

公共财政框架下 行政费支出的 政策定位及改革设想

○ 詹静涛

行政费是各级党政机关维持正常运转的经费。正确认识并科学合理地确定对行政费的财政政策，改革、加强行政费管理，对加强国家政权建设和深化财政支出改革都具有非常重要的意义。

一、行政费管理中存在的问题

长期以来，压缩和控制行政费增长一直是我国财政支出管理的一项重要政策，这在促进行政单位发扬艰苦奋斗的传统、节约行政支出，以使更多的资金用于生产建设起到了一定的积极作用。但是，造成行政费增长过快的原因是多方面的，有不合理的因素，如机构臃肿，叠床架屋，冗员过多，支出大手大脚，铺张浪费等问题。同时，也有很多合理的成份，如加强各级政权建设、强化政府管理职能、提高政府机关工作效率和服务水平等都需要必要的资金保障。长期以来由于在行政费管理过程中没有很好地对行政费增长的原因进行客观分析，对行政费控制过紧，预算压得过低，也产生了一系列问题：

第一，由于经费缺乏，许多国家机关特别是一些没有所属企业、事业

单位及其他收入来源的国家机关办公条件简陋，工作手段落后，工作效率低下，不能适应现代化管理的需要。这种情况越到基层越严重，尤其是贫困地区的基层行政单位。行政经费不足问题主要表现在以下几方面：一是行政单位工作人员工资标准偏低，有些地方还不能按时发放，拖欠工资的现象仍然存在。二是公用经费不足，不能满足单位日常工作需要。有的行政机关人均公用经费每月只有十几元，连水电费和电话费都不能支付。政法机关办案费不足，有的执法单位量钱办案，没有经费，该办的案件也不办，或者采取谁的案子谁出钱的办法，不仅有损政府的形象和声誉，也助长了吃拿卡要等腐败现象的滋生泛滥。有些单位的办公用房年久失修，已成危房；有的单位无办公用房，长期在外租房办公；许多行政单位缺乏必要的现代化办公手段，工作效率难以提高。行政单位的经费保障状况与市场经济下履行职能的需要极不相称，直接影响了政权的稳定和社会安定。

第二，导致挤占其他经费，转嫁费用开支。由于核定的行政费预算较紧，不敷开支，国家机关挤占所属企事业单位经费的现象相当严重。据不

完全统计，国务院系统机关挤占事业经费及其他资金约占机关行政经费预算的1/4。有的机关向地方和其他单位转嫁支出，下级单位为上级单位补贴会议经费、承担差旅费已经是见惯不怪的事情。

第三，造成财政信息失真，财经秩序混乱。由于挤占、转嫁经费现象普遍存在，财政统计不能真实准确地反映各项开支特别是行政费支出情况，导致信息失真，无法据以做出正确的分析，影响对有关问题做出科学决策；同时，也造成财政支出秩序混乱，财政制度、财经纪律失去应有的约束控制作用。有人甚至认为，机关经费不足是导致乱收费、乱摊派、转嫁支出等不正之风的原因之一。

二、按照公共财政的要求，重新审视行政费的作用，调整相关政策

在公共财政条件下，财政支出主要是满足社会公共需要。行政单位是国家机器的重要组成部分，担负着维护国家政权和社会稳定、保护人民生命财产的安全、确保国家政策法规的贯彻执行和国家外交及对外合作工作的顺利开展等重要职责。从公共财政

的理论讲，行政单位的支出是典型的、纯粹的公共需要，保障行政单位经费需要是财政的基本职能。随着市场经济的发展，行政单位的职能将逐步强化，其运行成本也将逐步提高，行政费支出的总体规模必然呈不断增长的趋势。因此，我们必须转变长期以来压缩、控制行政经费的观念，提高行政单位经费保障程度，确保行政单位履行职能的基本需要。

目前，提高行政单位经费保障程度的可能性是存在的。首先，经济发展和财力增强为增加行政单位投入提供了可靠的财力保证。改革开放极大地解放和发展了生产力，国民经济快速发展，财政收入快速增长，具备了对行政单位经费予以保障的条件。第二，财政供给范围和支出结构的调整为增加行政费支出提供了现实条件。根据建立公共财政基本框架的要求，财政将逐步从竞争性领域退出，并将支出重点向公共需要领域转移，作为公共需要的行政单位理应予以重点考虑。第三，政府机构改革、精简人员，使提高行政费保障程度成为可能。1998年中央和省级政府机关人员精简近50%，党中央和省委部门人员精简20%；市、县、乡党政机关人员精简20%，全国由行政费开支的人员大为减少，这样就相对比较容易对其经费开支予以保障。

