支出管理改革明显滞后，影响了财政资金使用效益。因此，要摆脱当前财政困难，必须加快改革步伐，建立一个结构合理、管理规范、约束有力、讲求效益、适应社会主义市场经济发展要求的财政支出管理机制。

一、按照市场经济条件下政府职能要求，进一步规范财政供给范围和方式

新形势下，财政支出结构迫切需要调整和优化，需要逐步加大市场的介入力度，把能推向市场的事业推向市场，把该由政府举办的事业重点保证好，真正做到“有所为有所不为”，合理解决财政“越位”和“缺位”问题。

1. 规范财政支持经济建设的方式。今后财政支持经济发展的方式主要是通过制定科学、合理的财政税收政策，为企业创造公平竞争的条件；通过加强基础设施建设，创造良好的投资环境。对于目前财政正常财力安排的企业亏损补贴、税收先征后返、直接用于企业的资金投入以及对某些困难企业的税收减免等，都要认真清理，逐步缩减。对企业的科技三项费用以及企业技术创新等投入，应主要由国有资产收益来解决，收多少安排多少，进一步扶持和促进基础产业和风险大的高新技术产业发展，从而对国民经济持续、稳定、高效发展发挥保障和引导作用。所以，今后要进一步加大县级国有资产经营收益收入的征管力度，着力开辟财政对经济建设投入的资金来源，使财政现有的一般收入主要用于满足社会公共需要和社会保障支出上来，减轻财政的供给负担。

2. 规范财政对事业单位的供给方式。结合事业单位改革,对不体现政府职能或不体现基本公共利益的事业,都应推向市场。具体来讲:一是现有挂靠事业性质,从事经营服务的单位,如乡镇“七所八站”下属的经营实体,县属的农村场圃等单位,应全部转化为企业经营实体,取消其事业性质,与原挂靠部门彻底脱钩,防止这些所谓的事业单位人员再向财政供给的事业单位流动,取消财政对这些单位的一切补贴。二是对高雅的、传统的、有特色的艺术团体,如县剧团,财务上应积极自立,确有困难的,财政给予适当扶持,采取定额或者定项补助的办法,差补经费原则上不再增加;对其他文艺团体应推向市场,实行自收自支,自我发展,财政现有的差额补助在三至五年时间内递减完毕,取消其差额补助。三是加大医疗机构改革力度,将现有的一部分非营利性医疗机构转化成营利性医疗机构,对两类不同性质的医疗机构,实行分类管理制度。即营利性医疗机构医疗服务价格放开,依法自主经营,照章纳税。政府举办的非营利性医疗机构由同级财政给予合理补助。四是对教育事业经费的安排,将根据学校规模、学生人数多少以及财力水平来测算分配经费,实行经费供给与事业任务挂钩,在事业任务不变的情况下,将逐步实行减人不减经费,增人不增经费的供给办法,并且对九年义务教育阶段与高中阶段区别对待,实行不同的分配标准。

二、按照强化预算、淡化决算的要求,进一步加大财政预算管理制度改革力度

财政支出改革,应以预算管理制度改革为切入点,重点是要推进部门预算编制,同时推进国库制度、政府采购制度、零基预算制度、综合预算制度等项改革,通过强化预算,淡化

决算这一手段,一改长期以来财政事后监督为事前监督,牢牢把握控制和压缩财政支出的主动权,真正确立财政预算的严肃性。

1. 实行综合预算,增强预算的科学性和可操作性。一是认真贯彻落实新的行政事业单位财务规则,按照“先维持、后发展”,“先吃饭、后建设”的原则,编制单位综合预算,彻底扭转长期以来财政供给经费必须逐年增加,单位收取的收入自行安排的格局。要求各单位编制2001年综合预算时,单位收取的收入预算原则上不得低于2000年收入实绩,非政策因素或客观因素不得调低,凡是年初人为压低收入预算的,超收收入至少70%以上由政府集中,这样可增强单位征收的责任和压力。在此基础上,财政核定单位支出需求,先由单位收取的收入优先安排,依照人员经费、公用经费、事业发展专项经费的顺序确定,不足部分再考虑财政预算内拨款(指原财政供给单位,非财政供给单位不予补助)。二是财政预算内拨款支出必须坚持以收定支、量入为出的原则。2001年财政预算内支出预算安排,原则上将总体按照财政直接可动用的预算内外财力数确定财政支出,明确单位收入分流的支出不再调入预算内反映。在具体编制单位预算时,将视单位情况,结合单位综合预算分别确定补助水平。即对纯行政而且无预算外收入的全额供给单位,财政将竭力优先保证供给;对属于财政供给的有收入的行政单位和事业单位,财政总体按照现有人均可用财力标准测算补助,真正做到有多少钱办多少事,力保财政预算收支平衡,增强预算的科学性和可操作性,促使单位真正树立过紧日子思想。

2. 实行零基预算,增强预算的准确性和透明度。取消一切原有支出基数,从零开始,按照预算年度所有因素和事项的轻重缓急程度以及财力的可能,进一步细化预算的编制,测算到每一个部门单位,分解到每一个科目和项目。坚决克服过去预算编制较粗、预算项目不

具体、预算执行不严肃、预算约束软化等弊端。对现有的行政公务费定额将进行适当调整,克服长期不变的不合理现象;对原有主管部门的一些专项经费,重新进行核定;对人员经费按编制、按标准准确测算;对单位业务费、公用经费要尽可能地详细分解,以增强预算的透明度,进而也有利于进一步抓好预算的执行和监督,强化预算的约束性。

