

疗经费的职责。广大群众应该看到,随着改革的进行,医疗资源浪费的减少,国家各级财政将为医疗卫生系统提供更多的支持,从而使更多的人民群众能享受到基本的和更优质的医疗服务。

第二,合理确定公费医疗经费定额。公费医疗经费是实施公费医疗制度的资金保证,公费医疗经费定额应满足以下几个条件:1. 需要——能保证享受者的基本医疗;2. 可能——财政可以提供的资金保证;3. 合理——对医疗服务中的浪费起到限制作用,使卫生资源的使用效益达到较高的水准;4. 积极——交给医院管理的公费医疗经费定额,要有一定的弹性,使其经过努力,可以在定额内保证职工基本医疗,乃至有适当结余。在具体确定公费医疗经费定额时,可考虑在以前年度的支出水平基础上剔除不合理支出因素,增加合理的支出因素,以及财力的可能予以确定。

第三,采取必要的奖罚措施。在保证基本医疗的前提下,管理公费医疗的医疗单位节约的公费医疗经费,可全部或大部分留归医疗单位,用于改善医疗条件。对公费医疗经费管理好的地区和医疗单位,在安排卫生专项经费时,各级财政部门要优先考虑,给予适当奖励,用于改善医疗条件。对公费医疗经费管理差的地区和医疗单位,财政部门应扣减其专项经费,对管理不善、浪费严重的医疗单位还应酌情扣减其预算拨款。

第四,进一步完善规章制度,强化日常管理。公费医疗应实行定点医疗制度,严格住院、转诊及各项报销规定,将公费医疗管理工作制度化、规范化,各地要不断完善公费医疗自查、联审互查、定期报审等制度,及时发现问题,堵塞漏洞,改进管理。

第五,进一步加强医疗单位收费和收入分配管理,各医疗单位应严格按照批准的收费项目和标准收费,增减收费项目、制定和调整收费标准,必须按规定的程序报批。医疗单位的收入要按照正确处理国家、集体、个人三者利益关系的原则进行分配,坚决制止收入分配过于向职

工个人倾斜的现象。

第六,加强药品生产经营管理,制订公费医疗用药报销目录,严格区分公费和自费药品范围,药品生产部门要根据国家下达的生产计划和医药服务的需要,组织好药品的生产、供应,努力提高药品质量,降低药品成本,要坚决制止搭配销售、乱涨价和对国内销售药品搞异型包装等不正之风。

此外,还需要其他一些配套措施,如加强医疗行为的规范管理,进一步建立健全公费医疗管理机构,以及各有关部门密切配合,等等。上述这些措施跟上了,我们认为经费以医疗单位管理为主,同时实行“四挂钩”模式的推行,就会更顺利,效果也会更好。

调整支农 资金结构

支持农村 经济发展

○张振国

财政支农资金,是国家支持农业生产,对农村经济进行宏观调控的重要手段。它的使用范围和支出结构,反映了政府在农业生产和农村经济中的活动范围和重点。在过去相当长的时期里,同当时的计划经济体制相适应,支农资金一般直接用于支持某一产品和某一品种的生产。或者说是在计划体制确定的职能分工下,为实现计划规定的品种结构服务。改革以来,这种状况虽然有所改变,但总体上看,原来的支出结

构仍不合理,仍不适应新体制和新形势的要求,必须对其进行调整。根据农村经济的新情况,按照发展社会主义市场经济的要求,我们认为,财政支农资金使用重点应放在以下几个方面:

一、大力支持农业基础设施建设,提高农业综合生产能力

建国以来,经过长期努力,我国农业综合生产能力有了显著提高,我们依靠自己的力量基本上解决了十多亿人口的温饱问题,保证了经济体制改革的顺利进行,促进了国民经济的发展,这是一个很了不起的成就。但是不能就此认为我国农业就已经过关了。应该看到,随着经济发展和人民生活水平的提高以及人口绝对数量的增长,将会对农产品的数量和质量提出更高的要求。没有农业综合生产力的持续提高,农业将难以适应整个国民经济健康发展的需要。正因为如此,党中央和国务院一再强调,要切实加强农业和农村工作。

提高农业综合生产能力,最重要的就是要强化农业基础设施建设。目前,在我国,由于农业实行家庭承包经营,农户经营规模狭小,农户既没有足够的资金,也没有足够的利益冲动进行农业基础设施建设。如果政府不对这方面给予强有力的支持和引导,不仅会使农业发展缺乏后劲,而且会造成农业生产的波动。“六五”及“七五”前几年的教训也正是如此。因此,对受益范围广、投资回收期长或难以回收的农业基础设施建设还必须主要依靠政府的投入。从市场经济高度发达国家的经验来看,对农业基础设施的投资主体也往往是政府。

目前,财政支持农业基础设施建设,主要是继续安排并管好用好发展粮食生产专项资金和农业发展基金。这两项资金主要用于农业基础设施建设和提高农业综合生产能力。即使在当前粮食生产情况较好的条件下,其使用范围也不能变。应继续管好用好农田水利建设补助费,按有关规定主要用于农田水利建设和中低产田改造。应进一步支持农业科研和推广的设施建设,促进农业技术进步。

二、支持“两高一优”农业的发展

随着农业生产的稳步发展,我国农产品的供求状况发生了重大变化。目前,农产品供应出现了结构性过剩和地区性过剩,而农业在增产的同时,农民收入却增长缓慢,出现了增产不增收的局面,这表明,我国农业发展进入了一个重大的战略转折阶段,调整农业结构,是“两高一优”(优质、高产、高效)的路子,成为我国农业今后发展的方向。它是改善我国居民食物结构、提高居民营养水平的需要,是提高农民收入,缓解目前农产品结构性过剩的需要,也是吸收农业剩余劳动力,向农业的深度和广度进军的需要。

