

当前,我省财政支出绩效评价制度体系尚未有效建立,财政支出未得到有效评价,财政资金使用效益有待提高。推行财政支出绩效评价对充分发挥财政资金使用效益,为经济社会发展大局服务具有很强的现实意义和紧迫性。

推行财政支出绩效评价 构建和谐财政运行体制机制

□ 麦正华

学习实践科学发展观,要着力转变不适应科学发展观的思想观念,着力解决影响和制约科学发展的突出问题,着力构建有利于科学发展的体制机制。当前,我省财政支出绩效评价制度体系尚未有效建立,财政支出未得到有效评价,财政资金使用效益有待提高。推行财政支出绩效评价对充分发挥财政资金使用效益,为经济社会发展大局服务具有很强的现实意义和紧迫性。

开展财政支出绩效评价工作是财政改革的必然方向

财政支出绩效评价是指运用科学、规范的绩效评价方法,对照统一的评价标准,按照绩效的内在原则,对财政支出行为过程及其效果(包括经济绩效、政治绩效和社会绩效)进行的科学、客观、公正的衡量比较和综合评判等一系列活动。无论是从国际、国内财政改革发展趋势来看,还是从我国财政管理现状来看,开展支出绩效评价工作都具有较强的理论和现实意义。

(一)从政府管理改革趋势来看,开展支出绩效评价是政府支出管理改革的必然要求。政府作为受全体纳税人委托管理国家资产和资源的主体,有责任向纳税人披露履行受托责任情况,接受社会公众的监督。随着我国市场经济体制不断完善,更有为的公共服务成为政府改革的内在要求。财政作为国家或政府履行公共服务职能的物质基础,需要提高财政资金使用效益,合理配置财政资金,“回管”用了多少钱、办了多少事、有什么效果”的问题,才能达到更有效为公众服务的目的。

(二)从国内外财政管理历程来看,开展支出绩效评价是财政改革的必然趋势和重要内容。发达国家财政管理改革主要经历了三个阶段。一是公共财政体制形成阶段。其核心是通过建立预算管理程序,来控制财政资金使用的方向,并对资金使用过程的合规性及有无错弊情况进行监督。二是规范预算阶段。在此阶段,发达国家进行多方面的制度建设,试图对政府财政收支进行规范管理。三是“目标、有效和效率”阶段。人们为公共支出问题的注意力开始由支出的“合规性”转向“有效

性”,即为保证公共部门活动的效率、公平和必要的透明度,原则上所有的政府活动都要作出绩效评价。

进入新世纪以来,我国开始推行以部门预算和国库集中收付为核心的财政管理改革,其主要内容包括:通过调整支出结构,建立公共财政体制框架,有效解决财政“越位”和“缺位”问题;通过细化预算编制,在实现由功能预算向部门预算转变的同时,对基本支出实行定额管理,对项目支出实行评审支出;通过实行国库集中支付、政府统一采购、预算内外资金统一管理,减少资金滞留、挪用和损失浪费。当前我国财政管理改革大体处于上述“规范管理”阶段。随着我国公共财政管理框架基本建立,需要财政加大支出,重点解决的问题越来越多,而财政收入的持续高速增长也面临着较大的不确定性。在此背景下,通过提高财政资金使用效益,“向管理要资金”,成为必然选择。因此,推行支出绩效评价是财政管理改革的必然趋势和重要内容,不是“要不要做”,而是“怎么做”的问题。

(三)从我国财政管理现状来看,开展支出绩效评价是进一步促进海南又好又快发展的重要措施。我省财政管理中仍然存在两个突出矛盾:一是财力不稳定增长和支出刚性增长之间的矛盾。我省五年民生规划出台后,全省民生事业的发展需要投入大量资金,财政支出刚性增长已经成为既定事实。二是财力有限和资金使用效益不高之间的矛盾。要解决这两个矛盾,除了进一步加快发展经济、推进改革外,最重要的一点是要注重提高财政资金使用效益,即通过推行财政支出绩效评价体系,使得财政资金在一个逻辑严密、制度严厉和无缝对接的通道中高效运行,堵住财政资金低效使用的“后路”,“向存量资金要效益”,“向管理要资金”,切实改变“重分配、轻管理”格局,达到“少花钱,多办事,办政府应该办的事”,促进海南又好又快发展的目的。

