

期未能解决，其中一个重要原因就是现行国有企业投资主体单一化。因此，应尽快建立面向社会、面向市场的多渠道投融资机制。主要途径有三：一是大力吸收非国有投资者向国有企业投资，鼓励更多的个人资本、法人资本和外商资本投向国有企业，参与国有企业改造和发展。二是不仅要鼓励国有企业相互参股，以形成更多的两个以上投资主体的国有企业，而且要以引进大公司为重点，加快国有企业嫁接改造步伐。三是大力提倡国有、集体、个人等多种经济成份互相参股，以形成更多的上市公司，从而促进资本市场发展，实现国有企业投资主体社会化的新突破。

五、加大企业营销机制改革的力度，实现国有企业市场营销多元化的新突破

营销机制落后是一些国有企业发生亏损的重要原因，因此，国有企业必须切实加大营销机制改革的力度，实施“三大工程”。其一，实施高新技术产业化工程。要紧紧抓住技术进步和产品升级这个关键环节，大力推动知识经济创新和高新技术产业化，从而抢占技术制高点，拓展新的发展空间，以高、新、尖产品来实现市场营销多元化。其二，实施“品牌”工程。要始终以市场为导向，对传统产品，以更高更新的技术，不断加以改造，努力提高质量，对新试制的产品，要努力实行工艺现代化，技术专有化，从而以特色产品、名牌产品实现市场营销多元化。其三，实施“销地产”工程。就是国有企业要积极创造条件，在企业所在地的以外地区，如跨市、跨省建立生产和营销基地，特别是有出口产品的国有企业，在不断扩大出口的同时，也可考虑在国外投资办厂，建立“销地产”市场，以营销手段的多样化，实现国有企业市场营销多元化的新突破。

（作者单位：江苏省东台市财政局）



实行集中收付

提高预算管理管理水平

本刊通讯员

孙茂万 彭继复

石化龙

在一些县区，尤其是以农业为主、财政收入季节性强的县区，每到年关岁尾，财政局长们都要为调度资金发放工资而忙着往市里跑、往地区跑、往省里跑，其它工作根本无暇顾及。可是，这种情况在湖北省荆州市沙市区已经多年没有出现过了，尤其是中小学教师工资不但能够及时足额发放，而且可比原来提前5-10天发放。“从1995年起，我们沙市区该由财政负担的人员工资还从来没有跨月发放过，更别说欠发了。”区财政局局长喻建屏不无自豪地对记者如是说。

一个普普通通的县级单位，是如何破解这一难题的呢？

（一）

1994年底，原荆州地区和沙市市合并，沙市撤市建区，50多家区直行政事业单位同时组建。俗话说，兵马未动，粮草先行。建立财会机构，配备财会人员，保证机构正常运转成为这些部门的头等大事。同样的，怎样搞好服务、加强管理也成为区财政局最先考虑的问题。如果按照传统意义上财务管理的基本要求，每个单位配

备两名财会人员,就需要人员编制100多个,而荆州市核定给沙市区的所有编制只有400个。况且,一下子要培养和选调100多名素质较高的财务人员也是很难办到的。

谈到当初进行改革的原因,喻建屏局长说,传统意义上的财政、财务管理体制已经不适应政府减员增效的需要,撤市建区后,按编制限额,全区大多数行政单位都只有7-8人,如果配备2名财会人员,对于相对简明的行政单位财务管理来讲,明显地造成人员编制和财会人才资源的浪费,这与新组建的“小政府、大社会”的新区格局不相适应。在以前旧的财政体制下,一方面一些单位的行政管理费和各种事业支出快速增长,造成地方财政不堪重负,而另一方面一些行政事业单位预算外资金管理不到位,财务核算不规范,各单位私设小金库、挪用专款、隐瞒收入、乱支滥用和做假账、逃避财政监督等违纪违规现象屡禁不止。另外,长期以来财政部门对会计工作的管理主要是由各职能机构分开进行的,财政部门只管会计人员的业务,管事与管人分离,不适应管理体制改革的需要。因此,探索既方便单位又适应机构改革需要的财政管理新模式,变过去的分散管理为集中统一管理,就成为当务之急。

(二)

