



重庆市九龙坡区干部大培训第一期处干班

学员论文集

中共重庆市九龙坡区委党校
重庆市九龙坡区行政学校

二〇〇三年十一月

目 录

上海发展的几点作法	王爱民(1)
积极探索 勇于实践,认真扎实做好我区财政国库集中支付制度	
改革工作的思考	王 伟(6)
树立现代化的城市观,加强城市管理,提升城市形象	王贵强(12)
加快推进社会保障体系建设的对策研究	刘立新(17)
思想政治工作中逆反心理的预防	刘 宏(20)
优化医疗卫生资源配置,提高医疗卫生服务效率	卢亚军(23)
对实施城市化战略的几点思考	刘沙舟(27)
发展二、三产业,全面推进城镇化	叶忠华(30)
浅议舆论监督在反腐败中的功能和作用	江 丽(37)
加强教育管理,提高整体素质	李明莉(41)
建设学习型机关的思考与对策	陈 东(45)
九龙坡区处干班第四小组赴上海学习考察报告	陈 健(51)
加快特色工业园区建设,推动全区城市化发展	但丽虹(54)
浅论我区可持续发展与环境保护	周 韬(59)
学习上海浦东发展理论,推进九龙坡经济发	胡联强(69)
浅谈社会服务的发展方向	祝蔚芳(73)
上海考察与我区未来发展的思考	涂正益(76)
对我区“退二进三”战略之思考	黄亚兵(81)
第一组赴上海、苏州地区学习考察报告	黄贤中(85)
九龙坡区如何走新型工业化道路	崔 勇(89)
浅议防止机构编制膨胀的对策	曾 熔(97)
从浦东开发看全面实施城市化战略	曾明中(101)
整合旅游资源,建设都市后花园	章云川(105)
整合社区资源,共建文明社会	魏仕斌(108)

上海发展的几点作法

区政府办公室 王爱民

2003年11月1日至8日,九龙坡区大规模培训干部第一期处干班学员一行46人赴中共上海浦东新区委党校接受了为期8天的培训考察。上海市政协研究室主任李锐,浦东新区委党校常务副校长陆沪根、浦东新区综合经济研究所所长姚锡棠等5名专家、学者型领导分别就上海未来发展目标思路举措、人力资源开发、浦东开发开放情况等作了5场精彩的专题讲座,我们一行还参观了陆家嘴金融贸易区、上海孙桥现代农业园区、金桥工业园区、张江高科技园区、上海城市规划展览馆、科技馆、上海松江工业园区以及苏州工业园区等。在中国目前改革开放最前沿、在经济社会最具活力、最发达地区之一的所见所闻,使我们强烈地感受到了“发展”的伟力,使我们更深刻地认识到只有切实履行第一要务,咬住发展不放松,社会财富才能最大限度地释放,人民群众才能不断充分得到经济、政治、文化上的利益。短暂的几天学习考察,我们感到上海谋发展上的四点作法很有特色。

一、深怀忧患意识,发展危机感、紧迫感常存

上海是富有、发达的。2002年,6340平方公里的上海,实现GDP5409亿元,全口径财政收入2202.5亿元,地方财政收入720亿,全社会固定资产投资完成2158亿元,合同利用外资106亿美元,实际到位50亿美元,上海口岸进出口总额达1425亿美元,其中上海本市进出口727亿美元,出口321亿美元。城市和农村居民家庭人均可支配收入分别达到13250元和6212元。但是,上海人感到发展的差距很大,与所肩负的建成国际化大都市的国家发展战略目标有相当的距离。

上海也是清醒、忧患的。上海目前正处于人均GDP由5000美元向8000美元跨越的过渡时期,发展不上去,就可能长期处于被动状态。在目前强劲的发展态势面前,上海更多地是忧患和压力。距离一:经济总量上的差距。纵观世界,大凡国际化大都市所创造的国内生产总值都占到了所在国总量的10%以上,如纽约、伦敦年GDP均占美国、英国GDP的15%以上,东京、巴黎占10%以上。2002年的上海,只占到全国的5%;距离二:人才吸引能力上的差距。国际大都市,流动人口要占总人口的20%以上,上海目前指标达到了,但流动人口结构上差距大,主要以从事简单体力劳动的民工为主,真正高学历、高素质、高层次人才比例很低。

如外籍人士仅 6 万人左右,仅占 0.4%,与国际上 5% 的最低标准相差甚远,这说明上海创业环境、居住环境对人才的吸引力还不强。距离三:对外投资能力上的差距。2002 年上海境外投资不到 6 亿美元,上海人感到其经济辐射力弱,离金融中心距离大。距离四:城市文化、城市精神上的差距。国际大都市必须是个性鲜明的城市,有独特的文化现象,上海人感到时下的上海浓缩人文精神的特色城市“符号”还远未形成。此外,上海目前劳动力、土地等生产要素价格不断上升,商务成本日益增高,其负面效应逐渐显现;拉动力较大,盈利能力较强的汽车、通信、钢铁、化工等产业竞争日趋激烈,如果不能优化升级,就可能停滞不前,导致整个经济发展停滞不前。忧患增加责任,压力产生动力,中国经济领头羊之一的上海没有小富即安,更多的是危机感和紧迫感。

