

二是养老保险待遇的提高要与经济发展水平相适应。我国养老保险基金的来源应当由两部分组成：一是来自职工自身的缴费(包括增值部分)积累；二是来自政府财政的社会保障投入。长期以来，国家调整养老金给付标准时，只给政策不给资金，加剧了一部分地区养老基金的支付危机。国家虽为两个“确保”投入了不少资金，但是临时动议无法从根本上缓解养老基金的支付危机。国家应当逐步建立独立的养老金调控体系，使得养老金的增长不仅与经济发展速度相适应，而且更要与国家财政的社会保障投入相适应。

三、财政的社会保障投入要加大力度

与养老保险制度极不配套的我国社会保障预算制度至今没有建立，不但现有离退休人员的基本养老金需要在在职人员缴纳的保险费来提供，就连提高的养老待遇也要由在职人员负担，使得“个人账户”始终是“虚拟”的，这种状况应当加以改变。

一是要通过国有资产变现，解决现有离退休人员没有养老保险积累的问题。改革前已经离退休的人员和改革前参加工作、改革后退休的人员在职时所创造的本应该作为养老的费用，在计划经济时期已经无偿地作为利税上缴国家或用于企业扩大再生产了，现在他们所需要的养老金与他们缴纳的保险费之间的差额，国家应当给予补偿。因为现有的国有资产本身就包含了中、老年职工必要劳动的积累部分(如养老金等)。在国有企业改制过程中，应当将国有资产存量的变现收入(包括国有闲置资产的出售、拍卖以及国有资产股权的出售、转让)的一部分充实养老基金。目前，我国国有企业中经营性资产就达3万亿元，数百家上市公司国有股值超过1万亿元，可以从中国划出一部分充当中、老年职工养老基金的积累。

细化预算编制 加强预算管理

○ 冯祝平

预算编制是否合理，直接影响着财政政策的调节作用和财政职能的发挥。要克服目前预算管理上的种种弊端，必须实行细化预算编制的办法，对现行预算编制、执行体制进行改革。具体内容包括以下几个方面。

1. 预算编制与执行相分离，各负其责

取消各业务部门原有的预算编制职能，成立专门的预算编制机构和执行机构。编制机构负责按综合财政预算编制原则、支出政策和开支标准，审

核主管部门提出的下年度预算建议计划，汇总草拟预算；对影响预算编制的各相关因素进行调查摸底，掌握详细底数，及时提供有关情况；建立预算基础数据库，将部门和单位的机构、人员、财务、资金、大型设备等基础资料和动态变化情况输入微机，建立档案；建立专项资金投放项目库。预算执行机构则负责管理财政预算内、外资金账户，办理预算内外资金拨付，编制财政预算内外总决算，管理部门和单位的员工工资银行化工作。

二是开征新的税种，保证离退休人员养老金的增长有可靠的基金来源。国家应当适时开征社会保障税，使养老金的增长有可靠稳定的来源，使在职人员缴纳的保险费逐步沉淀下来，从而有利于提高基金的抗风险能力。去年国家开征的利息税，其中很大一部分用于补充养老基金是十分必要的，建议再设立遗产税等税种，其绝大部分的收入宜充实到养老基金中去。另

外，我国近两年的财政收入每年净增1000亿元左右，在社会保障税开征之前，可每年拿出一部分补充养老基金。中央和地方各级财政预算都要适当增加社会保障的支出比例，并使之规范化，成为社会保障基金稳定的来源渠道。

(作者单位：江苏省阜宁县人事局)

2. 实行部门预算管理

预算管理的出发点和着力点转移到部门,以部门为依托,加强部门预算管理,形成一个更为开放和宏观的预算管理系统。一是将部门作为预算编制的基础单位,取消财政与部门的中间环节,财政预算从部门编起,从基层单位编起,从具体项目编起。二是财政预算落实到每一个具体部门,预算管理以部门为依托。改变财政资金按性质归口管理的做法,财政将各类不同性质的财政性资金统一到使用这些资金的部门。三是部门预算是一个综合预算,既包括行政单位预算又包括其下属的事业单位预算;既包括一般预算收支计划,又包括政府基金预算收支计划;既包括正常经费预算,又包括专项支出预算;既包括财政预算内拨款计划,又包括财政预算外核拨资金收支计划和部门其他收支计划。

