

探索与实践

全国部分省市政法财务工作座谈会经验材料选编

财政部文教行政财务司 编



四川科学技术出版社

主 编：李明安

副主编：陈守益 曾云鹏 单晨光

编 委：（按姓氏笔划）

由明春 刘尧功 陈 平

李迅华 张光明 李昱成

孟 冬 杨吕贵 鹿 俊

总结经验 深化改革

做好政法财务工作

(代序)

当前,我国正处在由计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。这个转变在社会主义发展史上具有划时代的意义。今后各项改革都应紧紧围绕新体制的建立和健全来开展,政法财务改革也不例外。

自政法部门恢复重建以来,特别是党的十一届三中全会以后,各级财政部门努力增加财政投入,并积极探索加强财务管理和提高资金使用效益的途径,支持和促进了政法部门依法行使职权、切实维护社会稳定、保障改革开放和经济建设的顺利进行,成效是显著的。

但是,与社会主义市场经济体制的客观要求相比,当前政法财务工作尚存在一些亟待解决的问题。社会主义市场经济体

制必须要有健全的法律制度和完善的配套政策。因此,必须进一步结合政法工作的实际深化政法财务改革,努力提高资金使用效益,支持政法业务工作的开展。

首先,要认清市场机制在政法财务管理活动中的作用。市场经济遵循价值规律的要求,作为生产者和经营者追求的是既定条件下的利润,而作为消费者,追求的是既定投入条件下的经济效益。按照马克思主义经济学的基本原理,政法支出属于维持“国家机器”存在并实现国家职能的消费性开支,也要体现市场经济的客观要求,要面向市场、遵循价值规律,正确处理社会效益与经济效益的关系。

其次,要提高认识,增加投入。政法机关是人民民主专政的重要工具,担负着维护国家主权和法律尊严,保卫国家政治、经济和文化建设,打击各种违法犯罪活动,保护国家和人民的利益不受侵犯的神圣使命,对保障改革开放和社会主义建设事业起着重要作用。而且,随着社会主义市场经济体制的建立、改革的深化和经济利益格局的变化,一些矛盾也日益突出,各类刑事案件、民事纠纷增多,案情复杂,作案手段隐蔽,侦破、取证的难度加大,政法部门的办案任务加重。江泽民总书记曾指示:“专政机关、政法部门必要的经费一定要由财政保证。”1993年12月召开的全国财政工作会议和八届全国人大二次会议也提出要保持政法部门经费的必要增长。各级财政部门要适应新形势,提高认识,更新观念,增强服务意识,不要把政法部门等同于一般的行政部门,要把支持政法部门建设上升到政权的巩固、社会的稳定和经济建设的成败这一高度来认识,要采取切实可行的措施,增加对政法部门的经费投入。按照分税制的财政管理体制,政法部门的经费,要坚持“分级负担”、划

分事权和事权与财权相统一的原则,由同级财政部门根据实际需要和财力可能,积极安排,妥善解决。

再次,加强财务管理,提高资金使用效益。要严格执行《预算法》,强化预算管理。要调整支出结构,严格执行政法业务费和基本建设投资的开支范围,属于基建方面的投资应由计划部门安排;要严格控制预算内外开支的界限,预算外开支不得挤占预算内经费,要清理各种挤占项目,真正把有限的资金用在刀刃上。要制定规划,分清主次,突出重点。政法部门工作点多面广,资金需求量大,在当前供需矛盾十分突出的情况下,要实事求是地处理好需要与可能之间的矛盾,既要考虑工作需要,又要考虑财力可能,在经费安排上,要分清主次,集中资金,有先有后。要按照先维持、后发展的顺序安排经费,不要热衷于铺摊子,造成新的浪费。要积极支持有条件的地方对公检法的基础设施实行一体化建设。要重视、加强国有资产和财产物资管理,克服重钱轻物的思想,保证国有资产和财产物资完好无损,提高设备的利用率。对政法部门的罚没收入和行政性收费,要按照中共中央办公厅、国务院办公厅的有关规定,严格实行“收支两条线”管理。