二、广泛集中民智,发展目标思路不断清晰完善

决策的失误是最大的失误。上海人深谙此理。发展关键阶段,出台重大行政举措、重大决策前,市政府都要采取多种方式,广泛征求市民意见,以此广纳群众智慧,增强城市凝聚力,提高决策的科学性、民主性。影响最深、意义最大的是在三次改革与发展的关键时刻,上海组织开展的三次全民大讨论活动。第一次是 1984 年,针对当时上海经济指标下滑,居民住房差,污染重、产业落后的困难发展局面,市委、市政府组织了以“上海改造”为主题的大讨论活动,下至普通市民,上至中央部门领导都踊跃参加“会诊”,形成《上海发展战略汇报提纲》,这一讨论成果对上海其后快速振兴发挥了巨大作用,直至今天仍有很强的指导意义。第二次是 1993 年前后,主要围绕小平南巡讲话,实现上海成为“一个龙头三个中心”的国家发展战略展开大讨论。第三次是 2003 年,大讨论背景是国务院批准了上海城市总体规划,承办世博会,上海发展正由 600 平方公里中心城区为重心转向以郊区为重心的新阶段等,主要围绕“全面建设小康社会,率先基本实现现代化”这一主题,怎样克服新困难,开拓新思路,谋求新发展,这一讨论尚在进行之中。

在对发展的内外环境、条件的充分把握和博采良策的基础上,上海确定未来发展总目标:建成“四个中心”,即:建成为国际经济、金融、贸易、航运中心大都市;分“四步走”:2005 年打下坚实基础;2007 年人均 GDP 达到 7500 美元;2010 年成功举办世界贸易博览会,形成“四个中心”初步框架;2015 年基本建成“四个中心”。实施“四大战略”:科教兴市战略,城乡一体化战略,引进来与走出去战略,可持续发展战略。实现“四化”:国际化、市场化、信息化、法制化。提高“四个竞争力”:提高企业核心竞争力、国有经济主导竞争力、区域经济整体竞争力、城市综合竞争力。建成“四个体系”:基本建成与国际大都市相适应的产业体系;基本建成与现代化相适应的基础设施体系;基本建成促进以人为本的社会事业发展体系;基本建成与知识经济相适应的城市创新体系。高举团结旗帜,“四套班子”形成合力;“四个一处”:事往一处做,心往一处想,劲往一处使,话往一处说。“四个两手抓”:

一手抓长远,一手抓当前;一手抓物质文明,一手抓精神文明;一手抓改革,一手抓稳定;一手抓争取中央各部门支持,一手抓依靠全国各地支持。发展的重点任务:一是建设深水港,以港兴市;二是完善市内交通;三是办好世博会;四是开发黄浦江两岸;五是加快旧城改造;六是开发崇明岛;七是建设优美生态环境;八是加快上海农村发展,实现农村城市化,城乡一体化,农民市民化、农业现代化。在经济发展中主要是“发展支柱产业,巩固基础产业,培育新兴产业,改造传统产业,淘汰落后产业”。在文化发展上主要通过科技兴市战略,促进人的全面发展,培育“在服务全国中兼纳百川,在艰苦奋斗中追求卓越”的城市精神。

三、坚持改革开放,发展要素聚集效应日益增强

深化改革,消除羁绊,增强动力。浦东开发以来,新区政府敢闯敢试,尤其注重项目投资审批制度方面的改革,相继推出了项目投资一站式服务,实行联合会审、联合办公制度等一系列新举措。2001年开始,浦东新区作为上海市行政审批制度改革的综合试点区,不间断地实施了两轮行政审批制度改革。重点在三个方面作了探索:一是合理界定政府的管理职能,提高政府运作的透明度。二是创新管理制度,改进管理方式,推进审批提速。(1)在市场准入环节,实行告知承诺制度,运用契约形式来处理法律上的强制性规定,用双方合意来处理传统上行政机关的单方面权力行为,将事实上行政机关只能在事前进行形式审查的审批,转为申请人承诺、自律和行政机关的事后监督。(2)外商投资企业设立试行直接登记方式,归并审批环节,由工商部门一口受理相关资料,并与外资审批部门按各自职责实行并联审批,限时办结。(3)按照“精简环节,并联审批,限时完成,一门协调”的思路对基建审批程序进行整合,确定牵头部门,变串联审批为并联审批,推行审批岗位的AB角制度和“审批专用章”制度等。(4)实行联合年检制度。(5)加快“电子商务”建设。三是改革政府运行机制,强化事后监管。政府从行政配置公共资源中退位,还职能于市场机制,从具体的社会、经济事务中退位,还职能于行业协会和中介组织。政府管理重心下移,通过充分的放权、授权,全面实现“园区内的事在园区内办结”的目标,发挥各开发区“亲市场化”的效能。目前,浦东新区正按照率先建立符合国际惯例的管理体制和运行机制的要求,在制度创新的三个层面上进行探索:一是积极应对加入世贸组织后的新形势,努力成为国际通行规则的“转换器”。二是加快推进企业改革和所有制结构调整,努力成为各类市场主体共同发展、公平竞争的“竞技场”。三是适应快速城市化的要求,努力成为现代化城市管理体制创新的“试验器”。

更新观念,创新方式,大力招商。在招商方向上,认为高档服务业最赚钱,一、二、三产业的效益比是1:100:10000。因而特别注重现代服务业的招商,将最好的资源配置给最优的产业,并取得明显效果。现在,陆家嘴金融贸易区地价为每亩7000万元左右,每栋高楼年平均创收入8亿,年税收8000万左右,效益最好的一

