

行政经费管理与改革三十年回顾

■ 李林池

改革开放三十年，随着国民经济发展和财政改革的深入进行，我国行政经费投入增加，支出管理加强，资金使用效益提高，为提高党的执政能力、巩固政权建设和促进改革开放事业的顺利进行提供了坚实的物质基础。

一、适应公共财政要求，适时调整行政经费政策

改革开放以来，我国行政经费政策经历了从压缩、控制到基本保障和加强管理并行的一个转变过程。

计划经济时期，在集中资金搞经济建设兼顾各项社会事业发展的方针下，对行政经费从严控制，重点是压缩公用经费。改革开放以后，在相当长的时间里，行政经费的管理仍延续了计划经济时期的做法。

1990年10月，财政部召开了部分地区行政财务工作研讨会，对改革开放以后的行政单位财务工作进行了总结，会议认为，在坚持从紧控制行政经费的同时，必须正确认识和评价政法机关、行政经费在国家事务、财政支出中的地位、职能和作用，才能科学合理安排行政经费支出，

保证政法机关工作任务的完成。不考虑行政经费需求的合理因素，单纯对行政经费从紧控制，预算压得过低，产生了一系列问题。1992年，财政部制定了《关于实行对省、自治区、直辖市和计划单列市本级行政经费定额考核(试行)办法的通知》，并制定了行政经费定额考核奖惩规定，开始对行政经费执行情况实行考核办法，通过奖惩手段来控制行政经费支出增长幅度。从1992年开始在部分地区试点，1995年起对所有省、自治区、直辖市和计划单列市本级行政经费进行考核。1997年起“按照下管一级”的原则，将考核范围扩大到全国各级行政单位。

党的十四大确定社会主义市场经济体制改革目标后，我国的经济体制、政府职能等按照市场经济发展的要求进行了相应的改革与调整。1998年12月，财政部提出建立公共财政基本框架的改革目标，标志着我国理财观念的重大转变，由过去的生产建设型财政逐步向公共财政过渡。在公共财政体制下，履行政治、经济和社会管理职能的政府机关的支出是典型的、纯粹的公共需要，在财政支出的序列中应属首先予

以保障的。适应公共财政要求，2001年财政部提出转变长期以来单纯压缩、控制行政经费的政策，逐步提高行政政法单位经费保障程度，确保行政单位履行职能的基本需要，同时要加强管理，控制和削减不合理的支出。在新的理财观念的指导下，各级财政改变了对行政经费的管理办法，提高了保障程度，对提高党的执政能力、巩固政权建设起到了重要作用。

二、以支持各级党委、政府中心工作顺利开展为宗旨，推进行政单位经费保障工作的制度化

(一)做好各级人大政协经费保障工作。为了进一步发挥全国人大和人民政协的职能作用，中央财政增加了全国人大代表和政协委员的视察经费、调研活动经费、各项立法经费、学习培训经费以及外事经费。地方各级财政部门也不同程度地加大了经费投入力度，较好地保障了各级人大和政协履行职能的需要。

(二)做好民主党派经费保障工作。为了进一步加强中国共产党领导

的多党合作和政治协商制度建设,支持民主党派发展建设,财政部制定了进一步做好民主党派经费保障工作的意见,要求各级财政部门对各民主党派省级机构的有关公用经费安排要不低于一般政府部门的经费标准,并按职责分工,改善民主党派机关的办公条件。2006年,中央财政设立了地方民主党派组织培训工作专项经费。各级财政部门认真贯彻中央要求,结合实际情况,加大了对民主党派经费的保障力度。