当然，保障行政费供给应与目前国家社会经济发展水平相适应。按照各国通行的做法，将国家机关的工作条件和员工待遇定位于全社会中等偏上的位置较为合适，这个定位既可使政府支出不至于庞大，又可使国家机关集中优秀人才，运用先进技术手段，以较高的工作效率进行国家行政管理。

三、深化改革，强化管理，提高行政费使用效益

在强调按照公共财政要求提高行政经费保障程度的同时，必须不断深化行政费管理改革，强化、规范行政费管理，切实提高财政资金使用效益，从内涵上提高行政单位经费保障

程度。

第一，突破旧框架，积极探索支出管理改革的新路子。要继续积极引进市场机制，不断完善支出管理办法。在人员、编制管理方面，财政部门要积极参与行政单位人员编制管理，凡超编人员一律不予安排经费，通过财政分配手段巩固政府机构改革成果。要积极探索公务用车制度改革，有条件的地方可以试行取消公务用车、改发交通补贴的办法，暂不具备车改条件的地方应继续做好公务用车的定编工作，同时要进一步完善车辆定点加油、定点维修、统一保险等制度。继续做好计划控制会议工作，完善定点办会制度，同城会议应实行无住宿制，充分利用现代通讯手段，改变会议形式，尽可能采用电视电话会议的形式，以节约开支。在公务住宅电话实行限额包干办法的基础上，探索无线通讯工具和办公电话支出管理改革办法。随着互联网的兴起和发展，单位建立网站已成为一个新的支出重点控制项目，应注意防止盲目建设、重复建设。在改革的方式、方法上，要适应市场经济要求，推动个人待遇货币化改革。目前，行政政法单位在许多个人待遇方面仍然实行实物分配形式，使得对享受待遇的人缺乏制约，花钱大手大脚，公私不分，甚至损公肥私，资金损失浪费难免发生。因此，必须建立与市场经济相适应的支出管理方法，对一些带有供给性质又不宜取消的个人工作、生活待遇，变实物分配为货币分配，增强享受者的费用意识，建立自我约束机制。

第二，改进、完善预算管理方法，规范、加强行政费管理。一要研究规范行政费支出范围。目前，我国的行政费支出数额越来越大，而支出范围越来越小，有些本属于行政费开支的项目划转到其他经费中开支。机关事业费的设立实质是修了个水渠，将过去的行政费引流出来，许多部门事业费也允许开支一些本属于机关业务性的支出。从加强管理出发，行政费支出范围应予规范，凡属于机关本身业务性支出都应纳入行政费管

理。二要健全完善各项支出标准，规范单位的支出行为。制定行政单位各项支出标准是行政财务管理的重要内容之一，是实现行政财务管理科学化的重要手段，也是对行政财务进行监督管理的重要依据。科学合理的支出标准将为细化预算、制定行政费预算定额提供参考依据。因此，要充分认识制定支出标准对强化财务管理的重要意义，把研究制定行政单位支出标准作为一项重要工作抓紧抓好。对尚未建立项目支出标准的应抓紧研究制定，对现行不科学不合理的支出标准应进行修订。三要加强预算外资金管理，实施综合财政预算。对预算外资金项目进行清理，取消越权设立的或不合理、不合法的基金和收费项目；通过实行费改税，将一部分具有税收性质的收费收入纳入税法调控范围；允许保留的收费应实行真正意义上的“收支两条线”管理，行政单位按规定从预算外资金专户取得的预算外资金应纳入单位预算，与财政拨款统一核算，统一管理。四要科学合理地确定行政费预算的核定原则和方法。国家机关工作的性质、工作方式大体相同，对其经费预算最适宜实行定员定额管理。人员工资应严格按各单位编制内实有人数和相应的工资等级、标准核定，全面推行由财政统一发放工资的办法；公务费开支，一般可通过制定统一的定额标准核定预算；业务费开支，一般应确定若干等级标准，不同类型的单位适用不同的标准；一般小型设备购置费用、日常的设备维修费用，一般可按统一的定额标准核定；大型设备购置、大型修缮，不宜列入定额管理范围，应纳入项目预算，进行分类排队，根据各个项目的轻重缓急和财力可能，予以安排。

