

者的有机结合。

统一管理、分级负责、合理分工，加快行政事业资产管理体制建设。按照“国家统一所有、政府分级监管、单位占有使用”的原则建立行政事业资产管理体制。财政部负责制定公共资产管理体制，并对执行情况进行监督检查。目前财政部正在制定全国性的《行政单位国有资产管理暂行办法》和《中央行政单位国有资产管理暂行办法》以及《事业单位国有资产管理暂行办法》。在此基础上，还将制定资产配置、处置、“非转经”、境外资产管理等一系列配置制度。地方各级财政部门可根据财政部制定的统一制度，制定本地区的具体实施办法，并对行政事业单位国有资产实施统一管理。在大的管理原则统一的前提下，允许一些地区有不同的管理模式。近几年，全国各地都非常重视行政事业资产管理工作，把盘活资产，提高资产使用效率作为加强支出管理、缓解收支矛盾的重要措施。各地在深化行政事业资产管理改革方面进行了有益的探索，创造了“南海模式”、“南宁模式”、“安达模式”等经验。

行政事业国有资产由财政部门统一管理，并不意味着财政部门要事无巨细亲历亲为。行政事业单位国有资产管理是一项复杂的工作，既包括相关政策和规章制度的制定、大项资产的审批控制等综合管理，又包括清查统计、审批事项的初步审核等具体管理，还包括资产日常使用中的使用管理。由于所有权与使用权的分离，资产的综合管理、具体管理必然与资产的使用管理分开，资产的使用管理由占用资产的行政单位负责。而资产的综合管理和具体管理则要根据管理方式、工作量、机构设置、编制情况，以及资产总量、资产类型、信息化管理程度等情况而定。财政部门既可以独立地行使职责，也可根据具体情况将一些职责委托给合适的机构来完成，形成合理分工的管理模式。

(作者为财政部行政政法司巡视员)

# 公共支出制度改革的基本思路

○ 陈元春

近年来，经过部门预算、国库集中支付、预算听证等各项预算管理制度的改革，政府宏观调控手段不断加强，公共支出结构不断优化，公共财政框架体系日趋成熟。但是，由于历史原因和行政体制等因素的制约，公共支出制度仍然还存在一些问题，需要进一步加以研究、解决。

——预算约束力不强。仅以重庆市最近几年为例，人大代表审议通过的年初预算数占年终决算的比重相当低，2001年只有50.15%，2002年提高到57.42%。主要原因是由于中央补助收入稳定性差，难以纳入年初人大常委会审议的预算。如2002年中央补助收入为208.65亿元，占当年一般预算总收入的55.45%，其中年初难以确定的中央补助收入(专项补助和国债补助)约100亿元，占26.65%。也就是说，2002年全市一般预算总收入中有27%左右的中央补助收入是年初难以确定的，无法纳入年初人大常委会审议。据考察，公共财政体系比较完善国家的议会通过的预算占决算的比重均在90%以上，预算的约束力相当强，预算一旦由议会通过，中途不能随便更改。目前，各级财政部门大部分时间均在忙于“安排资金”，疏于对公共支出的监管、效益分析和宏观经济调控问题研究，关键原因在于年初预算缺乏约束力，中途追加预算的机动性较强。如何强化年初预算的约束力，是今后公共支出制度改革的一项艰巨任务。

——预算管理职能过于集中。

目前，重庆市预算编制由各业务处完成，对中途追加预算，虽然开始实行预算听证制度，但仍存在预算决定权力过分集中于业务处人员的问题；预算拨款也由业务处开出拨款单据，交给国库处支付，部门预算支出日常监督由业务处承担主要责任；预算政策的制定职能，也按部门划分到相关业务处。这样形成预算政策制定、预算编制、预算执行、预算监督和支出效益评估五项职能都集中在业务处的局面，而业务处又往往只指定某一个经办人全权行使这些权力。经办人的政治素质和业务能力在某种程度上决定着预算资金使用绩效。

——对区县的一般性转移支付比重偏低。目前，重庆市对区县的转移支付种类包括税收返还补助、原体制补助、调整工资转移支付补助、专项



补助、一般性转移支付补助、中小学教师工资转移支付补助、增发国债补助、艰苦边远地区津贴补助、各项结算补助、调整收入任务增加或减少补助和其他补助等十大大类，其中专项补助比重大、一般性转移支付比重小：如2002年市对区县转移支付总额为137.62亿元，而一般性转移支付(过渡期转移支付补助)仅有4.49亿元，占市对区县转移支付总额的3.26%，各项专项补助(含国债专项资金)却占了96.74%。

