

● 周顺明 著

公共财政改革与实践

• 下 册 •

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

● 周顺明 著

公共财政改革与实践

• 下 册 •

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

公共财政改革与实践(上、下册)/周顺明著.
武汉:湖北人民出版社,2007.7

ISBN 978 - 7 - 216 - 05171 - 2

I. 公…

II. 周…

III. 公共财政学—中国—文集

IV. F812 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 084682 号

公共财政改革与实践(上、下册)

周顺明 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:湖北新华印务有限公司

印张:29.5

开本:850 毫米 × 1168 毫米 1/32

插页:12

版次:2007 年 7 月第 1 版

印次:2007 年 7 月第 1 次印刷

字数:711 千字

印数:1 - 1 500

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05171 - 2

定价:60.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>



周顺明,经济学硕士,社会科学研究员,高级经济师、高级会计师,1951年2月生于湖北当阳,在家乡读完小学和中学后参军,在部队从事文书工作。转业到当阳财政局工作后考入湖北财经学院(现中南财经政法大学),在校期间任团委副书记兼学生会主席,毕业后留校担任团委副书记。1983年初调到湖北省财政厅工作,曾担任湖北省财政厅办公室副主任、主任,1994年起任湖北省财政厅副厅长,兼任过湖北省中青年财政理论研究会会长、湖北省社会保障财务研究会会长、中南财经大学兼职教授、《社会保障财务管理》杂志主编。撰写的主要著作和参与编著的著作有18部,在各级报刊发表专业论文90余篇。同时,还多次参加过国际、国内的财政、社保、卫生资产评估、绩效评价、资产管理等方面的研究活动,有4部著作和多篇论文被评为优秀作品。其中,《公共财政导论》一书被评为湖北省第五届(2003—2004年)社会科学优秀成果二等奖(鄂政发[2007]12号文件,2006年12月14日《湖北日报》第10版公布),《切实加强行政事业资产管理的思考》一文被评为湖北省政府系统优秀调研成果二等奖,2006年6月被中国言实出版社出版的《湖北省政府研究系统优秀调研文章选编》一书刊载。这些著作和论文,从理论与实践的结合上提出的公共财政改革、财务管理改革政策措施,不仅在理论界引起反响,而且对实际工作有很强的指导和推动作用。

前 言

理论源于实践,实践是检验理论的惟一标准。笔者参加工作39年来,一直比较重视对财经理论的学习并注意运用理论指导实际工作,也取得了一定的效果。特别是在我国近30年的改革开放过程中,注重在财政改革和财务管理改革等方面,创新理论、创新思维、创新制度、创新方法,提出了一些具有前瞻性、政策性、可操作性的建议和措施,付诸实施后,收到了较好的效果。例如:2002年构建县级公共财政的方案、2003年财政四项改革方案、2004年全省种粮农民粮食直补方案、农民各项补贴一卡通方案、2005年全省清理津补贴工作方案、全省粮食财务亏损挂账审计方案、县级公检法最低公用经费保障方案、2006年规范公务员津补贴方案、农村义务教育经费保障改革方案和湖北省农村义务教育财务核算管理软件系统、行政事业单位清产核资方案及“湖北省行政事业资产管理软件系统”等一系列重大改革政策,自己出思路,主持、带领、参与完成了上述改革任务,有的改革效果明显,走在全国前列。

为了将笔者的一些思想观点提供给广大读者,笔者于1997年,将1980年至1997年17年中公开发表的论文、学术报告等53篇代表作,汇编成《财税理论与探索》一书,于1998年2月由湖北人民出版社公开出版了。1998—2001年,笔者在财税改革、社会保障制度改革、国有资产管理、粮食财务管理、绩效评价、财产评估等领域,又作了一些探讨和研究。将公开发表的论文、学术报告、讲话等60篇文稿汇编成《财税理论与实践》一

