



科学配置政府财力资源 加强财政支出管理

十七大代表、辽宁省财政厅厅长 邵志刚 ●

科学配置政府财力资源，加强财政支出管理是贯彻落实科学发展观的必然要求，是财政工作的永恒主题。在财政“蛋糕”逐年做大的“利好”形势下，我们要进一步调整财政政策取向，加强财政支出管理，确保财政经济可持续和谐发展。

科学配置政府财力资源

近年来，随着我国财政收入规模不断扩大，如何切好财政“蛋糕”，提高财政资金使用效益成了倍受关注的问题。近些年来，国家在调整和优化财政支出结构、科学配置政府财力资源方面进行了积极地探索和实践。如财政支出重点向“三农”、科技、教育、社保、卫生、重大基础设施建设倾斜，较好地体现了以人为本、科学发展、和谐建设。2000—2006年国家财政基本建设支出由2094.9亿元提高到4383.2亿元，年均增长16%；支农支出由766.9亿元提高到2147.7亿元，年均增长22.8%；社会保障支出由739亿元提高到3021.5亿元，年均增长32.5%；文教、科学、卫生支出由2736.9亿元提高到7380.9亿元，年均增长22%。同时，较好地运用财政体制

政策工具，促进区域经济协调发展。2006年，中央对地方财政转移支付达到9143.4亿元，比1994年增加了8682.8亿元，增长了18.8倍，年均增长28.3%。中央对地方财政转移支付占地方财政支出总额的比重由11.4%提高到30%，其中中部地区由14.7%提高到47.2%；西部地区由12.3%提高到52.5%。但是，财政部门在科学配置政府财力资源方面尚有不足之处，如教科文卫、社保支出不足、行政管理支出比重较大等。因此，继续着力研究科学分配“蛋糕”问题意义重大。具体而言，就是要把握“三项原则”，突出“四项倾斜”，实施“整合政府财力资源工程”。

——把握“三项原则”：

一是以人为本、关注民生的原则。立足于“人本”思想，调整财政政策取向，满足人民群众的基本生存需求，维护好、实现好最广大人民群众的根本利益，确保社会成员共享改革成果。

二是化解矛盾、促进和谐的原则。把促进改革作为公共财政的一项重要任务，加大改革成本的支付，化解长期积累的各类矛盾，消除改革的瓶颈障碍，进而促进市场机制的完善和社会

的和谐。

三是放眼未来、科学发展的原则。从经济社会可持续发展的大局出发，妥善处理好当前与长远、局部与整体的关系，实现政府财力资源科学、有效配置。

——突出“四项倾斜”：

第一，向“三农”倾斜。在长期发展进程中，由于诸多原因，存在着工农业产品“剪刀差”、城乡割裂的户籍制度、改革开放以来的“占用耕地”等问题，并由此形成了对农民的巨大欠账。在财政“蛋糕”逐步做大的今天，很有必要增加“三农”投入，偿还对农民的欠账。一是增加对农村和农业基础设施的投入，包括乡村公路、水利设施、农村电力设施、农田基本设施等；二是增加对农村社会事业的投入，包括农村义务教育、公共卫生、公共文化以及农村低保和社会救济。

第二，向支付改革成本倾斜。当前我国的各项改革已进入了关键时期，为了推进改革，促进和谐社会建设，很有必要通过政府买单支付必要的改革成本，突出解决五个问题：一是国有企业转制过程中的历史遗留问题，诸如分流人员、化解国有企业历史债务以

及国有企业破产遗留问题等；二是积极推进厂办“大集体”问题的解决；三是社会保障制度建立之前离退休老工人的养老保险与支付缺口问题；四是事业单位改革中涉及到的分流人员成本支付问题；五是资源枯竭矿区贫困职工的住房问题，等等。

第三，向生态环境建设、污染治理、资源保护倾斜。我们在经济上创造持续、快速发展奇迹的同时，也伴随着环境的污染、资源过度开采和生态环境恶化，对子孙后代形成了巨大欠账。在国家财力不断增强的情况下，有必要解决对子孙后代的欠账问题。一是增加对生态环境建设的投入，特别是对为保护生态环境做出贡献而由此影响本地经济发展的地区，国家应对其增加补偿；二是增加对污染治理的投入；三是增加对资源保护的投入，特别是对节能、节水、循环经济等项目，可实行财政补助政策。

