

改革支出管理 深挖节支潜力

○ 杨晓方

近几年,辽宁省锦州市财政支出的增长远远超过了财政收入的增长幅度,刚性支出的增幅与可支配财力的增幅反差较大,财政资金供给的“越位”与“缺位”问题并存,供需矛盾进一步加剧。按照公共财政支出的要求,我市在积极稳妥地进行支出结构调整的同时,更加注重预算支出方式方法的改革,强化微观管理,深挖节支潜力,使有限的财政资金发挥出最大、最优的使用效益。

1. 实施政府采购制度,并逐步完善和扩大

在政府采购制度正式实施之前,针对分散采购中的滥支乱花、吃要“回扣”等腐败行为,为了节减支

出,堵塞支出管理中的漏洞,增强支出的透明度,我市在控制一般弹性支出方面进行了一些有成效的改革。如为控制车辆维修费支出,我市1991年实施了市直行政单位小汽车定点维修管理办法;1997年又出台实施了市直行政单位小汽车固定险种、统一定点投保的车辆保险管理办法,可以说这两个支出管理办法已经具备了政府采购的雏形。1998年,我市正式制发了《锦州市市直政府采购管理办法》,首批纳入政府采购目录的包括车辆维修、保险,同时增加了车辆燃油的采购项目,使得车辆费用支出中的难点问题全部纳入政府采购的范围,有效地遏制了车燃费支出过快过猛的增长势头、杜绝了支出中人为因素造成的支出浪费和腐败现象。到目

前,我市政府采购的范围逐步扩展到货物、服务、工程等领域,2001年全市政府采购支出11600万元,比预算节支1772万元,节支率达13%,其中市直政府采购支出8679万元,比预算节支1240万元,节支率12%。政府采购的节支作用日见明显,并逐步被越来越多的人和单位认知、接受。

2. 行政单位在职、离退休人员工资、离退休费委托银行统一发放

长期以来,我们实行的是分散的理财机制,部门、单位各自开户,财政资金按预算管理级次拨入单位账户,由单位自行支出。这种分散的支出管理方式,致使财政部门难以进行有效的财务管理,很难约束单位的收

们目前确定的招标性采购方式和非招标性采购方式之间的界限并没有经过时间的检验和证明。招标门槛价还需要进一步地总结和分析,才能最终确定我国具有普遍性的招标门槛价。但笔者认为,根据政府采购已经开展得比较成熟的国家的经验,门槛价格不宜过低。考虑到我国有一个从分散采购到集中采购的过程,门槛价格也不宜过高。

4. 在现阶段,竞争性谈判采购方式具有一定的比较优势。虽然节约率指标在选择采购方式时是一个重要的决策因素,但却不是也不可能是唯一的因素。诸如采购时间长短,采购工作量的大小,采购的灵活程度等非经济因素也需要考虑。虽然从节约率方面而言,公开招标方式是首选方式,但由于其耗时长,工作量大,采购缺乏弹性,在实际工作中所占比重不宜

过高。竞争性谈判采购方式的节约率虽然低于公开招标,却高于其他方式,同时节约率变动程度较小,即各项目节约率处在相对稳定的水平上,再加上所需准备期短,工作量相对较小,谈判方式更灵活,可能更适合于我国目前政府采购开展的实际情况。

(作者单位:上海财经大学)

支,单位很容易发生违反财经纪律的行为。为此,在实行国库单一账户的条件暂未成熟的情况下,从2000年8月起,我们首先在市直13家行政单位试行在职、离退休人员工资、离退休费由财政委托银行统一发放的办法试行情况平稳、良好。2001年1月我们将工资统一发放的范围推进到全部的市直行政单位,共涉及5900多人,月工资总额达680多万元。工资统一发放办法的实施,不仅为国库集中收付制度改革开了先河,也显示出了其加强财务管理、节约财政支出的成效。我们对每一位纳入工资统一发放人员工资总额项目的认真审核,不仅规范了开支范围、统一了开支标准、制止了滥发乱补行为、维护了财经纪律的严肃性,同时树立了财政一视同仁、依法行政、公正执法的形象。我们共审核出各种不合理开支、滥发乱补项目及超期发放项目10余项,涉及人员近千人,每年减少财政支出近30万元。