栋大楼年收入高达 40 亿,贡献税收 3 亿!在招商方法上,一是培养 2—3 名深切了解地区特长,扎根于本地区,能吸引、营造生产要素的人才。这样的人才为上海公益事业创造了一种全新的融资模式:基础设施等重大公益事业,投资商中标后由其全额垫资承建,政府认可的管理公司受政府委托对工程建设进行全程监督,政府承诺在若干年来每年支付投资商工程造价的 10%,保证开发商有利可图,并每年以每亩 1000 元的标准向农民支付租金。这样,政府建设资金的压力就可大为缓解。二是注重利用周边优势来招商。长三角周边城市主要善于利用上海这一平台来招商引资,安排专人收集周边地区特别是上海的经济信息,了解外商与上海接洽的经济情报,迅速采取有针对性的“拉拢”行动,这样又节省,效率又高。三是实行小分队招商。上海青浦、松江两区每年都要派出 60—70 批 2—3 人的招商小分队前往外地招商,成为上海外向性经济发展最好的地区之一。四是实行激励机制。上海松江区有 17 名同志专职从事招商引资工作,这 17 名同志有的是机关干部,有的是临时工,敬业精神都很强,待遇也一致,每月均只有 800 元的生活费,主要靠引进项目征用土地价格的 3% 作为生活来源,收入直接与工作成绩挂钩,他们每人年收入都在 20 万元以上,相当可观。

深化改革,扩大开放,为上海经济注入了强大活力,国内外的资金纷至沓来,成为各类生产要素的聚宝盆。

四、培育人才高地,发展环境不断优化提升

树立人力资源是第一资源的新理念。在认识层面上,上海清醒的认识到:农业社会的主要资源是土地,工业社会的主要资源是资本,知识社会主要靠人才;知识经济时代,劳动力受教育的平均时间每增加一年,GDP 可增长 9%;在自然资源、资本资源、人力资源中,前二者均处于被动、等待的位置,都需要由人的力量来认识、发掘和运用,只有在人力资源的作用下,才能被赋予活力,被开发利用,在经济活动过程中才能发挥其作用。因此,上海牢固树立人力资源是第一资源思想,不遗余力地培育人才高地。

加强人才队伍建设。“窥一斑可知全豹”,我们从浦东新区在人才管理特别是党政人才管理、使用、教育等方面所采取的措施对其人才建设可览一大概。在干部管理上,浦东新区由微观管理向宏观管理转变,由管人头向管职数、管条件、管程序转变,做到管少、管精、管活、管好。实行首任职级试用制,试用期一年,试用期满后考核不合格的退回原单位;近年来,有 5 名公开招考的处级领导干部因考核不合格,退回人才市场自谋职业;在人才选拔使用上,浦东新区以海纳百川的胸襟,广揽天下贤才。实施千人回归工程,通过政府搭台、企业唱戏的方式,进行了三次大规模海外招聘,取得良好效果;采取“公开、平等、竞争、择优”的方式,广泛吸纳国内中青年人才,近年来,企业、政府共引进 1568 名国内高素质人才;实行党务、行政干部互换交流,把年轻干部送到最艰苦、最复杂的岗位锻炼,如从事信访

工作、任项目经理等。高度重视人才教育培训,浦东新区已组织 45 期 738 名党政干部出国接受短期培训,组织 97 名干部出国接受了中长期培训;出国培训不讲人情、不凭关系、不靠资历,通过严格的考试择优选拔;以党校、行政学院为主阵地分期分批对干部进行集中培训。这些措施,促进了人才队伍整体素质的不断提升。

改善经济社会发展环境。一流的环境才能留住一流的人才。上海特别重视工作环境、居住环境、生活环境等各类环境建设,努力使上海成为人才特别是中青年人才热切向往的地方。在政务环境建设上,上海正致力于建设“服务政府、责任政府、法治政府”。在居住环境建设上,上海现每年拿出 700 亿元搞环境,让天更蓝、地更绿、水更清、空气更新,要让市民走出家门 500 米就可看到花园;上海城市规划上,1/3 为城区,1/3 为农村,1/3 为森林,未来绿化面积将达到 2000 平方公里;松江区未来城市发展规划,森林覆盖率达 46%,区政府附近规划建设广场,其中 9 万平方米全为绿地,手笔之大、环境之美令人惊叹!在生活环境建设上,上海努力使社区环境“治安秩序良好,保障体系完善,服务功能完备,文化氛围浓厚,管理规范高效”;强化社会治安综合治理,组建社区义务保安队、日防队、夜防队,每个社区配备一名民警,警务到社区,提高群众的安全感;强化流动人口管理,严格实行登记制,提高治安防控能力;强化疏导调处,建立居民纠纷调处网络,提高居民法制意识;努力形成全覆盖的社区终身教育网络体系和文化活动体系,提高居民素质,唤醒居民兴趣,激发居民主人翁意识,增强社区的凝聚力,使居民放心、宽心、舒心。在工作环境建设上,营造尊重知识、尊重人才、尊重创业的氛围,对人才实行住房租金补贴、创业专项资金补助等优惠政策,按劳动多少、贡献大小进行分配,拉大收入档次。浦东新区不仅以优厚的待遇吸引留住人才,对作出重大贡献人才的引进、介绍人也予以奖励。

