

建设节约型政府的财政政策研究

■ 财政部课题组

建设节约型社会是新形势下党中央作出的重大战略决策和长远发展方针,是贯彻落实科学发展观、实现全面建设小康社会宏伟目标的迫切需要。建设节约型社会首先需要政府率先垂范,发挥模范带头作用。政府是建设节约型社会的领导者、组织者和管理者,没有节约型政府,就不可能有节约型社会。财政政策在建设节约型政府中具有重要的保障作用和指导作用。综合运用财力分配、制度规范、资产管理、财政监督等财政手段,既可以确保政府机构的正常运转,又可以提高政府运行效率,推进建设节约型政府。

一、从行政成本看我国节约型政府建设中存在的问题

(一) 行政运行成本总体偏高。从统计资料提供的数据看,上世纪80年代以来,行政管理费占财政支出的比重一直呈上升趋势,如1980年为5.44%,1990年为9.83%,2000年为11.25%,到了2005年上升到14.25%。

(二) 行政资源在地区间、部门间、政府级次间分布不均衡。从不同地区看,一是东中西部地区行政管理费占财政支出的比重呈现依次增高的态势,但东部发达地区人均行政管理费高于西部地区和全国平均水平;二是中西部落后地区公用经费标准偏低,影响政府执政能力的履行。从不同部门看,部门间行政管理费分配苦乐不均,不同部门人员经费和公用经费的支出标

准存在较大差别。从行政级次看,不同行政级次间人均行政管理费依次递减,县乡政府最低,在保证国家规定工资和必要的福利发放后,用于公用支出的经费很少,大部分地方达不到基本保障水平,使县乡政府施政能力受到制约。

(三) 行政单位国有资产管理缺位,流失严重。行政单位国有资产管理不善也是造成我国行政成本居高不下的一个重要原因,主要表现在:一是超标购置。有的部门和单位在办公条件上盲目攀比,超标准豪华装修,超标准配置高档轿车、电脑、手机、打印机、复印机等。二是单位和部门之间资产配置不均衡。有的部门和单位办公用房除保证正常办公以外,还对外出租,有的则办公用房紧张,不得不到外面租房;有的部门和单位能购买高档轿车和办公设备,有的则基本的工作用车和办公条件都不能保证。三是资产处置不当。对于机关过剩或报废的资产,单位一般自行处置,导致资产流失。

(四) 保障不足与浪费严重并存。一方面,在中西部地区尤其是中西部地区的基层行政单位,行政经费保障程度低下,甚至缺少基本的办公条件;另一方面,一些地方奢侈之风盛行,超标准建办公楼、买高档轿车、高级办公设备和办公用品。

二、对节约型政府建设中存在问题的成因分析

(一) 政府职能转变不到位,财政

供给范围过宽。在我国市场经济体制建立过程中,存在政府定位不准,过度干预,甚至代替市场配置资源的现象,造成政府职能的“越位”和政府支出的扩张。由于我国经济体制改革都是由政府自上而下推动的,政府所承担的职能越来越大,一方面原来所承担的多种职能(包括属于市场竞争领域的资源配置职能)难以完全退出,如大中型项目的建设投资、基础设施建设、住房、市场供需总量与结构的调控等;另一方面又增加了许多新的职能,特别是社会职能得到强化,如调节分配关系、建设社会保障体系以及发展各项社会事业等。体现在政府机构设置上,就是旧的机构没有撤销,为实现新职能、新任务又需增设新机构,旧的行政管理支出难以压缩,又增加了新的行政管理支出渠道,导致了行政管理支出的不断增加。

(二) 行政级次和政府机构的设置不尽合理,人员超编现象严重。目前我国实行五级行政管理体制,相比之下,世界上大多数国家实行二级或三级制,实行四级制及以上的国家不足20%。多一级政府就意味着要直接增加大量行政成本开支。从政府机构的设置和改革看,机构重叠、职能交叉,也是导致行政成本不断上升的重要原因。改革开放以来,中央先后对政府机构进行了四次大的改革,仍未摆脱“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈,财政供养人员无法得到有效控制。尽管行政机关人员编制在1998年的机构改革中得到较大压缩,

但现在又出现反弹。此外,吃“空饷”现象突出。

(三) 行政支出管理制度不健全。一是预算编制不科学。定员定额管理存在定员难定、定额不尽合理的问题,预算定额与部门所承担的任务和职责不相称;项目支出的确定存在一定的主观随意性,仍有部分预算外资金和制度外资金没有编入部门预算中,难以得到有效监督。二是预算执行不严格。预算执行中存在一定的随意性,如随意改变预算资金用途,预算追加现象普遍,监督不到位等。

