

题,找到了差距。这既给企业带来了压力,也激发了企业的动力。

三、正确认识和科学运用企业效绩评价方法

任何一种好的管理方法和制度能否有效发挥作用,关键在于对这种方法的正确认识和科学运用。下一步组织开展企业效绩评价工作中,必须处理好以下几个方面问题:

(一) 正确处理好企业效绩评价与管理考核的关系。一般讲,管理及考核是一种政府或所有者行为,具有奖惩的强制力,但人为因素较大。而企业效绩评价是专业性的技术评判,更注重深入解析问题原因,公正评判差距所在,人为因素被限制在最低程度。同时,企业效绩评价是在政府指导下的市场行为,不具有强制力,使用者是多方面的,作为社会管理者的政府,可以运用效绩评价结果,作为宏观决策的依据;作为资产所有者代表的政府,可依据效绩评价结果,对经营者实行奖惩和任免;作为企业经营者,可依据效绩评价结果,寻找企业存在的差距。因此,在实际工作中,既要企业效绩评价同管理和考核有机结合,为管理及考核提供专业分析资料,使管理及考核工作更加科学和规范,又要发挥企业效绩评价的特殊功能,不能将企业效绩评价简单代替管理及考核,更不能人为修正评价结果。

(二) 下大力气提高企业会计信息的真实水平。企业的会计信息资料是效绩评价的基础,企业效绩评价实质是对企业会计信息分析工作的深化和拓展。会计信息准确与否,是关系效绩评价结果客观、真实、准确的根本。提高会计信息的真实水平,将是我国效绩评价有效开展和逐步确立权威性的重要条件。因此,必须加快对我国会计信息管理制度的改革步伐,有步骤地实行全社会统一会计报表和建立企业主要财务指标对外披露制度,加快建立财政、税务、银行、经贸、统计、人事等企业监

管部门数据共享和数据核对制度,有效避免和限制企业因不同需要报多套账和编假账,促进效绩评价方法的大力推广和广泛使用。

(三) 注重灵活运用效绩评价结果。企业效绩评价作为对企业的综合性判断,其结果具有广泛的用途,不仅可以运用于单个企业在全行业的对比分析,也可以运用于单个企业在行业内同规模、同区域的对比分析;不仅可以进行全国同类企业的横向比较,也可进行国际同类企业的水平比较。其次,效绩评价结论,不仅可为企业考核提供基本标准,而且也便于企业寻找管理的薄弱环节;同时也为企业各方投资者的投资分析、金融机构的信贷管理和社会公众监督等提供基础信息支持。灵活有效地发挥效绩评价功能,有助于推动提高我国经济管理整体水平。

(四) 逐步由政府组织推动改为中介机构自主评价。企业效绩评价在多数国家基本上是一种市场行为,主要需求是投资者或所有者对企业具体经营状况的全面了解和分析。而在我国,企业效绩评价目前还处于初步试点过程中,还主要是政府对国有企业的的评价。因此,企业效绩评价基本制度的制定和工作的初期起步需要政府来组织推动,尤其是效绩评价作为企业管理及考核工作的基础,实际也是各级政府部门的基本职能。但从长远来看,企业效绩评价工作应逐步市场化,由政府部门操作过渡为由政府委托评价和社会中介机构自主评价,并逐步做到与国际惯例接轨。

建立企业效绩评价制度,是我国市场经济条件下国有企业改革和现代企业制度的产物,是改革国有企业监管方式的重要举措。在各地区、各部门的共同努力下,我国企业效绩评价体系将不断完善,并逐步规范化、制度化,为进一步提高国有经济效益和国有企业监督管理水平作出贡献。

(作者为财政部统计评价司司长)

公

共

财

政

初

见

成

效

安徽省探索县乡公共财政支出改革

本刊记者 石化龙

安徽省五河县张集乡是个农业小乡，长期财力不足，自给困难，曾因增加农民负担被中央新闻媒体曝过光。但1999年实现了当年财政自给，除保证了工资发放和必要的事业费支出外，还消化了大部分历年陈欠。产生这种变化的原因在哪里？变化缘自1999年以来该县实施了公共财政支出改革，把支出管理抓到了实处。

国家级贫困县霍山县的单龙寺乡，在改革前也是个比较困难的乡镇，工资不能正常发放，欠账达160多万元，有一年招待费就达18万元，吃垮了饭店，吃穷了乡镇，曾受到县纪检、监察部门的严肃处理。也是通过支出管理改革，统管了乡直各单位财务，实行了集中支付办法，保证了工资的正常发放，并归还了部分历年欠账，各项支出还有不同程度的节约。

