



# 探索目标效益管理之路

## 提高财政资金使用效益

——湖北省襄阳县财政局开展支农资金目标效益管理的调查

梁光学 谢绪超

党的十一届三中全会以来，湖北省襄阳县对财政支农资金的管理进行了一系列改革，提高了资金的使用效益，对农村经济的发展起到了积极的推动作用。但在支农资金的管理上仍存在资金使用分散、效果不佳等问题。为加强支农资金管理，进一步提高资金使用效益，1988年初，襄阳县财政局组织20多名财政干部，分成四个调查小组，分别对1986年以来用于乡镇企业、多种经营、国营农牧企事业、小型农田水利建设等四个方面的支农资金的管理使用情况进行了调查，在此基础上制定了《财政扶持乡镇企业目标效益管理试行办法》等四个目标效益管理办法。同时，在广泛征求意见的基础上，制定了《襄阳县财政支农资金目标效益管理试行办法》。支农资金目标效益管理就是在财政支农资金的管理使用上，根据科学上合理，经济上合算的原则，选定支持项目，制订目标效益，集中资金，重点支持；在项目建设过程中，科学地调度各方面的资金和力量，以具有风险性的责任制形式将任务落实到责任人，确保目标效益规划的实现。1988年以来，襄阳县财政部门在41个不同类型的经济单位进行了财政支农资金目标效益管理的试

点，取得了初步成效。截至1988年9月底，30家试点的乡镇企业实现工业总产值4892万元，利润319.24万元，税收241.84万元，分别比上年同期增长50.2%、146.1%和135.7%，完成年度产值、利润、税收目标效益的71.5%、78.5%、71.7%；6个试点的国营农牧企事业单位完成产值、利润、税收分别比上年同期增长44%、141%和101%；襄阳县五千渠工程配套建设、一万亩烟叶生产基地建设等都如期完成了预定的目标效益。襄阳县开展目标效益管理的具体做法是：定项目、定投资、定效益、定责任、定奖惩。

一、定项目。选准项目，是实行目标效益管理的基础工作。在确定投资项目上，他们坚持了三条原则：一是坚持财政支农资金必须为农村经济发展服务的原则。二是坚持高效益的原则。从经济效益、社会效益、生态效益三个方面进行综合平衡。三是坚持科学论证的原则，防止在确定扶持项目上的主观性、盲目性，力求避免投资决策的失误。在试点过程中，襄阳县财政局按照上述原则，从各乡镇申报的100多个项目中，精选了10个扶持项目、具有代表性的41个单位作为实行目标效益管理的试点单位。

地增值税，将土地的涨价收益拿回来。

(二) 加强对税、费收入的管理。国有土地由无偿使用转为有偿使用，必然涉及到各方面的分配关系，这首先要冲击现行的国家和企业的分配关系，中央和地方的分配关系。为了平稳地实现过渡，减少对现行财政体制和财政收入的冲击，土地使用税、土地使用费及土地增值税等，都应由国家财政统一管理。土地使

用税和土地增值税应全部列入财政预算，土地使用费收入的大部分也要列入财政预算。考虑到土地使用价值和需求状况各地差异很大，具体的土地使用费标准要在国家原则规定下由各地制定，征收管理也需要各地政府和有关部门配合。为了调动地方征收的积极性，土地使用费收入的一部分可留给地方。

二、定投资。在确定项目投资上，襄阳县财政局坚持量力而行的原则，编制项目投资计划，落实受援单位筹集资金额度，在具体项目上不留资金缺口，以确保目标效益的实现。在项目建设过程中，襄阳县财政局按项目投资计划及时拨款。一年来，他们对选定的建设项目及时投放财政支农周转金221.5万元，延期使用周转金23万元，财政贴息贷款162万元，无偿投资21万元。运用这些资金的导向、粘合作用，吸引信贷资金274.9万元，集体、个人集资500.4万元，从而保证了新建项目的资金需求。

三、定效益。襄阳县财政局是根据扶持对象和扶持项目的不同情况制订目标效益的。他们对从事商品生产的企事业单位以考核经济效益为主；对农田水利基本建设、农业科技推广等项目建设以考核社会效益为主。如对38个有直接经济效益的被扶持单位，确定目标产值、利润与上年水平比较，至少要分别增长30%和20%。