第三，坚持勤俭节约、反对浪费的方针，提高资金使用效益。花钱大手大脚，追求物质享受、奢侈浪费的现象必须得到扼制。当然，强调勤俭节约并不是单纯的为省几个钱，而是为了更好地发挥财政资金的效益，用少量的钱，办更多的事。如果单纯为了少花钱而影响了行政单位履行职能的经费需要，实质上也是一种资金没

地方财政制度创新的思路

○ 许建国

有充分发挥作用的浪费。提倡勤俭节约，不能限制行政单位履行职能的正常需要，而且随着财力的增长还要加大对这部分的投入力度。要摒弃过去那种少花钱就是节约的旧观念，树立新的勤俭节约观：一是不该花的钱一律不花。行政单位必须严格按照批准的预算及国家有关规章制度规定的开支范围安排支出，凡是不允许花的钱一律不得开支，堵住乱开支的口子。二是制度允许的支出要按标准执行。凡是规章制度有明确支出标准的应按规定的标准开支，不得随意突破标准。三是将钱花好、花出效益，从而做到花同样的钱，办更多的事，把事办得更好。在某种意义上讲，这是更大的节约。

第四，科学定位，政策调控，推进行政单位机关后勤改革。第一，坚持为机关服务的原则。后勤服务机构规模以满足机关需要为限，对现有多余人员采取多种渠道自然疏散，一般不要另起炉灶。第二，坚持对内为主，对外为辅，以外补内的原则。后勤服务主要满足机关需要，如有条件可以适当承担一部分对外服务，以取得收入补充对内开支，但以不影响为机关服务为限。不得以对外服务为名增加人员、设备，扩大机构规模。第三，走引外入内的“社会化”路子。机关后勤服务有其特殊作用，有的服务项目可以逐步由社会承担，如招待所、托儿所、修建队等；有的因工作需要必须由机关自行承担，如电话班、传达室、打字室等。因此，不能笼统地讲机关后勤服务社会化。对可以实现社会化的项目，也要根据外部客观条件，逐步实施，走引外入内的路子。所谓引外入内，就是某一服务项目已经具备满足机关需要的条件，则可将其引入为机关服务，与机关完全是一种经济关系，机关后勤此项服务项目即可取消，逐步达到缩减机关后勤服务，实现机关后勤社会化的目的。

(作者为财政部行政政法司副司长)

地方财政制度创新是建立稳固、平衡、强大财政的不竭动力，是增强财政实力和创新力的重要途径。当前地方财政制度创新应努力实现三大目标：增强政府的宏观调控能力、提高政府理财的综合效益、防范地方财政风险。围绕这三大目标，地方财政亟待完成以下制度创新任务。

(一) 增强政府宏观调控能力的制度构建

在我国，地方政府需要增强调控能力，湖北更应如此。湖北九省通衢、承东启西，有着良好的资源、交通、人文等优势，然而在计划经济向市场经济的转换过程中，湖北的经济已经远远落后于沿海省市，目前面临的周边省市的竞争压力还呈加大趋势。推动地方经济的发展仅靠市场自发的力量是远远不够的，需要强而有力的政府干预和调节，惟如此，才能提升经济发展速度。而令人担忧的是，由于受体制等因素的影响，目前地方政府的宏观调控能力受到严重制约。要改变这一状况，惟一出路就是加强地方财政制度创新。

首先通过财政体制创新，增强省级财政实力。主要任务是完善省以下分税制财政体制，根据这些年来经济结构的调整和财源结构的变化情况，在增强各地发展经济、培植财源积极性的基础上，重点考虑如何增加省级财政收入，增强省级对各地的转移支付的能力，并尽快建立起规范、科学的转移支付制度。

其二通过对政府性非税收入管理制度创新，拓展地方政府理财空间。同国外地方财政相比，我国地方政府非税收入的规模问题并不是主要问题，关键是管理问题。国外的非税收入完全由政府直接调控，而我国的非税收入不仅人大代表无法监督，就是财政部门也难知其详，因为大部分非税收入是由各个部门控制，没有完全纳入财政管理。当前需要从非税收入管理制度上进行创新，将规模巨大的政府性非税收入纳入财政的管理范围，以拓展政府的理财空间。