书,作为《财税理论与探索》一书的第二本续集,于2002年3月由湖北人民出版社公开出版了。从2002年开始,笔者在财政四项改革、财务管理改革等方面,作了一些研究和探索,有的政策和措施付诸实施后,取得了一定的成效,走在全国前列。因此,笔者将公开发表的论文、学术报告、讲话等93篇文稿,汇编成《公共财政改革与实践》一书(上下册),作为《财税理论与探索》一书的第三本续集,2007年6月由湖北人民出版社出版。

笔者诚望该书的出版能对广大读者有一定的启迪和借鉴作用。由于财政改革不断向纵深发展,任何理论、政策、观点总是在实践中不断加以补充和完善的,敬请广大读者在实践中更深入的探索和研究公共财政改革、财务管理改革等方面的新理论、新政策,为完善我国的公共财政政策、财务管理制度等作出新的贡献!

作 者

2007年6月8日

目 录

2005 年

加强行风建设 树立财政新形象	(537)
坚持党的先进性,做一个人民的好公仆	(543)
坚定理想信念 保持共产党员的先进性	(548)
十年的历程 未来的展望	(564)
坚持政策 搞好省直津补贴资金来源的核查工作	(593)
坚持科学的发展观 促进政府采购工作健康发展	(600)
坚持党的先进性 与时俱进推进财政四项改革	(614)
坚持科学发展观、强化行政政法财务管理	(630)
用科学发展观指引财政商贸工作	(650)
加强资产管理 搞好绩效评价工作	(653)
加强行政事业资产管理 提高财政资金使用效益	(677)
全面审计,确定粮食财务挂账数额	(686)
关于“金财工程”建设的基本思路和总体要求	(697)
求真务实 锐意进取 扎实推进政府采购工作	(702)
加强规范管理 推进我省“金财工程”建设	(711)

2006 年

公共财政框架下强化行政事业资产监管的若干思考 ...	(718)
全面审计 为化解“普九”债务提供依据	(726)
切实加强关于思想政治工作和干部队伍建设问题	(733)
2006 年湖北行政政法财务管理工作思路及任务	(736)

坚持改革 探索行政政法财务管理的新路子	(747)
坚持创新思路 提高财政商贸财务管理水平	(764)
坚持财务管理改革 促进教科文事业的发展	(792)
为湖北打好基础 做好工作	(816)
深化政府采购制度改革 促进社会经济发展	(819)
充分发挥财政职能作用 支持提高自主创新能力	(828)
认真搞好清产核资 为国有资产保值增值创造条件	(832)
严格执行新机制改革政策 切实加强农村中小学	
财务管理	(837)
共商行业发展大计 共话行业发展未来	(852)
充分发挥公共财政职能 努力构建中职资助体系	(862)
试论公共财政与行政事业资产管理的统一性	(866)
行政事业单位国有资产管理工作的新思路	(873)
对种粮农民建立粮食基本收益保障机制的研究	(888)
坚持改革创新 促进文化事业和产业全面发展	(902)
坚持财政四项改革 推进省属高校部门预算改革和财务	
管理工作	(910)
后记	(929)

加强行风建设 树立财政新形象^{*}

2005年,湖北省财政系统将被省委、省政府纳入党风民主评议范围,这既是对全省财政系统多年来行风建设的一次全面的检验,也是进一步加强行风建设的难得的机遇。各级财政部门一定要正确认识行风评议工作,以这次评议为契机,变压力为动力,狠抓行风建设,努力塑造财政部门“廉洁、务实、规范、低调”的新形象。根据省委、省政府行风评议的要求,全省财政部门要重点抓好以下几项工作:

一、抓好班子建设

领导班子形象,从一定意义上讲决定并代表着部门形象、队伍形象。一个有凝聚力、号召力和战斗力的财政领导班子,是推动财政改革和发展最重要的组织保证。应该说,近年来各级财政部门领导班子建设取得了很大成绩,但与财政改革和发展新形势的要求相比,与各级党委、政府和广大财政干部的期望相比还有差距,需要进一步加强。一是要狠抓学习,不断提高领导班子的政治素质、理论和业务素养。理论和业务素养是领导干部素质的核心。各级财政部门的领导要充分认识到,理论学习和

