

# 努力建立起科学 严格的支出控制机制

——财政系统全国人大代表访谈录



● 本刊记者

近几年来,在财政支出的安排和使用中,存在着一些问题,使有限增长的财力中相当一部分没有直接投入到经济和社会发展的急需领域,财政支出失去了约束力。因此,如何继续贯彻适度从紧的财政政策,合理界定政府支出范围,调整支出结构,早日建立起科学严格的支出控制机制,加强支出管理,遏制财政支出过猛增长的势头,已成为当前财政工作的一个重要问题。在八届全国人大五次会议期间,本刊记者围绕这个话题采访了财政系统的部分人大代表。

## 必须在全社会加强艰苦奋斗、勤俭建国再教育

一个时期以来,一些地方、部门、单位讲排场、比阔气,奢靡之风盛行。不仅大吃大喝造成浪费,有的单位和部门不管条件是否允许、工作是否需要,竞相购买汽车和移动电话,超标准修建办公楼,用巨额公款购买或装修住宅,甚至滥发纪念品、礼品,滥发补贴、津贴等等,耗资甚巨,财政不堪重负。

对此现象,代表们深表忧虑。人大代表、湖南省财政厅厅长章锐夫说,随着

市场经济的发展,在一些人看来,好像艰苦奋斗、勤俭建国过时了、吃不开了,特别是在一些人的思想里,总认为我们的消费水平与外国比低了,只有加大消费或者超前消费,才能刺激经济的发展,带来财政的增收。在这样的社会风气之下,导致了财政管理不严,铺张浪费十分严重。长期这样下去,不仅仅是多花钱的问题,它还会腐蚀我们的干部队伍。因此,必须在全社会继续加强艰苦奋斗、勤俭建国的再教育,无论经济怎么发展,人民生活怎么改善,艰苦奋斗、勤俭建国的优良传统永远也不会过时,决不能盲目去攀比发达国家的消费水平。落实到财政支出管理上,就是要牢固树立支出控制意识,进行节约意识的教育。在这一点上,各级党政机关、企事业单位要带好头,首先做到。

人大代表、广西壮族自治区财政厅厅长余国信说,为整顿高消费,遏制集团消费的高速增长,今年广西采取了如下措施:第一是冻结购买小汽车一年,所有的行政事业单位一律停止用财政资金(拨款)购买小汽车,各级行政事业单位都要保证落实。车辆管理部门、汽车控

购部门,一律停止办证,凡无证购买的一律没收。第二,1997年所有行政、事业、企业单位,都不准再用公款购买手提电话,已有的要进行全面清理,严格划定配给范围,多配或不合规定配备的,一律要上缴,同时实行电话费包干,超支自理。第三,严格控制接待费支出,所有的财政供给单位,在1996年实际接待费开支数的基础上一律压缩20%。

## 重新界定和规范财政供给范围

我国现行的财政职能是在传统的计划经济体制下形成的,财政供给范围和支出格局的最大特征是财政包揽的面大而宽,几乎覆盖了社会生产和消费的各个领域,财政在供给资金方面既有“越位”又有“缺位”,承担了许多不该承担的支出,造成该办的事办不了,不该花的钱花了。在收入有限的情况下,那些真正应该由财政供给资金的项目和事业却得不到充足的资金保证,加剧了资金的供需矛盾。

人大代表、山东省财政厅厅长黄可华认为,财政职能要随着不同历史时期的政治、经济和社会生活等方面的变化

而变化,财政支出结构也要相应调整,支出范围也要重新界定,以尽快解决支出的“越位”问题,集中力量弥补支出的“缺位”。财政支出的重点应转向以下几个方面:

——保证国家机器的正常运转。任何朝代、任何国家都是把维持国家机构正常运转作为财政的首要任务的。这其中不仅是保吃饭,财政还支持了诸如科技、教育等很多事业的发展,用于精神文明建设的资金,都是发展社会生产力的重要组成部分,笼统地把现在的财政说成“吃饭财政”是不科学的。

