

的指标体系，确定通用可比、简单适用、易于操作的绩效考评标准。

(二)从预算编制源头入手，促使部门树立“职责—绩效目标—预算”相匹配的观念

一是要严格按照部门所承担的职责和事权编制项目预算。分清中央、地方事权，分清部门“为主”、“参与”、“配合”的职能，防止编制预算时出现“越位”申请项目；二是要切实改变“争项目、轻管理”的倾向，将预算编制与项目绩效有机结合，提高预算编制的科学性，最终实现财政资金的经济性和有效性。

(三)从预算资金分配环节入手，提高财政资金配置效率

一是提高部门内部各预算单位资金分配的有效性。纵向安排某一部门预算时，各级预算单位之间不能重复交叉，要自下而上，层层优化配置，合理分配预算；二是提高部门之间资金分配的有效性。横向安排同一行业不同部门预算时，要减少和努力防止重复交叉和浪费，优化行业内部资源配置；三是提高各行业之间资金分配的有效性。在考虑教育、科学、文化等不同领域之间综合平衡时，要注意行业之间减少重复交叉，优化行业资源配置。

(四)从盘活存量资产和调控增量资产入手，建立资产与预算挂钩的机制，并逐步实现绩效预算

一是全面摸清“家底”，包括行政、事业存量资产的数量多少、质量优劣以及分布类型等；二是研究定额标准。在摸清家底的基础上，研究确定与部门承担职责相匹配的三项定额标准，即实物资产定额、标准费用定额、财政预算定额；三是引入“成本费用”理念。要使大家认识到占用和购置的资产不是“免费赠品”，要以存量资产制约增量资产，进行绩效评价，逐步建立绩效预算。

(作者为财政部教科文司司长)

完善机制

确保财政资金规范有效安全运行

○ 齐守印

确保财政资金规范、有效和安全运行是公共财政建设的主要目标之一，只有做到这一点，才能达到公共财政最大限度增进国民福利的根本目的。因此，财政部党组提出增强财政资金运行的规范性、有效性、安全性这一课题，具有非常重要的现实意义。如何确保财政资金规范、有效、安全运行？其具体内容极为丰富，但我认为，最根本的途径是进一步深化各项财政改革，全面完善财政运行、管理和监督机制，从实现财政制度与管理的科学化、法制化和民主化方面寻找治本之策。

深化财政管理改革，完善财政的微观管理机制

部门预算、集中收付、财政转移支付、政府采购和收支两条线等各项财政管理改革与确保财政资金规范、有效、安全运行直接相关。只有将这些改革推进到位，从根本上提高财政管理机制和管理方法的科学性，才能切实增强财政

资金运行的规范性、有效性和安全性。

首先，从部门预算改革的内容来看，其对增强财政资金运行的规范性、有效性和安全性的作用体现在：(1)按部门编制综合预算，对各预算部门而言，既有利于统筹安排本部门预算内外财政性资金、集中财力办大事，从而有效促进相关事业发展，又强化了对本部门所用财政性资金运行安全和使用效果的责任；同时，也便于人大、政府和财政、审计等方面对各部门财政性资金使用效果的监督与评价。(2)早编预算和编制多年滚动预算，既有利于增强事业

发展的前瞻性、连续性和财政预算的预见性，也有利于对预算项目进行比较充分的论证和核算，从而在预算编制环节确保财政资金使用的预期效果。(3) 细编预算，将人员经费编制到人头，按照有根据、分档次的标准定额编制经常性公用经费预算，将经济社会发展专项资金预算编制到具体项目，不仅能够增强财政资金分配的规范性，提高预算编制的准确性，从而提高财政资金的配置效率，而且因为财政部门要对部门预算进行详细审核，从而有利于防止预算部门在预算环节虚报冒领，即从基础环节上提高财政资金分配使用的安全性。

第二，从国库收付制度改革来看，其对增强财政资金运行的规范性、有效性和安全性的作用同样十分明显。(1) 所有财政收入项目一律取消过渡账户，全部直接缴入各级国库，能够有效防范坐支、挪用和超期占用财政性资金的风险，从而确保财政收入的安全性。(2) 实行国库单一账户体系，取消各预算单位随意散乱开设的银行账户，所有财政资金在实施支付之前全部集中在财政部门统一开设的银行账户中，避免了财政性资金在各单位分散开设的银行账户滞留，既可以有效提高财政部门统一调度财政性资金的机动能力，也有利于防止财政性资金分散开户、分散留存情况下可能发生的贪污、挪用、滥用和浪费，从而提高财政性资金在存放环节上的安全性。(3) 财政性资金直接支付到商品和劳务的供应者，减少了财政性资金运行的中间环节，既可以提高资金运行效率，增强预算执行的有效性，又可以通过在支付环节对照预算进行审核，防止财政性资金偏离预算被挪用，从而提高财政性资金使用环节的安全性。