^{*} 本文系2005年1月12日在“湖北省财政工作会议”上的讲话的部分内容,原载《财政与发展》2005年第1期。

业务学习是领导和带动财政干部完成各项任务的前提和基础,要自觉地把加强理论学习和业务学习当成一种职责、任务和动力,终身不懈追求。首先要深入学习邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观、“两个务必”的精髓,珍惜机会、讲求方法,把中心组学习与专题研讨、调查研究和解决实际问题结合起来,在联系实际上下功夫,在深入思考上下功夫,在追求实效上下功夫,不断增强学习的主动性、系统性、针对性和有效性。二是要强化制度建设,不断提高领导班子建设的规范性。特别是要坚持民主集中制,对领导班子成员分工、工作程序等也都要制定一套制度来保证和规范。三是要精诚团结,不断提高领导班子的凝聚力和向心力。主动加强沟通协调,相互配合,补台不拆台,既讲党性、讲大局、讲协作,也讲感情、讲友谊,让班子成员真正成为政治上志同道合的同志,思想上肝胆相照的知己,工作上密切配合的同事,生活上互相关心的挚友,使领导班子始终处在和谐、向上的状态。

二、抓好作风建设

作风决定形象。只有加强和改进机关作风,才能树立部门新形象。财政部门加强作风建设,就要按照“成为执行财经纪律的模范,规范管理的模范,精神文明建设的模范,勤奋工作、创造性工作的模范”的要求,切实强化“四个观念”:

一是要强化法制与科学观念。依法理财、科学理财既是财政工作落实依法治国方略和坚持科学民主决策的基本要求,也是建设公共财政的客观需要。依法理财,就是各级财政部门及财政干部,要在宪法、法律、行政法规赋予的职责范围内,通过法定方式和途径,严格依照法定程序,从事财政工作。将依法行政、依法理财,贯穿于整个财政工作的始终,形成依法行政、依法

理财的好习惯、好氛围,真正做到公正、公开、透明,将日常财政行为纳入制度化、规范化和法制化的轨道。这次讨论的《省财政厅关于进一步深化全省财政政务公开工作的实施方案》就是期望在政务公开方面给全省财政系统带个头,探索一条路子。科学理财,就是对重大财政政策、财政法制、法规的制定,实行专家咨询制度、社会听证和社会公示制度,不断提高财政决策的科学性、民主性和透明度。要按照转变政府职能的要求,进一步转变财政职能,切实解决财政缺位、越位和错位问题,充分借鉴部门预算、绩效预算、信息技术等已被实践证明是先进的管理理念、管理方法和管理手段,不断深化公共财政体制建设,努力提高财政财务管理质量和水平。

二是要强化大局与主动观念。财政是一个重大的经济问题,也是一个重大的政治问题。做好财政工作首先要讲大局、讲政治,保证政治方向。不仅要不折不扣地贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府以及地方党委、政府确定的重大决策措施,同时还要紧紧抓住发展这个执政兴国第一要务,凡有利于发展的事,就要主动想办法尽量把它办好。只要政治上需要,有利于发展,就不要简单地摇头,应该深入研究怎么能够帮助解决问题。财政部门不能简单地变成“摇头部门”。实践证明:主动用财往往比被动“买单”要好,不仅可以把事情办得更好,还可能少花钱,多办事、办好事,取得最佳的经济和社会效果。为了促进全省经济发展,湖北省财政厅在深入调查研究的基础上,主动提出并经省政府同意后,出台了一系列支持新型工业化和县域经济发展的政策措施,取得了明显的效果,受到了广泛的好评。

三是要强化群众与服务意识。财政部门是代表政府管钱的部门,更加贴近社会大众,更应该为大家服好务。努力做到“三优先一从严”,即部门预算时,对涉及群众利益的项目优先安排;国库集中支付时,对涉及群众利益的资金优先拨付;财政服