3. 延长预算编制时间,实行标准周期预算管理

在一些市场经济较发达的国家,预算编制往往耗时1年以上,如美国就达18个月。而我国一般要到11月份才开始编制下年度预算,仅三四个月时间。由于预算年度政府的一些工作重点、发展方向等也没有公布出台,预算编制往往不能充分体现政府工作重点。同时由于我国《组织法》和《预算法》之间衔接不当,预算年度1—4月份常常处于无预算状态。提前预算编制时间,扩大预算编制周期,可以有充分的时间进行调查研究,对预算项目进行周密论证,对预算标准进行测算,达到细化预算,提高预算科学性、准确性的目的。在条件成熟的情况下,可以用法律的形式规定一个标准预算管理的周期,一个周期由预算编制、预算执行、财政决算三个阶段组成。

4. 改革预算编制方法,推行标准收入预算法和零基预算法

彻底摒弃“基数加增长”的预算编制方法,在收入预算编制上采用“标准收入预算法”。一定的税基能够提供一定量的财政收入,每一项收入变化情况与其经济变量之间的比例,及其对下年度经济运行的影响,可以通过预测确定彼此间相对固定的比例,以这个比例作为参照标准测算收入,制定收入预算。在支出预算上实行零基预算,按照预算年度所有因素和事项的轻重缓急程度重新测算每一科目和款项的支出需求,人员经费按编制定额核定,办公经费分类分档按定额核定,专项经费根据需要结合财力所能逐项核定,做到该保留的保留,应取消的取消,确需增加的予以增加,如基本建设、企业挖潜改造、科技三项费用、支援农村生产等建设性专款支出要分类排队,将预算编制到具体项目。

5. 完善预算管理监督体系

构建预算编制、执行、监督相对分离、相互制约的预算管理新机制,把财政监督提到了空前的高度。如果没有规范的监督制度,严格的监督队伍,有效的处罚措施,细化预算编制,严格预算执行的努力将化为泡影。预算监督包括人大监督、审计监督、财政监督、部门监督四个方面。人大监督预算的法制性、规范性。经立法机关审议、批准的预算具有法律约束力,一般不予调整,需要对预算进行调整,必须严格按照有关法律程序和规定进行。审计部门监督预算的真实性、准确性。预算支出数必须与预算限额相符,并且只能用于预算确定的项目,对违反预算的行为要按照有关规定进行处罚。财政监督预算的科学性、适用性、效益性。监督预算编制和执行过程中财政法规、政策、制度的执行情况,对本级财政收支既监督财政收入的申报、缴纳、征收、划分、留解和退付,又监督财政支持的重点项目、大额资金使用情

况。既监督部门、单位的资金使用情况,又监督财政内部预算编制、指标下达、资金拨付、资金追加情况。部门监督下属单位按规定执行预算。在这四个层次中,要强化财政监督,调整财政内部监督职责分工,增强对内对外监督力度。

6. 细化预算编制的配套改革

(1) 改革财政资金账户管理,实行国库单一账户

国库单一账户是指将政府财政性资金,包括预算内和预算外资金统一集中在指定的一家银行账户上,所有财政支出均通过这一账户拨付。建立国库单一账户制度,即意味着取消各支出部门、支出单位在商业银行开设的预算内和预算外资金支出账户,将这些资金统一集中到各级财政部门开设的单一账户中。同时,为准确核算、反映各支出部门的预算执行情况,财政部门在国库账户下按支出部门、资金性质设立国库分类账户。国库单一账户的基本运行程序是,纳税人向税收征收机关缴税,缴款单位缴款都由代收银行通过银行清算系统直接划入国库单一账户。国库部门依据财政总预算会计开出的支付命令,通过银行清算系统将资金由国库单一账户实际支付给商品供应商或劳务提供者。