(三)做好政法机关和行政执法单位的经费保障工作。1998年,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《财政部关于政法机关不再从事经商活动和实行收支两条线管理后财政经费保障若干意见》,对政法机关不再从事经商活动和实行“收支两条线”管理后财政经费保障作出了具体规定,政法机关的公用经费按照高于当地一般行政机关一倍以上的标准予以安排,业务(办案)经费、装备经费等根据工作任务、工作需要和财力可能予以安排。1999年,国务院办公厅转发了《财政部关于工商行政收支两条线管理后经费保障意见的通知》,2002年,国务院办公厅批转了财政部、人事部、工商总局、质检总局《关于进一步做好工商行政管理部门和质量技术监督部门经费保障工作的通知》,明确要求对两部门编制内人员的工资、津贴等人员经费要及时足额保证,对实行医疗保险、住房制度改革后的经费要妥善给予安排;对公用经费要按照高于当地一般行政机关的标准予以安排;对打假办案、执法检查等经费要给予重点保障;对基础设施建设应纳入本地区的社会发展计划,实行统一规划和管理,对提高两部门的经费保障水平起到了积极的推动作用。

为解决贫困地区基层政法机关的经费困难问题,从1999年起,中央财政大幅度增加了对地方政法机关的专项补助资金,重点用于补助贫困地区政法机关的装备、办案、基础设施维修、监狱劳教场所改造。2004年至2006年,财政部分别与公安部、最高人民法院、最高人民检察院和司法部联合制定了县级公安机关、县级人民法院机关、县级人民检察院机关和县级司法机关公用经费保障标准的意见,对各部门标准制定的原则、开支范围、制定方法和工作要求进行了规定,推动了政法机关经费保障的法制化。

(四)对税务、海关和质检部门实行预算制。长期以来,税务、海关部门的经费供给一直采取收入提成加财政拨款相结合的方式,质检部门的经费供给采取预算外收入加中央财政拨款的方式。由于提成存在与部门收入挂钩的现象,不利于财政管理和监督。按照“深化收支两条线改革、进一步加强财政管理”的要求,2002年,经国务院批准,国家税务总局、海关总署和质检总局实行预算制,其支出按履行职能的需要由财政予以核定。

(五)做好外交经费保障工作。改革开放以来,为积极配合我国外交工作的开展,财政部门不断深化外交支出改革:一是支持驻外机构馆舍购建修缮。为解决驻外使领馆办公住宿混杂、馆舍陈旧等问题,从1995年起,驻外机构馆舍建设和修缮工作全面展开,中央财政加大了驻外使领馆购建修缮的投入力度,使近百个驻外使领馆的馆舍条件在不同程度上得到了改善。二是改革驻外人员工资生活待遇制度,从1985年的供给制到2004年的国外职务工资制,不断完善工资结构和内容,适时

提高工资标准,调动了驻外人员工作积极性,促进了外交工作的顺利开展。三是积极支持多边外交活动的开展。改革开放以来,随着国力的增强,我国认缴的联合国会费、国际组织会费及联合国维和摊款等也在逐年增加,促进了多边外交活动的开展,扩大了在国际上的影响。四是合理安排对外援助资金,增强了同第三世界的团结与合作。

三、以提高资金使用效益为中心,不断强化行政经费管理

(一)改革行政单位预算管理体制。我国行政单位预算管理主要经历了统收统支、预算包干、收支统管三个阶段。改革开放之前,与统收统支的财政管理体制相适应,行政单位的预算管理也实行统收统支,即国家核定预算、年终结余收回财政的办法。这种办法的主要缺点是财政统得过多,管得过死,不利于发挥单位当家理财的积极性,容易产生年终突击花钱的现象,造成资金浪费。改革开放后,随着经济体制市场化改革的不断深入,财政管理体制进行了多次改革,实行了“分灶吃饭”的新体制,打破了长期以来形成的“统收统支”的局面。在这种情况下,行政单位统收统支的预算管理办法已不能适应形势的需要,从1980年起,行政单位开始实行“预算包干”,即按国家核定的当年预算包干使用,年终结余全部留归单位支配,超支不补,并可从增收节支中提取职工福利和奖金。预算包干扩大了行政单位的财权,加重了单位财务管理的责任,调动了职工的积极性,解决了年终突击花钱的问题。但在执行中也暴露出一些问题:一是包而不干,包干预算下达后,执行中追加预