财政支出结构有待进一步完善。与公共财政要求相比，重庆市财政支出结构还存在较大差距：经济发展支出比重偏高，2002年占了22.59%。另外，用于行政管理和公共安全方面的支出比重也偏高(14.96%)，精简机构、压缩行政管理与公共安全方面的支出、提高支出效果，也是今后一项艰巨的任务。

——财政支出绩效评价制度不健全。目前，重庆市尚未建立公共支出绩效评价制度，缺乏财政支出效益评价标准、效益评价指标和效益评价执行主体。公共支出的预算编制与其支出效益不挂钩，使得公共支出使用部门缺乏提高公共资金使用效益的动力和压力。部门“争资金”的动机强，而提高资金使用效益的动机却非常弱，导致公共资金使用效益整体水平偏低。

按照公共财政的要求，公共支出制度改革的方向是逐步建立一个公正、公开、公平、规范、高效的公共支出管理制度。基本思路是：

1. 建立预算政策制定、预算编制、预算执行、预算监督、预算支出绩效评价职能分离、制约机制。按预算五项职能，分别成立预算编制委员会、预算政策制定委员会，预算执行委员会，公共支出绩效评价委员会，预算监督委员会，分别负责预算编制、预算政策制定、预算执行、预算支出绩效评价和预算监督工作。

预算编制委员会成员包括财政部门、人大常委会、政协委员、纳税人代表、财政专家等各阶层代表。其它四个预算委员会成员分别由社会各界代表构成。建立上述职能分离、相互监督、相互制约的公共支出制度，有利于克服传统预算制度存在的弊端，增强公正、公平、理性，实现“理性预算”、“阳光预算”、“绩效预算”。

2. 强化预算约束力。首先，实行预算追加听证制度。年初预算人代会通过后，凡需要追加、调整预算的，必须定期举行预算听证会，听证会的决议成为预算成立、下达的唯一法定依据。参加听证会的成员包括财政部门、人大代表、政协委员、纳税人代表和新闻媒体，听证会对社会进行现场报道，接受社会即时监督。其次，编制年初预算时，应尽量将所有公共资金(预算内和预算外资金及政府性融资)纳入预算编制范围，全部提交人大会议审议。虽然中央补助收入稳定性差，难以纳入年初人大会议预算，但年初人大会议通过的预算数占年终决算数比重70%左右还是可以达到的，可以法律形式确定年初预算占决算数的比重不低于70%。再次，编制部门预算时，不能仅仅审核部门的支出数量，而应重点审核部门的“管理事务”是否属于“公共产品”、可否以“私人产品”替代、公共产品需求先后急缓程度如何等。最后，还应就居民急需的部门提供的公共产品生产成本进行严格、详细的核算、审查。审查通过后，全部支出纳入国库集中支付和会计集中核算。如属于购买性支出，要将其纳入政府采购。

3. 优化支出结构。按照“小政府、大市场”的公共管理框架要求，调整政府职能，退出对市场竞争性领域的干预，增强公益性、非营利性领域的管理。随着政府管理职能的调整，按照公共财政基本要求，优化

公共支出结构，提高公共资金使用效益。财政资金支出主要集中于政权运行、社会保障、社会公益事业以及其它非竞争性、非经营性公共投资等4个方面。财政支出结构也应作相应的调整。首先要实现“三个确保”，即确保地方政府机构正常运转、确保基本社会保障需要、确保农村义务教育需要；其次要保证基础科研和部分关键性的应用科技开发、推广需要；然后考虑完善农村和城市基础设施和产业结构、产品更新换代需要。

4. 提高一般性转移支付比重。为了实现纳税人之间公共产品分享均等化目标，首先必须实现人均公共财力均等化，全市各区县按总人口计算的人均公共支出水平尽可能接近、均等。因此，应该减少专项补助占转移支付总额的比重，将一般性均等化转移支付比重提高到70%以上，最终目标为90%左右。

5. 推进会计集中核算向国库集中收付转轨。二者可以合并、统一，实行前台负责支付代理业务，后台负责代理核算业务，从而彻底取消部门账户。今后应将部门的所有非经营性资金来源，全部经纳入国库单一账户管理，取消部门账户、会计和出纳，实行公共资金全部集中支付和集中核算，减少拨款环节，提高资金使用效率，增强资金使用的透明度。

6. 完善财政支出绩效评价。要设立公共支出绩效评价委员会，制定评价方法和评价标准，建立一套较为完整的支出评价体系。将支出绩效评价报告作为预算编制的重要依据之一，支出绩效高的，以后编制预算时候给予奖励，增加一个“奖励预算”指标；支出绩效差的，编制预算时候给予惩罚，增加一个“惩罚预算”指标。

(作者为重庆市财政局副局长)