

标、议标、定标全过程。采购中心负责编制政府采购计划，并组织实施。

2. 规范程序，把好四关。一是“申报关”。年初，编制财政预算时，将人员经费与事业发展经费分开编制。按照用途属于政府采购范围的，各单位要向财政部门提出申请。财政部门要审核该项目是否应纳入政府采购范围。同时，根据单位实际需求，确定采购量，做好单项采购预算，并按照规定报市政府领导批准。二是“采购关”。采购计划经批准，由采购中心采取公开招标、集中协商等方式进行采购。三是“结算关”。采购完成后，由财政直接与商家进行结算。财政金库按照核定的采购总量，按季将采购资金拨入政府采购专户，发生采购费用后，由采购中心将资金直接支付给商家。四是“决算关”。主要是编制好单项采购决算表和全市政府采购总量执行决算表。

3. 遵循原则，实行三公。为了规范政府采购行为，仙桃市始终坚持公开、公平、公正的政府采购原则。一是办事公开，即公开采购范围，公开办事程序，公开采购方式。凡属财政供给经费的党政群机关、人大、政协和有财政拨款的事业单位，需要从市场上购买商品、劳务、工程的，均实行政府采购。主要包括机动车辆的购买、维修和保险，大型设备的购置，办公用品的批量购买，固定资产投资，会议接待等5个方面。政府采购操作程序按以下步骤办理：求购单位填报政府采购申请单；采购中心编制采购计划；财政局分管领导审批采购中心编制的计划和预算；确定采购方式和方法；组织实施审批后的采购计划（包括拟定招标文件、发布采购信息、酝酿标书内容、定标等过程）；采购中心组织专家和求购方验收、检查；财政部门直接向供应方拨款。采购方式主要有竞争性招标采购、限制性招标采购、询价采购等，每次采购事先在

市内主要新闻媒体和互联网上刊登招标公告。二是竞争公平。鼓励不同所有制、不同地域的供应商凭实力公平竞争，顶住某些单位和个人的压力，决不违背政府采购原则。如在为社会保险局购买总值12万元的电脑时，市内某些电脑经销商搬来“关系”说情，但因其产品技术力量不足，在预选时就被淘汰；在车辆定点维修的招标活动中，市行管局小汽车维修中心有意于独家经营，但经评委评标，最后该维修中心与多能名车有限公司、高管所汽修厂联合中标。三是结果公正。为了确保采购结果公正，让政府采购时刻处在公众的监督之下，市财政局从两个方面采取措施：一是引入外部监督。任何一次公开招标，都必须有纪检监察部门参加；达到一定标的金额的，邀请公证处和各新闻单位参加；对小额采购，邀请申购单位自始至终参与。二是强化内部监督。要求局内各业务科室负责对归口单位的采购

计划进行初审，采购资金则由各业务科室进行充分的市场调查后给一个额度，采购中心执行时原则上不超越各科室预算。在具体招标过程中，采购中心在对采购项目进行充分考察论证后，制订百分制的评标方法，在开标前一天下午临时通知评委。在现场开标时，经所有投标单位检查标书密封完好后即拆标评标，并现场公布中标单位。

4. 搞好服务，树立形象。采购中心要求工作人员必须端正服务态度，树立“公仆”意识；以“精简、高效、方便”为原则，提高办事效益；搞好跟踪服务，帮助单位排忧解难。1998年4月，沔阳剧场因年久失修，经有关部门鉴定为危房，维修报告送到财政局后，采购中心迅速派人调查核实，并报领导审批，及时采取招标方式进行维修，并参与了整个维修过程，赢得了该单位的好评。

（作者单位：湖北省仙桃市财政局）

（上接第26页）

吸引社会资金支持国有企业改革和发展；运用以奖代投、以奖代补等方式鼓励农业、教育、城建、文化、卫生等部门多渠道筹资投入公共领域；探索农业综合开发股份合作制方式，增加农业财源的投入；组建财政资产管理机构，探索沉淀周转金债权转股等办法盘活企业；加大社会保障制度改革，为国有企业发展创造良好的外部环境，等等。二靠征管保增收。在对左右财政收入的骨干企业建立税源监控网络的同时，强化对中小企业、个体私营经济的税收征管，加大对小税额、零星分散税种的征管力度。

再次，按照公共财政的要求，进一步调整支出结构，规范地方财政的支出层次。第一层次是保证国家机器的正常运转和社会稳定，包括行政事业经常性支出，维护地方社会治安和社会秩序、支持基础教育以及必要的社会保

障支出等。第二层次是公益性的支出，如高等教育、科技等支出。第三层次是基础性的公共支出，如城市基础设施建设支出、农业支出、环境保护支出等。在这个梯级支出层次的每一层次内部，通过调整，形成合理的内部结构。其重点是处理好“养人”和“办事”的关系。根据社会经济发展，尤其是财力变化以及建设公共财政的要求，逐步加大第三层次的支出总量和比重，实现支出结构的优化，完成公共财政的构建。