“如果没有好的支出机制，财政收入增长再多，也永远满足不了支出的需要。”

近几年来，虽然各地在支出改革上做了一些具体工作，取得了明显成效，但总体来看，目前的财政支出格局与建立公共财政框架的要求还相距甚远，主要原因就是没有从根本上理顺财政与部门的关系。各个部门往往更多地考虑自身利益，挤财政供给的“笼子”，争财政掌握的“票子”，开财政支出的“口子”，钻财政管理的“空子”，致使财政供给范围过宽、预算约束软化、支出效率低下、收支矛盾紧张。因此，合理界定财政支出范围，理顺财政与部门的关系，调整和优化支出结构，建立公共支出运行新机制，不仅仅是一项财政工作，而且是规范财经秩序、促进市场经济健康运行的一项重要任务。

“如果没有好的支出机制，财政收入增长再多，也永远满足不了支出的需要。”省财政厅厅长朱玉明的这句话道出了安徽省多年来积极探索财政

支出改革的动因。

“九五”以来，安徽每年都把财政支出改革列为财政工作的重点。1998年还曾经下发《关于做好跨世纪财政工作的意见》，要求全省“在不放松抓收入的同时，必须把财政工作的着力点放到支出改革和加强支出管理上来”。按照省委、省政府的部署，全省各级、各部门特别是各级财政部门积极实践，大胆探索，勇于创新，在努力保持财政收入持续稳定增长的同时，积极推进财政支出改革，做了大量开拓性、创造性的工作。一是合理界定财政支出范围，清理精简部分财政供给机构和人员，在净化财政支出范围方面取得了积极的进展；二是大胆改革财政支出的预算管理，积极推行零基预算、绩效预算、综合预算和部门预算，实行预算听证制度，初步改变了预算约束软化的局面；三是全面实行政府采购制度，试行公务用车、通讯工具和会议货币化改革，节约了财政开支，降低了政府行政成本，强化了财政支出管理；四是积极调整事业布局 and 结构，促进资源合理配置，不断优化支出结构，提高了财政资金使用效益。经过全省上下的不懈努力，财政支出改革取得了初步成效，对于保证国家机关正常运转、维护社会稳定、促进经济和社会事业的发展起到了重要的作用。

“过去的支出改革，大多是在一个方面或者一项内容上进行，单兵突进，改革力度或深或浅，有不少改革过于迁就现实，难以达到预想的效果。”

朱玉明厅长认为，近年来，安徽省在财政支出改革上进行了多方面的探索，取得了比较明显的成效。但就整体看，主要以改进管理、提高资金使用效益为核心，尚未提到构建科学规范的财政支出体系的高度，改革的方向与目标不十分清晰和明确，也没有

形成一个较为系统完整的与市场经济相适应的改革模式。过去的支出改革，大多是在一个方面或者一项内容上进行，单兵突进，改革力度或深或浅，有不少改革过于迁就现实，由于制度上的相互碰撞，利益关系上的相互牵制，改革难以达到预想的效果。

有鉴于此，1999年以来，为了探索建立公共财政基本框架，省财政厅选择了五河、霍山、南陵三县组织实施了县级公共财政支出改革试点，取得了突破性进展。

五河等地的公共财政支出改革，无论改革的深度还是广度，都向前大大迈进了一步。从方案设计看，较好地把握了今后财政改革和发展的趋势，具有一定的超前性，基本适应了建立社会主义市场经济体制的要求，着力体现公共财政的发展方向 and 依法理财的要求。从改革内容看，几乎覆盖了财政资金运动的全过程。从供给范围到预算分配，从支出方式到资金拨付等方面，都进行了全面而系统的改革。所出台的一些配套措施，使整个改革成龙配套，相互促进，减少了改革的制约因素，增强了改革的综合效应。从操作方法看，采取了整体设计、重点突破、稳步推进的改革策略，改革目标明确，步骤清楚，操作起来环环相扣，积极稳妥，避免了改革的迂回反复，减轻了社会震荡，保证了改革的平稳运行。虽然实施的时间不长，但成效是比较突出的。

一是促进了政府职能的转变。试点过程中，各级政府主动转变职能，支持财政部门的工作，不乱批条子、乱开口子，积极推进支出改革和支出结构的调整；县、乡财政部门认真制定方案，积极组织实施；各部门、各单位密切配合，自觉遵守财政财务制度，保证了各项改革措施的贯彻落实。同时还配套推进了党政机构改革、村级行政区划调整、事业单位改革、中小学教育布局调整等多项改革，进一步理顺了财政分配关系，有