(四) 政府行政资产管理体制不顺,管理制度缺失。从管理体制看,1998年机构改革后,虽然绝大多数地方行政单位国有资产管理职能划归了财政部,但也有少数地方交给了国资委或机关事务管理部门,存在职能交叉、分工不清的问题。2006年,财政部公布了《行政单位国有资产管理暂行办法》后,大多数地方将行政单位资产管理职能划归财政部门,但还有少数地方行政单位国有资产管理职能仍未理顺。管理体制不顺给行政单位国有资产管理带来了体制障碍,影响了资产管理工作的统一有效开展,导致行政单位资产在配置、使用、处置等方面存在不规范、不合理的问题,从而增加了行政成本。

(五) 政府行政成本缺乏核算和监督,绩效评价体系明显滞后。长期以来,人们认为成本核算只限于企业经营,不适用于政府经济活动,在一定程度上造成行政人员缺乏成本效益观念,导致了一些行政单位“不计成本、敞开口子花钱”的现象。尽管财政部近几年出台了若干财政支出的绩效评价办法,各地也在不断探索,但总体看来目前的行政管理费绩效评价工作仍停留在探索阶段,真正实施和执行的并不多,在一定程度上妨碍了绩效

评价对行政管理支出的有效监督。

三、建设节约型政府的财政政策选择

(一) 发挥财政职能作用,推进政府机构改革

政府机构改革一方面可以减员增效,另一方面也可以为中长期降低行政成本奠定基础。政府机构改革要以政府职能转变为基础。政府职能的转变就是在科学合理地界定政府与市场边界的前提下,进一步推进政企分开、政资分开、政事分开,把应交给市场来调节的领域交出去,充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用。与此同时,政府应该管的事情一定要管好,在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,把公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上。

在转变政府职能的基础上,调整政府机构,理顺职能分工。机构设置要遵循精干、高效的原则,尽量做到经济管理部门、社会管理部门、政务管理部门的数量平衡,实现宏观层次上的高度综合。同时,认真研究、探讨我国实施行政管理体制扁平化的可行性。就我国而言,行政管理扁平化可以通过增加省级数量、改革市管县体制、市县分治,构建省直接管理县(市)的公共行政管理体制等途径实现。

(二) 完善预算分配方法,强化预算约束

1. 合理确定财政支出范围和顺序。预算分配的科学性是以合理的财政支出范围和支出顺序为前提的。按照公共财政原则,财政支出应满足社会公共需要,支出顺序应首先保障党政机关正常运转的经费需要,而不是

不顾现实需要,简单地一味强调压缩。具体来说,公共财政支出的范围应包括:行政管理、国家安全、公安司法检察、公益性事业、大型基础设施建设、科技教育、公共卫生、环境保护、社会保障以及对经济进行宏观调控所必要的支出等。

2. 深化预算管理改革。要进一步完善部门预算,制定科学合理的定员定额标准,扩大部门预算的编制范围,逐步将各级次预算都纳入部门预算管理,编制综合预算和多年滚动预算;进一步完善国库集中收付制度,规范支付操作程序,逐步扩大财政直接支付的资金范围;进一步规范政府采购制度,扩大范围、规范操作,提高采购工作效率;进一步加强非税收入管理,全面推进“收支两条线”管理工作,对现行所有的政府非税收入项目进行清理整顿,取消不合法和不合理的收费项目,逐步以税收的形式替代收费管理;全面开展财政支出绩效考评工作,建立绩效预算评价体系,促进财政支出效益的最大化。

3. 完善分税制财政体制。合理调整各级政府间事权、财权,完善一般性转移支付制度和专项转移支付制度,加强对基层行政单位经费投入力度,确保其履行职能的基本需要。

(三) 创新支出管理方法,降低行政运行成本

1. 加强对重点控制支出的管理。第一,完善编制与经费双向控制机制,控制人员支出不合理增长。进一步明确机构编制是各级财政部门编制财政预算和核拨经费的主要依据;财力状况是制约编制增加的主要因素。只有在机构编制部门审核同意设置的机构和核批的编制范围内,人事部门才能核定人员和工资,财政部门才能列入政府预算范围并核拨经费,银行才能开设账户并发放工资。而机构编制