务时,对涉及群众利益的事项优先办理;财政管理时,对涉及群众利益的问题从严监督。对到财政部门来要钱、要政策的,不一定都做得得到,但搞好服务是做得到的。不管能不能解决问题,都要让人感到财政部门是诚心诚意地为他们服务。一要积极主动沟通、协调。对下级和部门的要求,要看是否符合政治和大局的需要,从财政职能上研究事情该不该办,从财政状况上确定能不能办。态度千万不能生硬,切忌“门难进,脸难看,话难听,事难办”。对不该办的事要主动沟通耐心解释,讲清楚为什么办不了。要让人家感到你是讲道理的。对该办的事,要学会主动沟通去办,不要什么事情都要人家找上门再办,更不能拖着不办。当然,还要看能不能尽量少花点儿钱就把事情办好。这里面有很多学问,要看对各种情况的把握程度,要看干部和领导的素质如何。比如在增量上不能给钱了,能不能在已给的存量里通过调整结构想想办法。总之,既要坚持原则,又要有良好的服务意识和工作态度,形成一种好的作风和氛围,让财政部门成为讲大局、讲道理、讲服务的部门。二是要加强调查研究。这既是做好财政工作的先决条件,也是群众观念的具体体现。财政部门在调查研究方面有许多好的传统,要继续保持这个好传统,进一步深入调查研究并着力解决当前财政工作中存在的一些突出矛盾和问题。现在社会上对财政工作要求很高,各种矛盾和问题都反映到财政上,财政面临很大压力,地方、部门、老百姓、企业都希望我们能够有些新的举措,但这些新的东西坐在办公室里想不出来,想出来了也未必符合实际。要加强调查研究,不仅要“身入”,更要“深入”,只有这样才能发现、了解实践中产生的各种新情况、新问题、新经验和新办法,并通过加工整理,去提高、去升华,最后形成指导行动的方针和政策。

四是要强化落实与效率观念。财政工作既关乎国民经济发展大局,又与百姓利益息息相关,来不得半点虚假和浮躁。要一

一丝不苟地把各项政策措施迅速快捷地落到实处。一是要提高认识重落实。把强化落实和提高效率作为衡量财政工作进展和实绩的最重要的标尺,作为财政部门工作作风最直接的表现和反应。二是要雷厉风行抓落实。不仅能办的事要主动和创造性地去办,看准了的事还要抓紧办,不要拖拖拉拉,坚决反对公文旅行、办事拖沓的衙门作风。三是要深入基层促落实。坚决反对用会议贯彻会议,用讲话落实讲话,用文件落实文件的做法。四是要建立机制保落实。要建立一套有效的督查和考核机制,保障党委、政府各项重大财政决策措施及时得到不折不扣的贯彻落实。五是以实际效果验落实。要用实际效果来评价和检验落实的程度,查找落实中存在的问题,提出更有效的落实措施。要算实账、办实事、求实效、重实绩。

三、抓好机关建设

机关建设是行风建设的基础。各级财政部门的领导要牢记取领导意味着服务、用规范代替感情;权力意味着责任、用制度约束权力;岗位意味着义务、用监督强化责任;致力于创新管理理念和工作方式,建设既有民主又有集中、既有自由又有纪律,既体现以人为本又体现组织原则,既体现规范透明又体现公平效率的财政管理文化。

四、抓好廉政建设

财政部门掌握一定的资金分配权,永远是别人攻关和关注的对象。财政部门加强廉政建设,重点是牢固树立法制观念,加强对相关法律法规和政策业务知识的教育学习,牢固树立遵纪守法的自律线;加快完善和深化财政四项改革的步伐,建立健全

相关的控制制度,牢固树立遵纪守法的约束线;加强对预算编制和执行的全过程监督,强化单位内部财务管理,加强对各种项目支出和专项资金使用的绩效评价和追踪问效工作,牢固树立守法遵纪的警戒线。同时,要通过合法合理的办法,逐步改善干部职工的工作和生活条件。

