

财政支出管理“短腿”



亟需医治

○ 杨瑞金

1994年财税体制改革后，我们比较重视财政收入的管理，财政收入连年增加。据统计，近五年财政收入平均每年增收2000亿元以上，2003年超过了3000亿元。但是，从全国范围来看，财政紧张状况并无明显改善。财政赤字不断增加，到2002年，当年中央财政赤字已达3149亿元。财政赤字规模不断扩大固然有1998年后实行积极财政政策，增发长期建设国债的因素，但经常性财政赤字不断增加也是不争的事实。由于财政的紧张状况，国家对教育、卫生、社保等公共事业投入不足，2003年“非典”爆发后就明显暴露出了在公共卫生和突发公共事件应急机制方面存在的欠缺。很多地区财政紧张，特别是一些基层县、乡财政更加困难。据统计，到2003年底，全国欠发行政事业单位职工工资的县仍达340多个。这些问题说明我们在抓收入管理的同时对支出管理重视不够，资金使用效益不高，损失浪费等问题还比较严重，造成财政支出管理“短腿”。

目前，我国以建立社会主义公共财政体系为目标的财政支出制度改革正在展开。虽然已取得较大进展，但远未达到预期目标，有的改革还处在试点中，有的改革还未取得实质性突破，支出管理中还存在许多问题和不足。

(一)财政支出范围有待于进一步规范。目前我国财政职能“越位”和“缺位”并存的问题仍很严重。“越位”主要表现

在财政尚未完全退出竞争性投资领域，国家财政仍以企业亏损补贴等形式，背负国有企业的沉重包袱，投入大量资金；国家预算内投资和国债资金在主要投资于基础设施建设的同时，也投入了不少竞争性领域。“缺位”主要表现在财政对教育、卫生、社保、环境保护等公共事业的投入严重不足，对农业和广大农村地区投入较少。

(二)财政支出结构有待于进一步调整。与财政支出范围不够清晰相关联，财政支出结构不合理的问题也比较严重。2002年，国家财政支出中，国有企业亏损补贴仍达250多亿元，用于粮食企业的补贴达700多亿元；另外国家财政还要承担国有独资商业银行、政策性银行的大量不良资产所形成的或有债务。相反，国家财政在教育、卫生、社保等公共服务领域的投入较少。各项支出内部结构不合理的问题也很严重。如在行政管理费中，人员经费比例过低，浪费较大；在事业费中，人头费比例过大，办事业的钱太少。造成这种问题，一方面是因为国家对公共事业的投入整体不足，另一方面是因为国家供养的事业单位人口太多，许多具有创收条件、能够推向市场的事业单位仍由国家财政负担。

(三)部门预算改革有待于进一步完善。一是预算编制方法仍比较粗放。实行部门预算后，除行政管理费中的基本支出实行定额管理外，大部分支出预算的

编制仍然是采用“基数法”。“基数法”一般只做加法不做减法，造成预算中的一些不合理因素逐年积累放大，财政支出刚性化，各单位之间苦乐不均。二是预算管理职责不清。2000年实行部门预算改革时，曾设想一个部门一本预算，尽量由财政部一个司管理。但目前的实际情况是，除行政经费、外交外事支出和部分事业费由部门预算司统一管理外，其它支出仍由各司分别管理。从目前来看，教育经费仍由教科文司统一分配，基建支出由经建司管理，住房资金由综合司管理，离退休经费由社保司管理。在具体预算的编制和执行中，预算司、国库司等综合司局与部门预算管理司职责不清，交叉重叠的情况时有发生。

(四)国库集中收付制度尚处于试点阶段，政府采购制度还不够完善。目前，国库集中支付制度改革仅涵盖部分单位，国库集中收缴改革还在试点。在国库集中支付中，直接支付所占的比例还很小，大部分经费仍采取授权支付，由用款单位按核准的用款计划提取。政府采购制度的具体操作办法还不完善，运作模式还不够规范。政府采购的范围、规模还有限。如何从机制上保证政府采购真正按公开、公平、公正的原则，采购到性价比最优的商品，防止由分散腐败变为“集中腐败”，还有很长的路要走。

(五)“收支两条线”管理改革还有待于进一步深化。目前，“收支两条线”管

理改革正处在试验磨合阶段,各方面的认识还不太统一,真正能做到收、支两条线,收、支脱钩管理的单位还不普遍。从全国范围来看,目前仍存在着不少的预算外收费;在预算外资金管理中仍存在各单位多收多花,少收少花的利益驱动机制。

(六)财政支出监督不力。目前,财政资金的跑、冒、滴、漏,资金使用效益不高,损失浪费等现象还比较严重。一些专项资金和项目资金被挤占、挪用的现象也很多。据保守估计,每年仅公款吃喝就达1000多亿元,其中财政资金恐怕要占相当数额。

