等通用类扩大到专用材料、医疗、教学工程设备和其他专用类设备,使政府采购涵盖几乎所有货物类采购。二是采购方式由分散采购向集中采购突破,充分发挥政府采购的规模效益。2003年集中采购市值4 330.27万元,占采购总市值的86.16%。并采用了多种采购方式——公开招标、邀请招标、

竞争性谈判、询价、单一来源等齐头并进,对公务人员出差住宿、电脑、空调、办公家具、复印纸实行采购定点;对小车实行协议供货,既满足了采购单位的及时需求,又做到集中采购,发挥了规模效益。

加强预算管理 增强财政保障和平衡能力

宁夏回族自治区中卫县财政局 秦发珍

宁夏回族自治区中卫县是个农业县,经济基础薄弱,收入水平不高,收支矛盾尖锐,“吃饭型”财政特征极为明显。为了能够在保吃饭的前提下最大限度地发挥财政的职能作用,促进县域经济和社会各项事业的持续健康发展,近几年来,县财政局以建立公共财政框架为目标,以实施财政综合预算管理为核心,从预算管理“四改一加强”入手,不断建立健全预算管理制度,完善预算管理措施,规范预算管理程序,强化预算管理手段,提高财政运行质量,克服了诸多困难,连续多年实现了收支平衡,略有结余,不仅保证了一方稳定,而且有力地促进了全县经济建设和社会各项事业的健康发展。

一、一改封闭式理财,创造良好的财政工作环境

一是利用各种机会和形式加大对财政工作的宣传力度,积极主动向县里四套班子领导汇报财政工作情况,特别是在财源建设、预算安排、重点项目资金的筹措以及财政政策的贯彻、财政规章制度的制定上主动听取他们的意见,每月都以书面的形式汇报预算执行情况,加深其对财政工作的认识和财政困难的理解,形成了县级领导理解、重视、支持财政工作的良好局面,从而在对待各部门与基层单位的困难与呼声上,能够尊重财政部门的意见。如在预算外资金管理方式改革问题上,由于涉及到部门既得利益,不仅部门(单位)领导有意见,一部分县领导对此也有分歧,各种质询和责难涌向财政部门,使这项改革工作的推行陷入了进退维谷的境地。在此情况下,县财政局草拟了专门的材料,分送县四套班子领导,宣讲预算外资金管理改革的必要性和对改善全县财政状况的重要意义,赢得了他们大力支持,为改革工作的顺利实施创造了重要条件。

二是争取各部门(单位)的支持与配合。2001年,中卫县在林业、计生、法院等五个部门试编2002年部门预算。由于县财政始终是在财力有限、支出增长过快、重点支出项目多的情况下维持,多年来对各部门(单位)的预算安排一直是保底线,资金供给不足,部门(单位)尤其是试编部门预算的部门(单位)对财政部门意见纷纷。对此,县财政局一方面利用各种渠道做好宣传解释工作,向部门(单位)的领导交清财政家底;另一方面积极与县委宣传部、组织部协商,在两部举办的副科级以上干部学习班上,由财政局领导专题介绍财政知识、财政政策和财政的现状与困难,使他们都能从全县经济的大局出发,树立过紧日子的思想,克服单

位小困难,共渡财政大难关,配合财政部门抓好预算支出的控制工作。经过努力,通过近半年的运行,试编的部门预算执行非常顺利,为预算管理改革的深入进行奠定了良好的思想工作基础。正是由于加深了各方面对预算管理工作的认识,在全县形成了关心、支持财政工作的氛围,为实现财政运行目标,提高财政对县域经济发展的保障能力,创造了良好的外部工作环境。