坚持党的先进性， 做一个人民的好公仆^{*}

一、坚持自觉学习理论

理论是实践的先导。马克思、恩格斯、列宁都强调理论对于实践的指导作用，强调一个民族要想登上科学的高峰是不能离开理论思维的，强调没有革命的理论就不会有革命的运动。我党优良的学风是在 80 多年正反两方面经验教训的基础上逐渐形成并发扬光大的。20 世纪 40 年代，在我党开展的延安整风运动中，毛泽东同志第一次提出学风的概念，把学风上升到党的作风、思想方法和世界观、对待马克思主义态度的高度，强调将马克思主义普遍真理与中国革命具体实践相结合。“文革”以来，针对我党在指导思想上的“左”的错误以及“两个凡是”的主张，邓小平同志多次提出学风问题，明确提出“按照实际情况决定工作方法，这是一切共产党员所必须牢牢记住的最基本的思想方法、工作方法。”党的十一届三中全会后，我党重新弘扬了党的优良学风，恢复并发展了实事求是的思想路线。以江泽民

^{*} 本文选自 2005 年 2 月 16 日在协管、分管处室正副处级干部会议上的讲话。

同志为核心的党的第三代领导集体同样十分重视学风问题,江泽民同志指出:“学风问题是关系党的兴衰和事业成败的一个重大政治问题。”并反复强调,创新是一个民族不竭的动力,要勇于进行理论创新。胡锦涛总书记指出,“党的事业的发展,党的自身建设的进步,党的干部队伍素质的提高,都是同全党重视学习、加强学习密不可分的。”我们要高度重视理论学习,深刻认识学习好、运用好科学理论对推进事业发展的重大意义,坚定不移地以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观、正确政绩观、全面群众观为行动指南,大力弘扬理论联系实际的马克思主义学风,努力做到学以致用、用以促学、学用相长。在坚持加强政治理论学习的同时,还要大力加强社会主义市场经济理论、公共财政理论和现代财税理论知识的学习,以科学的理论、正确的方法、求是的态度,总领各项财政工作,切实增强工作的科学性、预见性和实效性。

二、坚持党的最终目标

《中国共产党章程》指出:“党的最高理想和最终目标是实现共产主义。”作为共产党员,我们既要树立共产主义远大理想,坚定信念,以高尚的思想道德要求和鞭策自己,更要脚踏实地地为实现党在现阶段的基本纲领而不懈努力,扎实做好现阶段的每项工作。我们在坚持党的最终目标,保持前进方向的同时,还要正确认识我国将长期处于社会主义初级阶段的现实,我国的社会主义建设还必须从我国的国情出发,走中国特色的社会主义道路,为建设有中国特色社会主义,全面建设小康社会,实现社会主义现代化而奋斗。我们正在进行的改革开放和社会主义现代化建设是我国社会主义由初级阶段向更高阶段迈进,以至实现最高理想的必由之路。我们财政党员干部既要牢固树

立共产主义远大理想,更要脚踏实地推进财政改革,加强财政管理,改善财政服务,充分发挥财政手段在建设有中国特色社会主义事业中的应有的作用。

三、坚持正确的政治方向

作为共产党员,一定要坚持正确的政治方向,坚定不移坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持中国共产党的领导,坚持马克思列宁主义毛泽东思想,坚定不移地贯彻执行党的路线方针和政策,言行上与党保持一致。作为财政党员干部,一定要牢牢记住财政是国家重要的调控手段,既要学会算收支账、经济账,又要学会算政治账、社会账,自觉坚持正确的政治方向,做实践“三个代表”重要思想和科学发展观的楷模,保持共产党员的先进性,努力做到信念不动摇,方向不改变,先进性不丧失,为建立“稳固、平衡、强大的国家财政”作出财政党员干部应有的贡献!

四、坚持做人民的公仆意识

作为共产党员,应该自觉地把国家利益、民族利益、人民利益、集体利益摆在第一位,努力成为一个有高尚追求的人,成为人民群众爱戴的好干部。党员领导干部必须在思想上、行动上、作风上做到立党为公、执政为民,增强公仆意识,自觉处理好同人民群众的关系。作为一名党员领导干部,如果把权力当作为个人、家庭和小集团牟取私利的手段,就必然导致私欲膨胀,那是很危险的。一些领导干部堕落为腐败分子的沉痛教训,不可不吸取。党员领导干部一定要把人民群众的安危冷暖时刻放在心上,勤政为民,扎实工作,多为群众办好事、办实事、办得人心