

探索建立财政管理的 新 机 制

四川省财政厅

近年来,为了切实缓解财政困难,我们围绕“生财有道,聚财有度,用财有节,管理有制”的总体目标,探索建立适应改革和发展需要的财政管理新机制的路子,取得了一些成效,地方政府财政实力增长,支出迅猛增长的势头得到了有效遏止,财政状况已有所好转。

探索建立稳定增长、均衡入库的 财政收入管理机制

——以生财为重点,把经济发展作为财政工作的重中之重。近年来,我们总是把支持经济发展摆在财政工作的首要位置,千方百计克服困难,挤出资金支持经济发展。如1994年在全省收支矛盾十分尖锐的情况下,全省安排的技改、支农等生产建设性支出仍达50亿元。同口径比较,比上年增长5.49%,占财政总支出的20.98%。并以此为引子,吸引了大量的银行贷款、国际金融组织资金和社会资金,投入到了经济建设的主战场。

——以效益为重点,把财政是否增收作为考核经济效益高低的重要标准。针对长期以来财政经济工作中存在的“只看产值大小,不问投入多少”的问题,我们提出了“经济发展看效益,效益大小看税利,税利多少看上交”的新的以效益为中心的财政工作指导思想,无论抓收入还

是控支出,都把效益考核放在首位,促进经济建设走内涵发展的道路。无论是对企业财务工作的管理和考核,还是对扶持项目的审查、论证和确认,财政部门都把经济效益指标体系放在第一位;在经济效益指标体系中又把上交财政税利放在第一位。

——以促进县级经济发展为重点,在改革中着力解决县级财政困难。分税制实施后,我省已按照中央推出的分税制框架落实到县,省里没有集中。历年农业税提价增收部分也都留在了县级。同时,根据分类指导原则,对宝成铁路和成渝铁路沿线经济状况较好的县、盆中丘陵大县、盆周山区贫困县和民族地区县分别采取了不同的扶持政策。

为了支持两条铁路沿线各县的经济发展,省财政在调整沿线各县县级资金留解比例、增加可供调度的资金量的同时,对沿线各地申报的符合产业政策,投资少、见效快、效益好的项目都尽力给予了支持,使沿线各县经济发展保持良好的势头,财政收入稳定增长,1994年与1991年比较,平均每年以24.8%的速度递增。

盆中丘陵大县既是人口大县,农业大县,也是财政穷县。如何在促进经济发展的基础上,缓解这些县的财政困难,是长期困扰我省经济发展的重要问题之一,也是我省财政工作的焦点

和难点。从1986年开始,省委、省政府就作出了对这些县进行特殊扶持的决策。最为重要的措施就是集中一部分财政信用资金并以此为导向吸引各家银行贷款、国际金融组织资金和社会资金支持这些县发展高产、优质、高效农业,稳定基础财源,同时,促进其调整经济结构,开发拳头产业和拳头产品,形成骨干财源和后续财源。这项工作开展九年来,仅省级财政就已经累计投入了近10亿元资金,加上信贷资金和各地配套资金,投资总额已在30亿元以上,使受扶县的经济的发展特别是工业化进程大大加快,财政收入年平均增长速度也达17%以上。

对盆周山区县和民族地区经济的扶持,则以“两项资金”为龙头,集中各项扶贫专项资金,着眼于增加造血功能,以达既富民又富县之目的。如在中央支持下建立的三州开发基金,必须保证把70%以上用于生产性开发。通过有偿与无偿相结合的方式,集中资金重点支持建设了一大批利用当地资源优势,能够带动经济发展和群众脱贫致富的温饱工程,使这些县的财政自给率比扶持前提高5.3个百分点。

——以加强管理为重点,促进国有企业在改革中转换机制。按照“抓住大的、放活小的”的原则,我们支持22户试点企业(1995年扩大到80户)进行了建立现代企业制度试点,并且以加强财务管理为中心内容,推行先进的成本控制经验,促进企业节能降耗,提高效益。此外,财政部门还主动承包亏损企业,实行扭亏责任目标考核制度。

——以严格征管为重点,积极配合国税、地税和有关部门及时、足额组织收入入库。为了克服“上半年放一马,下半年抓一把”的倾向,逐步实现收入管理法制化和入库均衡化,我们采取“分类排队,各个突破”的办法,逐一抓好增值税、消费税、营业税、所得税等重点税种的征收入库,并注意在工作中克服“重地税、轻国税”的思想。

在抓财政收入工作中,一些地县财政部门还采取了一些行之有效的措施。如核定收入目标任务数,政府与征收部门签定收入任务责任

书,依目标任务的完成情况给予奖惩;严格执行《企业所得税条例》,在处理国家和企业利益分配关系时,坚持国家利益高于一切的原则,不搞行业照顾,不走减税让利的老路;推行企业上缴入库收入与其主管部门经费挂钩的办法;取消各类收入性过渡帐户,减少收入的入库环节等。一些地方财政与银行联合行文,规定应上缴国库的各种收入,包括工商税收、农业四税、排污费、资源费收入和各项纳入预算管理的行政性收费,以及执法部门收取的罚没收入,审计、财税大检查部门清理查出的违反财经纪律处罚收入等,按预算管理级次直接缴入各级国库。任何单位未经批准,不得设立过渡性帐户,不得拖欠、截留、提成、坐支、挪用和私分应上交财政的收入,对违反规定者,一律按违反财经纪律论处。地县这些改革措施的推行,有效地促进了财政收入的及时均衡入库。

