

实行这种模式。主要内容是政府委托银行代办国库业务,国库与银行为存储关系,即国库是银行的一个储户,银行对国库资金有偿使用。实行这一金库制度国家,财政、银行关系平行,分别对政府负责,各为政府内阁的一个部门,彼此之间经济权益清晰。中央银行运行资金主要由财政保证,银行必须以政府债券作为主要投资对象。

第三种,无偿委托制。目前,德国、瑞典、丹麦以及包括前苏联一些加盟共和国在内的一些东欧国家都在实行。财政与银行彼此相对独立,分工协作。在财权处理上,国家银行除了依法纳税以外,要把营运收益以利润形式绝大部分上交国家财政,而国家财政拨款形成的信贷资金归银行无偿使用。

从实践看,每种制度都有成功的典型,但也不乏失败的例子。因此,国库制度的选择不仅要比较制度本身的优点和不足,更重要的还取决于各个国家的具体国情。

### 三、我国国库制度的选择

当前,我国国库制度如果选择独立金库制度,虽然可以解决专业银行占压、挪用财政资金,克服缴库税款上解环节多等弊病,财政可以不受干扰地灵活调度资金。但从上到下,重设机构,新增人员,需要一大笔经费,而且现有资金需从银行转移到财政部门,动荡太大。而继续维持现有制度,由于无偿委托制度与现行财政体制的

# 多管齐下 控制财政支出

○成毅才

江苏省盐城市为缓解日益突出的财政收支矛盾,从1989年起着手研究控制财政支出问题,率先提出财政支出“三控制”办法:即源泉控制,基数控制和弹性控制。1991年又从

“三控制”深化为“3+1控制”,即基数控制,定量控制,随机控制和作为这三项控制载体的预算包干。现在又进一步细化为分类别、分项目、分环节、分单位控制。

构建不能吻合,财政与银行之间资金关系无法彻底理清,两种资金双重异化不可避免发生。所以,我们认为,我国的国库制度选择应由现行无偿委托制改为银行金库制,理由是:

(一)这种选择是在继承现行制度的基础上作出改进,仍然让银行部门保存国库资金,只不过管理方式改变了,国库不再是银行的一个部门,而是一个储户。

(二)实行银行金库制,国库与银行之间形成存储关系,

能够最大限度地保障国库资金调度的灵活性,使财政部门可以按照自身需要调度资金。

(三)存储关系的建立将促使银行将国库业务视为分内工作看待,而且财政部门可以视服务质量好坏选择网点,增强银行对开展国库业务的责任感和效益感。

(四)银行金库制的实行,不仅能保持财政资金独立运行,而且更加有利于发挥中央银行对社会资金宏观调控作用。(责任编辑 王旭)

盐城市对财政供给的机构、人员及所属资产(如交通、文印、通讯、电器)等基本支出实施基数控制,把紧支出源头。特别是把控制机构和人员作为基本环节来抓,贯彻精简、效能的原则,改革和裁并相近机构,清理包括混编单位在内的各级、各类机构的人员编制,并在此基础上,全面推行编制、经费双包干办法。对能运用定员、定编、定额、限额和开支标准等测算和控制的支出,都尽可能地实施定量控制。通过调查研究和认真测算,在本地财力许可的范围内,分别制订了各类支出的定额或综合定额。如对教育经费按学生人数定额分配,对医疗单位按门诊工作量、床位工作日数定额补助,对计划生育手术费按手术例数包干,对行政公用经费实行综合定额包干等,把各项支出控制在比较合理的水平上。盐城市在分析各项支出的构成时,看到公用经费和人员经费的增长有明显的弹性,这种弹性对支出预算的冲击很大,但对于这些支出又不宜实行基数控制和定量控制,因而他们对此实行两个层次的随机控制。一是针对各项支出的不同弹性特点和弹性程度,认真分析“需要”和“可能”,本着先急后缓,先重点后一般的原则实行预算控制,反复权衡比较,争取少花钱,多办事。二是通过跟踪监测和调查分析,督促预算单位不断地寻找并抓住弹性控制点,堵住可能发生的支出上弹之源。如除

尽可能利用定额手段控制汽车燃料及修理费、办公费、电话费等弹性支出外,还利用编制包干控制人员经费的增长;用指标单列的办法控制各主管部门自身的业务费开支;用下达限额的办法控制修缮费和设备购置费;用就餐券和行政办法控制差旅费支出。为保证支出控制措施的落实,盐城市强化了预算包干办法,对不宜列为正常包干的专项经费,以随机控制为主,在财力许可的情况下,适当安排项目资金,实行专项包干。对行政事业单位的正常经费,则以基数控制与定量控制为基本方法,根据测算确定的有关基数及各种定量,核定包干指标,实行单位预算全额包干。各单位都必须在预算包干范围内完成工作任务,超支财政不予补助。

盐城是一个以农业为主的地区,经济不太发达,财政收支矛盾较大。由于成功地运用了支出控制办法,从1989—1993年,全市财政支出年均增长仅8.7%,比全省平均水平还低2.5个百分点,到1993年实现了财政当年平衡,并消灭了历年来赤字,各项支出亦控制在较合理的水平上。具体表现在:一是大力推行“两个过渡”,对有条件的行政事业单位采取区别不同性质、类型、创收渠道及其能力,分步实施过渡计划。据不完全统计,目前盐城市已有54个全额或差额单位过渡为自收自支单位,32个全额单位过渡为差额单位,还对