做好财政支出管理工作,事关改革发展稳定大局。无论是改革、发展还是维护社会稳定方面,急需花钱的地方不少。落实培育和扩大内需的政策措施,发展科技和教育;深化国有企业改革,做好下岗失业人员工作,促进就业和再就业;推行农村税费改革,扩大退耕还林,减轻农民负担;完善社会保障体系,落实“两个确保”和城市“低保”,加强对城镇困难居民的扶贫济困等,都需要大量的财政投入。而满足这些重点需要,除了依靠增加收入,还要依赖支出管理改革,提高资金的使用效率。

(一)进一步规范财政支出范围,消除“越位”和“缺位”。我国财政改革的方向就是建立适应社会主义市场经济体制要求的公共财政体系。在公共财政体制下,财政应重点保障市场无法提供的公共产品,而竞争性领域的投资则主要依靠市场提供。目前,应按照公共财政的要求,对各项财政支出进行重新界定。财政重点保证国家安全、政权建设、公益性基础设施建设、环境保护、基础教育、公共卫生、社会保障等公共事务。把政府不该管的、市场可以解决的事务让位于市场,政府应更加坚决地退出竞争性投资领域。

(二)调整财政支出结构。在今后一个时期财政收支矛盾仍十分突出的情况下,调整财政支出结构和使用方式,积极挖掘财政资金使用潜力,具有重要意

义。当前,应转变粮食补贴方式,盘活粮食风险基金。逐步将通过流通环节的间接补贴改为对种粮农民的直接补贴;将国有粮食企业真正推向市场,积极推动粮食流通体制市场化改革。调整国债投资存量规模,把减下来的建设国债资金用于支持税制改革和其它方面的体制创新。按照“抓大放小”的原则,进一步推进政企分开,减少国家对国有企业的补贴。在行政管理经费中,适当减少公用经费数量,增加个人经费的比例,使人员经费和公用经费的比例达到4:6左右。通过调整结构,减少不必要的浪费,在基本不增加财政支出负担的情况下,提高个人待遇。应积极推进公务用车改革和机关后勤服务社会化改革,减少职务消费比例。在目前全国财力水平和消费水平差别较大,全国统一工资制度又一时难以取消的情况下,通过建立各种地区性补贴的办法,解决行政单位人员收入较低的问题。应进一步推进事业单位改革,针对事业单位的不同情况,分门别类进行改革。具有创收能力、能够走向市场的,应转为企业化经营,如大部分的出版社、报刊杂志、开发性科研单位、文艺团体等等。暂时不能完全转为企业,国家可采用定额补助办法,逐渐向企业转化;对承担国家基础性研究、政府职能的事业单位,由国家全额拨款。结合推进事业单位改革,大力精简事业单位财政供养人员,使财政事业费支出能够更多地用于支持事业发展上来。

(三)进一步改革预算编制方法。在行政经费的基本支出实行定额管理的基础上,积极扩大定额管理的范围。如目前外交外事支出中的驻外机构经费、出国费、接待费等完全可以实行定额管理。对各项事业费支出,也可以参照行政管理费的办法,实行定额管理。对事业单位经费的管理应进一步细化,如对学校经费可按在校学生数确定,对医院的补助经费可以按照门诊量和住院量进行补助。应逐步抛弃“基数法”,逐步利用“零基预算”的方法编制预算。对项目预算实行更规范的项目立项、评估制度,把预算做

实;划分项目类别,实行分类管理;真正做到按项目的轻重缓急和国家财力可能,优先安排那些效益好、急需的项目。

(四)进一步扩大国库集中收付范围,完善政府采购办法。要进一步扩大国库集中收付改革的涵盖范围,在总结前几年试点经验的基础上,尽快全面推开。加强国库集中收付改革的制度建设,使国库集中支付工作尽快纳入规范化、制度化的轨道。国库集中支付项目要进一步扩大直接支付的比例。目前的国库支付系统还不能进行对国外单位的外汇支付,应尽快完善系统,早日开展此项业务。当前,在政府采购工作中,应根据《政府采购法》,尽快制定相关具体实施办法和操作规程,完善制度,使相关办法更具操作性,并能有效减少漏洞,预防腐败的产生。进一步扩大政府采购的范围和规模,严格政府采购工作的操作程序和各项制度,加大监督检查的力度,使政府采购工作真正成为“阳光工程”、“放心工程”。

(五)进一步推进“收支两条线”管理改革。要按照国发(2001)93号文件精神,统一认识,协调一致,进一步扩大“收支两条线”改革的范围和力度。在前两年改革试点的基础上,尽快将“收支两条线”管理改革扩大到所有行政单位和财政拨款事业单位。清理和规范各项行政事业性收费,进一步推动“费改税”工作;对各项非税收入,凡能纳入预算的都纳入预算管理。通过深化“收支两条线”管理改革,逐步做到编制综合财政预算,实现全口径的预算管理。

(六)加强对财政支出的监督。为解决部分财政资金使用效益不高,跑冒滴漏现象严重的问题,要完善有关监督制度,强化监管手段,加大监督力度。当前要特别注意加强对一些项目资金使用情况的监督检查,防止挤占和挪用,真正把资金用到项目上。尽快建立财政支出绩效评价体系,实现对财政资金事前、事中、事后全过程的监控,切实提高财政监督管理水平。

(作者单位:财政部行政政法司)