



压缩人员经费 缓解财政困难

——河北省宣化县控制财政支出收效显著

○本刊记者

河北省宣化县把控制财政支出作为削减财政赤字的重要举措,通过精减机构,分流人员,使全县财政供给人数由1990年7672人压缩到1994年底的6986人,五年中财政支出年均递增19%,低于全省平均水平3个百分点,成为张家口市所辖13个县中唯一不欠发工资的县。与此同时,滚存财政赤字由1992年的1035万元压缩到了404万元,削减赤字631万元。

“七五”期间,宣化财政收入由1326.7万元增加到2100.6万元,增幅已不算小,但收入绝对额在全省仍处于下游。与此同时全县财政负担人数却居高不下。1990年全县欠发差旅费和各种补贴达100多万元。到1992年个人部分支出占到了全部财政支出的89%,财政赤字达到1035万元,欠发干部教师工资尤其是乡镇欠发工资成了家常便饭,专款不能如期拨付,事业发展与财政拮据的矛盾日渐突出,曾一度成为张家口市的“老大难”。

在这种情况下,“八五”期间,县委、县政府统一思想,坚定信心,坚持自己的日子自己过,通过减人来保证工资的发放,提出了“先修渠,后放水,控内控外要并举,体制不走回头路,稳步推进求实绩”的指导思想,推动了压缩人员经费的工作。

“先修渠,后放水”。即先给单位政策,让其增加收入,创造出可以分流人员的条件,然后再把单位的全部或部分人员分流出去。如对农业局,县里给予优惠政策,促其兴办了种子公司、蔬菜公司、植保医院、农机公司、农机具服务队等10余个实体,实行有偿服务,待这些单位具备了一定的经济实力并可获得稳定的经营收入后,再逐个从县财政负担的单位分离出去。

“控内控外要并举”。对预算内供给人员及经费和预算外供给人员及经费同时进行控制。控制人员经费不是简单地把财政负担的人员推出去了事,而是通过算细帐,采取对应措施来达

境。要利用多种形式和各种传播媒介,大造舆论声势,宣传乡镇经济在全区经济中的重要地位和对促进全区财政经济工作上台阶的重要作用,澄清各级干部和群众在乡镇财政建设上的模糊认识。

第二,完善乡镇财政建设的政策和法制环境。首先要落实对乡镇财源建设的扶持政策。一方面,要通过出台政策和多渠道筹集资金,支持乡镇建立“财源建设基金”提高外来投资比重,提高个人和社会投资比重。另一方面,要加大扶持力度,

集中资金对乡镇有效益、有前景的项目,实行定向、连续扶持,形成规模效益。同时搞好“两个纳入”。利税过百万元的乡镇企业要纳入地区财政局统一调度,多种经营在千亩以上的基地要纳入地县财政的帮扶重点。其次是县市职能部门在乡镇的分支机构的事权,尽可能下放到乡镇政府统一管理,使乡镇财权与事权相结合,有钱用,有事干,增强乡镇财政在区域内的调控能力。再次是按照《预算法》要求,将乡镇财政管理职能落实到位,实施收支管查

的全面管理。为乡镇政府当好家、理好财。

第三,创造一个“争先、抢前”的竞争环境。要鼓励我区乡镇经济参与全国、全省大市场和地区市县之间的竞争,“九五”期间,地、县、乡三级每年要搞排行榜、龙虎榜,按照乡镇经济实力、经济效益和财政实力、财政效益排座次,向社会公布,营造一个“以实力定位置,以实绩论英雄”的氛围。

(责任编辑 王旭)

到压缩人员经费的目的。预算外供给人员的经费标准由县财政局核定,控制在预算内标准的1:1.3之内。如果单位预算外收大于支,就可以变更其预算管理形式,分流预算内供给人员,如果该单位实行了企业化管理,能够按照税法规定上缴各种税金,县财政就不再核定支出标准,这样就可以保证“事改企”和分流人员工作的健康发展。

