

推行“分层定位”模式 提高财政支出效益

○ 王芳玉

“分层定位”模式是襄樊市财政局于1994年开始探索并在实践中逐步形成的一套行之有效的财政支出控管模式。它将财政支出分为总量支出、必保支出、可控支出、发展支出和微观支出“五个层次”，并抓住每一个层次的关键环节进行定位管理，分别形成目标管理、定量管理、源泉管理、分类管理和责任管理等五个相对应的管理模式。“分层定位”支出控管模式的提出和运用；对合理控制财政支出，提高财政支出效益，促进经济和事业的发展产生了积极的作用。1996年，剔除不可比因素，全市财政支出比上年增长19.2%，低于财政收入7.4个百分点。

(一)总量支出定位目标管理。通过目标管理来优化支出结构，支持社会经济发展。比如，在预算安排上确定三个目标：一是财政收入增长目标，要求财政收入占GDP比重逐年有所提高，地方可用财力占全口径财政收入比重逐年有所提高。1996年，这“两个比重”分别提高0.3和0.4个百分点。二是收支平衡目标，预算安排一律不准编列赤字，并以政府责任状形式确定消化累计赤字目标，近三年，襄樊市消化累计赤字8000万元。三是适度从紧目标，预算安排要求财政支出增长低于财政收入增长2—

3个百分点。在编制预算时，将市级财政支出分为人员经费、公用经费、生产建设支出、事业发展支出、价格补贴支出和预备费六个部分，分别编制。人员经费按人员编制实有人数和国家规定的有关工资、福利标准等据实核定经费预算；公用经费按确定的公用经费定额和编制人数核定，定额管理；生产建设支出和事业发展支出根据国民经济和社会发展规划，以及中央、省、市有关政策规定，按项目的重要程序逐项核定，实行项目管理。1995年以来，把确保财政收支平衡，消化累计赤字目标等四个指标以政府责任状形式确定下来，通过层层签订政府责任状，把实现财政收支平衡、消化累计赤字的财政行为变成政府行为。财政内部同样签定责任状，各科室经费“超支不补、节余留用”。从1994年起，对财政预算以外的专项支出，实行了市长、政府秘书长和财政局长集中研究审批制度，凡是单位要求追加专项支出，事先必须写出报告，交财政提意见，然后报政府，集中研究后由财政统一拨付。

(二)必保支出定位定量管理。必保支出主要指涉及社会稳定、农业等基础产业发展的必须予以保证的支出。在预算编制和执行过程中，保证必保支出总量的均衡。一保稳定。社会经济必须用

完备的社会保障制度来保证其稳定运行。一方面，积极开展企业养老保险和失业保险改革，对劳动两金实行“财政专户储存、收支两条线”管理办法，保证了“两金”专款专用，避免了损失浪费，实现了基金的保值增值。1996年养老金支出达1.01亿元，累计结余7662万元；失业金支出661万元，累计结余1334万元，保障了企业职工退休、失业后的最基本的生活需要。另一方面，积极推进城市最低生活保障线制度的建立。严格审查保障对象、保障标准的确定、参与最低生活保障资金的管理与监督。用于最低生活保障线的财政性资金由财政预算管理。二保工资。工资类支出在财政支出中地位特殊，影响大。因此实行了动静结合的管理办法，一是建立工资兑现月报制度，督促工资兑现，全市普遍建立了“工资基金专户”，实行工资储备制度，在量上予以保证，灵活调度。近两年全市工资兑现率达到100%，市直工资由以前的次月发放提前到当月15日前发放。二是加强跟踪检查。不仅检查财政拨款情况，还检查单位落实情况，保证工资到位。三是实行定期通报制，定期公布工资发放情况，把工资拨付与预算调度资金、专项资金拨付挂钩，确保工资支出的完整性。三保法律法规明确规定的重点支

出。主要包括农业、科技、教育等重点事业发展支出。首先,保证重点支出的总量和增量同步增长。支农支出从1994—1996年三年地方本级安排年均递增幅度为26%,比全市同期经常性财政收入的递增幅度高2个百分点。市级机动财力每年安排小农水资金250万元,山区多种经营生产资金30万元。先后建立了农业发展、“菜篮子”建设、农业科技、乡镇财源建设、扶贫开发等十多项支农专项资金,每年仅市级提取和投入农业的专项资金达1100万元。三年来教育支出年均增长达到15.1%。其次,建立专项支出跟踪问效制度。实行专项支出与事业发展规划相结合,专项经费拨付与实现工作目标、完成建设任务相结合,经费使用跟踪问效,发现问题及时纠正,及时处理,提高资金使用效益。第三,建立正常经费支出定期检查制度。加强对单位财务月报表的检查分析,每季度开展一次支出执行情况检查,对存在的问题及时提出整改建议,促进单位加强管理。