二、二改分离式预算,实行内外资金统筹的综合财政预算编制

为了充分挖掘资金潜力,增加可用财力,中卫县财政局根据大财政的观念和效益财政的要求,大胆探索、改革预算编制方式,由分离式变为捆绑式,实行综合财政预算编制。1993年,尝试将农村教育费附加纳入乡镇财政实行收支两条线管理。1994年,将第一批行政性收费和各项税费附加纳入规范渠道管理,与预算内资金捆在一起编制综合预算。1996年国务院《关于加强预算外资金管理的决定》下发后,中卫县财政局全面扩大了综合预算的编制范围,完善了编制方法。到2003年底,基本形成了预算内外资金互为补充、统一管理的收支体系,即:对各部门(单位)收取的行政性收费、罚没收入,中央和自治区规定纳入预算管理的,坚决不打折扣地纳入预算;暂不纳入预算管理的,全额上缴财政专户,实行“收支两条线”管理。在编制单位预算时,有行政事业性收费的,不分预算内外,按定员定额标准统一列作本部门(单位)的支出,其中,收入数超出支出预算的部分,由财政部门作为共有财力统一安排使用;收入数低于支出预算的,差额部分由财政补助。同时规定各部门(单位)通过市场服务取得的不体现政府职能的经营服务性收入,不作为预算内或预算外资金管理,但必须依法纳税,纳入单位财务收支计划,实行收支统一核算,逐步削减财政拨款。通过编制综合预算,不仅消除了部门(单位)之间的苦乐不均,遏制了孳生腐败的源头,而且增加了财政可用财力,增强了财政平衡收支的能力。

为了使综合财政预算顺利实施,县财政局又实行了零基预算编制,作为综合财政预算编制的基础。即:年度预算经县人代会批准和预算外收支计划经县人民政府批准后,根据单位财政台帐人数和业务量大小按照资金不分预算内外、统一口径、统一标准,编制分解部门(单位)预算,避免基数法下部门(单位)预算只增不减,吃空头经费现象的发生。

同时,积极进行支出结构调整,大力压缩非生产性支出和个人部分的消费基金,挤出资金用于事业发展。近年来,中卫县在财力严重不足,供求矛盾突出的情况下,改预算编制分离式为捆绑式,大力调整支出结构,实行综合财政预算管理,挤出了大量资金发展各项社会事业。已建成的县城东大街、南大街、人民广场、高庙公园、中卫四中、看守所以及在建中的“七路三广场”工程、全县中小学危房改造工程和不断完善发展的农业产业化示范工程,农业综合开发工程等,无不得益于预算编制改革的成功。

三、三改粗放式执行,狠抓预算执行环节

一是改革预算批复环节。每年的预算草案县人代会批准经县人民政府正式下达各部门(单位)后,县财政局要求各部门(单位)及时按批准的支出预算提出本部门(单位)的用款计划,上报财政局审核,然后按目级科目予以批复执行。通过二上二下,使部门(单位)的用款意图和财政的管理要求有机地衔接在一起,同时也使各部门(单位)对自己每个年度的资金多少和支用方向充分掌握,从而在合理安排好本部门(单位)业务活动的同时,主动与财政部门加强配合,做好支出管理工作。

二是改革资金划拨环节。对部门(单位)每月的划拨经费,在促使执收执罚收入和其他规费收入应收尽收全额上缴国库的基础上,根据年初批复的部门(单位)预算由各部门(单位)分正常经费和专项业务经费做出月度划拨计划,财政部门审核后,按预算内、外划拨经费。通过动态管理方式改革,既防止了部门(单位)一年经费半年花光,确保了工资正常发放,均衡了国库资金的平稳调度,避免了忽增忽降造成的支出压力;又防止了部门(单位)违反财经纪律,乱收、滥罚、坐支行政性收费现象的发生。对乡镇支出,属专项资金的,按指标及时划拨,正常经费和收入完成情况相挂钩,每月月末由专管员对各个乡镇的入库税票进行核查,剔除非正常收入后核定当月收入,以此作为下月拨款多少的依据,从而防止了意外超支,调动了乡镇组织收入的积极性。

三是改革资金支出方式。为避免资金划拨过程中挤占、挪用现象的发生,提高资金到位率。中卫县财政局改变了以往通过业务主管部门层层划拨的方式,由业务部门提出资金安排计划,经财政局审核同意后直接将资金划拨到用款单位。同时,根据建立公共财政的要求,中卫县财政局从1999年下半年开始,积极开展了政府采购工作,组织采购活动63次,采购金额2336万元,节约资金203万元,资金节约率8.6%,采购内容涉及基建工程、仪器设备、汽车燃修、办公用品等,通过政府采购直接支付,减少了财政资金使用过程中的损失浪费,提高了使用效益。

四、四改保守式管理,努力做到三个改善

一是完善和建立人事调动联席审批制度。对于人员经费占年内可用财力支出92.26%的县财政来讲,如不改变原由人事一家审批人事调动的格局,严格控制财政供养人员,财政将面临更加困难的局面。为此,县财政局从1997年就积极建议县委、县人民政府建立和完善人事调动联席审批制度,并被采纳。具体是行政事业单位调入人员,必须经编

