

构建行政事业 财务管理新秩序

○ 王焕颖 陈玉天

长期以来,我国行政事业单位的财务管理比较混乱,支出效益低下。主要表现在对预算外资金缺乏有效的管理,“收支两条线”实际执行不到位;单位资金来源多元化,用途流向不明。这种状况冲击了正常的财政秩序,削弱了预算管理职能。因此,改革行政事业单位的管理方式,建立财务管理新秩序势在必行。北京市宣武区财政局在这方面进行了有益的探索。

(一)摸底调查,编制预算。只有科学地编制预算,全面合理地核定收支,才能落实收支管理措施,维护预算的权威性和严肃性。北京市宣武区财政局抓了以下几个方面:

1. 深入调查,建立基数档案。针对行政事业单位收入来源多样化和基本情况掌握不全、不细的状况,他们制定了专门表格,对行政事业单位三年来的人员结构、办公设备、固定资产,以及非财政补助收入数额、项目、标准和上缴幅度进行了全面的调查摸底。同时,结合各单位工作职能、业务性质、创收能力和成本费用,分析单位支出构成,将全区事业单位划分为三个层次,通过量化单位收支规模结构的基础资料,建立单位基数档案,进行动态管理。

2. 收支统管,合理安排预算。实行统收统支、预算内外资金并轨后,他们针对某些单位内部多头开户的情况,清

理单位银行帐户。随后,在对各单位上年度预算执行及本年计划资金需求认真分析的基础上,参照单位申报的年度预算,分类制定人员经费和公用经费定额。对情况特殊的事业单位,根据其特点分别制定专项费用定额,按照零基预算办法,编制单位年度收支预算,使预算编制既体现政策性、统一性,又达到可靠性、完整性,同时便于单位操作和财政监督。

3. 集中财权,实行部门预算。多年来,由于行政机关职能细化,衍生出许多事业单位,在行使政府职能收取各种费用、单独核算的同时,又享受财政补贴,使得主管部门无法集中调动资金,阻碍系统工作的开展。针对这种情况,1998年宣武区财政局大力推行部门预算,把分散在下级单位的财权集中到主管局,一方面使部门资金形成合力,提高了资金的使用效益,另一方面强化了主管部门的监督管理职能,改变了在组织收入、控制支出上财政孤军作战的办法,开创财政与主管部门齐抓共管的新局面。

(二)加强协作,强化管理。新的《事业单位财务规则》施行后,宣武区财政局调整了内部机构职责分工,改变了过去财务与资金管理分开、预算内外资金管理脱节的现象。调整后,行财科管理预算内外资金的收支审核并负责追

踪监督,综计科负责资金缴存和票据核发。这样各司其职,各有重点,提高了工作效率。

(三)整章建制,依法理财。市场经济是法制经济,没有法制的强制约束,就难以避免财政支出的随意性,要建立新型的财政支出管理体制,就必须依法理财。目前我国还没有财政监督的专门法律或行政法规,为解决依法理财的当务之急,宣武区财政局结合自己的实际情况,研究制定了一系列规定、办法,以强化财政支出管理。

1. 严格按照《预算法》规定,硬化预算约束。经人代会批准的预算,任何人不得随意批条追加。确需追加的专项,按《预算申报程序》规定,先报财政局审核,由财政局依照程序逐级上报,层层把关,最大限度地减少人为因素的影响。

2. 作为试行政府采购办法的第一步,开展了专项资金使用的合同管理。规定各主管部门必须就专项资金的具體使用与财政局签订合同及《效益跟踪反馈书》。在项目实施过程中加强财务监督,考核投资效果指标。专项资金合同管理不仅便于财政部门对项目资金运用进行事前、事中、事后监督,而且把市场招标竞价引入政府专项资金的使用,提高了财政资金的使用效益。

3. 针对行政事业单位财务管理上存在的问题,制定了《宣武区行政事业单位财务监督管理办法》。对单位收入、支出、资产、负债、结余的财务核算,收入上缴及支出分析,资金使用的审批权限,资金的安全措施,单位及人员责任等均做出了明确要求;配合控办压缩社会集团购买力,要求各单位提高现有办公设备利用效率,注重革新挖潜,在维持正常办公的前提下,从严掌握各种设备的需要等级和需要量,能使用的不更新,能维修的不废弃,不需用的在各单位之间调剂,杜绝高档消费和超前消费。

(四)宏观管理,微观服务。财政管理要坚持抓大放小,控制宏观,放活微

政府采购制度研究之五：

市场经济呼唤政府采购制度

○ 曹富国

一、建立我国政府采购制度的必要性

(一)建立政府采购制度是合理有效使用公共资金的要求。长期以来,我国的工程建设和物资采购采取的是行政审批制,缺乏竞争。企业为了获得项目,层层争取,“跑部钱进”。但对项目质量和资金使用缺乏严格的制约和责任落实,不少项目一破再破工程预算,成为“钓鱼工程”。结果,一方面国家急需建设的项目如基础设施建设、教育科技、环境保护等缺乏公共资金支持;另一方面许多项目造成资金使用的巨大浪费,加剧了公共资金短缺的局面。建立政府采购制度,可以使政府采购以最经济有效的方式进行,降低工程造价和

物资采购价格,同时硬化投资约束,把资金限制在预算范围内。西方一些国家的实践证明,实行了政府采购之后,公共资金的节约都在15%左右。我国实行招标制度以来,招标项目的资金节约率也都在10%以上。这都表明,完善的政府采购制度是保证公共资金有效利用的最佳手段。

(二)建立政府采购制度是建立现代市场经济竞争秩序的要求。在现代市场经济中,竞争是促进资源分配和有效利用的重要手段,因此建立有序的竞争是市场经济建设的一个目标。实行了市场经济的国家往往通过反不正当竞争法、反垄断法等管理市场竞争的法律来纠正不正当竞争,促进市场竞争秩

序的形成。同时市场经济国家也通过实施政府采购制度来引导、培育有效的市场竞争秩序。招标采购方法体现了现代竞争的公开、公平、诚信等标准规范,其他采购方法也尽可能体现了这些原则,所以政府采购制度从正面促进了现代竞争秩序的形成。在从计划经济向市场经济转化、市场经济尚处于发育和完善阶段的我国,建立现代竞争秩序更是当务之急。同时,由于我国政府直接投资较多,政府采购市场更大,政府行为对市场竞争秩序的影响更大。因此政府采购制度的建立,对建立我国现代市场经济竞争秩序的意义无疑将更大。

(三)建立政府采购制度是我国对

观,做到管而不死,活而不乱,寓管理于服务之中。辖区内某中学地处城乡结合部,办学条件差,教师待遇低,骨干教师外流情况严重,每年的招生计划难以完成。区财政局在深入了解情况后,积极出谋划策,采取了切实的服务措施。

一方面大力支持该校走特色化道路,为其配备了摄影设备和计算机;另一方面通过资金的重点投入,逐步改善该校设备条件,为学生创造良好的学习环境。除此之外,对校办企业实施优惠政策,使得该校教师月人均收入增加150元,

较前提高了20%。1997年该校不但没有一名教师外流,还调入了4名教师,吸收了5名本科应届毕业生,师资力量显著加强。1997年夏季招生,要求参加面试的学生排起了长队。

(作者单位:北京市宣武区财政局)