第三，从财政转移支付资金分配方法规范化改革来看，其主要内

容是对一般转移支付和各种专项转移支付资金依据相关因素设计的规范性公式进行分配。此项改革，一方面可以有效提高财政资金分配的规范性，另一方面又能够使财政资金在转移支付环节上分配得更为科学、更为合理，从而提高财政资金的配置效果。

第四，从政府采购改革来看，通过公开招标和询价程序，不仅提高了财政性资金向实物转化过程的透明度，大大减少了暗箱操作情况下发生“吃回扣”一类腐败行为的可能性，从而有效避免财政性资金在采购环节的流失，增强资金运行的安全性；而且通过利用市场竞争机制和发挥批量采购的规模优势，能够用较少的财政性资金购买同量物品或劳务，或者用同量财政性资金购买更多的物品或劳务，从而有效降低公共物品和公共服务成本，提高财政性资金使用的有效性。

第五，从非税收入收支两条线管理改革来看，一方面通过非税收入缴纳过程的“票款分离”和直接缴库，可以避免在“票款合一”和多环节过渡入库管理模式下的各种收入流失，从而有效增强财政性收入组织环节的安全性；另一方面，通过割断有关部门组织收入数量与其支出权利之间的正比联系，从根源上抑制乱收乱罚行为，有利于促进政府部门组织收入行为的规范化，同时也能够有效解决在收支挂钩机制下不同部门之间因收费、罚没权力的有无和大小差异而导致经费水平甚至单位福利水平的不合理差别，从而提高财政性资金的配置效率。

深化财政体制改革，完善财政责权的宏观配置格局

广义的财政体制是指处理与财政有关各方面关系的制度性规则，具体包括财政供给范围的界定、财

政收入及其决定权在各级政府之间的划分、财政支出责任在各级政府之间的配置、财政转移支付制度和财政收支责任在同级政权机构之间的横向配置等若干环节。稍作分析就不难发现，财政体制各环节完善与否同财政资金运行的规范性和有效性之间都存在着密切的内在联系。

首先，越位与缺位并存的错位问题仍显著地存在于我国目前的财政供给范围中。从越位来看，最突出的表现是一些本应推向市场的竞技性体育、各种学会协会商会、各种面向社会的服务中心和培训中心等仍或明或暗地由财政供养，不少地方财政还有数额不小的经营性项目资本金补助支出。由于越位部分难以退出，使财政对实现城乡统筹、地区统筹、经济社会发展统筹和人与自然和谐发展应当承担的许多支出力不从心。财政支出范围不符合市场经济和公共经济规则，就是不规范；财政不该供给的仍然供给资金，该重点支持的却无力支持，则是财政资金配置上的最大失效。因此，按照市场经济和公共经济的规则尽快重新界定财政供给范围，乃是具有基础意义的财政体制改革。此项改革不到位，财政支出责任在各级政府之间配置格局的调整也缺乏充分必要的前提。

第二，各级政府之间财政责权的纵向配置关系方面不够规范，进而影响到财政资金运行的效率。如果财政责权过分集中于上级，会产生基于信息不对称和监督难以到位造成的财政资金配置与使用效率损失，同时上级过度集中财力还会影响下级政府发展经济、增加财政收入的积极性；相反，如果财政责权过分分散，则会因为宏观调控不力而造成宏观效率损失，甚至影响国家凝聚力。从这样的观点来审视我国现行财政体制，既存在中央和省级