“体制不走回头路”。如县医院改为定补后的第二年,由于国家政策性增支过多,医院消化不了,年底欠发两个月的工资,要求将定补改为差补,并且把状告到市里。县财政局分析后认为,所有改制单位都存在着国家调整工资影响支出的问题,如再变更体制势必造成连锁反应,所以在坚持不予变更体制的同时,从增加医院设施,充实领导班子等方面入手,改进医院的工作,使医院增加了营业收入,解决了欠发工资的问题。

“稳步推进求实绩”。在这项工作中坚持不造大声势,不摆花架子,每年实事求是地算算帐,排排队,把工作做细,以每年都能分流出去一些财政供给人员,减轻财政压力为目的。从1990年到1994年,全县每年接收的分配教师、军转干部及大中专毕业生200人左右,由于坚持了“稳步推进求实绩”,全县财政负担人数非但没有增加,反而减少了。

在具体的操作中,宣化县通过以下途径压缩人员经费。

——**精简机构,转变职能。**全县原有行政单位80个,行政人员1608人,大大超过了国家下达的编制人数。县委、县政府结合1993年初的换届选举,大刀阔斧地砍掉了28个。在削减单位的同时,还把物价管理局、计量局等单位并入了自收自支的科局,从而减少财政负担人员143人。对机构相互重叠如一个乡镇既有国办初中又有乡办初中,既有县属分院又有乡镇卫生院的,采取措施能合就合,能并就并。目前,8个乡镇卫生院、分院重叠问题和边远山区乡初中重叠问题已经得到了解决。

——**人员分流,裁减冗员。**一是根据行政事

业单位的性质和行政事业收费、经营收入状况,把部门内部的一部分人员从财政供给人员中分流出去。如财政局下属的证券交易所、会计事务所,公安局下属的保安公司等均实行了自收自支。二是清退行政、事业单位的临时工和计划外用工。过去该县一些单位擅自雇用临时工和计划外用工,加上编委办和财政把关不严,有334人涌入财政开支的行业。有一所国办中学,仅课间的打钟人员就安排了8名。为此,县里责成有关部门共清理出去220多人,减少开支近百万元。1995年以来,又将县直22个全额预算单位的行政事业性收费纳入了预算管理,进一步堵塞了随意雇工的经费来源漏洞。三是结合实际对不合格以及超编的代课、民办教师及1987年以后的民办教师按照国家“中学13.1名学生一名教师、小学23.1名学生一名教师”的规定进行清退,共压缩超编教师550人。四是县财政、编委与13个县直单位签定了人员、经费双包干协议书,增人不增经费,减人不减经费。

——**堵住入口,疏导出口。**在坚持编制管理的基础上,实行行政事业单位进人由书记碰头会决定的“集体一支笔”审批制度。同时,给单位以优惠政策,鼓励其向“事改企”过渡。单位新办经济实体,两年内可不减经费,不交税金;对有行政事业性收入的,实行超收分成的办法,鼓励其多收超收。几年来,先后根据单位性质,组织收入的能力和常年稳定收入三个方面的情况,将城土局、乡镇企业局等8个单位由全额预算拨款变为差额补助;将卫生院、防疫站等22个单位由差额补助变为定额补贴;将工商局、经委等7个单位变为自收自支;将种子公司、林场等16个单位由预算管理变为企业化管理。

——**紧缩经费,加强管理。**实行“三控制、三监督”的预算管理模式:控制年初预算,县财政局对财政负担人员逐人建立台帐,据此编制预算和核对各单位在编人员,1993年7月在一个乡的检查中就用台帐核出10名根本不在岗而冒领工资的人员;控制经费追加,实行财政事先、事后把守花钱关口的制度,对各种手续不全的进人及人头费追加,县财政一律不予负担;控