——搞好基础设施建设。基础设施搞好了,对国民经济发展全局有着重大的影响,对改善企业外部投资环境也至关重要。

——发展社会公益事业。财政加大公益性支出,投资兴办学校、医院、基础科研等事业,一方面能够促进社会事业的进步,改善人民群众的生活环境,提高生活水平和文化素质,另一方面也可以减轻企业办社会的负担,使企业集中精力面向市场搞好经营管理,有利于促进社会主义市场经济的发展。公益事业发展水平的高低,是社会进步的重要标志,反映着社会的文明程度。任何国家的财政都会把支持公益事业的发展放在重要的位置上。

——大力扶持农业发展。这是由农业在国民经济中所处的重要地位所决定的。现在一般工业企业的资金利税率仅为10%左右,而一些农业项目的回报率能够达到1:1,有的甚至更高。目前在这个问题的认识上还不尽统一,所以特别需要政府的引导和示范。让农民看到好处后,农民就会主动投资发展,也可以吸引其它资金投入农业,以不断地巩固和发展农业的基础地位。

——建立社会保障体系。当前,企业改革难以取得突破性进展,与社会保障制度不完善有很大关系。社会保障制度搞好了,就可以解除企业改革的后顾之忧,使兼并、破产、人员分流成为现实,使企业能够按客观规律进行新陈代谢,有效地把竞争机制引入企业内部,调动职工积极性主动性,提高劳动生产率。

此外,支持国有企业的发展也是财政的一项重要职能。目前,国有企业还存在这样那样的困难,而这些困难许多是由于历史原因造成的,在短时期内让国有企业彻底“断奶”,难度还很大,需要财政的大力支持,但这种支持应逐渐从直接向间接、从微观向宏观过渡,以尽快适应社会主义市场经济发展的要求。

余国信代表说,重新界定财政供给范围,还应把不应由财政支出的一切项目从财政支出中剥离出去,解决财政供给范围过宽、过广、过杂的问题,净化支出内容。广西在这方面先着手从事业单位开始,对一些学会、协会、报刊等,从今年起先停止经费供给,再按照国家统一规定,该由财政开支的纳入预算。对差额补助单位,进行分类清理排队,能走上市场、能维持其基本运转的,就不给经费了;对有稳定收入来源,但目前不能完全自足的,逐年核减经费;对于现在不能核减的,财政扶持一定的周转金,使之逐步自立。

#### 采取行之有效的措施加强对支出的控制

人大代表、江西省人大常委会副主任华桐认为,对于目前存在的支出增长过快,铺张浪费严重的问题,财政部门应从三个方面着手解决:第一,要建立一个保障最低支出需求的转移支付制度,保证最低需求以后就不允许再出赤字,再出就是管理的问题,不是经济条件的问题。同时还要把上下级财政以及其它主管部门的资金分配、经费拨付进一步规范化,解决诸如一些业务经费转为会议费开支等问题。所有的开支都应该列入预算。第二,要理顺工资制度。现在的工资制度中,存在一部分人由财政支付钱数很大的问题。如一些干部的专车、电话、公费医疗等费用,这种支出不但浪费财政资金,而且容易误导消费,产生高消费。确实应该建立严格的制度,将其中合理的部分由暗补改为明补,列入工资支出,不合理的部分财政坚决不予负担。第三,要加强管理。最为重要的是把单位预算建立起来,各部门都要编制预算,而且应该编得很细,每一个支出项目都要列清楚,不能再像现在这样,用指

标代替预算。还要严肃财经纪律,整顿财经秩序。

人大代表、吉林省财政厅厅长李乃浩介绍了该省控制支出的做法。一是控制人员经费的增长,调整支出结构。1995年,吉林省财政供养人口106万,需财政开支70亿元,占全省财政收入的一半左右,每年还有自然增长,如毕业生分配和军队转业干部的安置等。同时,支出结构也不尽合理,如教育支出中人员经费多,而事业经费相对少。为此,省委、省政府提出“九五”期间不增加编制,不研究增编问题,人员缺编可以调剂解决,特殊情况需要增编,须经财政同意,争取压缩人员20%。二是改革取暖费。东北冬季时间长,原来按宿舍面积给取暖费,每户需1000—2000元。今年起准备试行按编制给取暖费,同时个人也负担一点,这样,可以把取暖费节减一部分。三是改革公费医疗管理办法。为解决这几年公费医疗费用超支严重问题,提高控制意识,准备在现在执行的个人负担10%的基础上,今年再提高一定比例。四是控制会议费总量,力争压缩费用。凡是在每年11月到次年的1月这段期间所召开的会议,由于提高了饭店房间的出租率,要求饭店打折,只交全部费用的70%或60%。下一步打算采取招标的办法承办会议,争取把会议费再压缩一些。