对主体税种集中比例过高的问题，也存在中央和省级包揽基层财政责权过多的问题，亟需按照科学的财政责权配置原理清晰合理地配置各级政府财政责权。

第三，政府间转移支付相对量及其结构是否合理，也直接影响财政体制效率和财政资金配置效率。上级政府补助占下级政府财政收支总量的比重过高，会强化下级政府对上级政府的依赖性，削弱下级政府通过发展经济实现财政自立的努力程度，不利于发挥财政体制对经济发展的激励功能；相反，如果上级政府用于对下转移支付的财力总量不足，则难以实现促进不同地区经济社会协调发展的目标，从而减损财政资金配置的宏观效率。从政府间转移支付结构分析，如果专项转移支付比例过大，就会造成上级政府对下级政府履行公共职能的过多干预，影响下级政府统筹经济社会发展的自主权，也极易导致财政资金宏观配置格局的扭曲；相反，在专项转移支付总量不大而种类过多情况下，则会由于调控目标分散、每一项数量过小而难以集中财力办大事，从而减损财政资金配置使用的规模效益。分析我国现行政府间转移支付状况，这些问题都不同程度地存在，已经影响到财政资金配置效率，亟待通过深化改革克服弊端。

第四，财政收支责权在同级政权机构之间的横向配置关系是否合理，也直接关系到财政运行的规范性和有效性。从目前情况来看，我国宪法和有关法律对财政管理责权在同级政权机构之间的配置规定过于粗疏和模糊，具体实施的可操作性比较差，既难以保证财政决策的民主化，也难以保证财政管理和财政资金运行的效率，甚至难以有效保证财政资金运行的安全。以财政部门与各预算部门之间财政管理责权

配置为例，相对于政府和各预算部门来说，它在预算编制和预算执行过程中究竟有哪些责任和权力，有关法律并未作出十分明确的规定，由此导致财政部门既要为财政管理方面的一切问题承担责任，又对实现财政资金科学配置、确保财政资金运行安全力不从心。责任与权力应当是对称的，缺乏必要的权力保证，责任将难以履行到位。再以政府与人大之间财政管理责权划分为例，一方面，由于主客观因素制约，人大作为同级最高权力机关很难充分地履行对财政预算的审议批准权和对预算执行及决算的监督权；另一方面，一些地方人大对财政事务的管理与监督又有向过于微观方面深入的趋势。在这种情况下，如何给政府行使自由裁量权及时有效处理千变万化的经济社会事务留有机动空间？解决这些问题，亟需通过尽快修订《预算法》，科学而明确地界定各层次公共管理主体财政责权的具体内容。

深化财政监督改革， 强化财政监督机制

我国现行的《预算法》对人大、政府及其审计、财政部门等有关方面进行财政监督问题做了原则性规定，同时，还制定了《审计法》。但每年审计结果表明，截留、挪用、贪污、私分和滥用浪费财政性资金的现象仍比较普遍，数额还相当巨大，而且屡查屡犯。这种严酷的现实说明，我国对财政性资金配置和使用的监督机制存在着很多漏洞，亟待解决。

第一，完善财政方面有关法律法规和制度规定，有效发挥对财政行为的规范作用。目前我国财政监督方面有关法律和制度规定还不够完善，如我国至今尚无一部内容全面的《财政监督法》，使人大、政府

和财政部门的财政监督责权难以落实到位，为违反财经纪律行为留有很大空隙。又如《预算法》对有关方面的财政监督责权的规定过于粗疏，没有清晰界定有关方面对财政事项实施监督的具体分工，不易于具体执行。再如像差旅费一类支出标准已经远远落后于现行实际价格，根本无法依法执行，造成违反财经纪律规定的行为比较普遍，以致法不责众，并且连带累及其他财政规章制度的严肃性和约束力。应当尽快研究制定出台《财政监督法》，明确各有关方面对财政监督的具体内容、环节和责权；及时修订有关财政收支的制度规定，使之符合实际、能够实行。

第二，坚持严格执法，违法必究。目前我国财经法规制度与其他许多法律规定一样，规定应当如何做的条款较多，而对违反后如何制裁缺乏相对应的明确规定，由此导致违法难究。同时，即使规定了违法处罚条款，也往往不严格追究，久而久之，挫伤了监督部门认真履行职责的积极性，也严重损害了法律制度的严肃性和约束力。因此，一方面要着眼于违法追究，完善有关财经法纪；另一方面，必须坚持严格执法，违法必究，在法纪面前人人平等，使违法成本高于收益。

第三，从完善监督环节和手段上强化财政监督机制。从财政部门来说，由于负责编制、审核和执行预算，有条件对财政性资金运行实施事前、事中的监督，但缺乏具体的法律依据和足够的监督力量。因此，应当借鉴国外行之有效的经验做法，由财政部门向同级各预算部门派驻财政监督官，深入前沿进行预算真实性审核，从预算编制和执行环节严格堵塞一切导致财政资金损失浪费的漏洞。

（作者为河北省财政厅厅长）