第四，完善财政监督，提高监督质量。从依靠制度监督、强调系统监督、抓住重点监督、加强内部监督、依托社会监督、运用科技手段监督等六个方面入手，抓住、抓好监督环节。最后，提高财政干部的整体素质，加强队伍建设。财政活动是由“人”进行的活动，“人”的质量是决定活动质量的重要因素，加强财政队伍的建设是提高财政运行质量的基本保证。

# 走向良性循环

——看襄樊市如何提高财政运行质量与效益

○ 本刊记者 石化龙

特约通讯员 杨茂云 马善记

近几年来，湖北省襄樊市坚持以质量和效益为中心抓好财政工作，取得了较为显著的成效。

目前，财政赤字全部消化，财政收支矛盾明显缓解。财政收入由1994年的10.8亿元增加到1999年的25.2亿元，年均递增18.5%。1999年财政收入占GDP的比重，比“八五”期末提高了2.7个百分点。教育、科技等重点支出逐年增加，社会保障支出得到保证。1999年，全市用于扶贫解困和下岗职工基本生活的财政支出达到5363万元，为保证社会稳定、推进国有企业改革作出了积极的贡献。总之，襄樊市的财政运行已经步入良性循环之路。

## 效益从何而来？

企业理财要讲效益，政府理财也要讲效益。1994年，湖北省财政厅童道友厅长提出了效益财政理论，不失为地方财政摆脱困境、走向强大的一种有效选择。那么财政效益从何而来呢？

襄樊市的答案是：

——经济发展生效益。为支持农业和农村经济发展，市财政积极筹措落实了扶贫、农业综合开发、小城镇

建设、农业产业化、水利基本建设、商品粮基地、乡镇企业、多种经营等各项支农资金，为保持农村经济发展作出了积极努力。襄阳县立足于农业大县的自然优势，每年用于农村财源建设的投入达1亿多元，成为“湖北省产粮大县财源建设试点”，农业已成为支柱产业。1999年全县实现国内生产总值56.8亿元，其中农业16.53亿元，占了29.1%的份额。财政收入总量的85%直接或间接地来自农业。1994年分税制以后的6年来，襄阳县财政收入以年均5000万元的绝对额递增，五年翻两番，1999年的财政收入达到34128万元。

——科技进步促效益。通过调整支出结构和改革支出方式，提高科教支出的数量、质量、效率和效益。一是每年安排1000万元财政资金，建立高新技术产业发展基金，支持高新技术产业化和传统产业高新化。二是对高新技术企业和产品实行退税优惠，并在退税资金中安排一部分，以股权的方式，奖励给有突出贡献的科技人员和经营管理人员。三是市财政每年投资246万元和市高新区共同出资创立高新区民营科技企业风险投资合作互助金，支持民营科技企业发展。四是改

革传统的科技三项费用管理办法，除少数只有社会效益的公益性项目实行效果考核，无偿拨款外，大部分实行有偿使用或贴息，以激励以企业为主体的科技投入，鼓励企业与大专院校、科研院所建立长期稳定的合作关系，推进“产、学、研”一体化进程。五是加大对教育的投入，1999年全市用于教育支出4.86亿元，教育支出占总支出的比重达到了28.1%，5年提高了2.5个百分点。

对科技的高投入赢得了丰厚的回报。据统计，全市新增财政收入的70%来自于技术进步和科技创新。枣阳市多年来始终坚持以科技进步促效益增长，到今年上半年，全市技术改造投入累计已达10亿多元，科技对工业经济增长的贡献率达44%。该市已连续7年名列全省经济社会综合实力十强县(市)行列，连续3年在全省经济效益十佳考核中名列前茅。

——管理规范添效益。财政部门强化预算管理，建立“公平、透明、健全、稳固、规范、高效”的预算管理机制，防止由于预算管理不严而影响财政分配秩序。同时，加强财政资金使用的监督和管理，积极推行政府采购，实行由财政部门从采购计划

的编制到采购项目验收的采购全过程的监督管理。1999年,仅在房屋维修、大型设备购置和城市建设上推行政府采购就节约支出1000万元。

### 质量如何提高?

在接受我们的采访时,市财政局局长马新南用大量的事实阐述了襄樊市提高财政运行质量的动因。1994年实行分税制时,襄樊市累计赤字1.36亿元,工资缺口2.67亿元,粮食亏损挂账4.98亿元。尤为严重的是,在人们的观念中,财政不过是“年尾收钱,年头拨款”的“吃饭财政”,谁能打通“财神爷”的关口,谁就是英雄好汉。至于财政拨款怎么用,财政局再也管不着。不难看出,提高财政运行质量势在必行。

