

积极探索支出改革新途径

——安徽省五河县实施公共财政支出改革试点情况的调查与思考

○ 余焰炉

多年来，安徽省五河县积极探索市场经济条件下的支出管理之道，先后进行了第二预算改革、农村税费改革和综合财政改革，有力地推动了全县财政支出改革的进程，财政工作取得了新的成绩。尤其是1999年又组织实施了以“收支直达、财务统管、会计统配、采购统办”为主要内容的公共财政支出改革，经过不断完善和充实，已形成了一整套很有特色的地方公共财政支出改革方案，目前已取得了初步成效。

(一)

改革开放以来，安徽省财政工作取得了显著成绩，财政实力显著增强，收入和支出总额翻了几番。五河县和全省一样，财政收入增长很快，特别是实施新财税体制以来，财政收入呈迅速增长态势。1998年实现财政收入1.42亿元，是1993年的3.9倍。但是，在收入快速增长的同时，财政

支出也保持了较高的增长势头。如全县同期各种法定支出和改革成本支出增长了8.85倍，上缴的收入增长13.9倍，收入的增长远远赶不上支出的增长，收支矛盾一直十分突出。部分乡镇财政按时发放工资都力不从心，许多乡镇债务负担沉重。为了解决财政困难，摆脱财政困境，保障财政供给能力，增强政府宏观调控能力，对财政收支行为进行全面改革，便成了五河县开展公共财政支出改革的最初动因和背景之一。

另一方面，受多种因素的影响，长期以来财政管理一直比较薄弱，一些地方仍然延续着几十年来形成的管理机制，与社会主义市场经济发展的要求存在较大差距。在收入管理方面，财政收入占GDP比重一直偏低，大量的预算外资金长期游离于政府及财政监管之外。如在农业税制几十年不变的情况下，乡镇和村为了满足稳定和发

展的要求，就创造出了“三提五统”。在“三提五统”经过规范成为一种正常的筹资渠道后，各地又派生出诸如“教育两基达标”、“乡村道路建设”、“小城镇建设”等等名目繁多的集资项目，“乱集资”、“乱摊派”、“乱收费”现象经常发生，群众反映强烈，有的地方因此加剧了社会矛盾。在财政分配方式上，“大锅饭”状况没有根本改变，只能多不能少的基数加增长的财政供给体制，导致财政资金有限与需求无限的矛盾越来越尖锐。不少单位和部门受旧体制、旧观念和部门利益等因素的影响，争财政盘子、挤财政笼子、开财政口子、吃财政空额、隐匿财政收入等现象时有发生。一些有收入的单位，由于界定不清，不上缴收入，还要吃财政的大锅饭。在财政监督管理上，漏洞较多，资金损失浪费现象时有发生，财政资金使用效益不高。

金；要实行财源项目的公开招、投标制度，即使对一些有稳定收益的基础设施项目，也要通过降低投资门槛，引入招、投标机制；建立财源建设的考评体系和激励机制，实行以奖代投、以奖代补。

四、加强财政监督管理，为经济发展创造良好环境。首先要加强对宏观经济运行的监督管理，跟踪、监测

宏观经济运行指标，及时反馈信息，发出预警信号，为党委政府宏观调控提供决策依据，从而为经济正常运行创造良好的市场环境。其次要建立健全和严格执行财政、税政、会计法规，加强对微观经济运行的监督管理，为市场竞争提供基本的规则，当好市场裁判，保护正当竞争。再次要加强国有资产营运的监督管理，由实

物管理转向价值管理，实现国有资产的保值和增值。同时，加强财政工作自身的监督管理，建立起与市场经济条件下公共财政相适应的财政管理体制和运行机制，不断提高财政分配效益和财政管理水平。