算较多；二是形成虚假结余，有些单位为了保证职工福利基金和奖励基金的提取，有意压缩一些经常性必不可少的开支，或是假借维修、购置的名义，千方百计申请专项经费，解决一些本应由正常经费安排的支出。此外，长期以来，各级行政单位普遍存在着组织收入的行为，有履行行政职能所收取的行政性收费和罚没收入，也有从事有偿服务活动取得的收入等，还有一些纯商业性经营创收。单位组织的收入安排支出时带有较大的随意性，一部分用于弥补经费不足，也有相当部分用于集体福利和滥发奖金、津贴补贴等，扰乱了国家收入分配秩序。针对上述情况，从1998年开始对行政单位实行“收支统一管理，定额、定项拨款，超支不补，结余留用”的预算管理办法，简称“收支统管”，要求行政单位将各项收入与支出全部纳入单位预算统一管理。

（二）建立行政单位财务制度体系，全面规范行政单位财务行为。1998年，经国务院批准，财政部发布了《行政单位财务规则》，这是我国行政单位财务管理的一次重要改革。在实行“收支统一管理，定额、定项拨款，超支不补，结余留用”预算管理办法的基础上，改革了行政单位收入管理办法，明确规定行政单位的收入包括财政拨款、财政核拨的预算外资金收入、经财政核准留给单位使用的预算外资金以及其他收入，行政单位各项收入的取得，应当符合国家规定，及时入账，并按照财务管理的要求分项如实填报；规范了行政单位支出管理，将行政单位的支出按资金管理要求划分为经常性支出、专项支出和自筹基本建设支出三类，明确对不同的支出实行不同的管理办法；对行政单位各项应缴财政收入提出了严格要求，按规定应纳入财政

预算管理的要及时足额上缴国库，应当作为预算外资金管理的，要及时足额上缴财政专户，实行“收支两条线”管理，不能直接计入行政单位的收入中，更不能坐收坐支。《行政单位财务规则》的发布，标志着独立的行政单位财务制度体系的初步确立，为全面规范行政单位财务活动提供了制度保障。

（三）创新支出管理方法，不断加大支出管理力度。加强支出管理是行政单位财务管理的一项重要任务，各级财政部门结合行政经费的特点并针对随着社会主义市场经济的不断发展而出现的新情况、新问题，不断更新理财观念，探索与新的经济体制相适应的支出管理方法。

一是加强人员经费管理。各地普遍实行了经费、编制双向控制办法，单位增加工作人员必须报经财政部门审核同意，未经财政部门审核同意，擅自增加的人员一律不予安排经费，较好地控制了人员经费过快增长。

二是加强公务用车支出管理。为控制公务用车支出的不合理增长，各级财政部门不断深化改革，创新管理方法：强化编制管理，坚持按单位编制内实有车辆核拨经费，对超编车辆一律不予安排经费；强化车辆日常运行管理，实行车辆定点加油、定点维修、统一保险制度；加强车辆更新、报废和处置管理，严格按照规定审批各部门报废车辆申请，对经批准报废的车辆实行公开拍卖，所得收入上缴国库；一些地方和部门还实行了公务用车货币化改革试点，取消了公务用车，发放交通补贴等。

三是加强差旅费管理。缩小执行范围。1988年以前，党政机关、事业单位和国家企业执行统一的差

旅费制度。从1988年开始，差旅费制度执行范围仅限党政机关和事业单位，不再包括企业。下放制定权限。从1992年开始，差旅费制度分两级制定，财政部负责中央级差旅费制度，各省（自治区、直辖市）在符合财政部差旅费制度的总原则和总政策的前提下，可以制定地方的差旅费制度。实行定点住宿。从2007年开始，党政机关人员出差实行定点住宿，通过招标等方式确定定点饭店。实行定点管理以后，有关开支按照定点饭店的收费价格报销，解决了开支标准低于实际开支水平的问题，防止向下级单位转嫁差旅费负担。

四是加强会议费管理。各级财政部门不断探索与经济发展相适应的会议费管理办法，对会议费实行了计划管理、总额包干、严格审批的办法；普遍实行了定点办会制度，通过公开招标，确定办会地点，并对办会地点实行动态管理，所需费用由财政部门直接支付给定点饭店；积极推行电视电话会议，试行无住宿会议，等等。