部门在审核机构设置和人员编制时应充分征求财政部门的意见。第二,加强公务用车管理。在有条件的地区积极推行公务用车的货币化改革。对暂时不具备货币化改革条件的地区,应对车辆配备和购置实行统一管理,要严格车辆的编制管理,按照规定标准配车,防止单位自行购车和超标准配车;与此同时,进一步完善统一保险、定点维修、定点加油制度,降低公务用车的使用成本,最大限度地提高公务用车的使用效益。第三,严格控制会议数量和规模。简化会议形式,压缩会期和人员,全面推进定点办会,鼓励实行无住宿会议,推广财政部门派员驻会制度。与此同时,对会议费的支出实行国库直接支付,减少中间环节,提高财政资金的使用效益。第四,加强公务接待管理。规范公务接待行为,明确接待范围和标准,严格公务接待审批程序,推广定点接待制度和接待公示制度。加大对接待费的管理和控制,防止超范围、超标准接待。

2. 加强行政单位楼堂馆所管理。党政机关办公用房要坚持效用和务实原则,坚决杜绝贪大求洋的不正之风。对党政机关办公楼建设规模、占地面积、装修及设备标准、项目工程造价和资金来源要严格控制。现有办公楼已经达到标准的一律不准改扩建或购买新办公楼。对确需新建、改扩建和加固改造的党政机关办公用房,要严格报批。

3. 清理政策外津贴补贴,统一工资和津补贴制度,建立国家统一的职务与级别相结合的公务员工资制度,规范收入分配。

(四)加强行政单位国有资产管理,提高资产利用效率

1. 合理配置资产。加快制(修)订行政单位国有资产的配备标准,根据单位工作性质、人数,规定办公用房

面积以及各种设备、设施的配置标准。按照资产管理与预算管理和财务管理相结合的原则,加强资产购置的预算管理,实行政府采购、国库集中支付制度等,以降低购置成本。

2. 加强资产使用管理。要强化资产使用单位的日常管理,抓好常规性、基础性的账卡管理、实物管理等,保证资产的完整性,避免资产的损坏和丢失。

3. 严格资产处置管理。严格资产处置的审批工作,未经资产主管部门批准,不得擅自处置资产。在资产处置过程中,要引入市场化手段,采取公开交易、公平竞争的办法,通过招标投标形式来避免国有资产被低价变相出售。

4. 加强对党政机关出租、出借资产及其收入的管理。为了防范国有资产的流失,应明确党政机关出租、出借的国有资产归国家所有,且所有权性质不变,所形成的收入应按照政府非税收入管理的规定,实行“收支两条线”管理。为规避行政资产转为经营性资产的风险,党政机关不得用国有资产对外担保。

(五)完善行政支出绩效评价体系,推动绩效行政管理工作开展

1. 改革完善行政成本核算体系。在科学合理地编制行政运行成本的开支项目和具体标准的基础上,核定行政政法单位的预算定额,使预算分配符合行政政法单位履行职能的实际需要。一是完善行政成本核算体系的核算范围,并逐步与总预算会计相协调,如应将行政单位国有资产的会计核算信息纳入政府会计报告中,以利于通过成本核算对政府历年积累的资产存量进行有效的监督与管理;二是在保留收付实现制的同时,在有条件的部门逐步引入权责发生制,以利于推进会计核算体系的科学

化;三是逐步扩大行政单位会计报告的使用范围,改变行政单位会计信息的使用者被定位为财政部门 and 上级单位的内部使用者,随着核算体系的完善,将行政单位会计信息的使用者由内部逐渐扩大为外部,从而将行政成本的监督由政府内部监督扩大为公众和社会监督。

2. 完善行政支出绩效评价体系。随着市场经济的不断深化和公共财政体制的逐步建立,政府支出的绩效评价在我国也渐成发展之势。考虑到我国政府会计的核算体系还有很多不完善之处,现阶段建立科学完善的行政支出绩效评价体系还有较大困难。因此,应加强政府投资项目的绩效评价。借鉴国际通行做法,根据我国政府项目管理的特点,不仅要对结果进行效益评价,还应对过程进行评价。过程评价主要是对项目立项决策和管理决策进行评价,主要包括立项审批环节、项目建设管理和运营环节的评价。选择一些有代表性的政府部门进行绩效评价试点。如公检法司系统,其绩效的最终目标就是社会安全程度,而社会安全程度指标可以通过发案率、查处案件数以及居民的满意程度等可测量指标来具体反映。财政部门要进行定期或专项考核,并将绩效考评结果作为以后年度安排立项的参考,使预算资金真正从“重分配”向“重管理”转变,预算模式从“行政权力主导”型向绩效主导型转变,以促使各预算部门和单位真正重视资金的使用效益。

(财政部《建设节约型政府的财政政策研究》课题组,课题组负责人李林池、苏明,课题组研究人员张更华、李燕、杨良初、龚世良、韩凤芹、安秀梅、姚明霞、谢京华)

责任编辑 李艳芝