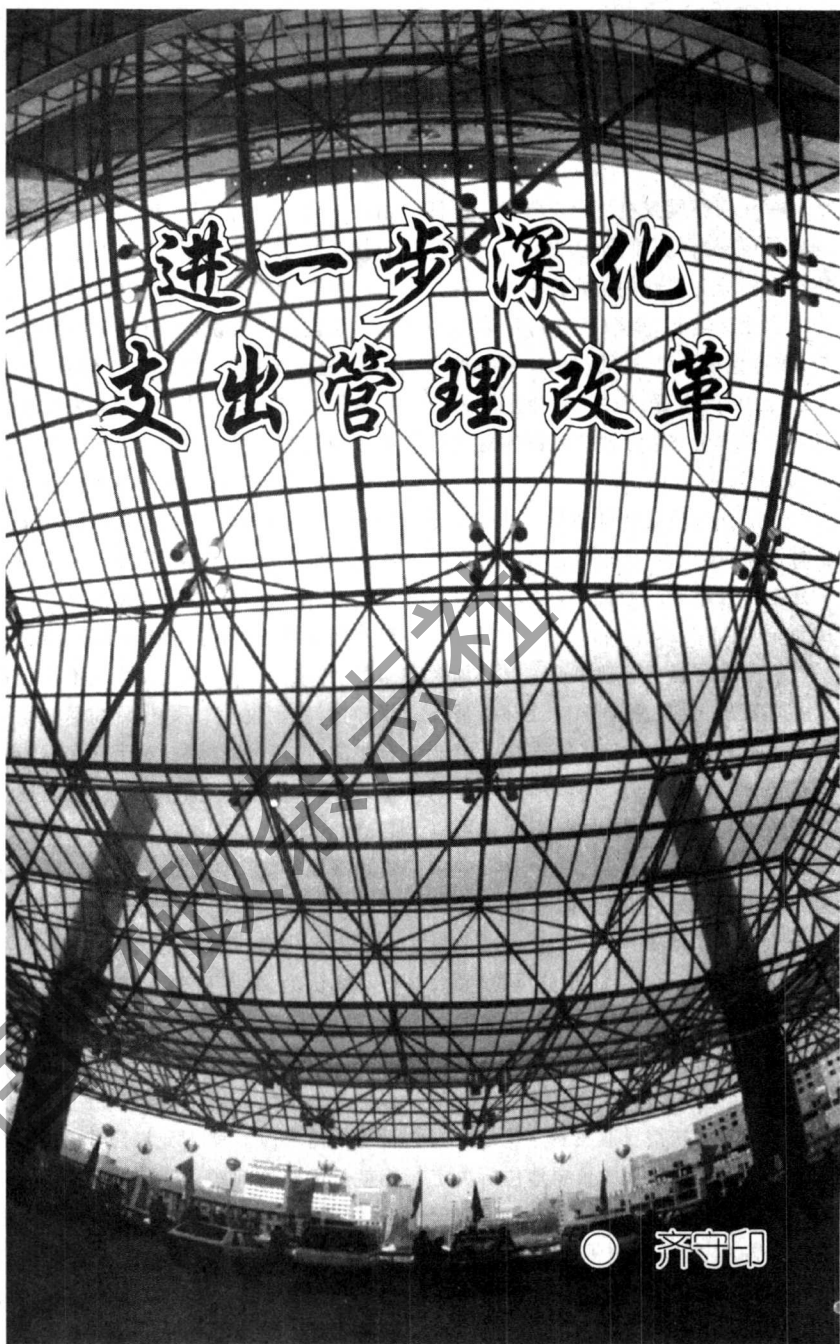


样是机关,办公条件有的高档,有的低档,这样可以减少一大笔财政开支。关于这一点,应该是可行的,因为,目前各级党政机关都有机关事务管理局。还可以借鉴世行贷款的管理办法,对财政支出中一些专项资金进行招标投放,合同管理,以减少浪费,提高资金使用效益。如对房屋装修实行招标,选择费用低、质量优的方案和中标者,既有竞争性,又减少了浪费。

#### 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

在确定支出范围、支出结构、支出管理体制和健全支出机制、加强支出监督上无疑地居于主导和主体地位。所以,搞好支出管理,切实做到用财有效、高效,是财政部门十分重要的职责。而且,用财是否得当、有效,还直接反作用于生财,在某种意义上对生财起着重要的影响作用,从而决定着能否实现生财、聚财、用财的良性循环。所以,无论从哪一个角度讲,各级财政部门都必须高度重视对用财的精心谋划和科学运作。