132个预算单位下达了抵顶财政拨款指标。仅1993年就节减财政支出近1000万元,并有255个行政事业单位自行消化政策性新增支出1300多万元。二是改进机关后勤服务工作。针对汽车维修行业管理混乱状况,于1989年实行了小汽车定点维修,明确市级机关事业单位车辆必须到定点厂修理,且由定点修理厂实行“三包”。这一办法推行后,每年可节省材料及工时费40多万元。为加快信函信息传递和节约开支,利用原机关文件收发室建立了机关文件交换站。规定同埠信函、邮件一律由专人送文件交换站。据统计,市级机关文件交换站日交换信函超过2000件,每年可节省邮资7万元。三是改革会议费管理办法,实行“会票”与经费双向控制。对党代会、人代会、政协等大型会议坚持财政派员驻会管理,直接参与会务管理和会议费预决算的编审。四是采取财政直管,单项结算,分季拨付的办法,加强公检法部门办案经费管理,既保证办案之必需,又加强了政法部门的节约和管理责任。五是改革和完善公费医疗管理办法。1990年即推行公费医疗“三挂钩”办法,促使医疗单位和享受单位直接参与管理,增强享受对象自我约束意识。实施当年,人均公费医疗支出比上年下降9.7%。1991年这个办法在全市推开,全年公费医疗支出增幅较上年减少(下转21页)

建立起与工资增长或物价指数挂钩的机制,或扩大实施范围,或提高支付标准,都会增加基金入不敷出的风险,一旦基金出现短支现象,国家财政势必要承担最后的支付责任。以养老保险为例,按现行规定采取部分积累模式,也就是人们常说的“以收定支,略有结余,留有部分积累”的筹资方式,以1993年职工工资总额为基数估算,若提高一个百分点,就会直接增加财政支出约11亿元,同时减少企业利润约38亿元,间接减少财政收入约13亿元。至于社会福利,社会救济和优抚安置方面的资金,直接来源于国家财政预算拨款,其范围的扩大、支付标准的提高,都会直接增加财政支出。

(四)从基金投资的角度来说,社会保险基金的结余是社会发展和经济建设的重要财力,通过国家预算统筹安排有利于基金的安全和保值增值。职工养老保险基金、待业保险基金等各项社会保险基金收支相抵之后的结余,实际上是为了均衡不同时期社会保险费用负担而预先进行的储备。到1993年底,我国养老保险基金的滚存结余已达到267.6亿元,待业保险基金滚存结余已达到41.8亿元,工伤保险基金滚存结余已达到3.1亿元,女工生育保险基金滚存结余已达到0.8亿元。为了保证基金的安全和保值增值,以及各项保险费用均衡和及时地支付,必须将这部分结余用于可靠有效的投资。也就是说,要保证投资于风险最小,并能获得较大

收益,且能适时变现的项目。但是,从有些地区的情况来看,到1993年底,在养老保险基金,待(失)业保险基金“两项基金”的滚存结余中财政专户存储部分占10.99%,购买国债占23.18%,其它(含银行存款、挪用等)占65.83%。这种投资结构显然很难保证基金的完全和完整,一旦出现支付困难的局面,国家财政势必因兜底机制而承担最后的支付责任。鉴于此,在要求将各项社会保障基金纳入国家预算管理的同时,还要求结余的绝大部分用于购买国家债券。在当前,这是最稳妥的一种投资方式,既可以保证基金的安全,又可以增加国家可支配财力,保证基金的结余用于社会发展和经济建设。

(五)从宏观调控和微观管理的角度来说,社会保障制度改革和管理需要国家财政政策法规加以规范和引导。社会保障基金筹集和支付的方式、范围和标准都直接影响到财政分配关系,影响到国民收入的分配和再分配,国家财政部门有必要制定相应的政策法规,对其进行宏观调控,以保证基金既能及时筹集起来和支付出去,又不超过国家财政、企业和个人的经济承受能力。另外,对社会保障基金及其经办机构的微观经营管理活动,也需要国家财政制定相应的财务、会计制度予以规范和引导。

(责任编辑 江正银)

(上接30页)

14.6个百分点。1993年又针对存在的问题,提高了个人门诊费负担比例和负担限额,并将大型检查及住院费与个人适当挂钩。从近几年的执行情况看,公费医疗支出增幅及人均支出数在江苏省一直处于较低水平。六是全面清理供给基数。已清理并累计撤销党政机关临时机构和临时工作班子400多

个,调出或清退超编人员、临时聘(雇)用人员2000多人,核销或核减不符合民政定补规定以及擅自“顶替”人员3000多人,核减不应享受公费医疗人员2360多人,清退超编临时代课教师4000多人,核减学生人数8000多人次,清理220多个学会、协会,明确其经费原则上财政不予负担,也不安排

专项活动经费。在预算执行过程中,盐城市还注意不断分析研究出现的新情况、新问题,广泛宣传量力而行、量财办事的思想,宣传财政形势和困难,从而使财政工作得到多数单位的理解和支持,一系列节支措施得以顺利实施,并确保实现了财政平衡。

(责任编辑 吴春龙)