积极探索 勇于实践

认真扎实做好我区财政国库集中支付制度改革工作的思考

区人大办 王 伟

改革开放二十多年来,我国的经济体制改革取得了巨大成效,在这项改革中,财政体制改革始终是贯穿于其中的一条主线,从“放权让利”到“分灶吃饭”,从“利改税”到“费改税”,财政体制改革走过了一段漫长的历程。1994年开始实施的“分税制”财政体制取得了显著效果,初步理顺了财政分配中的一些基本关系,建立和完善了一些重要的管理制度,为我国财政收入的稳定增长奠定了体制基础,在调动各级地方政府的积极性、加快经济建设与发展起到了积极的促进作用。但是,在以往的改革主要集中在收入领域,随着社会主义市场经济的不断发展与逐步完善,我国财政改革的重点已转向支出领域,以逐步建立起适应社会主义市场经济体制的公共财政管理体制。在支出领域的改革中,实施国库集中支付制度深受人们关注,为了提高我区财政的宏观调控能力,促进区域经济的持续快速发展,我区今年在10个部门进行国库集中支付制度的改革试点的基础上,拟定在明年元月1日起全面推行。但是这项改革目前在全国尚处于试点阶段,笔者结合我区财政管理工作现状,分析了当前在我区实行财政国库集中支付制度改革的必要性和可行性,现就这方面的问题作一个浅析。

一、国库集中支付制度的概念及主要内容

国库集中支付制度,又称国家单一账户管理制度。是指按照财政国库管理制度的基本发展要求,建立国库单一账户体系,所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理,收入直接缴入国库或财政专户,支出通过国库单一账户体系支付到商品和劳务供应者或用款单位。主要包括以下几方面的内容:

(一)建立国库单一账户体系。凡区级各类财政性资金(包括预算内、预算外)都纳入国库单一账户体系管理。收入直接缴入国库或财政专户,支出通过国库单一账户体系采取直接支付和授权支付两种形式,由财政直接支付或授权预算单位支付到商品和劳务供应者或用款单位的银行账户。

国库单一账户体系是由财政开设的,以国库单一账户为主的,全面反映财政资金收付各类账户的总和。各类账户按政府预算收支科目和会计制度规定设立相应会计账簿,进行总分类和明细分类核算。其具体构成和功能是:

1、国库单一账户,即国库存款账户。由区财政在人民银行重庆营业管理部授权银行开设,用于核算和反映区级财政预算管理资金的收支活动,并与相关账户清算资金。

2、预算外资金财政专户。由区财政在银行集中开设,用于核算和反映区级财政预算外资金的收支活动,并与相关账户清算资金。

3、零余额账户(账户余额为零)。由区财政在代理银行集中开设,该账户下设两个分户。一是财政零余额账户,用于核算和反映实行财政直接支付方式的财政性资金活动。二是为预算单位设置的零余额账户,用于核算和反映在财政授权用款额度内实行授权支付方式的财政性资金活动。并与相关账户清算资金。

4、资金结算账户。用于核算和反映预算单位往来款项的收付、未纳入部门预算资金管理资金的收支活动。

(二)规范收入及收入缴纳程序。收入缴纳分为直接缴纳和汇总缴纳。各项财政收入,除按法律、法规、规章规定可实行汇缴的采用汇总缴入方式外,其余的均采用直接缴入方式,再由财政部门区别收入性质,划入国库单一账户或预算外资金财政专户。

(三)规范支出拨付程序。预算单位的支出划分为工资支出、购买支出、零星支出、转移支出四类,分别实行财政直接支付和授权支付。

1、直接支付。各单位的统发工资支出和集中采购购买支出,以及区财政对区级行政事业单位、区级企业和街镇的转移支出,实行财政直接支付方式。按照部门预算、资金使用计划和支付申请或者执行进度通过国库单一账户体系直接支(拨)付到收款人或用款单位的银行账户。

2、授权支付。区级预算单位的零星支出和分散采购部分的购买支出,实行财政授权支付方式。经区财政授权,预算单位在批准的用款额度内自行开据支付令,报区国库支付中心确认后,通过单位的零余额账户将资金拨付到收款人账户或提取现金。

二、我区实行国库集中支付制度改革的必要性、可行性及目的

(一)必要性与可能性

近年来,我区财政收入取得了较快的发展。从1998年的1.9亿元增长到2002年的4.18亿元。但是总体财力薄弱,财政的供需矛盾仍然突出,而建设与发展需要财政投入的资金量大,以及人们的思想意识不能跟上财政改革的要求。因此在我区试行财政国库集中支付制度改革是必要的。其主要反映在以下几个方面:

1、总体财力薄弱,财政供需矛盾突出。以 2002 年为例,我区财政收入为 4.18 亿元,国内生产总值为 135.4 亿元,财政收入仅占 GDP 的 3.1%。而财政支出为 6.1 亿元,其中:基本建设支出为 11857 万元;行政事业单位退休费及行政管理、公检法司支出为 12838 万元;区级财政供养人员为 7746 人,人均支出仅为 16574 元,剔除公务经费,人均支出更少。可见,我区财政仍属于“吃饭财政”状况。

2、区级预算单位财务统一纳入会计核算中心集中进行会计核算和财务管理。取消原各单位设立的会计核算,而只设出纳或报帐员,实行“集中统管、统一开户、分户核算”的管理。

3、在财政管理体制上存在漏洞。有的部门为了寻求资金来源,采取截留、挪用资金,从而导致违规违纪以及腐败现象的滋生;预算外资金仍归各单位所有,管理也比较混乱,造成机关单位、事业单位贫富差距悬殊。为规范资金管理,我区也采取了一系列措施,如实行“收支两条线”,“罚缴分离”等,严防座收座支,虽然有一定成效,但由于没有消除根本原因,“治标不治本”,不能堵住腐败的源头。