我省从2003年开始摸索推行支出绩效评价工作,在省本级和三亚市进行了试点。但和绩效评价工作的目标相比,仍然存在较大差距,主要表现在:专门的结构和人员无法及时到位,无法深入研究建立科学合理的指标体系,无法有效利用专业

力量,导致评价结果粗糙,评价结果与预算挂钩欠缺合理性,工作有效开展难度很大,直接使绩效评价工作覆盖面窄、深度不够、进展迟缓。

深入推行我省财政支出绩效评价 构建和谐财政运行体制机制

我省推行绩效评价要找准两个突破点:一是从更高层次推行我省支出绩效评价工作的组织、人事和制度建设。二是借鉴其他省市经验,完善指标体系。这是基本内容。具体如下:

(一)深入推行我省财政支出绩效评价工作的各项条件已经基本具备。主要理由如下:一是从需求的角度来看,深入推行财政支出绩效评价工作符合省委、省政府执政理念。省委、省政府高度关注财政支出进度缓慢问题,多次要求加快财政支出,提高财政资金使用效益,更好的为经济社会发展服务,并采取了一系列的措施。二是从供给的角度来看,省内外改革实践已经为我们积累了大量经验,解决了部分技术难题。当前,浙江、北京、广东和其他部分省市建立了相对完善和科学的指标体系,绩效评价工作卓有成效。我们完全可以实行“拿来主义”,将相关制度和指标结合我省实际进行修改使用,能起到事半功倍的效果。

(二)推进我省支出绩效评价工作的组织、人事和制度建设。机构方面。有两种方案可供选择,一是在财政厅成立专门的绩效评价处。负责制订财政支出绩效评价指标体系及评价标准,拟订有关政策、制度和实施办法;负责指导、检查全省财政支出绩效评价工作等;负责搜集全省财政支出绩效评价工作信息资源,建立数据库;逐步建立专家人才库;探索运用评价结果,结合部门预算等,提出合理化建议。适时在各市县成立相应的工作机构,全面推进绩效评价工作。二是省政府成立由财政、监察、审计等部门参加的财政支出绩效评价委员会。委员会下设办公室,办公

室设在财政厅绩效评价处。委员会的职责是负责绩效评价范围、内容和结果应用等重大问题的协调和决策;办公室具体承担绩效评价工作,具体职责和上述绩效评价处职责一致。这个方案为较佳方案。

法律法规方面。通过省政府文件的形式,明确绩效评价工作的机构、内容、步骤和形式。还可以利用我省特区优势,通过省人大制定地方性法规,进一步规范和完善绩效评价制度。

(三)充分吸收其他省市经验,逐步完善绩效评价方法。一是自评与统一考评相结合。在编制预算时,要求预算单位根据自身实际工作,预先提出资金使用评价标准,形成实际支出后,财政部门进行检查或检验。这样做不仅能够达到“以己之矛攻己之盾”,更能使财政部门在不断持续的工作中,逐步建立科学、合理和完善指标体系。二是先简后繁,先易后难,逐步完善绩效评价指标体系。在指标体系设计上,可以在借鉴其他省市经验的基础上,初步建立一些符合我省实际情况,易于操作的指标体系。在评价对象上,先选择一些资金量大,重点涉及民生和重大项目进行评价。如教育、水利、社会保障、基础设施等等,以利于总结和积累经验,逐步建立和完善指标体系和相关制度办法。三是充分发挥专业人员优势,推行“专业外包”。在对具体项目进行评价时,要建立专家库,随机选择专家,参与评价工作。

