从支出管理谈“重建财政”

○贾　康

十余年来，财政体制、财政分配格局和财政管理发生了一系列重大变化，财政改革也仍在进行之中，而财政困难有目共睹。“逆水行舟不进则退”，摆脱困境的根本出路在于使财政自身的改革和相关配套改革取得实质性进展，财政功能得到正常发挥。对于愈来愈为人们所注重的“重建财政”或“重整财政”，应当从这个角度来理解和把握。这里，仅就财政支出管理的若干方面，谈谈自己的几点认识。

一、政府行政开支的控制和管理

80年代以来，几乎年年强调压缩行政经费开支，但其增长幅度一直居高不下，年均增长率达20%以上。即使某一年对行政费的增长幅度有所控制，下一年便会更大幅度地上升。尽管如此，地方上还普遍反映行政经费十分紧张，不少县“发不出工资”。究其原因，最根本的一条是行政机构叠床架屋，臃肿膨胀，“吃皇粮”的人越来越多，加上在办公设备现代化方面的客观需要，行政经费自然压不下来。这些年来虽然几次精简机构，但都收效甚微。最近在国家机关实行公务员制度的改革中，机构未消肿人员便一齐进入公务员系列，使工资标准、工资总额大幅度上升，再次成为行政费猛增的直接推动因素。目前，还存在着因人设事的所谓“虚职”的任命现象，(如“××级调研员”)，这更是与机构精简、行政费控制的目标南辕北辙。以“弥补行政费不足”为理由，一些政府机关这些年来大搞“创收”，甚至像公检法、工商管理等机构也加入“创收”行列，结果是助长了权钱交易的泛滥、社会风气的败坏。很显然，要解决精简机构、压缩行政经费的问题，仅有财政部门的呼吁和努力是远远不够的，这一问题触动从上到下各层次机关和人员的“既得利益”，必须有最高决策层的坚定的决心、行政体制改革的可行方案和各有关方面的紧密配合。这一点，可以说是“重建财政”中相当突出的一大难点。

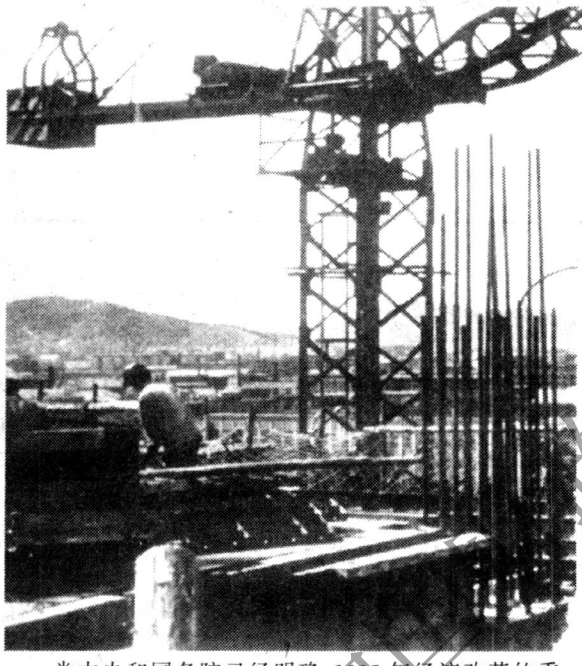
二、事业经费的管理

我国的“事业单位”正在经历明显的分化和变动。一部分已确定无疑走上或将走上企业化轨道的事业单位(如应用性科研、一般工程设计等)，存在的问题是还留着“事业单位”的一条尾巴，千方百计从国家财政渠道继续得到资金。对此应完全割断财政拨款或补助的关系。其它不可能完全“企业化”或不应当“企业化”的单位，情况比较复杂。首先，对文教科卫等方面的事业应允许和鼓励民办(如民办教育、文化、医疗、科研等)，不再由财政拨款大包大揽；其次，文教科卫等事业单位内部的“创收”，要走上规范化轨道，其经营活动要纳入国家价格管理，并且其收入应与财政拨款或补助(事业费)结合起来，不能全部入个人腰包“分光吃光”；第三，某些不适宜由“创收”解决资金来源的事业单位，应当在认定其性质后，通过财政渠道金额拨足款项，不要再去搞那些不着边际、不务正业的“创收”活动。对事业单位的各类经费开支，都需建立监督制度，特别是财政预算拨出的事业费，应当跟踪问效，落在实处，防止挪用和浪费。事业经费开支走入正轨，需基于政府职能的明确划定和可用财力的相对充实，这也是“重建财政”所

中国财政杂志社

财政部门如何促进企业改革和发展

◯李敬辉



党中央和国务院已经明确，1995年经济改革的重点是推进以建立现代企业制度为目标的国有企业改革。企业改革对企业发展将产生重大影响，作为财政部门应该正确理解现代企业制度的含义，并以企业改革为契机，促进企业的发展。

到底什么是现代企业制度，它与现有的企业制度有什么异同，这是大家经常提出的一个问题。从严格的意义上讲，现代企业制度是一个法律概念，是从法律角度对企业实体的界定，从而确立企业的法律轮廓和企业经营自主权的法律范围，使企业与政府的关系法律化。

党的十四届三中全会决定，将现代企业制度概括为16个字：产权清晰、政企分开、权责明确、管理科学。具体来讲，我认为可以从以下四个方面去认识：一是建立现代企业制度是企业改革的制度创新，不是以往单纯利润分配关系的调整或新一轮减税让利；二是建立现代企业制度的理论基础是所有权与经营权相分离；三是建立现代企业制度的根本目标是实现政企职责分开；四是建立现代企业制度的难点是明晰产权关系。产权明晰固然重要，但关键是实现政企分开，使企业真正做到自主经营、自负盈亏，为企业进入市场创造条件，同时抓好企业内部管理，逐步建立社会保障体系。

建立现代企业制度后，政府管理的对象就不再是基层企业，而是投资主体。所谓政府管企业，就是监管

面临的重要任务之一。

三、建设支出的管理

改革之后，基本建设支出占财政总支出的比重已大幅度下降，但每年几百亿元的“重点建设”资金安排，仍然对国民经济的结构调整和全局发展，有着举足轻重的作用；另外，各方面属于“经济建设类”的支出合在一起，目前仍占财政总支出的40%左右，比重依然可观。今后，对“经济建设类”支出中有资金回收能力的投资支出，应当严格纳入经营型资产管理的轨道，责成国有资产管理部门按照资产保值增值的目标监督、指导其运作，在复式预算的资本预算帐户上专门反映其情况。对那些并不具备或不完全具备资金回收能力的“经济建设支出”，则应进一步分类，在管理上区别对待。纯公益性质而无任何回收能力的，可视同事业费，凡具有一定回收能力的，原则上都应列入资本预算，加强其资金使用效益的考核，由经常帐户的结余等资金来源补足其回收不足的部分。每年几百亿元的“国家重点建设”资金，是建设支出的“重中之重”，财政部门不能简单地把钱拨出就算完成任务，而必须参与项目的宏观统筹协调和必要的可行性研究过程，尽可能减少“重点建设重点浪费”一类现象的发生。

（责任编辑　李　颖）