

度拨款,非特殊因素不追加安排新的支出。第三,完善管理办法,确保收支平衡。先后制定和实行了行政事业单位经费包干、专项经费目标管理和经费开支“一支笔”批等支出管理制度,进一步强化财政预算管理,充分调动了全县上下共同理财和实现收支平衡的积极性。二是确保财政收入的完成。他们在预算管理中,注重加强对收入的征收管理,自1981年以来,除1991年因灾减收调减收入任务外,该县年年都能完成县人代会通过的财政收入任务,为实现财政收支平衡奠定了坚实的基础。在组织财政收入过程中,县税务部门严格执行财政收入预算所确定的税收计划,不断强化税收征管措施,坚持以法治税,正确处理“涵养”税源和加强征管的关系,促进了各项税收的稳定增长,“七五”期间,全县财政收入平均每年递增10.5%。1991年,在工农业生产因水灾损失较大的情况下,由于强化了征管措施,尤其是加强了对个体工商户税收的征管工作,全年完成工商税收8220万元,比上年增长了3.2%,为实现灾年财政收支平衡作出了贡献。

加强支出预算管理,控制支出的过快增长

该县为了有效地控制财政支出的过快增长,一方面积极采取措施,严格控制经费支出的增长速度,做到经费的合理、节约使用;另一方面不断改革财务管理制度,广辟财源,鼓励创收,以弥补事业经费的不足。

第一,按照“一要吃饭,二要建设”的原则合理安排支出预算。年初在确定支出预算时,坚持量入为出,做到“四保二压”,即保工资、保办公经费、保改革政策出台、保重点支出项目,压缩非生产性建设项目和高档消费品的购置。

第二,完善公费医疗管理办法。该县从1985年起,对公费医疗管理进行了四步改革。首先,改革收费办法,取消公费医疗证和医院记帐单,实行现金看病;第二步,实行定点医疗、定额包干,分级管理的办法;第三步,实行财政、单位、个人分别负担的办法;第四步,实行了公费医疗医院目标责任管理办法。这对于堵塞漏洞,减少浪费,保证干部基本医疗,抑制公费医疗经费过猛增长取得了较好的效果。改革前的1984年,公费医疗人均支出增幅在66%以上,改革后的1985年,人均支出比1984年下降了35.2%,今年上半年,人均支出与上年同期相比又下降了12.34%,减轻了财政负担。

第三,积极推行事业单位企业化管理。为鼓励事业单位积极创收,以弥补预算内资金的不足,该县从1983年开始,改革了卫生医疗单位经费管理,实行“吃饭靠

自己,建设靠国家”的管理办法,即把财政给医疗单位的经费用于卫生院改建和设备购置,医疗单位通过企业化管理积极创收,解决自身“吃饭”问题。通过几年的努力,全县23个乡镇卫生院绝大部分完成了病房和门诊楼的改造任务,较好地改善了农村医疗条件,缓解了财政困难。

第四,积极筹集农村教育附加费。为了缓解教育经费的严重不足,按照社会事业社会办的精神,江宁县从1985年开始,积极开征农村教育费附加,自1987年以来5年共征集农村教育费附加3355万元,为同期预算内教育经费支出的50%。这不仅解决了教育经费不足,而且还有效地改善了农村办学条件,进一步稳定了教师队伍。

转变政府职能 节减财政开支

山东省昌邑县人民政府

昌邑县地处渤海莱州湾南岸,全县22个乡镇,总人口67.1万,是省、市确定的经济体制综合改革和机构改革试点县。近几年来,我们沿着“小政府,大服务”的路子,对县级政府经济管理体制进行了分阶段改革,先后将商业、供销、粮食、纺织、轻工、水产、盐业、农机、物资、电业、外贸、牧工商等14个职能局或行政性公司,从政府序列中逐步分离出来,改为自主经营、独立核算、自负盈亏、照章纳税的具有法人地位的总公司,由行政机构变为经济实体。这些公司逐步做到了自给自足,节省了财政开支,促进了经济发展。

为保证政府转变职能、机构改革的顺利进行,我们采取了先试点后铺开,区别行业特点组织实施的办法。1988年9月,我们首先将县商业局改为自主经营、自负盈亏、照章纳税的实体性公司,使之退出政府序列,不再吃财政拨款,由行政机关变成了经营服务型的全民企业。这一改革,一次减少财政支出5万元,同时激发了企业经营的积极性,工作效率和经济效益大大提高。此后,我们认真总结经验,制订了改革总体方案,相继在粮食、供销、纺织、轻工、水产、盐业、农机、物资、电业、外贸、丝绸、化建、牧工商共13个行政局、公司组织