探索建立结构合理、效益较高、监督有力的 财政支出管理机制

——立足省情保重点。近年来,我们始终按照一保工资和稳定,努力消化各种工资性欠帐,二保支农和教育,确有财力再安排必要的经济建设投资,有效控制非生产性开支的原则确定支出预算盘子。在操作中,一些地方还制定了行之有效的具体措施。如南充市财政局推行了预算资金“三个帐户”管理的办法。即,把财政预算内资金划分为工资户、专款户、一般户三个帐户分别进行核算,工资户只能拨付行政事业单位工作人员的工资,专款户只能拨付上级或本级机动财力安排的专项拨款,一般户拨付业务费等预算安排的一般开支。三个帐户资金原则上不得相互挪用。这种办法较好地保证了重点支出需要,为各级财政量钱办事,实现收支平衡创造了较为有利的条件。

——控制人员堵源头。一是转换职能、精简机构、分流人员。机构改革以后,省里已确定,省级机关从1995年7月起一律不再调进人员,冻结各类编制;二是为了防止基层人员盲目向上级单位和大城市流动,一些地方实行了跨供养

级次财入行政事业单位人员必须带出支出基数办法,对急需从外部调入专业技术人员的,必须执行出一进一、先出后进的政策,调入当年只安排人头经费;三是缺编单位增人在同级行政事业单位中调剂,否则,财政有权拒拨经费。这些措施有利于遏制人员迅猛增长的势头。

——深化改革挖潜力。一是在安排年初预算时,要求各级做到量入为出,不摆缺口,并鼓励在执行中压缩支出预算,对压缩量达到1%—3%的地(县)省政府给予适当奖励。二是为了最大限度地打破财政支出能上不能下,能增不能减的被动局面,很多地方还推行了“零基预算”,年初根据财政供给人员和工作量,按统一供给标准核定经费,预算一次到位,执行中原则上不再追加,年终“以奖代拨”。三是对事业单位推行“全额向差额过渡,差额向自收自支过渡,自收自支单位向企业化管理过渡”的改革,对行政单位实行“预算外收入抵顶预算拨款”的办法。一些地方还将单位的行政事业性收费和其他预算外收入等全部纳入财政预算管理,统筹安排,重点用于保证工资发放和事业发展。此外,在落实财政部关于行政经费指标考核、下管一级办法方面,也采取了一些行之有效的措施,取得了明显成效。南充市财政局对所需大宗办公用品推行了招标采购改革,有效地节约了购买成本。

——加强督查和约束。近年来,省财政主动与审计机关和财税物价大检查机关配合,每年都有计划地对财政收支活动进行专项审计、延伸审计,抽查、互查和全面检查。对审计查出的问题及时纠正,同时进行相关制度建设,使全省财政预算约束软化的状况有所改善。

探索建立各级财政自求平衡的 自我约束机制

近年来,我省有一些地方出现了在财力总量快速增长的同时,赤字额也不断扩大的现象。除了受经济发展水平制约外,主要是存在“不搞赤字吃亏”的错误思想,人为扩大帐面赤字,以争取上级补助或在调整体制时多得照顾。为了

消除这些不良影响,省财政主要做了两个方面的工作:

一是省级带头实现收支基本平衡。从1990年起,省级财政连续4年收支平衡,今年年初,省委、省政府又把实现省级收支平衡确定为对省财政厅进行目标考核的重要内容,明确提出当年省本级除人头经费外,各项专款只能保1994年基数,停止一年增加;个别情况特殊、数额较大的一次性专项开支,由省政府常务会议讨论后报省委常委会确定;执行中需对预算进行较大调整的,报省委常委会讨论确定后报请人大批准;省级各部门整理的会议纪要或为省领导起草的讲话稿,均不得夹叙要求财政减收和增支的内容,并不得据此要求省财政增加支出。

二是建立各级财政自求平衡的约束机制。(1)明确提出,衡量财政困难程度的主要依据是当地供给人均财力与供给人均最低必要财力的差额,而不是赤字数额大小,并以此确定省对下的转移支付。(2)奖励平衡,惩罚赤字,以奖代补,以罚促平。根据财力差额状况省里将地、县分为倒差、平衡、顺差三类,并分别制定了奖罚原则。(3)将财政工作纳入政府政绩考核,作为目标管理评奖、考核提干的重要内容。(4)进行财政收支平衡的专项审计,对弄虚作假、骗取奖励或逃避惩罚的予以重罚并通报。

(责任编辑 石化龙)

