

技术性错误的可能性,提高了财政财务管理质量。2000年,潍坊市财政局与昌邑市财政局在山东省组织的局域网验收评估中,顺利通过了三级网络标准的验收。在此基础上,昌邑市进一步展开乡镇财政规范化管理试点,为乡镇财政所配备了服务器,建起了乡镇级局域网,将乡(镇)村财务纳入了网络化管理。又将乡镇财政部门由原来的拨号上网升级到

ADSL宽带上网,并利用VPN技术将乡镇财政纳入全省财政网络,实现了在线数据实时传输。潍坊市将昌邑市的成功经验在全市进行普及推广,建立了比较健全的乡镇财政信息网络。基层网络的建立和完善,突破了全市整体财政工作质量的瓶颈,全市财政系统的工作质量和工作效率大为提高。

## 走改革之路 建经济强市

### 浙江省义乌市财政局

改革开放以来,浙江省义乌市冲破传统观念,不断改革创新发展商品经济,创建了全国最大的小商品市场,义乌也由传统落后的农业小县发展成为以商贸业为主、工农服务业齐头并进的浙中经济发达县市。随着经济的发展,义乌市的财力迅速增强,市财政收入从1998年4.7亿元增长到2002年的16.62亿元,年均增长37.1%。在这一高速增长数据的背后,义乌财政积极发挥职能作用,作出了应有的贡献。近年来,义乌市财政局围绕改革求发展,依靠创新促规范,大胆推行了一系列财政管理制度改革,积极探索聚财理财新路子。在综合财政预算管理、财政资金国库集中支付制度、专项资金管理改革等方面进行了有益地尝试,初步建立了公共财政框架,财政工作跃上了新台阶。2002年12月,被国家人事部、财政部评为“全国财政系统先进集体”。

#### 一、推行综合财政预算管理

义乌市首先从财政部门内部着手,逐步规范政府的支出行为,提高财政资金的使用效益。义乌市财政局从1998年开始,以改革预算外资金管理为突破口,大胆推行财政综合预算管理制度,建立了以票款分离、罚缴分离为基础的非税收入征管体系,以零基预算、部门预算为基础的综合预算管理体系,强化了预算编制职能,增强了预算的前瞻性、科学性、合理性和可操作性。集中全市所有预算外资金,归口财政部门管理,是财力在行政事业单位的重新分配,涉及全市50多个部门的利益调整,意味着大部分单位既得利益将重新分配。改革之初,一些部门领导不理解,工作上比较消极,面对压力,市财政局领导班子及时调整思路,紧紧抓住全国严格执行预算外资金“收支两条线”管理之契机,提出“大局为重,源头突破,手段先进,管理规范、方便群众”的工作思路,制定了义乌市预算外资金集中统一管理的规范化操作程序,在纪律、监察部门的大力支持和人民银行义乌支行的密切配合下,从清理行政事业单位账号管理入手,对全市200多家单位的银行账号进行逐一清理、核对,取消账号1266个,全市所有行政事业单位不再开设收入户,收取的预算外资金全额纳入财政专户管理。同时按照预算外资金“收支两条线”管理的规定,严格实行单位新开账户财政审批制度,一个单位只保留一个支出账户,并规定支出户只接受市财政局的财政性拨款,从源头上堵住了行政事业性收费直接进入单位账户的渠道。

在成功地迈出改革第一步后,义乌市财政局又开始探索和应用先进的资金管理技术,充分发挥改革的积极效应。2000年,市财政局自行设计开发的非税收入征管信息系统全面投入运行,将流程式管理运用到预算外资金管理,建立了财政、银行、执收(罚)单位联网信息系统,全市200多家执行(罚)单位、23个银行代收点与财政联网,使行政事业性收费和罚款的“票款分离,罚缴分离,银行代收,财政统管”模式因有了现代信息技术的支撑而走向成熟,实现了行政事业单位开据收费(罚款)依据、当事人直接上银行交款、资金及时进入财政专户、票据通过联网系统自动结报、单位和财政信息共享及实时查询,有效地制止了乱收乱支行为,财政部门有效地控制了预算外财力,规范了资金管理行为。

预算外资金集中统一管理后,义乌市开始推行综合财政预算管理改革,将全市所有预算内外收入、支出列入综合财政预算盘子统筹考虑,以严格的预算管理制度规范资金运行,提高财政资金运行质量。按照零基预算要求,打破预算编制的基数增长法,财政性拨款单位按在编人员、车辆、年度工作计划向财政提交综合预算方案,财政部门在编制预算时根据事业发展需要安排可用财力与单位执收的预算外资金收入脱钩;实施预算项目细化,人员工资性支出按国家、省、市规定的工资、补贴、奖金及单位定编数予以核定,全市统一标准,细化至工资目;公用经费分行政、事业、公检法三类实行定额,专项经费除依照单位年度工作计划外,还要求提供资金使用的时间、落实的具体项目。义乌推行的部门预算编制改革,2000年开始在2个单位试点,2003年已在全市50多个部门推广。