(四)充分运用社会监督力量,逐步建立绩效评价和预算安排挂钩制度。在省委、省政府的领导下,将绩效评价向全社会逐步公布,进一步增强单位的责任感和紧迫感,为财政支出绩效评价工作提供良好舆论氛围。在此基础上,要逐步完善制度,将一些绩效评价结果不好的项目取消,对执行不力的单位的预算要进行相应削减,对执行好的单位要进行奖励,切实发挥支出绩效评价工作的应有作用。

(作者单位:海南省财政厅)

学习札记

领导干部必须坚持不懈地加强党性修养,自觉在深入学习中塑造党性、在复杂环境中坚定党性、在躬行实践中检验党性,永葆共产党人的政治本色。

领导干部要加强党性修养

胡锦涛总书记在十七届中央纪委三次全会上发表重要讲话强调,必须坚持不懈地加强领导干部党性修养,使各级领导干部始终保持共产党人政治本色。在新形势下,领导干部面临着种种新考验,中坚带头作用更加突出和重要,必须坚持不懈地加强党性修养,自觉在深入学习中塑造党性、在复杂环境中坚定党性、在躬行实践中检验党性,永葆共产党人的政治本色,才能更好地履行职责使命,推动部队建设全面创新发展。

在深入学习中塑造党性。各级领导干部要下功夫学习党性修养的基本知识。从本质上全面掌握党性修养的一般原理、特点及其规律,从深层次准确把握党性修养的基本内涵,明确党性修养的标准,正确理解新形势下党的党性原则,增强党性修养的自觉性。要下功夫学习中国特色社会主义理论。坚持把学习中国特色社会主义理论与学习胡主席关于部队建设的一系列重要论述结合起来,与学习党的路线方针政策结合起来,在运用中加深理解,牢牢掌握其基本观点、科学内涵、精神实质和根本要求,牢牢掌握其观察分析问题的立场、观点和方法,从而达到不断增强党性的目的。要下功夫刻苦学习新知识。按照胡主席提出“学理论、学科技、学管理”的要求,以时不我待的紧迫感刻苦学、精心钻,熟练掌握新技能,不断增长新本领,把自己培养成为本职工作领域的行家里手,成为适应部队现代化建设需要的专家。

在复杂环境中坚定党性。各级领导干部必须做到无论面对怎样严峻的考验,始终坚定共产主义理想、社会主义信念不动摇,坚持对军队的绝对领导不动摇,保持纯洁的思想道德不动摇,带头在政治上坚决和党中央保持一致,维护党的团结和权威,努力把奉献党的事业作为人生追求,把干成事业作为使命责任。必须自觉践行当代军人核心价值观,牢记党和人民的重托,进行革命军人“忠诚于党、热爱人民、报效国家、献身使命、崇尚荣誉”的立身做人根本要求,心甘情愿地克己奉公、先人后己,吃亏在前、享受在后,兢兢业业、扎扎实实完成好组织上交付的工作任务。

必要时为国家和人民的利益抛弃个人利益,甚至奉献出自己的生命。必须努力修养道德品行和职业操守,经常想一想“当官为什么,工作图什么,身后留什么”,正确对待名利得失,正确对待组织安排和调整,正确对待自己的作成绩,精心谋事,潜心做事,谨慎行事,坦荡处事,做到知恩、知足、知责;常怀公仆之心,多办顺民意、解民忧、增民利的实事;常怀畏惧之心,不断“吾日三省吾身”,保持高尚的精神追求,培养健康的生活情趣,克己慎行,耐得住清贫,抗得住诱惑,管得住小节,慎始、慎微、慎独、慎终,做让党和人民信任放心的领导干部。