几年来,各级财政和政法部门在加强政法财务管理工作,努力提高资金的使用效益方面做了不少工作,积累了比较丰富的经验。有的结合当地实际情况,制定、完善财务规章制度;有的深入实际、调查研究,摸索出了修建公安“三所”(看守所、治安拘留所、收容审查所)、法院“两庭”(审判法庭和基层人民法院)及共建司法鉴定中心的新路子;有的在财政困难的情况下,制定规划,保证重点,使有限的资金做到充分、有效、合理地利用;有的积极贯彻专项资金跟踪反馈制度,提高资金的使用效益,等等。

为了总结、交流近几年政法财务工作的经验,研究、探讨、安排新形势下政法财务工作的任务。1993年10月中旬,我部文教行政财务司在四川省乐山市召开了全国部分省、市政法财务工作座谈会。大家普遍认为,这次会议提出的新形势下政法财务工作的目标和任务,对今后做好政法财务工作具有重要的指导意义。应有关方面的要求,文教行政财务司把会议的有关文件和经验材料选编成《探索与实践》一书。书中介绍的一些经验材料对当前政法财务工作中的一些重要问题进行了比较深入的探讨,提出了不少好的观点或意见。对进一步做好政法财务工作有一定的参考价值。

由于各地的情况不一,改革的措施和办法也不尽相同,但只要有利于促进社会主义市场经济体制的建立,有利于加强财务管理工作,有利于资金的合理有效使用,有利于支持政法业务工作的开展,都是应当鼓励和提倡的。我衷心希望政法财务工作者勇于改革,大胆实践,使政法财务工作更上一层楼。

刘积斌

1994年5月于北京

目 录

代序.....	(1)
全国部分省市政法财务工作座谈会综述.....	(1)
适应新形势深化改革进一步做好政法财务工作	
..... 财政部文教行政财务司 陈守益	(10)
适应改革开放和经济发展需要积极支持政法工作	
..... 四川省财政厅文教行政财务处	(26)
适应形势发展要求加快政法设施建设	
..... 湖北省财政厅文教行政财务处	(34)
做好政法财务工作为社会主义法制建设服务	
..... 江苏省财政厅行政事业财务处	(43)
提高认识强化管理加快政法机关基础设施建设	
..... 湖南省财政厅行政事业财务处	(54)
关于我省政法财务工作回顾和今后工作的设想	
..... 山西省财政厅行政事业财务处	(61)
加强政法财务管理工作促进政法事业发展	
..... 厦门市财政局行政事业财务处	(72)

建立司法鉴定中心有利于提高公检法经费使用效益

..... 云南省财政厅行政事业财务处 (80)

加强支出管理提高资金使用效益促进公检法事业健康发展

..... 吉林省财政厅文教行政财务处 (86)

增加对公检法事业投入多方位确保社会安定

..... 上海市财政局行政事业财务处 (95)

统一认识强化管理保障办案

..... 浙江省财政厅行政事业财务处 (103)

法制建设为己任携手并肩建“两庭”

..... 四川省财政厅文教行政财务处 (109)

分级负担修建公安派出所效果好

..... 云南省财政厅行政事业财务处 (121)

提高认识克服困难积极支持政法基础设施建设

..... 贵州省财政厅文教行政财务处 (127)

加强政法财务管理保障政法建设必需

..... 武汉市财政局文教行政财务处 (133)

保证办案经费促进政法建设

..... 江西省财政厅文教行政财务处 (144)

充分发挥投资效益切实抓好看守所收审所的修建工作

...河南省财政厅文教行政处河南省公安厅装备后勤处 (150)

我们是如何实行协议建所的

..... 四川省财政厅文教行政财务处 (158)

努力把公安“三所”建设提高到一个新水平

..... 辽宁省财政厅文教行政财务处 (165)

逐步增加专项经费投入加速公安技术装备建设

.....	沈阳市财政局文教行政财务处	(171)
控制与支持并举效益与建设并重		
.....	宁波市财政局行政事业财务处	(178)
公安业务费由省级统管利弊		
.....	广西壮族自治区财政厅行政事业财务处	(186)
附件 财政部《关于印发〈中央财政补助地方公检法司部门专项经费管理办法〉的通知》..... (192)		
财政部《关于公检法机关共建一套司法鉴定机构的建议函》..... (196)		