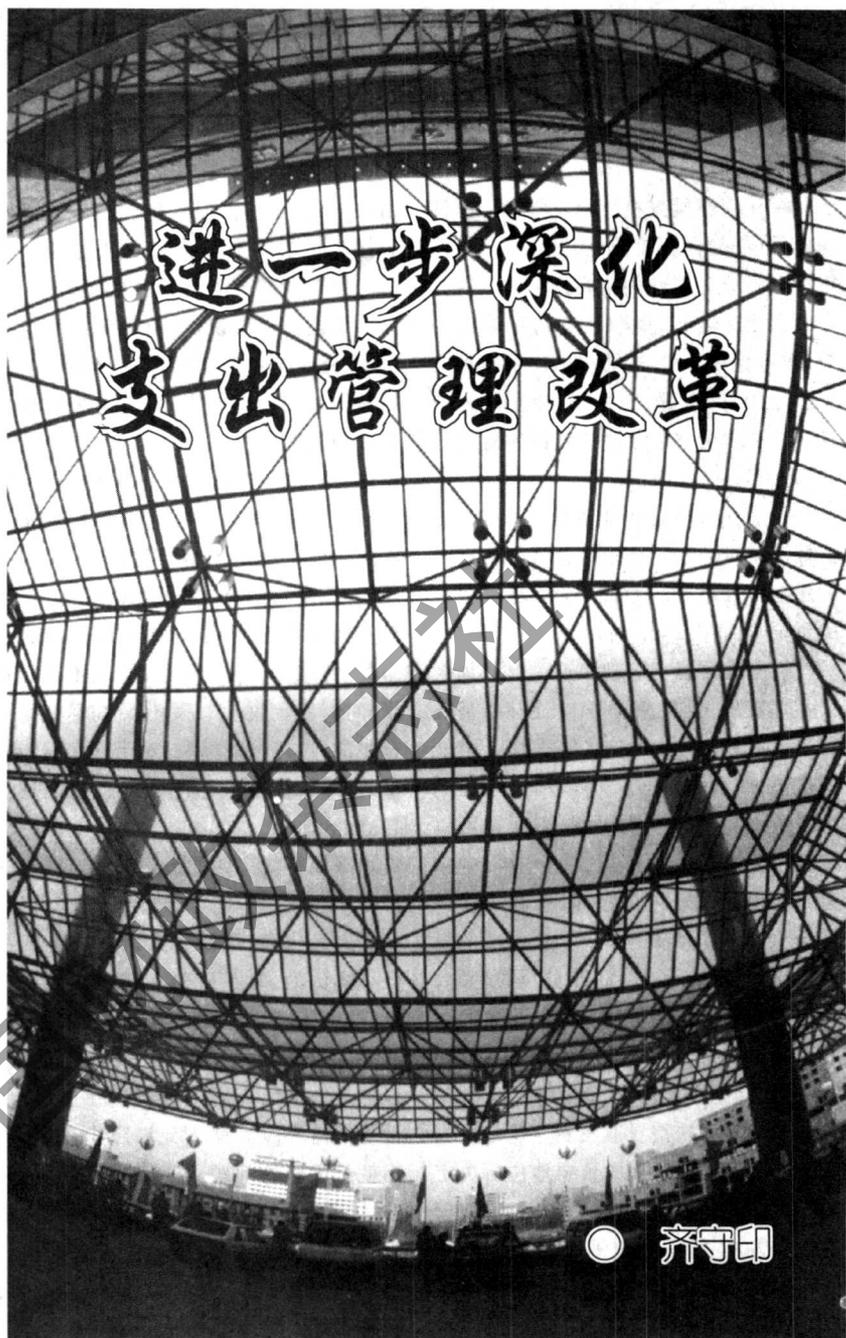
章锐夫代表认为,目前各地在财政支出管理中,都有一些行之有效的经验和做法,把它们加以总结、完善和推广,很有现实意义。比如零基预算,这应该是目前控制支出的一个很好的办法。还有行政经费下管一级的办法,该办法可概括为四句话:零基预算,收支包干(定额包干),结余有奖,超支不补。在上级对下级的补助方面,一些地方探索以奖代补的办法,这一办法强化了支出管理,减少了资金拨付的盲目性和随意性,真正把有限的资金补助到真正困难、真正需要补助的地方,也十分可行。同时,引进市场竞争机制,借鉴发达国家好的办法为我所用。比如,各类办公设备、办公用品的购置可以借鉴发达国家由政府统一采购的办法,统一了标准,避免出现同