在躬行实践中检验党性。各级领导干部必须认真贯彻执行胡主席关于在思想教育上从严、在贯彻党章和党的制度上从严、在遵守党的纪律上从严、在干部教育管理上从严的指示要求,以共产党员的党性觉悟要求投身到部队现代化建设实践之中,不断在磨砺意志、陶冶情操、培养高尚品格、改造自我的实践中检验党性修养。要保持实事求是的作风,无论想问题、办事情,都始终自觉把党中央、中央军委的路线、政策、指示与本部的实际结合起来,从部队内外的客观环境出发,从履行职责使命需要出发,自觉地按客观规律办事,脚踏实地地为党工作,扎扎实实为群众办事,牢记“领导就是服务”和“基层至上、士兵第一”的观念,强化服务意识,放下架子,扑下身子,问政于兵、问需于兵、问计于兵,主动作为,切实把官兵所思、所想、所需、所盼问题解决好。要着力发挥模范表率作用,要有远大的目标和崇高的理想追求;要增强事业心和责任感,用心想事、用心谋事、用心干事;要始终保持共产党人的蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气,奋发有为去创造一流的业绩;要努力争做学习党的创新理论、政治合格的表率,开拓进取、敬业奉献的表率,严于律己、廉洁自律的表率,加强和改进作风的表率,带领广大官兵为实现部队建设跨越式发展做贡献,推动部队在更高起点上又好又快发展。(作者单位:武警海南总队)

工作新论

浅谈农民专业合作社 规范化管理和与市场接轨问题

□ 宣正明

农民专业合作社既是一个社团组织,又是一个经营企业。规范农民专业合作社,解决与市场接轨问题,事关其生存与发展壮大。

农民专业合作社的规范化管理

农民专业合作社的管理,不管是紧密型、半紧密型或是松散型,都必须从三个方面进行规范化管理。即成员的组管理、机构的章程管理和内部的财务管理。

关于成员的组管理,应体现三个原则:一是以农民为主体原则。二是入社成员人人平等原则。三是入社自愿和退社自由的原则。大家享受权利的同时又要承担相应的义务,其义务内容应包括遵守规章制度,按统一规定缴纳股金,参加本社各项活动,维护本社利益等等。

农民专业合作社的财务管理是该组织的核心部分。不管是哪类专业合作社,都必须遵从这样的规定,一是该社理事长副理事长,监事会成员不能从事本社财会工作。二是必须实行法人一支笔审批入账制度。三是财务人员中,会计与出纳不能兼任。四是财务账目必须定期接受监事人审查,并定期向会员报告,必要时还要接受或委托审计部门审计。

另外还有农民专业合作社的外部管理,主要是各级政府和其专业部门的管理。从全国各地的成功经验看,县一级统筹管理,乡镇及县直相关部门积极主动配合就能达到非常好的效果。如山东省蒙阴县以及我省海口市秀英区都取得了很好的成功经验。从这些成功经验中,不外乎有这么几条:一、组织发动群众,学习外地先进经验,然后认真开展试点,以点带面,达到以村为单位,全面开花。二、培养骨干,实行“能人”牵头,再由这些能人与农户实行双向选择,择优组合,这是主动管理的关键环节。三、可以采取打乱行政区划,对土地进行互换调整,化零为整,分类进行结构调整,使之达到一社一品,突出特色,形成订单农业。四、通过各种行业协会牵头,对各类专业合作社实行集约管理、指导和协

调,以降低各专业合作社的风险系数。五、可考虑将党的组织领导逐步渗透到专业合作社中,必要时可将党团支部建在比较大的专业合作社中,以便发挥党组织的战斗堡垒和党员的先锋模范作用。

农民专业合作社与市场接轨

如何帮助农民跨越小农经济与大市场的鸿沟,是摆在各级基层领导面前不可不忽视的问题,也是各级供销社面临如何与农民专业合作社产业链接轨问题。

我国供销社合作社会网络体系健全,这就为农民专业合作社的市场进入提供了一个较好的平台。其独特优势和作用是: 1、供销社合作社本身就是农民的合作经济组织,是一个重要的合作经济组织。 2、供销社是沟通城乡经济交流的重要桥梁和纽带,是农村最重要的流通力量,有较为完整的组织服务体系和服务“三农”的优良传统。 3、供销社是农村新型合作经济组织的带动力量。从全国而言,各地已经有许多成功的典型经验。如:广东省蕉岭县供销社为解决蕉农增收问题,引导农民组建了蕉岭香蕉专业合作社,专业合作社通过供销社为蕉农提供种苗、化肥、技术、信息等产前、产中、产后综合服务,实现助农增收。还有山西蒙阴县供销社对苹果专业合作社实行全社统一收购,统一栽植,统一种植技术,统一收购,也实现了双赢,这些事例无疑对我们海南也是一个启示。