全国部分省、市政法财务工作座谈会综述

财政部文教行政财务司于1993年10月16日至19日在四川省乐山市召开了全国部分省、市政法财务工作座谈会。参加会议的有19个省、直辖市和计划单列市财政厅(局)文教行政财务处的领导和具体分管政法财务工作的同志;有中央公检法司主管部门计划财务处的领导和《中国财经报》社的记者,共46人。会议的主要议题是:总结、交流近几年政法财务工作的经验,研究、探讨政法财务工作如何适应社会主义市场经济体制的需要,以及如何支持政法业务建设,安排今后几年政法财务工作任务。

会上,传达了中央政治局常委会对社会治安综合治理工作的重要指示;陈守益同志代表文教行政财务司作了《适应新形势

势,深化改革,进一步做好政法财务工作》的报告和会议小结;7个省、市财政厅(局)的代表介绍了经验和体会;组织参观了四川省部分公检法基础设施;重点讨论了公检法部门的经费特别是办案经费如何保证、罚没收入管理、政法部门共同性基础设施一体化建设和中央、省级财政部门补助公检法司部门专项经费的使用、管理办法等问题。经过与会同志的共同努力,座谈会达到了预期目的。现将主要情况综述如下:

一、总结了经验,找出了不足

政法部门恢复重建以来,各级财政在财力十分困难的情况下,对政法业务工作的开展给予了较大支持。据统计,1992年全国公检法支出×××亿元,比“六五”末期1985年的××亿元,增加了××亿元,增长了280.4%,年均递增21%。1991、1992两年间,各级财政用于政法方面的经费达×××亿元,比“七五”时期头两年的×××亿元,增加了×××亿元,增长了127.6%。各级财政对政法部门的投入,保证了政法业务工作开展的基本需要,壮大了政法队伍,改善了办公、办案条件,加强了基础设施和装备建设,促进了政法业务工作的开展。与此同时,各级财政部门加强了政法财务管理工作,主要表现在:

1、合理安排经费预算。我部在安排中央级政法部门经费预算时,不仅保证了正常经费开支,还安排了一些专项经费,基本上保证了政法工作的正常需要。同时,每年还给地方公检法部门安排一些专项经费,1991年为×亿元,1992年为×亿元,1993年截止到9月份已安排×亿元,主要用于装备配备、公安“三所”修缮、禁毒、

“打拐”、法院“两庭”配套设施及贫困县办案经费补助等，支持了地方政法业务工作的开展。为了妥善地安排公检法经费和便于加强管理，1988年和1990年我部先后两次调整了公检法支出科目，一是将公检法支出科目从“行政管理费类”中分离出来，设立公检法支出“类”级科目；二是对公检法司各部门的经费支出实行单列。

地方各级财政部门在经费安排上也积极采取措施，支持政法部门的业务建设。例如：湖南省对公检法经费的安排采取预算安排增加一点、支出结构调整一点（即压行政经费保政法经费、节约机关经费保专项经费）、机动财力挤一点、预算外资金弥补一点的做法，努力保证政法部门的办案经费和装备建设，同时，对整个政法部门基础设施建设实行“先重点后一般”、“先雪中送炭，后锦上添花”的原则；甘肃省在财力十分紧张的情况下，1989～1993年共安排专项经费××××万元，重点解决政法部门办案经费等方面的困难；江苏省财政厅多次发出通知，要求各地认真贯彻落实中央关于保证政法部门办案经费的指示，并安排专款用于增加省级政法部门业务费和补助部分市、县办案经费；湖北省对政法部门的基础设施建设采取“制定标准、统一规划、分步实施”的办法，取得了很大成效。各地还成立了政法设施建设领导小组，财政部门领导出任成员，与主管部门一起出点子、想办法，积极筹措资金，为基层解决实际困难；四川省乐山市财政局向全市财政部门发出了《关于认真解决公检法部门办案经费的通知》，要求千方百计地保证政法机关查处大、要案和处理突发事件的经费。

2、加强财务管理和财务规章制度建设。近几年，中央和地方各级财政部门会同主管部门制定或修订了不少规章制度，对公检法业务费的开支范围、罚没收入和收费的管理、办案经费的保证以及