节流比开源 更现实

○本刊评论员

制大项支出,如对公费医疗费支出实行单位、个人、财政三挂钩的办法,仅此一项,每月即可减少支出4.5万元;实施上下监督、重点监督和网络监督三方面的监督,认真清理各种浮动工资、津贴、补助的发放范围。教师调离教学岗位则不再发教龄补贴和班主任津贴,农口干部担任乡镇领导则不再享受浮动工资、岗位津贴。由于认真把守住了各方面的支出关口,不仅使预算内分流人员的工作得到了顺利实施,也有效地控制了单位在预算外资金上的胡花滥用,为下一步分流人员打下了好的基础。

宣化县的这些工作,其收效是较为显著的。一是实现了精兵减政,转换了政府部门的职能,促使部门由管理转变为服务,减少了县乡政府对基层的过多干预。二是促进了生产力的发展,把部分县直单位从财政供给制变为吃管理费或经营收入,有利于这些单位加强对企业的经营管理,提高所属企业的经济效益,有利于社会生产力的发展。实践证明,县直单位创办的经济实体,无论是人才、技术、管理水平,还是经济实力都超过一般的乡镇企业。三是优化了财政支出,宽裕了县级财政。如果不是对人员进行精简和压缩,到目前全县财政负担人数恐怕已超过了8000人。那么,1993年、1994年宣化县的可用资金就只能勉强够当年的人员经费支出,根本无力办其它事情。而事实上,这两年中,他们每年都拿出500万元以上的资金搞建设,做到了中小学无危房,程控电话安装和乡村道路建设为省级先进,更主要的是他们用压缩人员经费省下来的钱帮助企业进行技术改造,上了几个立县翻身的项目,在全县初步形成了钢铁、黄金、膨润土三项开发利用并举的一条龙财源体系,使乡镇财政收入4年中增长了246%,有力地促进了全县财政经济的发展。1994年全县实现财政收入5127万元,比1990年的2100万元增长144%,平均年递增26%,提前实现了“八五”末财政收入创5000万元和逐年消化滚存赤字的“双创双扭”目标,也是张家口所辖13个县中第一个突破了财政收入5000万元大关的县。

解决财政困难,消灭财政赤字,一个重要对策是开源节流。在和一些县(市)的领导、财政局长的交谈中他们提出:在当前,节流比开源更重要、更现实。

这话很有道理。开源尽管是财政的根本出路、关键所在,但总得有个过程,遇到周期较长的开源项目,远水毕竟解不了近渴。比如,优化调整产业结构,发展多种经营,发展乡镇企业和第三产业;以名牌产品为龙头改造振兴县办工业等等,这对振兴老财源、培植新财源、建设后续财源,无疑是至关重要的。但是,“桃三杏四梨五年”财源开发不可能一蹴而就。同时,眼前的难题就是我们的财政负担的确太重了,确实需要节流。譬如财政供给人员多、增长快;超前消费,讲排场铺张浪费等等。就拿吃财政饭的人过多来说吧,这是各地普遍存在的问题。据一些县(市)反映,他们那里财政供给的人员近几年每年都要增加几百人,以致人满为患。而且越是贫穷的地方吃财政饭的人越多,形成恶性循环。人员增加,财政开支数额也随之增多,每年增加百把万元算是个小数目,使财政负担日益沉重。

面对严重超负荷运行的财政状况,也有一些县经过多年的探索,提出了解决问题的可行办法。那就是积极推进机构改革,大力精简机构,压缩财政供给人员,减轻财政负担。宣化县的经验值得一学,对公教人员进行清理,不该由财政负担的坚决不予负担。仅此一项,一个县就可以少则精简千人,多则二三千人,每年减轻财政负担好几百万元,这个帐算下来就大了。如果将这些钱用来搞建设,帮助企业进行技术改造,上几个立县翻身的项目,为财政经济的发展打下坚实的基础,无疑是一件利国利民的大好事。