发展“两高一优”农业,实际上是一个结构调整问题,应该主要由市场来调节。即由农民根据市场供需和价格状况,什么收入高就种什么。但是由于家庭小规模经营,市场发育程度低等原因,仍需要政府给予帮助。一是要提供比较全面、准确的短期和长期市场信息;二是要完善技术推广服务体系;三是要对优质农产品的加工、储运给予一定帮助。在投资形式上,由于“两高一优”农业项目都有比较明显的经济效益,所以可以利用有偿的形式用财政支农周转金给予适当的扶持。

总之发展“两高一优”农业与加强农业基础设施建设是支持农业经济发展中一个问题的两个方面,是相辅相成的。一方面,农业基础设施搞好了,市场需要什么就生产什么,结构调整就有了条件;另一方面通过发展“两高一优”农业,增加了农民收入,满足了市场需要,推动了整个经济发展,又可为农业基础设施建设提供动力和资金保证。因此,在安排支农资金时,一定要把两者兼顾起来。

三、支持中西部地区乡镇企业发展

加快中西部地区乡镇企业发展,是国务院作出的重大决策。

发展中西部地区乡镇企业,既是国家的一项地区政策,也是一大产业政策。因此,支持中西部地区乡镇企业的发展,也是我们财政支农

工作的一部分。目前应根据财政职能的转换和中西部地区的实际情况,集中有偿资金,制定优惠的占用费率,在中西部地区选择一些示范性的乡镇企业给予重点支持,同时探索出一些促进农村资金市场发育的新途径,使国务院的这一重大政策落到实处。

加快粮食经济 市场化改革的思考

○马晓华 燕 仪

平价粮食购、销、调、存活动与财政资金的分配关系非常密切。现行板块式的粮食多轨运行体制,既不利于促进粮食生产持续稳定发展,搞活粮食流通,又不利于理顺各方面的经济关系,亟待进行根本性的改革。

一、放开价格,放开经营,变多轨并行为粮食商品化、市场化运行。放开粮食购销价格和粮食企业经营,是建立中国粮食市场经济运行体制的核心问题。现行粮食板块式的多轨运行体制,主要是由于粮食多种价格运行所形成的多种管理方式。1992年以前,粮食价格纷繁复杂,购销价格多达十几种。去年粮食实行购销同价以后,粮食价格形式虽大大简化,但价格种类仍然不少。如在收购环节,有国家定购比例价、国家专项储备粮结算价、粮食企业议价经营收购价、市场价格等;在销售环节,有国家定购比例价、粮食企业或其他渠道议价、市场价格等。由于价格类型多,粮食经营方式也相应多了起来,有平价粮食经营、专项储备粮食经营、议价粮经营和市场经营等多种方式。按现行财务制度规定,平价粮食和专项储备粮食由国有粮食企业经营,其经营亏损和专储粮购销价格直接倒挂部分由国家财

政负担,其他经营自负盈亏。粮食经济的这种多轨运行体制,由于其产生的价格信息失真,加上交易成本太高,因此它既不利于正确处理国家与农民、国家与粮食企业、国家与粮食消费者的经济关系,也不利于正确处理中央与地方和粮食产、销区之间的经济利益关系。1992年初以来,在邓小平同志南巡谈话和中央政治局扩大会议精神鼓舞下,各地粮食改革的力度明显加大,到去年底,全国约有800多个县已基本放开了粮食购销价格,粮食购销计划管理形式也由直接的行政管理逐步变为运用多种形式的间接管理。从目前粮食改革的实践看,中国粮食流通体制改革必须首先走放开价格和经营的路子,才能逐步建立和健全中国粮食市场经济运行体制,否则一切都流于形式。

二、尽快建立以保护价格制和专项储备制为内容的国家宏观调控制度。放开粮食价格和经营,让市场引导农民生产和粮食企业经营以后,市场波动的风险很大程度上落到了农民、粮食企业和粮食消费者身上。如何保护粮农生产积极性、稳步提高人民生活水平、搞活粮食流通,是摆在各级政府面前的一项十分紧迫的重大课题。近年来,随着粮食价格及购销体制的不断改革,国家已经在建立粮食专项储备制度方面探索出了一条较为可行的路子,但还不够。1990年建立粮食专项储备制度的初衷和去年末国家决定新增100亿斤粮食专项储备都是为了解决农民“卖粮难”,帮助农民承担粮价下跌的风险,客观上也起到了“手中有粮,心中不慌”的实际效用。然而这只属“治标”之策,仍不能从根本上解决农民“卖粮难”问题以及正确处理国家与农民之间的经济关系。在农民在粮食连续几年大丰收、手中余粮较多的情况下,国家如果敞开放,受财力的限制,事实上不可能做到,如果不敞开放,农民又不满意,解决这个矛盾,最后多是依靠财政增加补贴、扩大赤字来尽量多收购农民手中的余粮,从而使国家财政背上了沉重的补贴包袱;在粮食歉收、粮食供不应求的年份里,农民往往惜售或迟交粮食,使国家掌握不到足够的粮源去平衡粮食收支,这又迫使国家不得不用提高收购价或采取其他经济补偿办法(如定购粮食“三挂钩”政策)以鼓励农民多向国家交售粮食,最终还是使国家财政背上沉重的包袱。1979年以来,我们一直在这样的圈子里跳来跳去,国家财政为此付出了巨额的补贴。尽管国家花了很大的代价,却没有买到一个合理的粮食宏观调控机制,因此,必须从根本上建立和完善国家对粮食再生产的宏观调控制度。我们认为,可从以下三方面着手进行:一是实施稳定的长期不变的粮食保护政策,其基本内容包括国家资金投入上要有合理的比例,