办、人事、财政三家共同研究审批,签注同意意见后方可办理手续,核拨经费。非正常程序调入的人员,一律视同无编人员,不予核拨经费。县财政局每年年末都要对所分管部门(单位)的人员增减变动情况进行核实,调整人员台账,以此作为编制部门(单位)预算的依据。从而遏制了行政事业单位人员膨胀的势头,防止了人员经费的过快增长。

二是完善预算管理各项制度。为了加强财政专项资金管理,县财政局制定了《中卫县财政局专项资金管理办法》、《中卫县财政扶持农业产业化发展办法》等制度。为了规范预算外资金管理,先后制定了《中卫县行政事业单位银行开户管理办法》、《行政性收费、罚没收入实行收(罚)缴分离管理办法》,使预算管理向规范化的方向迈进了一步。

三是完善银行账户管理。为了使银行账户管理工作有新突破,打破保守的观念,1998年,中卫县财政局对全县行政事业单位的银行开户情况进行了彻底清理核查,取缔了除基本支出户和预算外收入过渡户以外的所有银行账户,重新核发了银行账户许可证,规范了银行账户管理。2000年上半年,又根据管理工作的需要,设立了财政收费中心,取消了所有单位的收入过渡户,县城内的行政事业性收费、罚没收入直接缴入收费中心,县城外的行政事业性收费、罚没收入由执收(罚)单位收取,5日内汇总缴入国库,从而使各部门(单位)的行政性收费、罚没收入纳入统一渠道,真正实现了收支两条线,杜绝了财政资金“体外循环”、“坐收坐支”等现象,为综合预算的执行奠定了基础。

五、加强财政监督,确保财政资金安全有效

为了从根本上改变预算管理重收支执行、轻资金监督的传统做法,提高预算执行的透明度,防止预算管理中的违纪行为,1997年,县财政局组建了财政监察股,负责对全县预算执行及财政资金使用情况进行监督检查,2003年,县财政局先后组织了预算管理等各类检查20余次,查处各种违纪现象40余起,有效地保证了财政资金的安全和经济秩序的健康发展。与此同时,还把监督重点放在建立和完善各项监督制约机制上。

一是实行总预算和总预算会计监控下的专管员负责制。设立财政总预算和总会计各一名,行财、社保、农财、乡财政业务各设专管员一名。总预算负责全县财政预算的编制和预算指标的划转,按月汇编预算执行情况表,定期分析、研究财政预算收入、支出中的新问题,并提出建议,协调财政、税务、银行间的联系,审查税收减免和退库;总预算会计负责财政预算收入、支出等账簿的记载,承办各项支出的划拨和核销;各专管员负责对口部门的预算编制,审核分解各部门的经费支出指标,按单位记录预算指标和经费拨款明细账,根据预算指标具体审批各单位的月份经费拨款计划,并交总预算会计划拨资金,逐月和总预算、总预算会计分别核对预算指标和经费拨款数额。这一制度不仅合理、明确地划分了总预算、总预算会计和各专管员的职责,而且在客观上形成了一个监督体系,对预算执行起到了保证、约束、维护的作用。

二是将监督工作同时向上、向下延伸。向上延伸就是对拟定的财政支持项目,专管员提前介入项目的考察、论证、

评估工作,就是否予以支持提出具体意见;向下延伸就是项目资金安排之后,专管员要就资金的到位情况、使用情况、项目的效益情况进行跟踪检查,发现违纪问题的,轻则责令纠正,重则收回扶持资金。同时,对重点项目和重点部门,安排财政监察人员进行专项检查,从而使预算管理重心下移,保证了财政资金的安全运行,高效使用。

三是在加强自我监督和对外监督的同时,主动接受来自上级部门、人大和审计部门的监督。每年定期向县人大、审计部门通报预算执行情况,听取对财政工作的意见和建议,据此完善财政管理制度,弥补管理工作中的漏洞,提高预算管理管理水平。

财政服务“三农” 农民增收减负

河北省平泉县财政局

河北省平泉县财政局认真贯彻落实《中共中央、国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》和《河北省人民政府关于做好农业和粮食工作促进农民增收若干政策的意见》,转变支持经济发展方式,进一步加大对“三农”的支持和保护力度,本着“多予、少取、放活”的原则,从关爱农业、关注农村、关心农民出发,促进农民增收减负。

