



改革预算分配办法 调整县财政支出结构

王光坤
唐启岚

为了认真贯彻中央关于治理整顿、深化改革的方针，克服财政支出上的弊端，确保年终收支平衡，自去年以来，南漳县财政局大胆探索，采取措施，改进预算分配办法，有效地控制了财政支出。他们改革的总思路是：调整支出结构，净化支出内容，规范支出项目，约束支出行为，硬化财政预算。

(一) 按照产业结构调整的要求，相应调整支出结构，实行“三保两增一削减”。“三保”就是保上交中央作贡献任务，保改革措施的出台，保工资调整和价格改革地方财政负担部分的兑现。“两增”就是适当增加农业投入，适当增加教育科技投资。在农业投入方面，重点是增加多种经营生产经营费30万元，并适当增加农田水利基本建设资金。教育投资拟在上年基础上增长8%，增长部分除保工资外，主要用于教育项目的配套建设。“一削减”就是行政事业单位的公务费、业务费在1989年预算基础上一律削减10%。

(二) 实行分类包干，分档定额，打破平

均分配模式，促进财权与事权统一。对行政事业单位的公务费，根据其职能、地位、作用和任务来确定，共划分为四个档次。其中，公安、检察、法院为第一档，人平450元；县委、人大、政府、政协、纪委为第二档，人平340元；其他行政机关和人民团体为第三档，人平280元；事业单位为第四档，人平180元。其中，事业单位各主管部门在总额不突破的前提下，人平200元。这个办法，打破了过去单纯按人头、按行政区划和“基数加因素”的平均分配格局，拉开了档次，明确了责、权范围，使该用的有了保证，不该用的有了约束。

(三) 撤并虚设机构，归并经费编制，缩小供给范围。对于那些本来属于主管部门正常工作范围，而又单设机构、单列经费的虚设单位，一律撤并，经费预算重新核定。例如，组织部下设的落政办、落知办等，经费编制归并到组织部；宣传部下设的“五四三”办公室，经费编制归并到宣传部；人事局下设的人才开发办、职改办、调资办，经费编制归并到人事局，等等。逐步缩小财政支出范围，减轻财政供给压力。

(四) 推行“三自一补”，约束支出行为，控制支出总量。所谓“三自一补”就是自费增编、自费办学、自费建设，财政只对个别情况给予适当补贴。(1)从1989年起，凡是新增的机构和人员，其经费一律由自己解决，财政不追加预算。1990年的财政预算，只考虑按1989年预算在册人数、行政单位人平增加72元，事业单位人平增加36元，增加的部分主要用于增加调资和旅差费提高标准之用；增人经费大部分实行自理。(2)凡是属于部门开办的各类学校，不论国家承认与否，定编与否，一律实行自费办学，县财政只对个别学校给予适当的补贴。(3)凡是单位新建房屋和重大购置等建设项目，必须根据本单位财力状况，严格掌握，除极少数特殊情况给予一定的补贴外，其余全部自费。

(五) 实行“依次递进”的预算管理，扩大自给程度。减少财政经费。根据各单位的实

际情况，对部分有一定自补能力和创收项目的文教行政事业单位，实行支出指标不减，递增比例不少，部分改变用途，建立发展基金，缩小经费供给，扩大自补差额，逐步由全额预算过渡到差额预算，或由差额预算过渡到自收自支，或由自收自支过渡到企业化管理。具体办法是：按照1989年年初预算，加正常增长作为1990年预算基数，其中，将县妇幼保健所、药品检验所、防疫站、图书馆等单位由全额预算管理改为差额预算管理，其经费的50%为事业发展基金，50%作为人头公用经费，其经费差额部分由创收解决；将县中医院、县人民医院和微生物站等差额预算单位，实行财政预算改变投向，正常经费自收自支；对县劳动服务公司、劳动保险公司经费实行定额补助，差额自理；对有固定收入来源的县律师事务所、公证处和吃事业费的部分林业所的财政经费全部取消，其财务实行自收自支，自负盈亏；各行政事业单位办的各类公司、厂、店一律实行企业化管理，执行国营企业财务制度，实现利润四六分成，其中，企业留40%作为生产发展和奖金福利基金，60%上交财政用于返还发展事业。

（六）试行公费医疗社会保险办法，把公费医疗同简易人身保险结合起来，解决公费医疗巨额超支问题。具体做法是：行政事业单位将财政核定的公费医疗的一部分投入到保险部门，由保险部门与投保单位签订合同，实行一保一不保，即只保住院费不保门诊费。住院费按照就医人员一年一次，限额结算，限额内的由保险部门按照合同规定，据实结算，限额外的不予负担，由单位按照公费医疗管理办法处理。门诊就医仍按工龄划分档次，确定标准，定点就医。

（七）按照一级政府、一级财政的原则，进一步完善乡镇财政管理体制，加快乡财政自给步伐。一是下放收入项目，重新核定收入基数，将原属于县级财政集中的农业税、农林特产税等财政收入连同工商各税一起，切块到乡镇，使乡镇财政收入的完整性、准确性、真实性得