4、中间环节较多,部分财政资金在部门和单位滞留,降低了财政资金的使用效率。如区级财政对某些基层单位的拨付,需先拨入主管部门,再由主管部门层层下拨,使财政资金容易滞留在中间环节上。

5、财政收支信息反馈迟缓,难以及时为预算编制、执行分析和宏观经济调控提供准确依据。

6、财政资金的使用主要采取事后监督方式,不利于及时有效的监控。截留、挤占、挪用等违规情况时有发生,甚至出现腐败现象。

7、有的单位的财政部门预算意识淡薄,不能适应财政改革发展的需要。

综合上述情况,我认为,我区实行国库集中支付制度改革,不仅是必要的,也是可行的,其可行性主要表现为:

1、我区已于 2001 年、2002 年相继成立了会计结算中心、会计核算中心,制定了一系列规范性行政法规,为国库直接支付改革打下了良好的基础。我区在去年取消了单位会计,各单位只设出纳报帐员,由核算中心代理进行帐务处理。实现了由结算中心向核算中心的过渡。同时,还出台了一系列有关行政法规文件,规范帐务处理程序,为推行国库集中支付制度改革做好了前期基础性工作。

2、在前两年进行部门预算试点的基础上,去年我区已在全区 61 个区级预算单位全面推行了部门预算。部门预算是市场经济体制对财政管理模式的基本要求,是对传统预算编制方法从观念到内容的根本变革,它是公共财政体制的重要组成部分。部门预算分为收入预算、基本支出预算、项目备选预算和政府采购预算四部分,要求编制预算时要具体落实到类、款、项、目、节,只有完善细致的部门预算,才能变财政的事后监督为事前、事中监督,才能把对支出预算总额的控制变为对每笔支出的控制,强化预算的严肃性。如果没有部门预算,则国库集中支付

制度的实施将成为“空中楼阁”，也是儿戏。我区部门预算的全面推广，无疑为国库集中支付制度的改革提供了前提条件。

(二)目的意义

1、实行国库集中支付制度，有利于财政国库资金的统一调度，降低财政资金运行成本，提高财政资金使用效益。

实行国库集中支付制度可以有效解决过去财政资金多环节拨付和多户头存放问题。使过去的财政由多头拨款变为单向拨款；由一次性较大量拨款变为多次小额拨款，由单位分散存放变为单一账户集中存放，由层层下拨支出变为国库直接支付。这将有利于加强财政对资金统一调度和管理，增强财政宏观调控能力，有效降低资金划拨支付成本，提高财政资金使用效益。

2、实行国库集中支付，有助于强化财政预算执行，有效地防止单位挤占、挪用和截留座支财政资金。

实行国库集中支付制度后，把预算执行的事后监督变为事前和事中监督，把对支出预算总额的控制变为对每笔支出的控制，使各项支出能严格按预算执行，从而减少预算执行的随意性，强化预算的严肃性。有效防止单位挤占、挪用和截留座支财政资金的可能性。

3、实行国库集中支付制度，有利于健全财政监督机制，从源头上有效预防和遏制腐败。

实行国库集中支付制度，财政部门内部实行预算的编制、执行、监督相对分开，可以有效地实现相互约束、相互制约的目的。财政预算部门、支出单位、财政国库支付部门三者形成相互制约、相互监督的有机体，有利于加强对财政支出全过程的监督和管理，杜绝不合理支出，提高财政资金使用效益。同时，还能有效地防止利用财政资金谋取私利等腐败现象的发生。

三、我区财政国库集中支付制度改革的主要问题

我区实行国库集中支付制度改革的前提条件已经具备，然而这项改革毕竟是一项涉及面广、内容复杂的系统工程，在实际运行过程中不可避免地将遇到一些困难与问题，阻碍改革的进行，其主要有以下几方面：

(一)认识上存在误区。国库集中支付制度改革涉及到改变传统观念，摆脱旧的管理方式的束缚，而大多数部门负责人对这项制度并没有清楚的认识和全面的了解，思想仍停留在过去的模式上，认为这是财政在集中财力、加强政府调控能力的一种方式与手段，改革后部门的经济审批权限将受到极大限制，自身的资金调控将缺乏灵活性，不利于部门资金周转，因此改革的积极性不高甚至存在一定的抵触情绪。

(二)在预算编制和资金管理上有的部门较差。其主要表现为：一是个别部门由于历史原因造成会计账簿不簿。有的局级部门以前存在着几本各自独立的会

计账簿,私设小金库,会计帐目记录不明,甚至连会计原始凭证也丢失,该保管的资料也不齐备等现象,其账簿在短期内难以理清、理顺。二是有的部门预算编制时比较粗枝大意,没有切实细化到各类、款、项、目、节等内容。单位对部门预算的重要性认识不够,财务人员为省事,没有完全按要求编制预算,使资金划拨难以严格执行,对部门预算资金的事前、事中监督也难以实现。三是没有制定有效的内部管理和财务管理制度,财务管理中存在职责不清、责任不明的现象。

(三)财务人员整体素质偏低。有的财务人员不具备会计证和会计电算化证,多数人员欠缺计算机网络知识,不能胜任国库集中统管后实行各单位财务计算机联网,通过网络远程操作的需要。