五是加强接待费管理。针对公务接待费管理中存在的接待范围不规范、接待标准普遍较高以及转嫁接待费的问题，各级财政部门认真贯彻党中央、国务院有关文件，制定了一系列规范接待费管理的财务规章制度。1997年，财政部将“业务招待费”在预算科目中单独反映，并规定各部门业务招待费不得超过公用经费的1%—2%。一些地方不断创新公务接待费管理办法，对公务接待实行“实名登记、四单合一（报销时必须审批单、就餐单、菜单和发票同时具备，否则不予报销）、定点就餐、单独列支、定期公布”的办法；一些地方将公务接待费纳入规范领导干



部职务消费的范围，试行了货币化改革。

六是加强因公出国经费管理。从1997年起，按照中央关于从严控制党政干部出国的精神，各级财政部门严格控制党政机关因公出国经费预算，在预算中明确各部门出国经费额度，除特殊增支因素外，基本保持了出国费零增长；制定和调整因公出国经费开支标准，对临时出国、出国培训、出国参展等开支标准作出具体规定，并严格执行；1998年开始，对因公出国机票实行定点购买，航空公司对党政机关因公出国实行统一的优惠票价；为防止党政机关向下属单位、企业和地方摊派、转嫁出国费用，2008年3月，又明确规定因公出国人员报销时，应提供出国任务批件和护照等证件复印件及费用明细单据。

七是加强移动通信费管理。1998年，财政部按照中央纪委的要求，会同有关部门制定了《中央国家机关无线移动电话管理暂行办法》，

对移动电话实行了总量控制、集中管理、费用限额报销的管理办法，对规范移动通信工具的配备和使用、控制和节约邮电费支出起到了积极作用。2004年，针对移动通信工具管理出现的新问题，财政部会同有关部门制定了《中央和国家机关移动通讯补贴管理办法》，停止用公款为机关工作人员购置或配备无线移动电话和寻呼机，按职级和工作需要发放移动通信补贴。此后，地方各级党政机关也陆续实行了移动通信补贴制度。

（四）坚持资产管理与预算管理相结合，全面推进行政单位国有资产管理。在计划经济时期和改革开放初期，我国行政事业单位国有资产并未作为一项专门的工作进行管理，而是作为财务管理的有机组成部分，在财政部门统一领导下实行分级管理。1988年国务院机构改革，成立了国家国有资产管理局，由财政部和国家国有资产管理局行使国有资产所有者的管理职能，国家国有资产管理局专职进行相应工作，并

由财政部归口管理。国家国有资产管理局会同财政部，按照统一领导、分级管理的原则逐步建立和健全了国有资产管理机构，确立了行政单位国有资产“国家统一所有、政府分级监管，单位占有使用”的管理体制，组织开展了行政事业单位财产清查登记，规范了非经营性资产转经营性资产管理，加强资产处置、资产评估等的管理，积极开展了行政事业单位国有资产管理。1998年国务院机构改革，原国家国有资产管理局撤销，拟定政府公共财产管理的规章制度并对执行情况进行监督等职能由财政部直接行使。2006年财政部公布《行政单位国有资产管理暂行办法》，明确规定“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用”的管理体制，以及与此相适应的“财政部门—主管部门—行政事业单位”的国有资产管理模式，并确立了资产管理与预算管理、财务管理相结合的理念。根据单位资产存量情况、配置标准、行业平均占有水平和资产的共享共用情况，对新增资产配置进行专项审核，初步形成了资产管理部门与预算管理部门协调配合的行政单位国有资产管理机制。2006年12月至2007年10月，财政部在全国范围内组织开展行政事业单位资产清查工作。各级财政部门还委托社会中介机构和专员办开展专项审计，确保工作质量。据全国行政事业单位资产清查结果显示，截至2006年12月31日，全国行政单位国有资产总值达2.05万亿元，净值达1.41万亿元。通过资产清查，摸清了行政单位国有资产家底，为加强行政资产管理工作打下了坚实的基础。

（作者为财政部行政政法司司长）

责任编辑 李艳芝