效地降低了政府的行政成本，规范了政府行为。

如南陵县在进行公共财政支出改革试点过程中就进行了一系列配套改革。首先是机构人事制度改革。县直行政机构由66个精简合并为37个，分流富余人员204人，并率先实施了国家公务员制度。在党政机关推行竞争上岗制度，要求各单位按核定编制空编10%。同时，严格控制机关录用人员，县级党政机关一律不接收本科以下应届毕业生；乡镇机关及县直事业单位进入坚持“凡进必考、专业对口”原则，统一考试、考核、择优录用；大中专毕业生以及复员退伍军人原则上全部安置到企业和自收自支的事业单位。目前，县直党政机关实有在编人员1023名，空出岗位127个，占编制数的11%；乡镇机关在编人员614人，空出岗位76个，占编制数的11%，并清退了不在编人员112人。全面开展“双清”工作，清理清退乡镇不在编人员1227人，清退率达100%。每年可节约财政支出约600万元。其次，结合农村税费改革，选择6个乡镇开展了撤村并村试点工作，将原来68个村撤并为46个，精减村干部77人。再次，调整中小学布局，推行“完善校长负责制，建立岗位责任制，强化教师聘任制，工资分配绩效制”等四项改革措施。目前，已撤消21个乡镇教委，撤并33所学校，其中中学2所，小学31所，减少行政管理人员45人。同时，鼓励社会兴办学校，目前，已办私立中学两所。

二是推进了公共财政支出框架的构建。五河县以综合预算编制和管理改革为突破口，以公共财政理论为指导，以实施国库集中收付制度改革为重点，以预算统编、会计统配、国库统付、采购统办为主要内容，坚持“公正、规范、节约、高效”原则，具有明显的公共财政特征。改革涉及到财政财务管理的方方面面，归纳起来就是“收支直达、财务统管”，目的是做到预算内外收入一个口径，管理一个渠道，支出一个“漏斗”。

“收支直达”即所有单位的所有税费收入直达国库或财政专户，所有单位的一切支出直达商品供应商和劳务提供者，包括人员工资、公务费、业务费、专项经费支出、上解下拨支出、外单位划转支出等。

“财务统管”包括四个方面：预算统编、会计统配、国库统付、采购统办。预算统编，就是取消原来的全额预算、差额预算、自收自支三种预算管理方式，一律改为不分预算内外，统一编制综合预算，单位收入全额上缴财政，单位支出根据单位预算执行情况与财政供给能力安排拨付。会计统配，就是取消单位会计，单位的资金结算、会计核算、财务处理一律由会计中心集中办理。会计中心的财会人员，由财政部门统一管理，统一调配。国库统付，就是将现行分散的国库支付制度改为国库集中支付，取消各单位在银行设立的收支账户。改变财政部门向各部门按期拨付预算资金的做法，所有财政性支出均通过国库单一账户集中支付。采购统办，就是取消单位采购，一律实行政府采购。政府各部门、各事业单位所需各类商品、劳务、工程等，都要通过政府采购中心向社会购买。

三是实现了增收节支，缓解了财政困难。五河县通过实施公共财政改革，特别是国库集中收付制度，产生了两笔明显的效益账：一笔是增收账。随着预算外资金管理的规范，全年通过预算调控增加财力1271万元。另一笔是节支账。一年可节约支出1401万元，其中，政府采购节支727万元，工资统一发放减人节支333万元，教育布局调整和人事制度改革减员节支134万元，村级区划调整节支207万元。一增一减达到了2670多万元，效益非常可观，部分弥补了农村税费改革形成的财力缺口，缓解了县乡两级财政压力。

四是增强了政府调控能力。五河县通过改革试点，不仅保证了工资的正常发放、乡村基层组织的正常运

转，而且还先后投入200多万元改善了公检法部门的办公条件，较大幅度地提高了企业技术改造、支农资金支出的比重，促进了全县经济和各项社会事业发展。该县的曹顾张乡改革后各单位收入全部进入财政金库或专户，减少了中间环节，收入明显增长。2000年1—9月完成预算内收入228万元，预算外收入118万元，仅预算外就较上年同期增长350%。同时，因为财力集中，乡政府能够统一安排和调度资金，提高了资金的使用效益，改革至今，仅利息一项就节省2.5万元。一年来不仅保证了全乡工资的按时发放和各项资金的正常供给，还补发了拖欠的45万元工资，偿还了数十万元外债。今年秋收大忙季节，乡政府出资组织联合收割队伍帮助农户抢收水稻，受到农户的称赞，干群关系很好，维护了政府的权威和社会的稳定。

