

产业的关系,既要促进高新技术产业的自身发展,又要运用高新技术改造和促进一、二、三产业的升级。特别是我国人口多、劳动力素质又不很高的实际,既是劳动力成本优势所在,又是制约科技进步整体提高的障碍所在。因此,既要发展知识密集型产业,又要发展劳动密集型产业,从而既形成合理的技术结构,又形成合理的就业结构。

财政促进就业与再就业,要加大教育投入,特别是在职教育与再就业教育的投入力度,加快提高国民素质。要保持教育结构、在职教育结构以及再就业教育结构的合理化。否则,一踏出校门便会陷入失业的危险。要不断提高教师队伍的综合素质。建议由各级政府设立比较稳定的培训专项资金,实行有计划的、规范的教师轮流再培训,不断提高教师的教育水平,为社会培养有用人才,为就业打下良好的基础。还要加强对农民的科学知识教育和文化知识的再教育,从根本上提高农民的知识水平和综合素质,以适应农村科学种田以及现代化建设的需要。

财政促进就业与再就业,要把解决“三农”问题放在突出位置上。在解决“三农”问题中,财政有其特殊的使命,既要在国家与农民的分配关系中,制订合理的政策,不断缩小剪刀差,乃至最终消灭剪刀差,从根本上减轻农民负担,又要在农村税费改革中,抓住问题的要点,直接减轻农民负担,在取消农业特产税的基础上合理调整农业税。在这方面还可以借鉴一些发达国家的经验,按照WTO的“绿箱”规则,对农民实行直接补贴,以充分调动广大农民的积极性,促进农业产业化与农村城镇化的发展,实现农业增产和农民增收,促进就业。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

『非典』对建立公共管理机制的启示

○李大雨

尽管“非典”对我国国民经济影响不大,但通过“非典”暴露出目前经济管理中存在一些问题,且这些问题关系到经济长远发展和社会进步,应引起我们的重视。

启示一:按照建立公共财政体制的要求,积极调整财政支出结构。

受传统体制的影响,政府一直承担着很大一部分直接的经济建设职能,影响了财政对公共服务活动投入的增加。“非典”爆发使我国财政支出结构中这一问题更加突出。就国家用于卫生事业的投入而言,以2002年为例,中央财政本级支出6756亿元中卫生经费支出约13亿元,仅占0.19%,大大低于世界多数国家水平。随着市场经济体制的不断完善和经济发展水平的提高,必然要求国家更多地担负起公共服务职能,要求财政支出结构逐步向公共服务领域倾斜。

启示二:加强对预算单位和带有行政垄断性质的单位使用资金情况的绩效考评和监督检查,使国家资金充分发挥效益。

尽管我国中央财政支出中卫生支出低于许多国家,但在我国还有独特的国情应当予以考虑。其一,医院是事业单位,比企业节省了纳税开支,这应视为国家对医院的一种补贴。其二,医疗行业存在着一定程度的行业垄断,诸多市场准入限制使我国医疗行业长期处于卖方市场,在这种情况下,医院向医疗消费者收取的药费、手术费、检查化验费等高于正常的价格水平,并由此获得垄断收益。由于这种垄断是国家政策造成的,垄断收益理应交给国家,但国家将这部分收益留给了医院。因此,这部分垄断收益也应视为国家对医院的一部分投资。如果考虑了这两方面情况,我国用于医疗卫生的投入就不止单纯的财政拨款那样低了。这就产生了这样一个问

题：如果国家对医疗行业的所有这些投入（既包括财政拨款也包括隐性补助）都用在卫生事业发展上，应如何确保国家投入切实用于各项事业发展并取得应有效益？首先，应加强对预算单位使用财政拨款情况的考核与监督。对安排给预算单位的财政拨款支出，受传统体制部门分割的影响，长期以来比较偏重预算分配和资金拨付，对资金拨付后预算单位如何进一步使用资金及效益如何进行监管考核的力度不够。这方面应学习西方发达国家的先进管理经验，对已拨付给预算单位的资金应继续跟踪其最终投向，并将投入资金后产生的社会经济成果与资金投入量进行对比，作出定性、定量分析，特别是要将考核结果作为安排下期预算和拨付资金的参考依据，以强化资金绩效考评机制的作用。建立健全财政资金的追踪问效和业绩考评制度，确保财政资金取得应有效益。其次，应加强对行政垄断性单位使用资金方向的监管。事实上，国家对行政垄断性行业的隐性补助，即行政垄断性行业凭借垄断地位获得的超额收益，不少没有用于事业发展，而是转化为个人的“灰色收入”。要防止这种现象发生，从长远看，需要按照规范的市场经济体制的要求，取消行政垄断，建

立开放、竞争的市场体系，即取消行政垄断产生的隐性补助，而把国家投入和补助落实在明处，通过理顺体制，明确投资主体、政策主体、经营主体的责、权、利关系。从当前看，有两种办法可行：一是对行政垄断性行业课征垄断税，把垄断形成的超额收益收归国家，再由财政进行重新分配和支付；二是对行政垄断性行业收益的使用方向从制度上进行规范和约束，如规定必须将收益用于扩大再生产的最低比例等，并对实际执行情况加强监督检查，对违反规定者给予相应处罚，以保证国家资本得到应有补充，保证国家基础设施和条件得到应有改善。从我国目前实际情况看，后者可行性更大些。

启示三：适当调整行政管理费中人员经费与公用经费比例。

今年发生“非典”后，各部门、各单位召开会议的数量普遍减少，剩下为数不多的会议也大都采取了电视电话会议的形式。电视电话会议仅需花费五、六千元，而现场会少则花费几万元，多则几十万元，还不包括参加会议单位开支的往返交通费、食宿费及地方对会议的补贴。可见，节约公用经费尚有一定空间。与公用经费形成鲜明对比的是人员经费。公务员工资在各行业中属于中

低水平，但事实上，快速膨胀的公务费开支某种程度上是对较少的人员经费、较低的工资水平进行的变相补偿。这种变相补偿花费的成本非常昂贵。因此，建议适当调整行政管理费中人员经费与公用经费的比例，在提高公务员工资水平的同时节约公用经费，理顺各项经费的比例关系。

启示四：建立反应更加迅速、更加贴近群众需要的公共管理体系。

使公共管理体系更加贴近人民群众的需要，不断提高公共管理水平，做好公共管理工作，是贯彻落实“三个代表”重要思想的要求。面对突发事件，主管部门反应滞后，反映了我国高度集权的传统计划体制存在的弊端：由于主管部门只对上级负责、受上级监督，而来自社会公众的监督约束较少，使得有些主管部门自主发现问题并迅速作出反应的机制较弱，主动性、灵活性较差。解决这一问题，在思想政治上要不断提高领导干部的党性修养，同时在制度建设上，要加强人民群众对公共管理事务的参与和监督力度，使主管部门不但要对上级负责，还要面对群众，从而使人民群众关心的问题直接成为各级主管部门关心的问题。

（作者单位：财政部办公厅）