3. 压缩会议费支出

会议费支出一直是行政费支出中的难点问题,从1990年我们对会议实行许可证制度以来,又相继对会议费支出制度进行了多次改革,如二类以上会议费分别对市委、人大、政府、政协等单位包干;改革会议餐饮方式、改革会议费结算办法以及一类会议实行政府采购等管理办法的改革,节省了财政开支,取得了良好效果,成功地控制住了会议费支出。在全省实行行政费限额管理的1991年—2000年,全市会议费支出全部控制在省厅下达控制指标之内,支出水平低于全省平均水平。虽然会议费总支出控制住了,但会议费支出中的个别项目仍存在可压缩的空间,比如印刷费。在一、二类会议费申请预算中,住宿费、餐费、印刷费三项之和占预算数的90%以上,近几年,由于餐、住宿费由财政直接对接会议单位结算,而后又实行政府采购,使得印刷费的支出复杂化了,名义上都是印刷费,有会议材料印刷支出,也有材料袋、笔

记本的印刷制作支出,还有使用中自行调剂一部分,变通后用于纪念品的支出。因此如何核定会议印刷费支出,既保证正常印刷支出又不浪费,把单位进行调剂的空间压缩下来,成为我们要解决的问题。2001年,我市各民主党派换届,我们重点加强了对其换届会议费中印刷费的核实确定。根据其会议较之党代会、人代会、政协规模小,材料印刷量相对也很小的实际,经过调研,我们对交付印刷厂胶印同送到打字社打字后复印两种方式的成本进行了测算对比:同样2万字、200份的印刷量,胶印需2万元,而打字后复印只需不到5千元。根据这种对比结果,我们按打字后复印的方式核定了印刷费预算。尽管单位对此有些意见,认为财政部门在会议费的核定上掌握太死,单位没有一点儿机动的余地,但最终还是接受了,因为我们对其会议费的核定经得住推敲,“有账不怕算”。仅此一项,核定经费4万元,比单位预算数节支25万元,比胶印方式节支10万元。由此,我们感到,只要发现问题并找出问题的关键所在,节支的潜力终会被挖掘出来的。

4. 租车公务推进到事业单位

1998年,我市率先在全省推出了市直行政单位试行租车解决公务用车的管理办法,2000年经过一次修订完善,截至2001年底,已有19个单位、21台车实行租车公务,效果非常好。实行4年来共拨付租车费120万元,按养车计算,不包括一次性购车支出,每台车年费用实际消耗近3万元,4年19台车可消耗210万元,租车比养车费用节省90万元。为使这项改革向纵深发展,在认真调研的基础上,我们将公务用车制度改革办法推向事业单位,于2001年6月出台了市直事业单位实行租车解决公务用车管理办法。办法规定,以车辆编制手册为依据,凡单位自愿租车解决公务用车的“双轨制”单位,其单台租车费年标准为2万元;对于自愿全部租车的单位,其单台租车费可在2万

元的基础上增加30%,并可随工资按月补助给个人。补助标准可按实际担任的领导职务级别核定:正副县级领导干部(领导班子成员)每人每月最高不超过500元,正、副科级领导干部每人每月不超过100元,其他一般干部每人每月不超过50元。自愿全部租车单位全年补贴给个人、单位租车费支出以及租车费结余用于福利、奖励的支出总和不能突破财政核定的年租车费用总和。实行部分公车、部分租车的“双轨制”单位不能实行对个人按月补贴的办法。截至到2001年末,已有4个事业单位实行了租车解决公务用车。

5. 大项目派驻财政监督员

针对基本建设、城建资金、较大专项投资项目的投资规模大、容易出现损失浪费的特点,我们从2000年初就对政府投资较大的项目派驻财政监督员,经过一年多的管理工作实践,我们感到,各种建设项目如果放松财务管理,几十万、上百万的资金损失浪费是很容易的事,如果财务管理得好,节约建设资金的潜力是很大的。在取得这样一种共识的基础上,我们专题向政府提出建议,对百万以上政府投资项目实行派驻项目监督员办法,以政府名义下发文件,明确监督员职责权限,要求对项目的设计、招标投标文书、工作量清单等主要资料要掌握,特别是要对工程量变更、设计变更等涉及工程投资额变化的主要环节实施监督。从2001年开始,我们在原来对个别项目派驻监督员的基础上,决定对政府单项投资百万元以上的项目实行派驻监督员办法,从市局内各处室和所属单位选调政治业务素质好、原则性强的干部,组成大项目监督员小组,统一组织实施对项目的监督工作。经过一年多工作实践,尽管这些大项目还没有竣工决算,预计将成效明显,特别是我市中环路改造以及一些较大市政建设项目,不仅会节约大量的资金,投资效益也将明显得到提高。

(作者单位:辽宁省锦州市财政局)