(三)可控支出定位源泉管理。可控支出主要指消费性支出,这些支出的特点在于单位行为、财政拿钱。因此,抓住了消费单位的源泉,严格定位管理,有利于遏制消费性支出的过快增长。在源泉管理的过程中,主要抓好四个环节。第一,抓住控制增人、增编、增设机构环节。对不属于财政供给范围的单位和人员,在报请市政府批准后,从当年单位经费预算予以剔除,由单位自行解决经费,仅此一项,共节约支出1170万元;在控编进人方面,财政与编委共同把关,当年增人不增经费,单位超编人员只拨人员经费,不拨公务费、业务费。第二,抓住控制社会集团购买力环节。根据省控办下达的小汽车购置计划指标,凡是超指标的一律不予审批;严格审查购车资金来源,凡用自筹资金购车、发不出工资的一律不予审批。对移动电话、大屏幕彩电等高档专控商品实行专控商品指标审批卡管理,对未经审批擅自购买的,一经查出,以违犯财经纪律严肃查处。第三,抓住控制自筹基建环节。严格自筹基建

审批,对行政事业单位申报自筹基建项目,审查其资金来源是否符合国家规定,能否用于基本建设等;对有预算内资金的项目进行从严审查,防止单位在自筹基建过程中,要求追加财政支出的现象。1996年,全市共压缩不合理自筹基建项目8个,减少财政支出524万元。第四,抓住控制重点、热点支出环节。会议费、车修燃料费、电话费、招待费等支出项目是财政支出管理的重点、热点、难点。在控医疗费方面,市直执行医疗费用定额包干、现金就诊、双处方管理、适当提高自费比例的办法,公费医疗管理以单位为主,达到既保证干部基本医疗需要,又防止浪费的目的。在控车修燃料费方面,将车修燃料费按车台数、工作量确定标准,定额包干到单位管理,并指定维修地点、堵塞漏洞。在控电话费方面,对公费安装住宅电话实行“定向安装、经费包干、个人结算”的管理。在控招待费方面,市委、市政府明确规定,实行定点接待,不得超标准接待,严禁公款娱乐,对违反规定的进行曝光处理。1996年,仅市直招待费就比上年下降32%。

(四)发展支出定位分类管理。对于财政支持经济建设、给社会带来发展的发展性支出,由于财力所限,只能按照不同类别,依据财力可能支持其发展。一是对城市基础设施建设等项支出集中资金保重点、攻难点。城建支出实行公开招标、双向选择,业务费实行定额管理,全过程监督。二是对经济发展类支出实行政策引导、项目扶持。1996年支持全市汽车开发配套项目建设就投入580万元对江华、农用车、汉丹等企业重点扶持,保证了全市汽车工业规划的实施。开展了全市工业企业财务清理整顿,通过政策引导、核减企业亏损增加利润7500万元。对商贸企业出台扭亏增盈奖惩措施,支出亏损补贴250万元。积极推进粮食流通体制改革,推行“政企分开”、中央与地方分开、储备与经营分开、新挂帐与老挂帐分开、粮食价格并轨的“四分开一并轨”的改革。1996年处理粮食财务挂帐1.31亿元,占计划的105.25%,获

中央返息4036万元。三是对各项社会事业发展实行找市场、抵支出的办法。对社会共同需要单位,如机关、图书馆、学校等单位,全额供应经费保证运转。对共同需要与个人需要相结合的单位,如行业主管部门、医疗机构、电视台等文艺团体,采取定额定项补助的办法,以扶持事业发展。三年来共节减财政支出160多万元。对于不属于财政供给范围的,与财政支出脱钩,推向市场,1994年以来,共有28个单位与财政脱钩,共节减财政支出320万元,同时,在全市开展了文化事业、广播电视事业、机关后勤管理服务产业、勤工俭学“百千亿”工程等创收活动,1996年全市行政事业单位创收抵支6000多万元。

(五)微观支出定位责任管理。微观支出主要范围是行政事业单位内部经费管理。首先,实行政府间节支目标责任制。将支出控制指标列入上下政府间责任目标考核范围。年初,由市长对县(市、区)长签订节支目标责任状,年终考核奖惩。其次,实行财政与单位间支出效益责任制。行政事业单位开展了财务竞赛活动,将财政下达的预算指标和创收任务、财经政策贯彻、财务管理水平、增收节支效果、机关理财风气、会计核算质量、收支平衡等6大方面20个量化指标挂钩,百分制考核。对先进单位、个人进行表彰奖励和预算倾斜,对差的单位通报,并限期整改。竞赛活动的开展,促进了经费投入由外延扩大向内涵扩大转变,管理由粗放型向集约型转变,一大批单位理财水平迅速得到提高。襄阳师范学校主动将1996年管理挖潜结余16万元经费上交财政。第三,实行内部经费包干责任制。开展了机关经费包干责任制,将办公费、电话费、水电费、招待费、车修燃料费等五大费用承包到科室和个人,实行总量控制、包干使用、超支自理、节余奖励办法,并相应建立了燃料消耗、物品领用等13类考核原始记录和工资、资产、办公费、差旅费等15个方面的65条管理制度。

(作者单位:湖北省襄樊市财政局)