企业的质量有市场来评价,有消费者来评价,那么财政运行质量的高低由谁来评判?按照公共财政理论,一个地方的财政工作更重要的是要考虑辖区内的老百姓的需要,财政工作做得好不好,质量高不高,不能光由领导说了算,更不能由财政局自己说了算,而是要看老百姓满不满意。因此,在提高财政运行质量方面,襄樊在以下方面进行了有益的探索。

——大力组织收入,提高收入质量。为了确保完成财政收入任务,提高财政收入占GDP比重、税收收入占财政收入比重,襄樊市成立了征收协调专班,完善了财政质量考核体系。层层签订了目标责任状,实行了风险抵押。财税部门坚持依法纳税,以税聚财,努力增加可用财力,提高财政收入质量。南漳县在长期吃尽“协商加奖励”组织收入的苦头后,改变财政收入监管方式,1999年出台了一系列财政收入协调监督机制,征收机关不仅不再天天叫任务难完成,找政府要奖励,而且全年还超额完成60多万元。不仅保证了干部职工工资按月发放,还拿出近千万元支持全县一批重点工程建设。

——界定支出范围,提高支出质量。在保证文教人员的工资和党政机

关的正常运转所必须的费用外,尽可能多地提供社会公共需要的支持。在优化财政支出结构方面,重点保证社会稳定性支出,压缩和控制消费性支出的快速增长。市财政每年平均投入资金2000万元,用于困难企业解困。1995年以来,配合有关部门安置3.5万名下岗职工就业,筹集再就业基金7500多万元,为下岗职工发放生活救济金5000多万元。同时,为确保下岗职工生活费“直达”,市财政实行储蓄式社会发放,让下岗职工及时足额领到生活费。

——加强财政监督,提高管理质量。全面推行“收支两条线”管理,提高预算内外资金统筹质量。不断规范财政资金运作程序,增强资金分配的科学性。派驻财务总监和财政专管员,对大宗财政支出加强了跟踪监督。另外,面对当前财政收也难、支也难、监督也难的客观实际,适时成立了财政监督局,先后在辖区内的南漳、谷城两县开展了本级财政收入和支出监督试点。对税收征管环节实施“源头”监督,建立财、税、库三者之间的定期对账制度,定期监控专业银行的税款划转;对财政支出环节实施跟踪监督,实行专项、专户、专人和定向使用效益延伸的“三专一延伸”的跟踪监督办法。为保障职能,规范经济运行秩序,全市加强预算外资金管理,仅市直5年来就调控近5000万元。

### 挑战怎样应对?

近年来,襄樊市在提高财政运行质量上取得了一些成绩,但还不尽如人意。反映在财政收入质量上,收入结构不尽合理,仍较多依赖单一财源(比如烟厂)和单一经济成份(国有经济);反映在财政支出质量上,最突出的是支出结构不合理,仍未摆脱“吃饭财政”的困境,影响了财政职能到位;反映在财政监督质量上,监督力度不够,监督管理缺乏规范;反映在财政风险上,不仅财政负债日益严重,而且由于种种原

因形成的各种财政担保、财务挂账、未到位的项目配套资金等财政风险也十分突出。

今年6月,应襄樊市财政局的邀请,以财政理论专家许毅教授为组长的专家学者15人,专赴襄樊就“提高地方财政运行质量、建设跨世纪效益财政”的课题进行实地考察和深入研讨,对课题成果给予了高度评价,认为课题深化丰富了效益财政建设理论,具有现实意义,是理论与实践相结合的高质量的地方财政科研成果。同时,专家组也提出了一些建设性意见,特别是当前,提高财政运行质量,作为财政本身来讲,已遇到了强有力的挑战,诸如结构调整负担日益加重,知识经济和新经济的兴起,人才竞争的日益加剧,等等。那么,如何应对挑战呢?在专家学者的指导下,襄樊市适时提出了五条应对措施:

首先,转变观念,树立“三个意识”。一是市场经济意识。财政的着力点要由单纯的注重公有制转向平等对待各种所有制形式,用“三个有利于”的标准,促进社会经济的全面发展和保持社会稳定。二是财政质量意识。在以财政效益为目标的前提下,由重数量轻质量转变为既重数量更重质量,由重直接效益转变为直接效益与间接效益的统一,由重当期效益转变为当期效益与长远效益的统一,由重局部效益转变为局部效益与社会效益的统一。三是服务意识。财政干部一定要树立为民理财,做人民公仆的观念,从思想上、制度上、管理上采取措施,提高服务质量。

其次,服务经济发展,提高财政收入质量。一靠发展保增收。发挥财政对经济发展的促进作用,彻底扭转依靠财政的直接投入来发展经济的观念和做法。即使是直接性财政投入,也要强调其对经济发展的“粘合”、“引爆”作用和“乘数效应”,凝聚、吸引社会资金,引导社会资金流向。譬如:运用贴息、担保等手段

(下转第24页)