（作者为山东省临沂市财政局局长）

五河县正是在这样一个背景下,结合自身需要,积极开展公共财政支出改革试点的。从1997年起,该县首先从规范和约束农村税费征收方式入手,把“三提五统”中“五统”改为固定税率的建设税,“三提”作为附加,与农业税一道征收,此外不准再向农民集资,得到了农村广大群众和干部的广泛认同,也为今年全省农村税费改革试点积累了经验。1998年又在全县实行“综合预算改革”,预算内外统一编制预算,统一收支,很好地解决了收支两条线问题,有效集中了财力,加强了财政监督。1999年开始进行公共财政支出改革试点,从全面规范收支渠道,加强财政预算管理的约束力入手,在借鉴国际通行的“零户管理”,“集中支付”的先进经验基础上,提出了“收支直达、财务统管”的改革思路。

(二)

五河县公共财政支出改革经过了部分乡镇试点、全县全面推开的过程,虽然还存在许多需要完善和磨合的地方,但所取得的成效还是明显的。

1. 增强了财力,缓解了财政困难。由于取消了所有行政事业单位银行账户(垂直管理单位除外),各单位的各种收入都直接进入国库或财政专户,经费使用都由县会计中心直接支付给提供货物或服务的供应商。因此,各单位不可能再隐匿财政收入,支出受到了规范的约束。今年上半年全县财政收入比上年同期增收1200万元,增长40%以上;同期全县累计支出5810万元,同比减支744万元,下降11%。

2. 为乡镇解困找到了一条切实可行的途径。该县张集乡位于五河、固镇、泗县三县交界处,地理位置比较偏远,农村经济相对落后。1999年7月实行公共财政支出改革试点,当年即实现了财政自给。除保证工资发放和必要的事业支出外,还归还了大部

分历年欠账。张集乡的实践表明,在经济欠发达地区的乡镇,通过加强财政管理,规范财政收支方式,保工资、保运转是能够做到的,也是当前乡镇财政解困最直接、见效最快的途径,其意义颇为典型。

3. 取得了良好的社会效果。一是促进了廉政建设。实行收支直达、财务统管后,全县共撤销了376个账户,收缴资金325.2万元。各单位“小金库”没有了,坐收坐支不行了,大手大脚花钱、大吃大喝等铺张浪费现象受到了抑制,铲除了滋生腐败的土壤,既保护了干部,又节约了开支。二是优化了理财环境。实行集中支付后,财政管理和监督必然深入到各个单位的预算管理,与之相适应的财政预算论证制度、听证制度将逐步建立,增加了财政预算管理透明度,增强了各单位对预算管理的参与意识,理财环境得到优化。三是为下一步改革和发展打下了基础。即将进行的县乡政府机构改革,将在转变政府职能、清理财政供给人员方面进行全面的改革。公共财政支出改革正是为适应政府职能转变而进行的一次改革,为下一步政府机构改革提供了有利条件。此外,当前安徽省正在进行的农村税费改革,在切实减轻农民负担的同时,部分乡镇实际可用财力将有所下降。五河县提出把公共财政支出改革与农村税费改革紧密结合起来,通过公共财政支出改革,大力增收节支,弥补农村税费改革形成的财力缺口,确保两项改革齐头并进,取得成功。其做法已得到了省委、省政府的肯定。

(三)

公共财政支出改革是财政领域的一场革命,它需要在理论上有所创新,需要对传统体制进行调整,需要打破原有的利益格局,因此,难免会遇到很大的困难和障碍。五河县公共财政支出改革虽已取得初步成效,但在实

施过程中也确实存在一些有待完善的问题,需要有一个比较清醒的认识,需要我们去认真思考,不断探索,以保证改革既积极又稳妥地进行。

一是思想认识方面的差距。公共财政是一个比较新的概念,尤其是县里的不少同志接触时间短,对公共财政支出改革的理解还存在一些偏差。有的对什么是公共财政知之甚少,对怎样改革认识模糊。有的简单地认为公共财政支出改革就是把财权向财政部门集中;还有的认为公共财政是市场经济国家实行的财政体制,当前我国正处于计划经济向市场经济转轨时期,特别是县级以下经济还带有明显的农业经济特征,市场机制还很不完善,进行公共财政支出改革为时尚早。因此,必须进一步加强宣传力度,让社会各界广泛了解并接受公共财政。