实行国库单一账户后,支出单位的财政资金都集中存放在国库,有利于财政部门对资金加强统一调度和管理,使库款调度更加灵活。实现财政资金的集中化管理,能够从根本上改变目前财政资金分散,各支出部门和支出单位多头开户、重复开户的混乱局面。还有助于财务监督,提高资金使用效益。随着国库单一账户的建立,财政资金拨付一次到位,不需经过层层划转,财政还能够掌握各支出部门和支出单位每一笔资金的用途,加强了对财政资金支出全过程的监督管理。

(2) 实施政府采购制,建立政

注重规范管理

○ 程永旺

完善政府采购

近年来,湖北省仙桃市财政局积极推行政府采购制度,逐步改变了过去“重收入、轻支出、重分配、轻监督”的管理弊端,有效地节约了财政资金,促进了党风廉政建设,收到了较好的经济、社会效益。到目前为止,全市实施政府采购项目预算金额4546万元,实际支付3746万元,节约资金800万元,节约率为17.6%。

过去,仙桃市一些行政事业单位在实施采购时,由于缺乏竞争和监督机制,可以随意选择供应商,吃回扣风气日益滋长。商家为了促销,也不惜花费重金。供需双方蓄意加大采购开支,增加了财政负担,使本已不堪重负的财政更是“雪上加霜”。

1997年4月,仙桃市几大家单位

的小汽车保险先后到期,有的甚至逾期,必须立即重新办理车辆保险。财政部门通过调查摸底,发现各单位车辆保险额、保险范围相差很大,同型号、同价值的车辆保险金额相差近5000元,有的险种选择不够合理。针对这种情况,市财政局决定将车辆保险作为推行政府采购的突破口,采取竞标的方式,对47辆小车实行集中保险,共支付保险费18.8万元,较分散保险节约资金14.1万元,保费下降43%,保险范围得到了统一。

从这件事上,仙桃市得到启示,于是开始试行政府采购制度,先试点,后规范,逐步扩大范围,对市直所有行政事业单位的车辆,实行集中保险、购置、维修、加油;凡由

财政负担的会议均纳入政府采购范围,会议接待实行招标定点;市直各行政事业单位凡用财政预算安排的专项资金进行固定资产投资,一律实行公开招标采购。在历经近两年的探索后,于1999年初成立了政府采购中心,政府采购工作在全市正式推开。

为了使政府采购工作尽快走上正轨,仙桃市先后出台了一些制度,着重在规范管理上做文章,在实践中探索出了一套行之有效的管理办法。

1.明确分工,抓好协调。各业务科室负责对归口单位的采购计划进行初审,协同采购中心实施政府采购。其中,涉及到车辆保险、购置的,控办协同参与;涉及到基本建设专项支出的,基建科立项审批,参与项目招

府采购预算

一套完善的预算管理体系还包括财政资金的支付,即建立政府采购制度,规范政府采购行为,实现货币与实物,支出预算指标与预算资金分离。我国目前已初步形成一套政府采购预算体系,即公用经费预算和专项经费预算中,大宗、大型设备购置和基本建设项目,通过公开招标等方式由政府集中统一采购。预算部门负责建立统一的政府采购预算,各业务部门负责建立政府采购目录预算;政

府采购部门具体负责采购管理工作,包括成本估算、投标评估、实施情况监督等。但也必须注意运作的规范化,确保管理效果。第一,由财政部门起草政府采购法律、制定政府采购规章制度。第二,要明确各部门的支出预算,并将政府采购预算项目公之于众,以防止各部门绕开政府采购法律、法规要求,进行地下采购。第三,建立财政单一账户制度,管住政府采购资金。

(3)实施预算项目考核,推行

绩效预算

在预算编制过程中,除去人员经费、办公经费以及社会公共设施建设等,有许多属“投入”性的预算支出,这些投入理应有所“产出”,但却有许多宝贵的财政资金被白白浪费。推行绩效预算,可以有效保证在预算编制中,被纳入预算的每一项目都能得到最多的“产出”,有助于预算编制的合理性和资金供给与事业进度的匹配。

(作者单位:江苏省淮阴市财政局)