商业体系也是农民专业合作社可依赖的市场开路者。农民专业合作社应主动与商业系统挂钩,为其产品进入市场寻找一个可靠的中介。如定安县商业局去年主动为农民牵线,将该县特有的小黑猪成功地打入海口超市,成为海口家乐福连锁超市的特色产品,值得各地借鉴。建立专业合作社本身的网页,搭建网络平台也是一个重要途径。建立网上平台,可尽快了解市场行情,帮助自己选择种植经营项目和品种,还可以进行网上贸易。(作者系海口经济学院客座教授)

创新特区体制机制 推动海南科学发展

□ 文精毅

决策参考

整合优化国企有效资源 优化国企产权结构的路径与建议

以资产重组为重点,整合国企资源,打好结构调整和产业整合攻坚战,是我国近年来国企改革的一个新特点。坚持市场化改革方向,优化国企产权结构,通过企业改制进一步激发国企活力,是国有企业市场化改革的又一特点。我国将积极推进行业重组,采取股权改革、采取股权改制、切块改制、股权转让、特许经营等多种形式,引入社会资本和职工个人资本,引进国内外战略投资者,优化产权结构,实现投资主体多元化,以促进国有企业进入市场参与竞争,转换经营机制,提高资源利用效能,形成多种所有制结构的竞争格局。

积极稳妥分步推进 使整合优化利用国有资源目标最大化

在整合优化利用国有资源的进程中,要采取积极稳妥、分步推进的策略,可着重考虑抓好几个方面的工作:一是继续鼓励符合条件的国有企业,以适当方式实现整体改制上市。进一步利用资本市场资源配置功能,为资源整合和资产重组提供有利条件,做强做优国有上市公司。二是鼓励国有企业根据公司内部主业板块发展实际,在对现有资源进行分类、整合、优化基础上,努力形成“主营业务突出、板块归属清晰”的改制模式,集中力量发展主业、突出主业、做强主业,以增强国有企业的核心竞争力,努力使国有资本集中在产业链的关键环节、价值链的高端环节。三是鼓励国有控股股东及其所控股上市公司积极利用资本市场创新手段。如发行分离交易可转债等,进一步扩大直接融资规模,以使整合优化的最大化目标得以实现。

总之,国有企业要正确处理好规模与效益、专业化与多元化、产品经营与资产经营的关系;要把握好投资方向,慎重决策投资项目,提高企业科学决策、民主决策水平;要坚持市场导向,着眼于提高产

业关联度和集中度,多层次、分步推进整合优化企业有效资源的进程。

引进战略投资者 是整合优化国企资源有效手段

为了实现产权多元化,优化产权结构,引进战略投资者是国有企业改革的重要举措,这是加快国有企业资源整合,做强做大国有企业有效手段。在引进战略投资者方面,有以下途径可供选择:

- 1.发展和吸引非国有产权。当前最有竞争力的当属民营企业,但要注意把握两个问题:一是要选择优质民营企业。二是要防范民营企业参股动机不纯。对那些无法对国有企业治理机制和管理水平的改进有所帮助,不能发挥以投资者身份对国有企业进行有效激励和监督作用的民营企业应谨慎引入。
- 2.在继续引进国外战略投资者的基础上,注意吸收先进的管理和技术经验。应大力引进包括港澳台在内的境外资本以直接投资方式并购境内国有企业的资产和股权。特别要注意在 QFII 制度下引进国外优秀战略投资者,他们的资格经过严格的挑选和限制,因此可以成为 QFII 的投资者基本上都是一些坚持长期稳健投资理念、在国际上有较大影响、具有丰富的经营管理经验的跨国机构。
- 3.培育和發展各类基金、资产管理公司、经纪公司、证券公司等机构投资者,通