二是政府职能转变滞后的影响。政府职能转变是公共财政体系形成的基本前提。目前政府职能“缺位”与“越位”并存的问题仍然突出,公共财政支出改革与政府职能转变滞后的矛盾比较突出,影响支出改革的全面推进。必须从规范政府职能入手,正确处理好政府与市场的分工问题,科学地界定财政职能范围,逐步消除“越位”与“缺位”。从财政方面来讲,也要积极主动地运用财政手段和杠杆来促进政府职能的转变。五河县在改革过程中,采取全面规划设计,重点突破,循序渐进,逐步规范的方法,对基本体制性改革,以及作为其它改革和发展的配套改革,进行重点突破。同时该县正在加快政府职能转变的进程,将公共财政支出改革与政府机构改革、教育布局调整、事业单位供给范围界定等配套改革结合起来,以适应公共财政支出改革的需要。

三是来自部门和单位的阻力。公共财政支出改革涉及多方面的利益格局调整,触及深层体制性矛盾,变革那些习以为常的行为方式,在改革的具

体实施过程中,来自一些既得利益部门和单位的阻力始终是存在的。因此,推进公共财政支出改革,需要各级政府加强领导和指导,需要有关部门的积极配合,支持财政部门的工作。各级财政部门要加强与部门联系,多做宣传解释工作,增强服务意识,化解可能出现的矛盾,减少改革的阻力,保证这项改革取得突破性进展。从五河县改革实践看,县委、县政府主要领导锐意改革,既做改革的积极倡导者和支持者,又做财政部门的坚强后盾,同时加强对部门和单位的政策宣传,让他们充分了解到改革的必要性,克服部门利益、本位主义思想,牢固树立大局意识。

四是法制水平的障碍。市场经济是法制经济,没有法制的强制约束,财政支出的主观随意性就难以避免。经过几年的努力,我们建立了比较健全的收入征管体系,财政收入方面的法规制度在逐步建立和完善,而支出方面的法规建设则相对滞后。我们必须进一步加强支出制度建设,建立健全科学、规范的支出管理制度体系,把支出管理逐步纳入制度化、法制化的轨道。要抓紧对现行支出管理办法进行全面梳理,该“破”的破,该“立”的立,该改的改,该补的补,努力做到支出涉及到哪里,制度就覆盖到哪里,情况变化到哪一步,制度就规范到哪一步。

五是财政收入能力的制约。建立公共财政体系要求财政必须保证公共部门的需要,要对公共设施建设、党政机关的运转、社会保障的投入等履行责任。但是,就目前的财政状况而言,其收入能力还无法满足这方面的需要。尤其是当前县乡财力基础还比较薄弱,在改革过程中经常会发生季节性和局部性支付困难,这也会给改革造成负面影响。因此,发展经济,培植财源,是县乡财政经济发展的长期课题。

(作者为安徽省财政厅副厅长)

深化住房制度改革的财政思考

当前城镇住房制度改革正处于重要的转折时期,进入了攻坚阶段,改革的重心已经从打破旧体制转向全面建立新体制,改革过程中也遇到了一些亟待解决的问题。如果充分发挥财政职能,促进住房制度改革的深化,是财政部门当前和今后一个阶段应深入研究的课题。

一、完善住房分配货币化政策

住房货币化改革是建立住房新体制的核心环节,也是扩大住房需求的根本出路。

(一)切实落实住房补贴资金。住房补贴资金的落实,是住房分配货币化能否顺利实施的关键所在。目前,住房补贴资金主要来源于以下几个方面:一是各级政府原安排用于职工住房建设的资金;二是通过各种渠道筹集的城市住房基金和单位住房基金;三是公有住房出售收入。现在要重点抓好县市区住房分配货币化改革方案的实施工作,积极创造条件,统筹财力,落实资金来源,尽

徐利