样是机关,办公条件有的高档,有的低档,这样可以减少一大笔财政开支。关于这一点,应该是可行的,因为,目前各级党政机关都有机关事务管理局。还可以借鉴世行贷款的管理办法,对财政支出中一些专项资金进行招标投放,合同管理,以减少浪费,提高资金使用效益。如对房屋装修实行招标,选择费用低、质量优的方案和中标者,既有竞争性,又减少了浪费。

#### 财政支出管理呼唤法制建设

余国信代表认为,多年来,在财政支出方面,始终没有一个比较规范的做法,支出的弹性很大,有关支出方面的法规很不完善。一些人认为,反正是国家的钱,你不用他用,不用白不用。有的地方、部门基本上过得去,他也叫苦。当然,也有确实过不去的。也有穷日子当富日子过的,财政并不宽裕,花起钱来却大手大脚,铺张浪费。因此,必须加强财政支出的法制建设。如人员编制与预算脱节的问题就应通过立法来解决。许多国家都是预算决定编制,而我们是编制来决定预算,被人牵着鼻子走,财政很是被动。应该在落实预算时,与编制挂钩,分类按人头定额核定预算,有编制才有经费,没有编制就没有经费,超编自行解决。

章锐夫代表认为,随着社会主义市场经济的发展,过去制定的一些财政支出规章制度已经不适应形势的要求了,要真正做好财政支出管理,必须加强支出方面的法律法规建设,真正从法制上来促进严格科学的支出控制机制的形成。他认为,现阶段建立严格科学的支出控制机制难度很大,这不仅要靠财政部门的努力,还要靠各级党政领导积极发挥作用,这一点至关重要。因为财政体现的是一种政府行为,甚至是一种政府领导行为,各级领导如何行政,直接影响财政行为,比如有些不必要的开支和项目,领导说要开支,财政部门就很难顶得住。如果政府的领导随意乱支、不讲效益的问题不解决,科学严格的支出控制机制最终还是难以建立起来。



财政支出管理改革关系到适应社会主义市场经济体制要求的财政体制的建立和完善,关系到政府宏观调控职能的充分有效发挥,关系到国民经济的持续、协调、健康发展。因此,对财政支出管理进行改革十分重要和必要。

#### 财政部门必须高度重视支出管理

所谓理财不外乎生财、聚财、用财。在这三方面,财政部门虽然都有着义不容辞的责任,但角色是有区别的。在生财方面,财政部门自然要积极参与谋划,并努力通过制定有关政策、尽可能多地

筹措资金予以支持和促进,但主要工作毕竟要由其他经济部门和企业来做,所以财政部门只能算作生财的重要配角。在聚财方面,财政部门不仅要根据经济发展计划和有关收入政策制定收入预算,而且牵头协调努力完成收入预算,还要直接组织一部分收入,但毕竟大部分财政收入要靠两个税务部门来征收入库,所以,财政部门也算不上聚财的第一线主角。然而,在用财方面则不同。虽然财政资金最终是通过各个支出部门和单位一笔一笔地花出去的,但财政部门