一、抓好农业项目建设

平泉县财政局把握住国家投资重点向农村倾斜、向生态建设倾斜的政策机遇,利用当地资源优势,围绕食用菌、畜牧养殖、设施菜等立县兴县的主导产业,大力扶持优势农产品,加快发展在市场上有较强竞争力的农产品,并全力抓好项目谋划、储备和建设,从根本上解决“三农”问题,增加农民收入。为支持设施菜产业发展,2001年以来县财政累计投入300多万元,无偿支持蔬菜大棚生产,引导信贷资金3000多万元,争取上级财政资金20万元,吸纳融合社会资金80多万元,在榆树林子镇郑杖子村投资建起占地30亩的蔬菜果品批发市场,市场日平均交易量达3万公斤,蔬菜产品销往东北三省和广东、俄罗斯、东南亚、香港等国家和地区。郑杖子村所产的黄瓜,在市场打出了品牌,每公斤价格高于普通黄瓜0.4~0.5元,主栽品种黄瓜使这个镇建棚户均增收1万元,每年增加财政收入12万元。为了做大做强龙头企业,推进农业产业化进程,榆树林子镇连续三年来不断健全和完善市场功能,2004年又投资350万元对现有市场进行扩建和完善,总占地面积达到60亩,新建保鲜库1000立方米,安装电子信息报价网络平台、配备蔬菜产品检测等基础设施建设,将市场建设成为集信息、检测、储藏、保鲜、产品深加工于一体的蔬菜、果品集散地。县财政部门还帮助农民大力发展蔬菜深加工,做精细高档蔬菜,向超市配送,实现蔬菜加工增值。并采取异地寻商、优惠联商和市场招商等办法,给客商和经纪人创造良好环境,吸引全国各地客户直接进驻市场,有效促进农产品销售。与此同时,大力发展以产销、协议、订单为主要方式,龙头企业、专业协会等为主要形式的农民专业合作经济组织,为农民走向市场提供生产、销售、信息、技术等方面的链接服务,深受农民欢迎。针对台头山乡设施菜生产初具规模、菜农收入增长缓慢的现状,县财政局与台头山乡党委、政府共同谋划、筹建蔬菜批发市场,在县财政相当紧张的情况下,

挤出10万元,积极支持市场建设,保证了蔬菜批发市场的如期建成。市场正式投入运营后,蔬菜日交易量已达2万多公斤,每年为农民增收400多万元,人均增收200元;同时,蔬菜批发市场每年为乡财政提供收入4万多元,增加了乡级可用财力,实现了农民、乡镇财政的“双赢”。截至2004年6月底,全县已储备农业项目100个,向上申报18个,这些项目正常达产后,将有力推进全县的农业产业化建设。

二、科学确定支农资金投向,支持农业和农民生产发展

平泉县财政局充分运用国债、贴息等财政政策,发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,重点支持农业基础设施建设、生态环境建设、农业产业结构调整 and 产业化建设,优化支持农业科技进步和农业服务体系建设。2004年,县财政在财力相当紧张的情况下,又挤出300多万元财政贴息资金,用于扶持食用菌和设施菜生产,从而引导3000多万元信贷资金投入主导产业。同时县财政又投入220万元用于“周转畜”、“周转棚”项目,使贫困村户均增收300元以上。2003年至2004年6月平泉县用于“三农”的投入达6000多万元。

三、强化制度建设,确保资金安全高效

为确保资金安全高效,平泉县财政局一方面对农业专项资金实行了“三专”、“六制”管理。“三专”即专人、专户、专账;“六制”即项目法人责任制、资金拨付责任制、资金审核报账制、审计监督制、跟踪问效制和信息反馈制。另一方面整合资源,对国债资金、财政扶贫资金、农业综合开发资金及退耕还林现金补助等实行了“县级财政报账制”,促进了财政农业专项资金的安全高效运行。

四、做好对种粮农民直接补贴工作

县财政部门严格按照省、市《对种粮农民直接补贴暂行办法》和《平泉县对种粮农民实行直接补贴实施方案》的要求,在科学确定补贴标准和补贴数额的前提下,加强对粮食补贴资金实行专户管理,由各乡镇财政所负责以“补贴发放银行化”的方式向农户直接兑付,工作中严格落实“六不准”,实行阳光操作。截至2004年6月底,全县292万元粮