3. 推行部门预算,增强预算的完整性和法定性。推行部门预算的要点:一是财政要将各种不同性质的财政资金统一分解、编制到使用这些资金的部门,保证部门预算的完整。二是取消中间环节,凡是直接与县财政发生经费拨款关系的预算会计单位均作为预算管理的直接对象,财政直接将预算编制并批复到这些单位。三是部门预算从基层单位编起,主管部门负责审核、汇总、分析所属基层会计单位的收支预算计划,编制部门收支预算计划并报财政审核。推行部门预算,必然会进一步增加部门收支的透明度,削减部门一定的资金使用权,增强财政统筹力度,由此将会产生较大的工作阻力,这就需要做好统一思想认识工作,这是实施改革的首要问题。同时,目前事业单位改革未能完全实现“定员、定编、定岗”三定要求,使得财政编制部门人员经费预算政策依据不足;各项公用经费的定额标准难以科学界定,需要逐步地摸索;部门工作受上级部门干预性较大,进而又会影响整个预算的编制和实施;预算外资金未进入国库管理,使得预算内外资金难以统一拨款。加之,编制部门预算,必须经过自上而下和自下而上“二上二下”程序,这就需要一个较长的时间过程。为此,县乡财政要积极做好各项基础工作,力争将此项工作尽快改革到位。

三、按照提高效益、规范秩序的要求,进一步规范财政支出管理制度

今后一段时期,要逐步建立包括

科学的管理制度、先进的管理手段、规范的工作程序、严格的执法监督体系在内的一整套现代财政管理系统。在财政支出管理方面，应着力建立以下七项制度。

1. 人员工资支出实行财政委托银行统一发放制度。对乡镇财政已经建立的工资专户制度，进一步巩固和完善，重点是要严格控制非财政部门有关事项的扣款行为，确保乡镇工资专户有稳定的资金来源，力保乡镇机关事业单位人员工资的及时发放，减少欠拨工资数额，维护社会大局稳定。对县本级一块财政全额供给的机关事业单位工资发放办法，将按照“编制部门核准编制、人事部门核定人员和工资、财政部门核拨经费、银行代发到人、及时足额到位”的总体原则要求，适期出台。要通过财政统一发放工资方式，真正将超编人员、临时人员清退出去。

2. 公用支出实行政府采购制度。逐步建立起与社会主义市场经济体制和公共财政相适应的公开、规范、公正、透明的财政采购制度，逐步扩大政府采购范围和规模。凡是用财政性资金开支的公用性支出，原则上都必须实行政府采购，不管是政府机关、还是事业单位，不管是县级、还是乡级，都要大力推行政府采购制度，在切实抓好现有已出台的各项政府采购管理办法的基础上，逐步完善，加大力度，稳步推进。

3. 项目支出实行直接拨付制度。对财政预算内外资金安排的专项支出，如农发资金、城建资金、教育地方附加费以及其他专项支出，财政部门均要参与项目管理，在资金拨付时，由用款单位根据预算和项目进度，提出申请，主管部门审批，财政部门审核后，直接拨付到用款单位，减少中间环节，减少层层盘剥克扣现象。同时，财政将会同主管部门联手实行跟踪问效制度，实行双管齐下，共同监督机制，及时检查监督专项资金使用情况，以提高资金的使用效益。在条件具备的前提下，全面推行国库集中支付制度，扩大财政直接支拨经

费范围，增强财政管理支出的力度。

4. 行政支出实行下管一级制度。当前乃至今后一个时期，控制乡镇财政支出的重点，仍然是乡镇政府机关开支的行政管理费，所以必须采取“下管一级”的办法，即“核定总额控制指标、定期公布执行结果、超支相应扣减财力”。在年初乡镇编制财政预算时，由各乡镇根据预算内可用财力和乡有资金情况，认真测算上报乡镇政府机关行政管理费用年度预算指标，然后，县财政对此进行认真审核，下达全年行政管理费控制目标数，每季末对指标执行情况进行公布，通报进度，查排问题，确保按预算实施。对超出年初下达控制指标的，年终县财政决算时相应扣减其财力，以保证“下管一级”制度真正落到实处。与此同时，要突出行政支出管理重点，着力在小车费、会议费、电话费、业务费等方面严格控制。

5. 资源性支出实行共享制度。一是积极推进乡镇卫生院之间、乡镇计划生育服务站与妇幼保健站、卫生院之间的优化组合，加大改制改组力度；县城医院的有关大型设备添置，要尽可能按照设备共享的原则配置，提高现有资源的利用率，减少和避免仪器设备等项目的重复投资，同时也可以相应减少人员配置，节减人员开支。二是进一步加大乡镇农村中小学校的布局调整力度，尽快撤并那些规模小、条件差、教学

质量低的学校，进一步优化教育资源的配置。三是因临时性、突出性工作任务，而相应成立的临时机构，要按照机构共建的原则，由政府一次性安排落实办公地点，办公设备，财产物资由政府财务机构统一管理，以克服过去每成立一个临时机构，财政均要安排支出的做法，节减财政开支。

6. 消费性支出实行“一票否决”制度。严格执行中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关汽车配备使用的标准，对党政机关事业单位购置小汽车原则上只限于报废更新，从严控制新增车辆。对欠发教师和公务员工资、社保资金不足以及不能确保政府机关正常运转的乡镇(包括县直各部门、各单位)一律停止购置小汽车，一律不准新上楼堂馆所，一律不准发生大的修缮支出和购置支出，实行“一票否决”。

7. 财务管理实行会计委派制度。积极推行县直机关事业单位会计委派制度，采购“统一考试、综合考核、择优聘用、定向委派(或缺额选派)、颁发聘书”的委派方式，从加强行政事业单位财务源头管理入手，促使各部门、各单位严格执行各项财经法规，严格按照确定的综合预算办事，真正做到收支合理合法，会计信息真实准确，会计行为规范科学。

(作者单位：江苏省射阳县财政局)