(四)硬件条件参差不齐。大部分单位的财务微机能适应国库集中支付改革的要求,但也有部门的硬件设施条件较差,不能适应实行国库集中支付制度改革的发展要求。

四、在实施国库集中支付改革中应注意事项及建议

(一)加强宣传,提高认识,促进国库集中支付制度改革的实施。国库集中支付制度改革是一项财政管理改革,我区在全市几个区(市、县)属改革试点之一,从而有的部门和单位领导认识不到位。因此,有必要通过多种形式、多种途径进行宣传。使大家明确改革的内容、目的和意义,提高对进行国库集中支付制度改革是为了满足社会主义市场经济发展需要的认识;是今后我国财政体制改革的方向,是大势所趋;实行国库集中支付不仅增强了政府财政部门的宏观调控能力,同时也增加了政府资金调度的透明度,在财政部门内部形成相互制约的机制,不仅对政府有利,也对各部门有利。

(二)实行统一的财务软件,加强指导。一是财政部门应充分发挥其职能作用,加强对政府各部门的财务督导,促使其建立起有效的内部控制、管理制度,明确岗位职责。二是对未按要求建立财务管理制度的单位,财政部门要与有关监察部门一道对负责人和直接责任人进行处理;对由于历史原因造成的会计账簿不清、账实不符的现象,应督促部门尽量清理,按《会计法》的要求重新建账;对因原始凭证丢失,确实无法核实的账项,可以暂时采用“一刀切”的方法,即只将其在结算中心、核算中心中的规范化帐务纳入国库单一账户体系管理。三是财政国库管理制度改革是对财政资金的账户设置、收支缴拨方式的根本性变革,是一项十分复杂的系统工程,需要信息技术手段和完善的管理软件作支撑。区财政部门应统一购置国家财政部的专用软件,确保改革有成熟的软件支撑。

(三)制定定额备用金制度和按月申报用款项目制度。

实行国库集中支付后,预算的编制和执行实行规范化、制度化管理,对个别单位发生的难以预见的同时又是必需的资金调度,可以通过制定定额备用金制度来解决。即由财政部门根据各单位以往的不可预计资金额度将所有区级部门划分

为几个档次,按不同档次分别核定各单位的备用金额度,集中纳入隶属于财政专户的子账户中,以满足单位正常的资金需求。在上年编制部门预算的基础上,实行按月申报用款项目和额度制度,以降低部门资金使用的不可预见性。

(四)加强对部门财务人员的业务培训。在业务培训中不仅要会对会计基本知识、技能进行培训,而且要对他们进行计算机知识以及从事改革后的会计工作所需的知识技能进行培训,提高财务人员的整体素质。对一些资金确有困难的单位,财政部门应考虑解决其计算机的配置问题。

(五)注重进一步完善部门预算和政府采购工作。部门预算、国库集中支付和政府采购构成了今后公共财政体制的基本框架,三者是相互依存、相互促进的,唯有在充分细化与完善部门预算、政府采购走向规范化、透明化的条件下,国库集中支付才能取得预期的效果。因此,在实施国库集中支付过程中,要继续深化部门预算和政府采购制度的改革,按照内容完整、项目明确、定额科学、科目准确、程序规范的要求,提高预算编制的严谨性、科学性,全面、细致地编制部门预算,确保政府采购的合理性、规范性,为顺利实施国库单一账户管理制度创造条件。

(六)成立专门机构,制定配套的规章、制度和管理办法。建议应成立隶属于区财政局的专门机构,负责实施区级行政事业单位预算内外资金的统一结算、核算和办理国库集中支付要求的审核、支付、会计核算、监督管理和系统维护等业务;政府要及时出台相关的规章制度、管理办法,以规范各部门、各单位的行为,完善财政收支对账体系,保障各项业务的顺利开展。

(七)加强联系协调,强化监督管理。建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度,还将涉及到建立健全银行清算系统,要加强财政部门、银行与实施单位之间的联系,各方要密切协作;监察、审计部门应对相关部门依法进行监督和审计,制定监督管理意见,促进各部门依法履行职责。

(八)积极发展区域经济,增加财政收入,以满足公共财政管理和建设发展的需要。财政国库集中支付制度改革取得预期成效,关键还是要大力发展经济,增加财政收入,只有经济发展了,区域财力雄厚了,才有充足的资金满足部门运转与发展的需要,才能提高资金使用效益,从源头上防范腐败,才能充分体现实行国库集中支付改革的优越性。

总的说来,构建适应社会主义市场经济体制需要的公共财政管理体制是一项任重而道远的长期工作,我区的改革既要适应社会主义市场经济发展的需要,又要充分考虑到自身的实际情况,既有改革的必要性,又有现实的可行性。但这毕竟是一项复杂而且庞大的系统改革,还需要我们在实践中不断总结经验,克服困难,使我区的财政管理向着规范化、公开化、透明化的方向迈进,推动我区经济的持续、快速、健康发展。

树立现代化的城市观

加强城市管理 提升城市形象

杨家坪街道办事处 王贵强

实施城镇化战略,是中央确定的一项重大战略决策,是全面建设小康社会、率先基本实现现代化的重大举措。在实施城镇化战略中,随着社会和经济的发展,现行的城市管理手段必须与之相匹配。这种管理手段就是实施现代化的城市管理。现代化的城市管理是一种建立在现代物质文明基础之上的,为城市活动和发展提供科学的、民主的、法制的保障和有效的控制,运用现代管理手段,以实现最大综合效益的政府行为。从认识上说,作为城市的软件——现代化的管理,应对硬件——物质文明发展方向起着预示和指导作用。要加强城市管理,提升城市形象,就必须树立现代化的城市管理观,只有树立现代化的城市管理观,才能加强城市的管理,才能提升城市形象,促进城市的现代化进程。怎样才能树立现代化的城市管理观呢,笔者认为至少要做到六个坚持:

一、坚持“以人为本,以环境为中心”的指导思想

城市的主体是人。以人为本,既是管理的出发点,又是落脚点。马克思曾指出:城市的发展促进了生产力的发展,而其中最主要的是改变人们的生活方式和思维方式,反过来,人们的思维方式和生活方式的改变,又对城市提出了更高的要求。因此,城市管理要忠实代表最广大人民群众的根本利益,必须以人为本,以环境为中心,顺应人们的这种要求。具体来说:一是遵循“人性化”原则。所谓“人性化”就是要充分尊重人的存在和价值,不断满足人们日益增长的物质、文化需要,包括现实的需要和可持续发展的需要。现实的需要已由过去的“水电路房”四大瓶颈转变为绿化、环卫等方面滞后。可持续发展的需要则应大力加强环境建设,确保资源的可持续开发,以对历史负责、对人民负责、对子孙后代负责。二是追求“人格化”品质。所谓“人格化”,就是把城市这些静止、机械、毫无生气的符号赋予具有吸引力的人文色彩和特色风范,从而产生独到的人格魅力。比如,要把九龙坡建设成为繁荣、开放、文明、秀美的区域性中心城区,就是一个人格化的目标。三是发挥人的创造性。人是环境建设的主体,必须发挥广大人民群众的主观性和

创造精神,使每一个人都成为环境建设中的活力“因子”,成为我们美好家园的风景线。

二、坚持依法治市、以德治市的基本方略

城市管理坚持依法治市的基本方略就是要按照宪法和有关法律、法规确定的基本原则,做到法律面前人人平等,有法可依、有法必依,执法必严、违法必究,认真抓好城管综合执法,把城市管理纳入法制化的轨道,不断提高依法行政的水平。具体来说,一是要彻底解决城管综合执法的合法地位问题。目前城管综合执法尚处于探索阶段,有关法律问题是这样明确的:国务院法制办根据《行政处罚法》的有关规定对试点城市(北京,深圳正在进行综合执法的试点)的执法范围进行批复,在此基础上由各地人民政府根据批复精神制定地方性规章,从而明确了城管综合执法机关的执法主体资格和合法的执法依据,执法程序等。上述解决办法就试点阶段的城市而言是合法可行的,但当城管综合执法工作全面铺开时,就需要国家制定新法或修订有关旧法来界定其法律地位,以增强权威性,减少法律之间和部门之间的矛盾。另外,目前城管执法机关虽在机构设置上是国家行政机关,但其人员仍是事业编制,参照公务员管理,因此在执法主体上是否合法有待斟酌和完备。二是要坚持“严管重罚”的原则。治乱必用重典,在城管工作中,存在着“十几顶大盖帽管不住一顶大草帽”的现象,一个重要的原因就是处罚太轻。在香港,随地乱吐痰者将受到 5000—6000 港币的处罚。城管执法具有广泛性、琐碎性、复杂性、持久性。因其广泛,丝毫不可松懈;因其琐碎,不能因事小而睁一只眼闭一只眼,见怪不怪,屡见不鲜;因其复杂,必须以事实为依据,法律为准绳,依法办事;因其持久,不能毕其功于一役,此一时彼一时,忽紧忽松,忽轻忽重,必须持之以恒、一以贯之。通过严管重罚,才能构建整洁、有序的市容环境。三是不断强化执法手段,加大执法力度。城管执法的执法范围限于无须限制人身自由的违法违章行为的处理,所以在执法手段上会软弱无力。再加之城管执法会使少数人“砸掉饭碗,断了财路,不再方便”,必然会在局部范围、特定时间产生尖锐的对立,如果没有强有力的手段跟进,就会造成流血事件。因此,公安的执法应与城管执法紧密结合,协同配合,互相监督,以优化执法环境,减少矛盾和冲突,提高执法工作的效能。

城市管理工作坚持以德治国的基本方略就是要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,急群众之所急,想群众之所想,从群众中来,到群众中去,以人为本,以环境为中心,以优良的作风感染群众,以优秀的品德鼓舞群众,以优质的服务方便群众。具体来说,一是要树立“群众父母观”。要教育城管工作者,人民群众是我们的衣食父母,我们生于斯,长于斯,是人民群众赋予了我们这一部门权力、岗位职责,我们必须运用这一权力,担负这一职责,不折不扣地为广大人民群众服务。我们之所以实行城市管理,就是要为人民群众的工作、生活、学习营造良好的