从1995年起,沙市区就抓住机遇,进行了以零基预算为标志的预算编制改革,以集中核算、集中收付为标志的预算执行改革,以集中支付、银行代发为标志的工资发放改革,在保持公共预算单位资金使用权和财务收支自主权不变的前提下,由财政部门对会计核算进行集中管理,以会计服务为主,实行融监督和管理于一体的新型财政管理体制。

1. 实行零基预算和综合财政预算,改革预算编制方式。各类支出预算取消基数加增长的编制方法,实行零基预

算,按照预算年度编制口径和事项轻重缓急重新测算支出需求。对个人工资性支出,每年按标准逐人核定,实行定员定额管理。开展经常性的人员编制清理工作,1997年就曾一次性清理出某系统虚支人员70余人。目前,区财政局已建立了全区所有财政供养人员的工资数据库,随时可调出每个行政单位每位财政供养人员的工资明细。对公用经费,进行分类分档定额和按项目编制预算,由单位包干使用,超支不补,结余留用。对各种专项支出分类排队,将预算编制到具体项目,对教育集资、防汛费、救灾费、教育费附加和城市维护费等各种专项经费实行分项目的预算全过程控制和核算。由于基础数据准确,供给标准统一,保证了预算编制公开透明。同时,资金分配实行综合财政预算,全面反映了单位收支全貌,统筹安排单位预算内外资金,集中财力办事。今年,他们还向社会提供了分单位、分项目的政府年度预算,在财政部门政务公开的问题上走出关键的一步。

2. 实行集中核算、集中收付,改革预算执行方式。预算支出由财政部门设立的专门机构集中办理,这是相对当前预算资金先拨到预算单位再由各单位自行收支的“分散支付”形式而言的。

首先,全面清理并取消原来各单位各自开设的账户,成立区直机关财务核算中心,并在国有商业银行开设一个基本账户,即单一账户,为各党政机关在这个账户下配发内部账户。由区财政局以契约方式与开户行签约,一旦违规,将取消他们代理集中户的资格。预算经费由财政部门直接拨到单位内部账户上。预算外收入实行“收支结余调控,前三年管后三年,一定三年不变”,统筹考虑单位预算内外资金来源和支出需求编制综合财务收支计划,然后由预算外资金管理局根据以前三个年度单位收支平均数核定本年度的收支数,按收支结余的40%确定政府调控额。为了保护单位组织预

算外收入的积极性,调控额一定三年不变。由区财政局与银行签订协定,分区域设立收入集中户,对预算外收入实行专户储存,预算外支出由单位向区预算外资金管理局提出用款申请,审核后拨到其在核算中心的内部账户,实行严格的收支两条线管理。

其次,将三块相对独立的财政资金(党政机关行政经费及专项资金、财政局机关各业务科室资金、各行政事业单位的预算外资金)全部归集到核算中心,区直各单位现金、转账、汇兑等资金结算、经费拨入、付出、往来代收代付等都由核算中心办理,内部不再设立财务科和配备财会人员,只需指定专人办理报账事宜。

最后,在集中控制所有财政性资金的基础上,细化预算执行方式,将人员经费、公用经费、专项经费实行分离。优先保证人员经费,对区直行政事业单位全额供养人员工资全部实行银行代发,核算中心每月上旬优先及时足额支付。对公用经费,按节约、节俭的标准核定,根据收入入库情况予以均衡拨付,每月8号前,区直党政机关账户上都会自动记入全年公用经费预算的1/12,保障了各单位的正常运转,也为各单位量入为出、节约费用创造了条件。同时,对公用经费管理加大力度,分项进行改革,如对小车保险实行集中采购制度,降低保险费20%左右;对政府机构的修建项目,实行工程执行与财务支付分离,节约了大量工程费用。对专项经费,按量入为出、兼顾发展的原则,完全与收入进度挂钩,根据收入完成进度来安排专项经费拨付。同时,改变了过去专款直接一次性拨到资金使用单位的办法,对专项资金实行跟踪管理,先由预算科拨到业务科室在核算中心的账户,再由业务科室根据项目进度审核,追踪问效。

3. 实行集中支付、银行代发,改革工资发放方式。近几年来,国家相继出台了一系列增加干部工资的政策,各级财政部门千方百计筹措资金,尽

力保证这些政策的落实到位。但是, 在一些单位也存在着干部、教师工资被挤占、挪用的现象, 而另一些单位又存在滥发工资、补贴等严重违反财经纪律的现象。为了进一步规范工资发放形式, 提高财政资金效益, 1999年底, 沙市区在1995年以来实行银行代发工资的基础上, 充分利用集中核算、集中支付制度改革成果, 开始进行工资兑付改革, 具体操作程序是: “编办核编、人事核标、财政核资、集中支付、银行代发”。