“五河等县能干的，其他地方照样可以干，也一定能干好。”

据记者了解，先行试点的五河、霍山和南陵等县，自身条件并不突出，论财政经济实力在全省均处于中下水平，财力并不宽裕，也没有什么独特的优势。但各试点县不等不靠，敢为人先，闯出了一条支出改革的新路。试点县改革的实践证明，即使在经济欠发达地区的乡镇，虽然财政困难很大，历史包袱很重，但只要坚定改革信念，坚持推进财政支出改革，规范财政支出管理，同样可以在构建新型财政支出体系方面有所建树，在保工资、保运转、促发展等方面达到预期的效果。

朱玉明厅长认为，五河等地的成功改革经验表明，在全省特别是县乡推进这项改革的条件基本具备，时机基本成熟。由此也使全省对推进改革充满了信心，五河能干的，其他地方照样可以干，也一定能干好。因此，安徽省决定从2001年起，在全省县一级全面推广五河等县的经验做法，着

国库单一账户 制下的预算会计

○ 贾红鸯

国库单一账户制，是指国家全部财政收支都由设在国库或国库指定代理银行的账户反映，各支出单位和部门的财政资金收付都通过这一账户集中办理。实施国库单一账户制，意味着预算资金的运行过程发生了根本性的变化，我国建国以后建立起来的预算会计体系也将面临前所未有的变革。

一、国库单一账户制对我国预算会计体系的影响

长期以来，我国一直实行部门、单位各自开户的办法，财政资金按预

算级次拨入单位银行账户，由单位自行支出，是一种多账户的分散管理模式。建国以后建立起来的预算会计体系、预算管理体系、财务管理制度、预算资金拨付制度等等都是以这种分散的资金管理模式为基础的。这种管理模式从调动单位理财积极性、减轻财政部门工作量出发，划小核算单位，强调分级理财，以单位理财为基础，是一种粗放型的分散理财方式。在这种分散理财模式下，根据预算资金的运行模式建立起了一套完整的预算会计体系，预算资金先由财政总会计拨至单位账户，再由单位发生支出。相应

地，会计核算也分成财政总预算会计和行政事业单位会计两个部分。形成了以财政总预算会计为核心，行政事业单位会计为基础，税收会计、国库会计、基建会计等行业会计为补充的预算会计体系。

实行国库单一账户制从根本上改变了财政资金的管理方式和分散理财机制，财政资金的管理方式与收支行为较以往有质的改变。它的前提是将存放财政性资金的银行账户集中在一起，由财政部门统一集中办理资金的收付，通过集中资金管理来约束单位的收支行为，是一种由财政部门集中理财的政府理财机制。在这一制度下，预算资金的运行不再分为两段，而是由财政部门从国库直接支付至商品或劳务的供应商。相应地，会计核算也不需要分为两段，可以由财政总会计直接反映全部支出，其会计主体也由政府和单位两家变为政府一家。由此，整个预算会计体系便发生了根本性的变化。

二、单一账户制下预算会计的组织体系

在单一账户下，所有财政性资金集中在一起，由财政部门直接办理收付，再像过去一样按财政总预算会计、行政事业单位会计分开核算已毫无意义，可将二者合而为一，我们不妨称之为政府会计，以此为基础形成一个崭新的预算会计体系。在这一体系下，税收会计、基建会计等变化不大，只是国库会计有所变动：结算制

力推进县级公共财政支出改革，力争用三年左右的时间，初步建立起范围清晰、分配科学、支出高效、监督有力的县级公共财政支出新体系，努力争取在五个方面取得突破性进展。一是财政基本职能得到保障，支出顺序明确；确保财政供给人员的工资按时足额发放，并逐步消化完历年欠发工资；二是支出结

构合理，保证国家机器的正常运转，基本满足各项重点支出的需要；三是支出程序规范，预算的约束力不断增强；四是支出管理方式科学，支出效率得到明显提高；五是支出管理制度系统、规范、科学，财政监督机制健全，财政监督体系进一步完善。

安徽省的公共财政支出改革还只是

初步的，但成效令人瞩目，其意义不仅在于节省了财政支出，更重要的是突破了一些传统的思想观念、思维定势和条条框框，探索了财政支出改革和管理的新路，提供了可供借鉴的基本模式和成功经验，为各地在改革过程中尽可能少走弯路奠定了基础。衷心祝愿公共财政早日在江淮大地开花结果。