

# 规范财政支出管理

## 刻不容缓

○ 刘德权

从总体上看,目前中央财政和地方财政都很困难。缓解目前的财政困难,实现财政振兴,应从提高财政集中度(财政收入占 GDP 的比重)和科学安排财政支出两个方面着手。时下,人们的注意力往往都放在如何增加财政收入上似有偏颇之嫌。事实上,规范财政支出管理,提高财政分配效率与增加财政收入(确切地说是提高财政集中度)同样重要,难分轻重。尤其是在目前税权集中和财政体制既定的情况下,地方财政的着眼点除了提高经济效益以外,应更多地放到支出管理上来。

**从财政职能上考察,规范财政支出管理,必须明确财政支出的边界。**在我国社会主义市场经济体制下,财政职能一般表述为:政府为实现其职能,集中一部分国民收入,来满足社会公共需要。这种社会公共需要是市场所不能提供的,并且是一般的、正常的、合理的。所谓一般,是指维持社会公众的共同需要,但不是每个人的需要之和;所谓正常,是指维持一定的政治、经济、社会活动秩序与成效不可或缺的基本需要,但不是所有的和超现实的;所谓合理,是指符合一定的社会规范、利益关系和发展目标,而不是盲目的和不加约束的。据此,可以

对财政支出的边界作如下定位:(1)财政支出的域,必须是以市场机制配置社会资源失灵或失败的域,其所承担的主要是市场不能解决或难于奏效的事项。如国家行使内政、外交、国防和管理经济、社会事务等项职能的支出,关涉国民经济全局的重点建设、基础产业等。至于属市场配置范畴的经营性投资、企业资金供应、经营亏损的处理等,都可以推向市场,交由各市场竞争主体依据等价交换原则自主决策。价格补贴是对市场机制的不适当校正,应当逐步取消。而对企业承担的某些政府和社会职能,如子弟教育、住房、医疗、养老、失业保障等社会保险、公、检、法等政权建设,要归还政府和社会。当然,为充分体现社会主义市场经济的特色,在上述界定的同时,财政也要为确保政府行使在经济结构、产业结构、生产力布局等方面的宏观调控职能,特别是发展农业、实施工业结构的战略性调整,提供必要的财力保障。但必须是一定限度的和导向性的,绝不能充当投资主体角色,影响企业的市场竞争主体地位和公平竞争的准则,干扰市场经济的规范运作。(2)财政支出的域,必须是全体社会成员一般和共同需要的域,如义务教育、基础科学研究、生态环

境和传统文化艺术的保护、社会公益事业等。这种社会共同需要是相对于个人需要而言的,不具有排它性,人人可以享用,几乎不需代价。对于一个具体的人来说,他可以不享用,但对于社会公众来说,这种需要却是必须的。至于个人需要,如衣食住行等,则具有排它性,不可能人人都同时享用同一件商品或一项服务。个人需要只能通过市场获取,并付出相应的代价。这样看来,职工住房、取暖、医疗、中等专业和高等教育、成人教育和职业教育、文艺演出等,都属于个人消费或家庭消费,亦或一部分人消费,基本不应由政府包揽。以高等教育为例,它是一小部分社会成员为提高其自身素质和谋取较好的职业所形成的一种特殊需要,不是全体公众都可以享用的。虽然从社会发展的需要出发,有些高校由政府出资兴建,但也不能包揽办学经费。特例的情况是,抚恤、社会救济和社会保险都是针对特定受益对象的,但却是维护社会稳定、体现社会主义优越性所必须的,也可以视同公共需要。(3)财政支出的度,是一种最基本、最起码的公共需要。公共需要是极其宽泛和永无止境的,并且随着经济和社会的发展,这种需要还是动态发展和不断更迭的。财政所

能保证的,只能是兼顾需要与可能、分清轻重缓急前提下的基本公共需要,不能也无法包揽所有的需要。同时,关涉政府要政的公共需要很多,那种硬性规定某项支出的增幅及其占总支出比重的作法,不仅是错误的,而且是十分有害的。