(三)

实行统一收支核算、单一账户的管理办法, 无论是对行政单位的财务管理, 还是对加强财政内部监督, 都起到了较大的促进作用, 收到了单位满意、财政部门满意、政府满意、群众满意的四满意效果。

在谈到沙市区的改革时, 湖北省财政厅厅长童道友说, 国库集中支付是市场经济国家管理财政资金普遍使用的一种制度, 所有支出单位不得在银行开立自己的账户, 而由财政部门集中开立账户, 为所有支出单位办理支出。沙市区的做法, 符合中央要求实行国库集中支付制度的改革方向, 是向市场经济条件下深化财政改革迈出了关键一步, 将大大促进财政预算管理逐步走向国库单一账户制度。

沙市市区区长辛正荣认为, 通过财政资金的集中管理、规范使用, 缓解了地方财力紧张的困难, 增强了政府的调控能力。自1995年建区以来, 全区地方财政收入以年均20.2%的速度增长, 而财政支出只递增10.7%, 其中行政管理费支出仅递增7.9%。行政单位的预算外资金实现了“两个100%”, 即专户储存面达到100%, 专户储存额达到100%。核算中心将各单位闲散、间歇资金集中在一起, 起到了“蓄水池”的作用, 政府可以集中资金临时调度解决突发性问题。沙市区建区以来, 即使在元旦春节期间, 税收收入极少或上级未调资金的

情况下, 经费也从未出现过跨月支付的现象。

中共沙市区纪委书记张依涛接受记者采访时说, 改革从根本上制止了多头开户、逃避财政监督的现象。多家用钱, 一家管账, 避免了暗室操作, 使预算单位的核算接受公众监督, 各单位的财政支出得到有效监控, 加大了财务收支的透明度, 给群众一个明白, 还干部一个清白, 密切了干群关系, 为制止各种违纪违规行为筑起了一道坚固的防线, 使腐败分子不敢腐败, 不能腐败。

荆州市财政局长姜昌琪认为, 通过对各单位财务核算活动的集中, 把繁琐复杂、专业性强的财务核算从党政机关日常管理中分离出来, 适应了政府部门机构改革和反腐倡廉的需要。由专业人员集中管理, 完善了各项原始凭证和记账凭证的填制和审核制度, 建立健全了账簿使用和管理制度、内部控制制度; 通过专业人员的规范核算, 单位财务清楚、账务清晰, 保证了会计信息的真实性、准确性, 从根本上消除了真账假算、假账真算的财务虚假现象。沙市区建区5年来, 由核算中心代理财务的几十家单位无一发生经济问题和乱拉、乱借现象。同时, 还节约了财会人员编制, 有效地减轻了财政负担。

沙市区教委党组书记徐建中说, 合并之初, 对教育经费的落实特别是教师工资能否及时足额发放人们都十分担忧。但建区5年来, 通过推行财政集中支付制, 使教育经费的使用效益不断提高, 教师工资不但能够及时足额发放, 而且可比原来提前5-10天发放。特别是在预算内资金调度发生暂时困难时, 区财政充分利用调度集中的财政性资金, 及时优先发放教师工资, 保证了学校的正常教育、教学活动。5年来, 区财政在极度困难的情况下, 集中资金投入教育基建达1600万元, 消除危房6018平方米, 新建校舍21752平方米, 重点建设了区实验小学等窗口学校, 并改造了一批薄弱学校。

国库支付制度改革亟待改革

○ 张天强 杜江龙

改革开放以来, 我国财政支出占国民生产总值的比重逐年下降, 从1980年的27.2%下降到1998年的12.3%。财政支出比重过低, 严重削弱了财政的基本职能。从长远来看, 振兴国家财政必须提高财政收入比重, 但从当前的实际情况来看, 各项改革措施的推进不允许大幅度提高财政收入比重, 因此, 只有通过提高财政支出效率来弥补财政收入的不足。建立国库集中支付制度可以有效提高财政支出效率, 因此, 应不失时机地改革现行国库支付制度。

一、现行国库支付制度及其弊端

端