公检法装备配备、基础设施建设等方面都制定了相应的财务规章制度。同时,各级财政部门积极采取措施,深化改革,加强财务管理工作,并协同公检法主管部门,深入实际,调查研究,相互支持,相互配合,加强监督检查,努力提高资金的使用效益。例如:四川省财政厅于1992年7月在行财处设立了政法科,充实了财务力量,提高了财务管理水平,特别是通过深入调查,反复论证,总结出协议建看守所和“两庭”的办法,收到了工期短、投资少、见效快的效果;山西省把改进预算管理作为克服困难、解决矛盾的一项重要工作,结合公检法各部门业务工作的特点和新形势对公检法部门提出的客观要求,分别实行了全额、差额和自收自支的预算管理形式;吉林、浙江、山西等省对专项资金实行跟踪反馈制度,事前派人对项目进行深入调查和论证,经费下达后及时掌握投入资金是否按要求使用,并要求在规定的时间内书面报告项目完成情况和资金使用效果,做到事中控制和事后反馈,提高了资金的使用效益;浙江省对经费开支实行集体领导和“一支笔”审批制度,对购置公检法装备等数额较大的经费开支,由党委集体研究决定,逐级审批,严格把关;云南省建立了公检法司法鉴定中心,统一管理,共同使用,力求避免公检法各家重复建设、自成体系的问题,不仅有利于公检法业务工作的开展,也有利于加强管理,节约资金。

会议在肯定政法财务工作取得成绩的同时,也指出了存在的困难和问题,主要是:

- 1、资金供需矛盾突出。主要表现在办案经费紧张,交通、通讯等装备和技侦手段比较落后,数量不足,监所关押条件和基层政法机关的办公、生活条件差等方面。其中最突出的是办案经费保障不了,有些该办的案子办不了,有的地方还存在着干警个人垫支办案

费长期报销不了和乱摊派、乱罚款的现象,影响了法律的严肃性,有损于政府的威信。对此,各地反映较大,贫困地区尤为强烈。

2、政法部门的财务管理亟待加强。目前公检法部门不同程度地存在着重投入轻管理、重资金轻效益、重钱轻物的现象,存在着财务机构不健全、财务规章制度不完善、财务人员素质不高、管理水平较低的问题。特别是重投入轻管理、收入管理不善、财产物资管理不严的问题,在个别部门、单位还比较严重。这些问题不解决,财政资金就难以发挥更大的效益。

3、罚没收入管理不够规范。对罚没收入的管理,尽管中央、国务院和财政部都有明确的规定,但有的地方和部门由于受自身经济利益驱动,没有认真贯彻执行。有的截留、坐支、挪用和私分应缴罚没收入;有的或明或暗地采取办案经费补助与罚没收入挂钩的做法,个别地方的财政和公检法部门甚至还给有关单位下达罚没收入指标,实行包干分成。另外,财政系统内部对罚没收入管理不顺,有的由预算处管,有的由综合计划处管,还有的由农财处管,这也是对罚没收入管理监督不力的一个原因。

二、坚定了信心,增强了紧迫感

通过座谈、讨论和现场参观,大家受到了启发,开拓了思路,一是增强了适应新形势的紧迫感和责任感。大家一致认为,在当前改革开放和建立社会主义市场经济体制的形势下,健全社会主义法制,强化政法机关的职能作用显得更为迫切和重要,政法部门的任务更加繁重,政法财务工作的任务也十分艰巨。虽然这几年国家财政在十分困难的情况下对政法部门给予了较大支持,但与客观实

实际需要相比,还有较大差距。因此,必须正视客观现实,增强紧迫感和责任感,积极支持政法部门依法行使职权,切实维护社会稳定,保证改革开放和经济建设的顺利进行;二是坚定了做好政法财务工作的信心和决心。当前中央对政法工作非常重视,中央领导在讲话中多次强调,政法工作只能加强,不能削弱。大家普遍认为,尽管目前政法财务工作任务艰巨,困难很大,但只要有各级党政领导和有关部门的重视和支持,只要把公检法部门的任务当成自己的任务去完成,困难再大也应想方设法去克服。大家表示要认真贯彻中共中央中发(1992)7号文件精神,抓住当前的有利时机,学习先进经验,找出差距,扎扎实实地做好政法财务工作。