外部环境。我们必须在城管工作的实践中,认真贯彻落实“三个代表”重要思想,始终把人民群众的利益摆在第一位。二是树立“群众英雄”观。只有人民群众才是历史的创造者和推动者,只有人民群众才是真正的英雄。城管的对象是人民群众,依靠力量更是人民群众,它一刻都离不开人民群众的支持和参与,否则它就会孤军奋战,一事无成。因此,要最大限度地发动广大人民群众参与到城管事业中来,让他们理解城管,关心城管,配合城管。要充分尊重广大人民群众的主观性和创造性,积极听取群众的建议和呼声,吸收采纳一些行之有效的方法,使城管执法真正落到实处,真正抓出成效。要打一场城管的人民战争,让广大人民群众参与其中来,让违章违规者无藏身之地,让脏乱差无纳垢之所,真正使我们的城市美起来、亮起来,净起来。三是要用处理人民内部矛盾的方法处理城市管理执法中的问题。所有城市管理执法范围内的事务都是人民内部矛盾,不是敌我矛盾,不能用对待敌人的严厉措施来对待违章的市民,在执法过程中必须掌握火候,把握分寸,不能制造、激化矛盾。必须做到“三个结合”,即教育与惩戒相结合,疏与堵相结合、严格执法与热情服务相结合。要教育在先,惩戒在后,为教育而惩戒,寓教育于惩戒;要在坚决刹住一些违章现象的同时,引导违章户归店经营、规范作业;要在严格执法的过程中,了解群众疾苦,倾听群众呼声,把执法过程作为为人民群众排忧解难、解决实际问题的过程。四是把提高素质作为始终不渝的工作来抓。要通过市民学校、开展法律知识教育和社会宣传等多种方式,让群众增强公德意识,养成良好的行为习惯,知晓城管方面的法律法规,真正记忆在脑海里,融化在血液中,落实在行动上。要通过开展“城管工作宣传日”等活动,让广大市民都来理解支持城管工作,提高法律素质。更要通过培训、考试、案例剖析、法庭旁听等形式让广大城管工作者,不断完善和提高自身素质,更加全面准确地运用好有关的法律法规,提高为人民群众服务的水平。依法治市、以德治市的统一点在于依法治市的“法”贯穿了社会主义道德的精髓和基本内核。以德治市中的“德”必须符合社会主义法制的要求。就城市管理而言,坚持依法治国、以德治国的统一就是要把两者同时运用,不可偏废,把它作为一个整体,融汇贯通,通过严格的管理和执法换来城市良好的精神风貌;通过良好风貌的展示,不断提高依法治市水平。

三、坚持“丰富文化内涵、提升城市品位”的工作方针

城市就象一本书、有的粗俗浅薄,有的博大精深,有的是阳春白雪,有的则是下里巴人……之所以给人的感受不同,就在于文化内涵的多寡、城市品位的高下。城市管理工作要代表先进文化的前进方向,必须不断丰富文化内涵,提升城市品位。就重庆而言,一是要激扬时代精神,汇聚历史精华,提升城市个性品位。发挥重庆作为山水城市 and 历史文化名城的特点和优势,“两位一体”规划,充分展示其迷人的山水风光景致和巴渝文化色彩,使其独特个性焕发出无穷魅力,从而在世界城市之林独树一帜,让人留连忘返、过目不忘。二是提升城市经济品位,构筑区

域性的工业、科教、文化、商贸、信息中心,明确经济发展的侧重点和主攻方向,有所为而有所不为,实施高科技带动和优秀文化,实现人与自然的和谐共存、经济与环境的良性互动。三是提升城市建设品位。做到给排水、供电、通讯、道路交通、自身建筑等多系统并举,实现层次递进、功能升级、协调发展,从而不断改善人的生存状态,构建一幅多维立体、色彩斑斓的动人场景。四是提升城市管理品位。增强公德意识和法制观念,理顺城管执法、行政管理等体制,引导市政、环卫、园林走社会化、市场化的路子,形成工作协调、运转自如、精简高效的工作格局。五是提升经济经营品位。整合城市资源、发挥综合效益,逐步把城市纳入自我约束、自我发展、自我循环的良性运行轨道,把城市做特、做强。

四、坚持以块为主,条块结合的管理体制

近几年来,虽然城市管理基本形成了“二级政府、三级管理,四级网络”的格局模式,但一会儿对“条条”倾斜多一些,一会儿对“块块”倾斜多一些,经过多次反复徘徊,一直没有找到一个最佳结合点,条块矛盾依然十分突出,出现都管又都不管的状况形成管理“真空”。从目前的实践看,要合理配置、利用有限的城市资源,最大限度地发挥市政设施功能,要明晰市、区、街、居委各级在城市管理中的职能作用,同时配套赋予他们各级相应的权利,实现责权利统一,必须以块为主、重心下移,充分发挥区、街道在城市管理中的主体作用,逐步过渡到社区管理和物业管理的市场化轨道上来,实现有偿服务,由区街依法进行监督。市一级管理部门则进一步实现调控和较大设施的配套改善,适应社会化大生产的发展趋势。

五、坚持长效管理,改变粗放型和突击型管理方式

城市管理工作由过去那种通过被动迎检,搞突击转向经常性、规范化的管理,由过去那种粗线条、低层次、低水平徘徊的局面向注重塑造精品,从细微着手的高级阶段转变。一是要运用综合手段来管理。在运用行政手段的同时,要同时运用经济、法律等手段,在城管部门采取强力措施同时,要协调公安、民政、工商等部门采取配套措施跟进,真正实现标本兼治。比如:游摊问题,在驱赶、取缔的同时,要加快相关室内市场的建设,并配套出台相应的招商政策、降低门槛,引导马路市场归市经营,马路游摊归店经营(杨家坪地区没有一个规范的夜市),从根本上解决这一严重影响市容的顽症。再比如:对于违章建筑,除了要坚决予以制止、拆除外,还应统一规划、合理布局,解决一些历史形成的小区配套设施建设问题,方便群众生活;同时,对于生活特别困难的违法违章户应纳入当地的最低生活保障,对于真正无房的违法违章要切实想办法解决他们的住房问题;另外,违法违章建筑拆除后应迅速还绿、还路,让违法违章建筑再无生存空间,取而代之的是优美的环境,让老百姓享受到真正的实惠,真正把好事办好,办实。二是要逐步延伸推进。城市管理要上新台阶,上新水平,必须由主级干道向背街小巷延伸,由公共地域向居民小区和单位庭院延伸,由城区向城郊结合部延伸,由重点时段管理向全天候