#### 二、实施国库集中支付制度

2000年,义乌市财政局顺应改革潮流,积极探索国库集中支付制度改革,全力构筑公共财政框架体系。为此,义乌市财政局多次召开局长办公会议,就国库集中支付中涉及的财政单一账户体系、零余额账户、集中支付流程、与人民银行金库管理业务衔接等问题进行充分讨论,开展调研,在上级财政部门的大力支持下,明确了国库集中支付的思路和方法。按照“预算、执行、监督”三位一体的管理模式,义乌市财政局2000年成立预算执行科(2001年更名为国库科),2001年成立财政支付中心,通过先试点后推广,至

2002年底,已基本形成国库集中支付框架,集中支付涉及政府采购资金和基建项目财政性资金拨付,教师、机关和事业单位工作人员工资统发,往来款直接退付,授权支付等,财政资金直接由财政支付中心支付给商品或劳务供应商以及个人工资账号、往来款交款当事人。

### 三、强化基建资金管理

义乌市自实施“兴商建市”发展战略以来,城市化进程不断加快,城市基础设施建设投入连年翻番,2002年支出8.7亿元,2003年预算安排财政性基建投入28亿元(含适度举债投入)。面对大规模的财政资金投入,市财政局坚持按照公平、公正、公开原则规范基建财政性资金管理,对列入计划且财政性投资在500万元以上的基建项目,实行财务总监制度,由财政部门委派财务总监,介入工程监督,对工

程建设实施重点追踪监管,并实行重点工程稽核制度。为此,义乌市财政局1995年成立了重点工程稽核中心,凡有财政性资金投入的工程项目必须进行严格稽核,几年来中心稽核审查工程1380项(次),送审投资额32.7亿元,审定投资29.4亿元,核减资金3.3亿元。2001年通过转变稽核中心职能,将原由中心全权负责的工程审价业务以招标方式让渡给社会中介机构,建立了重点工程审价的三重监督机制,即社会中介机构对施工单位送审价进行初审、财政稽核中心复审(复审面不低于20%)、审计行政部门审计。同时,严格施工企业管理,对送审价超过稽核结算价20%以上的施工企业,给予停止参加义乌市财政性拨款基建项目1~2年招投标资格的制裁,并对违反规定的中介审价机构、监理单位也制定了相应的制裁措施。此举有效杜绝了虚报工程量和造价现象,保证了工程预决(结)算的准确性。

## 创新政府采购运行机制 加快实施阳光采购工程

青岛市财政局

2002年,青岛市以规范管理为主线,以市场化运作为导向,不断创新政府采购运行机制,实行政府采购全过程公开制度,首创政府采购质量检验“三关”制度、采购代理机构竞争模式和业务代理机构全方位考核制度,开创了国内对财政专户资金服务银行进行公开招标采购的先河。2002年,青岛市政府采购资金规模比上年增长了75%,节支率高于全国平均水平9个百分点,政府采购工作取得了显著的经济效益和社会效益。

### 一、建立执行与监管相分离的运行机制,提高政府采购透明度

2001年8月,青岛市财政局结合机构改革成立了政府采购办公室,采取政府采购管理机关和采购执行机构分开设置的方式。市财政局采购办公室负责政府采购政策、法规的制度和日常监督、管理工作,但不参与和干涉政府采购中的具体商业活动,采购项目的公开招标由获取政府采购业务代理资格的社会中介机构担任,从制度上抑制了采购活动中腐败现象的发生。同时,积极探索信息披露新模式,将政府采购全过程向社会各界全方位公开,全面推行政府采购“阳光工程”。一是建立政府采购信息发布网络体系,构建畅通的政府采购信息发布渠道。二是首创“三个公开”机制:公开政府采购的规章制度,让社会各界全面及时地了解有关政府采购的政策信息以及运行程序;事前公开采购信息,面向社会公开招标,杜绝可能出现的暗箱操作的现象;事后公开政府采购的执行情况,将每一笔政府采购业务的操作方式、预算价格、中标价格、节约金额、中介机构、中标企业、委托时间、开标时间等所有信息资料每月在报纸和网络上公布,接受社会监督。

### 二、建立政府采购成本节约机制,提高采购资金使用效率

2002年,市财政局将所有政府采购项目都面向社会公开招标,并根据代理机构竞争优势和采购规模的大小,将代理费用分成十个档次,最高不超过1.5%,最低为0.1%,促进社会中介机构充分竞争,形成了建立在有效竞争基础上的政府采购成本节约机制。

2002年1~10月份,全市政府采购业务代理手续费平均为0.9%,与国家规定1.5%标准相比,采购费用成本降低了40%。全年市本级仅此一项节约财政资金87万元。

### 三、实行质量检验“三关”制度,建立政府采购质量保证机制

为了保证政府采购项目的质量,防止出现只注重采购形式忽视采购效益的情况,市财政局在政府采购合同履行、验收管理过程中实行质量保证体系的“三关”制度:即事前项目论证关、事中项目评定关和事后项目验收关。每次政府采购开始前,对采购项目的需求进行详细的论证,然后编制采购文件,把住采购项目的论证关;在项目评审专家的选取上,将中介机构自行选取专家的办法改为在监管部门的监督下随机抽取、临时通知的办法,确保评标工作的公正性和公平性,把住采购项目的评定关;除了需要自行验收的项目外,所有政府采购项目的验收均要由项目验收小组进行验收,需要由监督、行业管理、质检部门参加的,必须邀请其参加,把住采购项目的验收关。

### 四、完善制度保障机制,将政府采购纳入法制化、规范化轨道

2001年至2002年,市财政局参照财政部制定的有关规