过投资、代理、委托控股、债权转股权等方式,形成国有企业的多元持股。

- 4.鼓励或促进公有产权之间的交叉持股,特别是金融资本和产业资本的融合。
- 5.建立和完善职工持股制度,提高职工的责任感和归属感。
- 6.改进和推动知识、专利、技术和管理等无形资产作价入股,尤其是探索经营管理作为要素参与分配的具体途径和奖励办法。

借“船”出“海” 打造国有企业新优势

国有企业通过产权结构改革,极大地推动了经营机制的转换和对国有资源的有效利用,并通过资本市场集聚资本和提升管理水平的功能,提高企业的核心竞争力。在这方面有许多成功的案例,如:辽宁铁法煤业集团公司通过与战略投资者进行互补性合作,与优秀民营企业合资新建企业,对国有企业资源进行整合优化,打造出了国有企业的竞争优势。铁法煤业集团公司通过投资主体多元化实现了国有资源的可持续发展,打下了资源型国有企业新的发展潜力和竞争力的好基础。

(作者单位:海南金城国有资产经营管理有限公司)

理论版电邮地址:hnlt@hndaily.com.cn 欢迎赐稿

泰达拍卖信息

我司将于近期拍卖:1、海南澄迈县老城农场土地共约2080.87亩,可分割,地块位于西线高速老城开发区内,地面有多种热带植被、果树及水塘,可规划为大型休闲私人庄园、农庄项目以及热带观光农业为主的滨海度假养生休闲地。 2、《大公报·海南新闻》独家协办单位冠名权:大公报为国际发行的重点报刊,取得协办单位冠名权所蕴含的商业效应既体现企业自身形象和实力,其广告时效性也更长,所具备的公众效应可以为企业获得更好的广告效应,具有战略发展眼光的企业与国际高知名度大品牌合作,是具备前瞻性企业机构获取商业价值快速提升的最佳途径之一。 电话:13307678966 3、海甸岛三东路海雁别墅区一幢3层别墅约394m² 4、海口市白龙大厦一樓铺面 42.74m² 5、海口市白龙南路建行宿舍房产 85m² 电话:13322060722

琼海市万泉河河砂开采权公开拍卖出让公告

依据《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国河道管理条例》、《海南省河道采砂管理与收费办法》和《海南省矿产资源条例》等有关法律、法规的规定,受琼海市国土资源局、琼海市水务局的委托,公开拍卖出让3个万泉河河砂可采区两年开采权,现将有关事项公告如下:

规划编号	出让年限	年开采量(m³)	总量(m³)	参考价(万元)	保证金(万元)
KC03	2	4万	8万	12	8
KC04	2	4万	8万	12	8
KC12	2	4万	8万	12	8

二、拍卖出让时间、地点
时间:2009年3月18日上午10时。

招标公告

琼海市东平农场至牛岭岭水电站公路改建工程将于近期开工建设,现公开进行施工和监理招标,公告如下: 一、合同段划分:公路里程 16.39 公里,路基宽 6.5 米,路面宽 6.0 米。分为一个施工标和一个监理标。 二、资质要求:施工标:公路工程施工总承包三级及以上。 监理标:公路工程专业丙级及以上 有兴趣且符合条件的投标人,请携带企业法人营业执照副本原件、资质证书副本原件、代理人身份证原件以及上述证件加盖公章的复印件(A4)和单位介绍信,于2009年2月25日至3月3日(节假日除外)8:30-11:30、15:00-17:00到海南省政务中心二楼18号窗口购买招标文件。 招标单位:琼海市交通局 (0898) 62930225 招标代理:海南中交经纬公路工程有限公司 地址:海口市国贸大道24号海涯大厦27E 电话:(0898)68512962 二〇〇九年二月二十四日