

对行政费“下管一级”办法的认识

○ 沈毓云 薛树林

所谓行政费“下管一级”办法,最早是由黑龙江省提出的,主要内容可概括为“下管一级、指标控制、定额管理、节约奖励、超支扣罚”。1992年财政部在总结、借鉴这个办法的基础上,经国务院办公厅同意,制定了《省、自治区、直辖市和计划单列市本级(以下简称省本级)行政费定额考核(试行)办法》。该办法以人均支出综合定额、会议费总额、在职人员控制数和机动车辆控制数四项为主要考核指标。年初由财政部下达各地,并以各地行政费管理办法、措施、省本级行政费增长与上年增长幅度比较等项作为辅助考核内容,年终根据各地区执行情况进行综合考核评比,根据考评结果,实行必要的奖惩,并将考评结果通报各地。

“下管一级”办法实行以来,效果是明显的,既提高了中央对地方行政费支出的宏观调控能力,强化了制约机制,又增强了地方控制支出、厉行节约的压力和动力。以黑龙江省为例,该省从1988年在全省推行“下管一级”办法以来,行政费增长水平一直是全国增长较低的省份之一。1988年至1992年五年平均递增率为9.6%,较全国平均递增18.9%的水平低9.3个百分点。其中,1992年全国地方行政费平均增长为26.5%,增长最高的地区为46.5%,黑龙江省为11.7%。另外,1992年试行省本级行政费定额考核办法的12个地区省本级行政费增长幅度均低于本省平均增长幅度,8个地区支出水平控制在下达定额之内,少数地区虽超过了下达指标,但与上年增长幅度比较,均有不同程度下

降。

在深化改革开放,促进各项事业发展和实行社会主义市场经济体制的新形势下,对控制行政费工作和实行“下管一级”办法也存在不同的认识。一是财政实行“分灶吃饭”后,地方有钱就可以多支,行政费“下管一级”办法有些脱离实际。

二是在市场经济体制下,没必要再定那么多条条框框,搞定额考核不合时宜。三是当前社会外部环境与控制行政费工作不相适应。主要影响因素是:随着改革开放步步深入,各项事业迅速发展,人们的消费观念不断提高,物价大幅度上涨,政策性增支因素增多,直接影响到行政费的增长;预算约束力不强,领导开口子、批条子的随意性大,财政部门监督检查职能难以发挥;行政费支出涉及面广,许多问题不是财政部门一家能够解决的。四是行政费供需矛盾日益突出,机关办公条件差,个人待遇低,行政费不是控制的问题,而是不足。

我们认为,对控制行政费和实行“下管一级”办法存在的认识和看法是我们实行工作中遇到的问题和矛盾,是财政部门需要研究解决的。

从“下管一级”办法与“分灶吃饭”的关系看,以实行定额考核为主的“下管一级”办法只是在管理内容、方式、手段上的变革和调整,建立量化的考核指标;只是对地方的支出安排起到政策导向作用,促进地方合理安排支出,控制非生产性支出。实行奖惩,是利用经济手段作为辅助措施,以调动各地加强管理控制支出的积极性,对于超支或节约的资金,仍属地方财政。因此,就其“下管一级”的含义来说,仍是间接的宏观的管理,而不是直接管理,更不是统收统支的办法。我们认为,应当统一在这种认识上。现在虽然实行“分税制”了,但“分税制”仍是“分灶吃饭”的一个具体模式,“下

力和经营效益选择最佳经营者,从而真正达到加强管理、搞活经营,保证国有资产增值最大化。

第二,坚持法制与管理相结合,建立起一套适应社会主义市场经济要求的产权管理体制和方法。要以法律形式规范国有资产管理的运行规则,真正做到依法管理。要通过建立严格的产权代表责任制,明确产权代表对国有资产保值增值的法律责任问题。要建立新的

国有资产清产核资制度、统计报告制度。建立以资本金盈利为中心的考核制度和国有资产经营奖罚条例,并由国有资产管理部在基层的产权组织或产权代表对企业的资本金利润率进行考核,并对经营者进行奖罚,从而切实有效地把国有企业经营机制转换到以资本金增殖和利润最大化的目标上来。

管一级”与“分税制”也是统一的。

就市场经济体制条件下和加强宏观调控的关系看,国家的宏观调控也是为了提高经济效益,调控国民经济健康、协调、高速度地发展。当今世界上,尤其是经济发达国家,没有哪一个国家的市场经济是不受政府干预和调控的,只是干预和调控的具体形式、方法和程度不同而已。失去宏观调控,市场只能成为无政府的自由市场。实行行政费定额考核办法正是强化宏观调控的一项具体措施,其目的是在保证党政机关正常工作顺利进行的前提下,最大限度地发挥财政资金的使用效益,以较少的钱办更多的事。所以,行政费“下管一级”办法不仅与市场经济是统一的,也是市场经济体制下,加强财政资金管理,提高使用效益的具体措施。

从财政部门的责任和贯彻“下管一级”办法来说,一方面财政部门是负责国家财政收支和财务管理的主管机关,强化行政费管理,控制支出过快增长是财政部门不可推卸的职责,工作难度大、压力大是客观的,正常的,同时也是做好工作的动力,只要从全局利益出发,就能够克服困难,增强信心,主动工作;另一方面,要看到做好“下管一级”工作的有利条件,一是各级政府一再强调要从严、从紧控制行政费支出过快增长,二是中央对省实行定额考核办法后,各地的经验、办法可互相交流和借鉴,财政部门只要积极宣传,争取领导重视和支持,加强与有关部门的协调配合,善于发现问题,提出解决问题的建议,当好领导参谋,控制行政费工作一定会收到成效。

从行政费的性质和控制支出的意义的关系看,虽然行政费存在不足,但从经济效益和政治意义两方面分析看,严格控制行政费过快增长还是很必要的。(一)行政费作为非生产性支出,其性质决定了要长期控制和节减;(二)从行政费支出增长幅度与目前财政收支总水平看,还是不相适应,需要紧缩;(三)行政费支出中确实存在浪费;(四)严格控制行政费过快增长,不仅对减少财政支出,减轻财政负担有直接经济意义,而且对加强党政机关的廉政建设,转变机关作风,发扬艰苦奋斗和厉行节约的优良传统,密切党和政府同人民群众的关系都有重要意义。



县乡财政

围绕经济搞财政 办好财政兴经济

山西省洪洞县财政局

近年来,随着改革开放的日益深化,按照县委提出的“全方位、高起点、大跨度”发展经济和“满负荷、快节奏、高效率”开展工作这两个基调,我们从本部门职能特点出发,始终不渝地贯彻从经济到财政的指导思想,坚持先予后取的工作方针,较好地发挥了财政杠杆作用,财政收入连年超收,连续五年实现了收支平衡、略有结余,有效地支持促进了全县经济建设和各项社会事业的发展。1992年全县财政收入达5750万元,较上年增长14.8%,是1978年的6.5倍,平均每年递增14.3%。自1988年成为财政上缴县以来,到1992年五年间共计净上缴国家5127.9万元。

一、坚持先予后取方针,立足开源抓服务

随着社会主义市场经济体制的改革,财源结构发生了变化,我们县财政工作从着重抓国有工业生产的财源培养和征集转变为重视市场,全方位地组织和培养财源。坚持面向生产,服务为主,实行全方位系列化服务,收到明显成效。

一是资金上扶持。我们充分发挥财政杠杆作用,通过调剂预算内外间歇资金和从中央、省、地有关部门拆借资金等渠道,增加对各项经济建设事业的投入。在投入方向上具体做到:①扶持财源大户。