第四，向科技创新倾斜。综合国力的增强在于科技创新，公共财政要舍得花大钱发展科技事业。一是向基础科研投入，这是公共财政义不容辞的义务；二是向科技成果转化投入，科技成果转化的主体是企业，政府不能大包大揽，但要通过财政补贴和税收杠杆作用来引导企业转化科技成果。

——实施“整合政府财力资源工程”：

从总量上看，去年我国财政收入规模已近4万亿，但同满足日益增长的“社会公共需要”相比，财政资金依然十分“短缺”。所以，不能眼睛只向“内”（政府预算内财力），必须拓宽理财视野，实现预算“内”“外”一起抓、“增量”“存量”一起管，大力实施整合政府财力资源工程。一方面要积极构建国有资本经营预算，履行政府的出资人职责，收取国有股红利；另一方面要盘活存量国有资产，加快国有资本在

一般竞争领域退出步伐，多方筹措改革与发展成本，缓解财政收支矛盾。

加强财政支出管理

政府财力资源要想充分发挥作用，除了注重科学配置，还应注重财政支出效益，加强财政支出管理。近年来，我国财政支出管理取得了长足进步，通过推行部门预算、国库集中支付、“收支两条线”等各项管理改革，提高了支出绩效。但是，财政管理中还普遍存在“重分配、轻管理”等现象，不利于充分发挥财政支出效益。对此，亟须在改进支出方式、强化科技手段等领域有所突破。

（一）改革支出方式，提高支出绩效。分税制财政体制改革较好地增强了中央政府财政宏观调控能力，有力支持了经济社会的可持续发展。但由于分税制财政体制选择了“渐进式”改革路径，仅仅是初步搭建了政府间财政关系的基本框架，现行的财政支出方式和结构亟待改进。一是理清各级政府间事权、财权关系。在科学划分政府和市场关系的基础上，按照公共产品层次性理论，科学界定各级政府间的事权范围，研究制定《政府间财政关系法》，构建事权、财权与财力相匹配的政府间财政关系，避免政府间事权交叉、职责不清、“你中有我”、“我中有你”的局面。二是改进财政转移支付制度。确定透明化、制度化、规范化的转移支付规则，优化转移支付结构，增加一般性转移支付比例，整合专项财政转移支付，遏制“各路大臣都分钱”的现象。构建合理的专项转移支付分配方式，改“基数法”为“因素法”，选定反映各地实际的转移支付因子，制定“平滑曲线”状、“连续函数”式转移支付方案，避免简单使用“一刀切”、“断层”、“成份论”式专项转移支付模式，确保不同省份共享中央财政再分

配、再调节的成果。三是积极开展财政绩效评价。本着全面考核经济性、效率性和效用性的原则，以专项资金和预算编制为重点，建立和完善财政绩效评价体系。

（二）确立科技加管理的方针，推进“金财工程”建设。运用财政信息管理系统，催生新的财政管理模式，实现财政管理权的相互制约，是确保财政资金安全、有效运行的重要手段。一是全国统一制定和完善各项财政业务规范和标准。二是尽快开发全国统一的涵盖全部财政业务的管理系统软件，统一推广应用。三是加快“金财工程”信息网络平台建设，实行纵向各级财政部门之间、横向财政税务银行之间的互联网，强化网络运行的组织管理，确保网络和系统安全稳定运行。

（三）控制政府运行成本，规范职务消费。近年来，行政管理支出增长较快，为了合理控制政府运行成本，一是要将行政费用作为控制性指标列入政府工作计划，建立责任机制，将“行政费用占GDP的比重”、“行政费用占财政支出的比重”、“公务员的人均行政费用”和“行政费用增长率”等指标作为刚性的控制性指标进行考核。二是完善公用经费标准定额体系。进一步修订完善定额标准管理的相关制度依据、规范定额标准测算方法、强化各单位基础信息数据、完善“收支统管”的定额标准管理。三是严格规范财政供养范围。财政不再对竞争性行业和领域直接投入，结合事业单位分类改革，切实解决财政供给范围过宽的问题，减轻财政负担。四是改革职务消费制度。科学、合理地核定职务消费范围、标准，硬化预算约束。推进以公务车辆、公务接待、公务休假为重点的改革，杜绝职务消费异化为权力消费的倾向，逐步实现职务消费制度化、货币化、公开化。●

责任编辑 刘慧娴