### 深化支出管理改革是当前解决用财低效问题的关键环节

实现中央提出的两个根本性转变,需要全社会各方面的共同努力,作为国家重要综合经济管理部门的财政,必须自觉地、主动地承担起应尽的责任,其中一个极为重要的方面,就是要着力解决用财不当和用财低效的问题。对照两个根本性转变的要求来看,当前用财不当和用财低效问题主要表现在以下方面:第一,从市场经济角度衡量,财政支出的包揽范围远远超出政府职能范围,花了很多不该花的钱,同时又存在许多该花的钱没花和该重点投入的却投入不足的问题;第二,支出预算长期沿用基数加增长的模式,导致支出结构固定化,加剧了收支矛盾;第三,习惯于用管、卡、压的办法控制经费支出,不善于利用买方市场的条件和竞争规律节减政府支出,花了很多冤枉钱;第四,对下级的各项补助支出范围过宽,分配的科学性和规范性差,随意性强,难以鲜明地体现政策和充分地发挥调控功能;第五,许多专款支出使用分散、效益低下,财政部门追踪问效不深、不严;第六,预算内外收支管理事权分割,两种资金两张皮,导致部门及单位之间贫富不均、分配不公和财政性资金整体上的浪费、滥用。这些问题的普遍存在,既不符合市场经济的效率、效益原则,又不利于推动市场经济发展,同样也不利于有效发挥财政促进经济增长方式转变的应有功能。

### 财政支出管理改革的基本思路

财政支出管理改革早改早得益,所以一不能等,二不能靠,三不能左顾右盼、迟疑不决,而必须发扬锐意进取、开

拓创新的精神,主动借鉴国外、省外的先进经验和作法,结合自己的情况,紧紧围绕推进两个根本性转变和提高财政资金使用效益,积极探索,大胆试验。今后一个时期,财政支出管理改革的基本思路 and 方向应该是:

1、按照市场经济条件下政府职能要求,重新界定财政供给范围,把该自谋发展的事业推向市场,把该由政府举办的事业重点保证好。有限的财政支出应主要用于必须由政府举办的基本公益事业和基础设施建设。国有企业的投入应由国有资产收益来解决,国有资产收益应主要用于加强基础产业和风险大的高新技术产业发展,从而对国民经济持续、稳定、高效发展发挥保障和引导作用。对于各项事业要区别对待,凡不体现政府职能或不体现基本公共利益的事业,都应推向市场。如竞技性体育,多数学会、协会,应用开发性的研究机构,职工业务技术培训等。对于从事高雅的、传统的、有特色的艺术团体,财务上不能自立的,财政应该扶持,其他的文艺团体应推向市场。对文物保护、图书馆、文化馆、科技馆等,财政要给予扶持。义务教育应该由政府保证投入,凡企业办的,特别是“两停一亏”企业办的义务教育阶段的学校,要适应企业转机建制和股份化的要求,逐步由财政接过来,从经费上予以保证,解决企业办社会问题,减轻企业负担。对服务于基础教育的大学和重点大学,财政要尽可能地保证经费,对一般性大学则根据自立程度给予一定补助,以利于提高全民族的素质。

2、在预算编制中逐步全面推行零基预算法,不断优化财政支出结构。财政资金要按照轻重缓急科学配置,确保专项资金集中使用办大事。人员经费要切实按照新的编制和工资费用标准来核定;公用经费要定额化,彻底打破基数法,同时要根据单位人员编制的变化,随时调整人员经费和公用经费。对专项资金要按照项目轻重缓急确定资金安排顺序,对关系国民经济和社会发展的一些战略性支出,包括农业、科技、教育、卫生保健、计划生育等要优先安排。财政部门要主动地、较深层次地介入专项资金

的分配使用,强化财政对专项资金的事前、事中参与和全过程的监督,确保发挥财政专项资金使用效益。

3、引进市场竞争机制,借鉴发达国家政府采购的做法,改革大额财政支出的管理办法。包括统一接待、办会,统一车辆保险,统一办理加油、维修,统一购置车辆,乃至统一购置通用性的大件办公设备和批量低值易耗品等。利用买方市场的条件和政府消费规模大、批量大的特点,通过竞争竞价,在确保政府所用物品和服务质量的前提下,减少财政开支。要根据实践经验,制定并不断完善有关招标采购的办法。

4、引进世行贷款的管理办法,对生产性专项资金实行招标投标、合同管理。科技三费、技改资金、支工支农周转金等要集中用于解决工农业领域的关键性技术攻关,克服制约提高产品质量和竞争力的主要障碍,积极促进增长方式转变。要优化生产性专项资金的使用结构,对切块包干的专项资金,在部门内部按照事业发展的轻重缓急筛选项目,集中财力办大事,改变部门内若干单位分管资金、分散使用、效益低下的状况。财政要加强对各种生产性专项资金管理的深度,适应市场经济的新条件,研究完善发挥生产性财政资金调控作用的机制。

5、对社会公益性补助专款,在逐步界定各级政府的事权和开支范围的基础上,适当收缩对下补助性专款的项目和范围,能下划的基数,要下划给下级政府自主支配。确需保留的专款,原则上都应按照规范的转移支付办法,尽可能地困难地区倾斜,以充分发挥财政对促进各地社会事业协调发展的作用。同时,积极探索实行以奖代补的办法,强化激励机制,促进难点问题的解决。

6、对财政供给资金的行政事业单位实行预算内外收支统筹。认真贯彻《事业单位财务规则》,单位财务要归口统一管理,单位财务收支要预算内外分层次统编预算。财政部门的部分分工也要按照这一要求相应地理顺,以提高财政管理和监督的整体效能。

(责任编辑 王旭)