了实施。同时,把它们原来的行政职能相应转给计委、经委、财政、税务、审计、工商等部门。

这些局或公司虽然都是行政性的,但它们的业务特点各有不同,考虑到这些情况,在改革中我们分别采取具体措施组织实施。对商业、供销、化建、纺织、轻工、物资、水产、牧工商 8 个部门采取了“双挂钩、双取消”的办法,即自身的经济效益和成员企业的经济效益与公司的工资总额挂钩浮动,取消财政拨款和向企业收取管理费,实行“双指标”考核,统算奖惩。粮食、外贸、电业、盐业 4 个部门的业务涉及千家万户,既要考虑到它们成为经济实体后自身经济效益,又要注重其社会效益。因此,对它们采取的是“一挂钩双取消”的办法。即公司工资总额与成员企业的总体经济效益挂钩浮动,取消财政拨款,并不再向企业收取管理费。丝绸公司属省、市丝绸公司条条管理,工资由上级拨付,县里无权取消他们的管理费,只对他们实行奖金与成员企业实现的效益挂钩浮动。农机公司无偿支农和农机管理工作量较大,县财政仍拨付 10 个人的人头费,其余则由公司本身经营解决。

14 个行政局改为实体性公司以后,为使其健康发展,我们在政策上给予大力支持,明确规定了总公司的五项责任和十项权力。

这项改革通过几年的实践与探索,目前已取得了初步成效。

一是精简了机构,推动了政府职能的转变。14 个经济专业主管部门改革后,初步改变了过去那种机构臃肿,人浮于事的局面,压缩行政人员 301 人,每年减少财政开支 70 多万元;同时,由于总公司直接向政府承包,政府对企业的三级管理变为二级调控,从而理顺了政府与企业的关系,强化了政府调控管理经济功能,增强了公司与成员企业自我积累、自我发展的能力。

二是密切了工农关系,促进了城乡一体化发展。总公司的组建,壮大了行业力量,促进了农工商各业的协调发展,各实体公司都把自己的经济命运与农村经济发展牢牢捆在一起,把发展的“触角”伸向乡村乃至农户。通过建立商品基地、信息指导、产销服务、科技开发等,使城乡经济的联系由松散变成紧密。县外贸公司为扩大肉食鸡出口,在财政部门的扶持下,组建了一处 3 万套饲养规模,每年可向农民提供 350 万只雏鸡的种鸡场和一处冷藏能力为 500 吨并配有屠宰线的冷藏厂。目前在县财政、金融部门的帮助下,正在新上一处年生产能力为 1 万吨的畜禽饲料加工厂,并以此为龙头,逐步实现包鸡苗供应、包饲料供应、包饲养技术指导、

包毛鸡回收和屠宰、冷冻、出口的系列化服务,使全县的养鸡业有了空前发展。1991 年,全县肉鸡出栏量达到 100 万只,畜牧总产值达 2.1 亿元,年实现利税 2 000 万元,上缴财政 960 多万元。从目前各实体公司的运行情况看,一个由城镇向农村多元化辐射的格局已初步形成,有力地推动了城乡经济一体化发展的进程。

三是形成了行业群体优势,增强了企业的竞争能力。经济专业主管部门改为实体性公司后,企业的组织形式发生了重大变化,群体优势得到了较好发挥,企业竞争能力明显增强。首先,企业实现了规模经营。各总公司根据自身的行业特点,将具有内在联系的分散小企业联合起来,形成了一只强有力的“拳头”,使产业结构和产品结构逐步合理化。如丝绸总公司一改过去那种内部企业各自为战的状况,将三家织厂、一家印染厂和两家服装厂结成了紧密的生产共同体,形成了纺织、印染、服装加工“一条龙”的专业化规模生产优势。其次,加快了企业的技术进步。由于总公司对企业的技术改造全面负责,能够做到统筹规划,集中财力,合理布局,决策快,失误少,动作大,效益高。经济实体形成后,大大改善了外商投资和企业竞争的环境,吸引了越来越多的投资者。到去年底,全县“三资”企业已发展到 25 家,出口产品增加到 140 多个品种,出口商品收购额达到 2.2 亿元,年创利税 2 100 万元,上缴税利 1 000 万元。

四是强化了县级综合管理功能,完善了县、乡、村三级服务网络。各总公司组建后,在专业化生产经营服务等方面,发挥了积极作用,尤其在对农村服务方面,显示出了明显的优势。目前,以总公司为龙头,已在全县形成了水产养殖、畜禽养殖、蔬菜果品生产、作物良种供应、晒盐、生产资料供应、农业机械、农业技术推广、纺织生产等社会化服务体系,并成为农村商品经济发展的重要支柱,为农村经济发展注入了新的活力。

· 简讯 ·

地方财政信用管理工作座谈会召开

1992 年 9 月 12 日至 16 日,财政部地方预算管理司邀请部分地区财政厅(局)预算处长在浙江省萧山市进行座谈,总结了地方财政信用的发展情况,交流了各地做好财政信用管理工作的经验,研究了如何进一步加强地方财政信用管理工作,并对《地方财政信用管理试行办法(讨论稿)》进行了认真讨论。(本刊通讯员)