四、定责任。建立责任制，制订各有关部门的行为规范，是目标效益管理办法的重要内容。襄阳县在实行支农资金目标效益管理办法的过程中，积极与有关部门协商，制定了各有关方面的责任制，具体内容是：财政部门对财政支农资金实行统一管理，负责督促配套项目资金的落实，负责按计划和工程进度及时拨付预定投资，加强财务管理；主管部门（包括乡镇政府）负责管理工程项目建设、人员调配、技术支持、物资供应等协调性工作；受援单位负责项目的具体实施，确保按期完成目标效益计划。

五、定奖惩。襄阳县财政局按照“责、权、利”相统一的原则，将目标效益完成的好坏与个人的利益直接挂钩。他们规定：受援单位在领取资金时先签订目标效益议定书，并由受援单位项目负责人代表签字，同时预交相当于本人2—3个月基本工资的风险金，由财政代管。项目完工后，经验收达到目标效益的，不奖不惩，并退还预交风险金；超过目标效益的，按超过的比例给予奖励，但最多不超过本人3个月的基本工资额度，由主管部门、财政部门从企业奖励基金中兑现；对达不到目标效益的，所预交的项目风险金全部转入项目奖励基金。对主管部门、财政部门有关项目分管人，按其分管范围的大小，参照上述办法，综合考核，结合各自的岗位责任制，实现奖惩兑现。

从襄阳县一年来的实践看，对支农资金实行目标效益管理有以下几点好处：

一是有利于增强各有关方面的经济责任感和搞好项目建设的紧迫感。襄阳县对支农资金实行目标效益

管理后，各方责任人员共担风险，大家自觉参与项目管理、共同关心项目的目标效益，从根本上消除了以往互不信任、精力分散的现象，代之以各有关部门的密切配合。财政部门不必担心受援单位只在要钱上下功夫，不在用钱上做文章，而受援单位也不用怕财政部门拨款不及时。乡镇政府、财政部门、主管部门为了一个共同的目标，积极主动地进行跟踪服务，努力管好用活支农资金，从各方面帮助受援单位搞好项目建设，以确保目标效益的实现。如该县太平镇在开展目标效益管理过程中，乡镇政府、财政、主管部门领导经常深入受援单位摸情况，进行跟踪服务，帮助受援单位解决项目建设中出现的问题。该镇混纺厂是实行目标效益管理的试点单位，1988年投资项目确定后，财政部门按计划及时拨付了资金，可是由于银行紧缩银根，企业流动资金发生严重困难，该厂向市棉花公司争取到的计划内棉花指标2900担如不能按合同规定在8月份按期提货，不仅要受罚，而且会影响整个目标效益的实现。镇有关领导，财政所负责同志得知这一情况后，会同厂方有关人员四处奔波，多方求援，筹措资金，解决了企业的燃眉之急。

二是有利于发挥支农资金的整体效益。以前，整个支农资金管理、使用分散，多渠奔流，浪费严重，整体效益不佳。实行目标效益管理后，这一问题得到了较好的解决。例如襄阳县对古驿镇万亩烟叶基地建设项目实行目标效益管理之后，财政部门积极牵头，将各渠道用于烟叶生产的资金在“性质不变、渠道不变、用途不变”的前提下集中起来，由镇政府统筹安排、归口管理、科学调度、适时投放，整体效益相当可观。该镇在遭受历年不遇的干旱面前，由于各方同心协力，资金供应及时，生产环节紧凑，烟叶生产仍取得了较好的收成，烟叶生产面积在基本稳定的情况下，与上年同期比较，产量增长37.3%，产值增长27.8%，上交国家税金增长53.4%。

三是有利于强化财务管理，完善财政服务功能。在支农资金的管理上，由于财政部门过去偏重于资金投放，忽视财务管理，对资金使用效益的发挥有一定的影响。实行目标效益管理后，比较好地理顺了财政同企业及其他部门的关系，加强了支农资金的财务管理。在实行目标效益管理的过程中，襄阳县财政部门建立了“目标效益执行情况月报表”制度，并按月召开试点单位财务执行情况、信息反馈情况座谈会，促使各有关方面责任人员及时掌握财务执行动态，掌握各单位是否认真执行党和国家的方针政策，从而将目标效益管理同强化财务管理融为一体。