三、明确了今后政法财务工作的任务

1、提高认识,增加投入。

政法机关是人民民主专政的重要工具,担负着维护国家主权和法律尊严,维护社会公共秩序,保卫国家政治、经济和文化建设,打击各种违法犯罪活动,保护国家和人民的利益不受侵犯的神圣使命,对保障改革开放和社会主义建设事业起着重要作用。政法工作的好坏直接关系到国家的稳定、社会安定和经济发展。为了认真贯彻中共中央关于“两手抓”的方针和江泽民总书记关于“专政机关、政法部门必要的经费一定要由财政保证”的指示精神,会议要求各级财政部门进一步适应新形势,提高认识,更新观念,增强服务意识,把支持政法部门建设上升到政权的巩固、社会的稳定和经济建设的成败这一高度来认识,在安排经费时要充分认识到政法部门的特殊性,不能把它们等同于一般的行政部门,要采取切实可

行的措施,增加对政法部门的经费投入。

第一、要千方百计地保证政法部门的办案经费。办案经费紧张,是公检法部门特别是基层公检法部门存在的突出问题,也是社会呼声很高、反映比较强烈的问题。办案经费是政法部门最基本的经费需要,如果办案经费保证不了,政法部门职能作用的发挥将受到影响。各级财政部门在年初安排预算时,除人员经费要予以保证外,对办案经费要切实安排到位,不留缺口,专款专用。年度执行中遇有特殊需要,由同级财政部门核拨。

第二、要支持政法部门的基础设施建设。对政法部门的通讯、交通、器械等装备以及一些必要的办公设施所需经费,也要实行倾斜政策。首先,各级财政、公检法部门应积极向党、政领导反映公检法部门存在的问题和困难,争取各级党、政领导和有关部门的重视和支持;其次,要坚持“分级负担”、事权与财权相统一的原则。公检法部门的基础设施建设所需经费,由同级财政部门根据需求和可能,积极安排,妥善解决。同时,也要调动各部门的积极性,采取“几个一点”的办法筹集资金。

第三、中央财政和省级财政每年要设立一定数量的专款,重点用于补助基层公检法基础设施建设和国家开展重、特大专项斗争的需要,以及对贫困区、县的办案补助。

2、加强财务管理,提高资金使用效益。

一是调整支出结构,净化支出内容。要严格执行基本建设投资 and 公检法业务费的开支范围,属于基建方面的投资应由计划部门安排;要严格掌握预算内外开支的界限,预算外开支不得挤占预算经费。要认真清理各种挤占项目,把资金真正用在刀刃上;二是制定规划,分清主次,突出重点。公检法部门由于恢复重建晚,基础

比较差,加上其工作点多面宽,涉及范围广,资金需求量大。在当前供需矛盾十分突出的情况下,要实事求是地处理好需要与可能之间的矛盾,既要考虑工作需要,又要考虑财力可能。在经费安排上要分清主次,集中资金,有先有后。要改变过去那种平均分配、“撒胡椒面”、花钱不少、效果不好的做法。要按照先维持、后发展的顺序安排经费,不要热衷于铺摊子,造成新的浪费。要因地制宜地支持公检法部门共同性的基础设施实行一体化建设;三是重视、加强国有资产和财产物资管理。要督促政法部门在清产核资的基础上,认真执行国家对国有资产管理的有关制度和规定,克服重钱轻物的思想,保证国有资产和财产物资完好无缺,提高设备的利用率;四是加强对罚没收入及其他收入的管理。要严格执行中共中央、国务院及财政部的有关规定,对行政性收费、罚没收入,必须严格实行“收支两条线”,全部上缴财政,绝不允许将收费、罚没收入与本部门的经费划拨和职工的奖金、福利挂钩,严禁搞任何形式的截留、坐支、分成、挪用和收支挂钩。各级财政和公检法主管部门不得给执收、执罚单位和个人下达收费、罚没收入指标。各级政法机关要认真执行《中共中央、国务院关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》,不准运用手中的权力去经营商业、兴办企业。因工作需要建立的职业据点也必须严格按照规定办理,切实加强管理,不得违法违纪。对机构精简后经批准保留下来的企业(公司)等经济实体,应当严格执行国家对企业的有关规定。对公检法部门收入较多和收入比较稳定的全额预算单位,如司法公证部门、律师事务所、居民身份证管理部门等,应当逐步实行差额管理和自收自支管理。对核定为政法事业编制的招待所、印刷厂等可实行企业化管理,将其推向市场,节减财政开支,增强自我发展能力。