到较好的体现。二是划分支出级次，完善切块包干办法，将各乡镇行政事业单位的经费分别切块下放到乡镇管理，暂时不能切下去的单位，也实行县乡两级控管，同级监督使用。三是调整收支比例，扩大包干指标。1990年除七个西北山区乡镇外，对其他乡镇的收入基数在1988年包干基础上加大5%，支出基数在1989年初预算的基础上总额递增5%，作为包干指标，由乡镇自行预算分解。包干基数确定以后，属于收大于支和支大于收的部分，由县财政核定定额上交和定额补贴，乡镇超收分成仍维持1989年政策不变。

改革预算分配办法的尝试，带来了初步效果：

第一、理顺了责、权、利关系，完善了内部经营机制。改革预算分配管理办法，进一步从体制上明确了财政与事业单位的预算分配关系，从而较好地处理了责、权、利关系，使部分单位不再安于吃“皇粮”，而是积极从改善内部经营机制入手，建立健全各种形式的责任制，以调动广大干部职工的积极性。目前已建立的有科室核算、经营承包、计件工资、计时工资、经费与效益挂钩等管理机制。如县医院，原来实行的是全院大锅饭，干好干坏一个样。去年以来这个院全面推行了科室核算，把科室人员工资和公用费同业务收入、费用水平、执行政策等结合起来考核，使内部管理井井有条，职工工资与效益挂了钩，职工奖金拉开了档次，同时服务质量也有较大的提高。

第二、强化了预算约束，抑制了机构膨胀、人员超编的趋势，为年终平衡奠定了基础。预算指标削减以后，各单位自觉按照中央“过紧日子”的要求，恢复和发扬艰苦奋斗的光荣传统，自觉克服相互攀比、大手大脚、铺张浪费的不良风气，财政部门坚持按月拨款、按计划进度拨款，促使不少单位养成精打细算、勤俭节约的好习惯。通过归并经费编制，有效地克服了过去“分菩萨设庙，分庙开烟火”的问题。今年1—6月全县行政事业单位公用经费支出96.9万元，占年计划的47.6%，比去年同

期下降2.3%。

第三、增强了自给意识，扩大了理财领域。一些全额预算和差额预算管理的事业单位，改进预算分配办法以后，其经费的一部分或全部不再作为人头费、公用费，而是用作事业发展基金。这从根本上动摇了长期形成的靠着国家“早涝保收”的依赖意识，随之而来的是千方百计开展创收，多种渠道广辟财源，最大限度提高效益，不断壮大自给能力的新型意识。有的单位财政预算改变投向以后，随时都有“不多创收就吃不上饭”的危机感，所以纷纷制定创收规划，广开生财门路。县直创收纯收入1988年为200万元，1989年实际达到271万元，1991年计划达到500万元。

第四、抑制了重点支出的巨额超支现象，减轻了财政支出压力。如公费医疗问题，过去一直是个老大难问题，每年全县超支几十万元。去年，该县总结推广薛坪镇将公费医疗与简易人身保险结合起来的办法，收到比较好的效果。通过试行公费医疗投保，使过去的一家管变为由财政、保险、卫生、享受单位四家管，形成了“四管齐下，齐抓共管”的局面。

第五、调动了乡镇理财的积极性，加快了乡财政自给步伐。过去，由于在乡财政的预算分配管理上县财政包揽过多，统得过死，有些属于乡镇级的财政收入没打进乡镇财政收入基数，使乡财政的收入数字反映不完整，有些正常的支出和部分政策性增减因素，应由乡级财政处理和消化的也全部由县财政承担。这种状况既不利于调动乡镇发展经济、组织收入、节减支出，自求平衡、壮大乡镇财力的积极性，也不利于促进乡镇政权、财权和事权的统一。通过改进预算分配办法，完善乡财政体制，使以上弊端得到了有效的克服，大大调动了乡镇理财的积极性，增强了乡镇一级财政的预算意识，1990年全县乡财政自给面将达到70%。

《预算管理事务软件》介绍之一

预算管理信息系统和

杨子斌

编者按：由财政部计算中心和地方预算管理司共同组织开发的《预算管理事务软件》已经在各地投入使用。为了帮助大家更好地熟悉和使用这个软件，我们从这一期起，陆续介绍有关这个软件的基本知识和开发动态。

一、预算管理信息系统

管理信息系统（简称MIS），是一个完整的、为管理部门提供信息的人机系统，它采用计算机硬件和软件技术、数据库技术、以及分析、计划、控制和决策的模型等，来帮助管理和决策。在管理信息系统中还有一些工作要由人来处理，人工处理也是MIS的重要组成部分。

国家预算是国家的基本财政计划，在国民经济和社会发展计划中起着十分重要的作用。预算部门是国家财政部门中的综合单位，要认真、细致地编制年度预算，经常地进行大量的总预算会计核算工作，及时、准确地提供预算执行情况，审核、汇编年度决算。预算管理信息系统，是为预算管理部门服务的信息系统。它的建立，将极大地提高预算部门的工作效率，提高分析和决策的质量。我们设计的MIS与传统