**从经济核算角度考察,规范财政支出管理,必须核算财政支出效益。**与企业效益一样,财政支出也有一个“所费”与“所得”的问题。不同的只是企业效益中的“所得”是可以准确计量的,而财政支出的“所得”一般是概念性的,大多难于以货币为计量单位准确核算。即便如此,强化这方面的意识,对支出效益核算进行积极尝试,运用适当的方法对比分析,建立起财政支出的考核评价系统,以实现财政支出领域中的“多快好省”,也是具有深远意义的。对于基本建设、挖潜改造支出及专项支出计划来说,财政部门要积极参与项目的可行性研究和论证,对拟投资的项目至少建立两套技术方案,进行对比分析,按照经济学常用的成本-效益分析法进行优选。对于已确定的项目,要严格审查或委托中介机构审查工程概预算,作为拨付资金和工程价款结算的依据。项目实施过程中,加强对建设项目的财务监督,对重点建设项目实行财务监理制,并对工期、达产达效率、投资利税率等微观指标和项目交付使用率、投资效果系数、建成投产率、优良品率等宏观指标进行考核。对于人员经费来说,重点核算“所费”。主要是按编制、定员、人均经费定额来控制 and 考核经费支出,并直接参与到机构的设立和编制的确定环节。当前要利用机构改革之机,对庞大的行政事业机构及其冗员进行一次较为彻底的精减。对于公用经费来说,要将“所费”与“所得”结合起来,一方面,参考历史资料和物价变动水平,区分正常性经费和一次性经费,运用移动平均法、指数平滑法、因素分析法等方法,编制时间序列,将支出水平控制在合理的范围内;另一方面,也要考核事业发展水平及发展目标的实现程度,使经费增长与事业发展联动,约束各单位将财政拨款按规定用在事业发展上,并保证各项事业不因经费控制因素而受到绝

对影响。对于政府间的转移性支出来说,重在规范,改变以往越要越给和不要不给的欠公平办法。除自然灾害和突发事件以外,将所有的转移性支出项目合并起来,并综合考虑历史、地理、经济和社会发展等因素,特别是人均财力、人均社会事业设施等指标,进行科学准确地核算,通过转移支付一条渠道,并通过对实施转移支付成效指标的考核,建立对下级政府的奖罚机制。

**从实际工作中考察,规范财政支出管理,必须改革现行管理机制。**现行财政支出管理,预算约束力不强,弹性支出比重较大,支出过散的问题比较突出,重拨款、轻管理和监督的问题也比较严重。改革这种运行机制,要从以下几方面入手:一是政府领导及财政部门要严格执行《预算法》,提高依法办事的自觉性。支出预算一经确定,必须严格执行,追加追减预算要经人大常委会批准。单位支出预算是财政预算的基础,要实行“零基预算”办法,重新核定经费,并增强其权威性和约束力。从总体上,对行政经费继续实行总额控制,下管一级和节奖超罚的办法。二是紧缩弹性支出。直到目前,节支潜力最大的仍是弹性支出,其中最明显的是非定额公用经费中的会议费、差旅费、购置费、修缮费、公费医疗费和小汽车燃修费等。对弹性支出的控制,是自觉的和全程的,要针对不同支出的弹性范围和程度,进行经常性的分析和处理,把“水分”挤到最低程度。可行

的办法是安排预算时,先保证重点,后安排一般,对大多数的弹性支出实行总量控制,有多少钱办多少事,稳步推进公费医疗社会统筹改革等。预算执行中,委托中介机构对各单位弹性经费开支状况进行检查监督,以便随时发现问题。在此基础上,积极探索弹性支出的定额和标准,逐步实行规范管理。三是提高现有办公设备的利用率。近几年公用经费增长最快的是车辆、微机办公设备的购置。这些设备的更新换代频率很快,集团消费倾向超前。在这种情况下,必须营造崇尚节俭的氛围,提倡勤俭节约和修旧利废。在维持正常办公的前提下,从严掌握各种设备的需要等级和需要量,能使用的就不更新,能维修的就不废弃,不需用的要在各单位之间进行调剂,下大力气杜绝高档消费和超前消费。四是改善支出结构,着力治“散”。正确处理“吃饭”与“建设”的关系。在首先保证行政事业单位职工工资发放、保农业、教育、科技和维护社会稳定的基础上,以提高经济效益为着眼点,适当增加生产性支出比重,培植财源,增强“造血”,谋求长远发展。同时还应彻底摒弃利益均沾和人人有份的资金分配机制。集中资金,发挥规模效应,每年办几件关涉经济发展全局的大事。五是强化财政监督,严肃财经纪律,把财政监督贯穿财政资金运动的全过程,堵塞支出管理的漏洞,严惩各种违法违纪行为。

(责任编辑 何杰平)

