

又要强化行政监督,建立健全一套科学有效的监管机制。

第二篇文章是“从严治队”,其基本的要点是:

——依法治税离不开从严治队。没有一支高素质的税务干部队伍,各项税收工作就不能很好地贯彻落实,依法治税就会成为一句空话。

——税务干部队伍素质提升了,工作效率提高了,不仅可以规范税收执法行为,而且,可以由此产生巨大的物质力量,即税收收入的相应增长。

——从严治队,要在以“三个代表”重要思想为指导的同时,通过真抓实干,深化改革,健全机制,充分调动税务干部的积极性、主动性和创造性,增强税务干部的凝聚力、向心力和战斗力。

——加强“三个建设”即领导班子建设、基层建设和党风廉政建设建设和“两权监督”即对税收执法权和行政管理权的监督,是全面加强税务干部队伍建设的重点。

第三篇文章是“科技加管理”,其基本的要点是:

——科技加管理是税收工作的生命线。“机器”管“人”,“人”管“机器”,一半靠人,一半靠机器。税收征管质量指标体系的建立、执法岗位的监督、目标责任制的落实以及从源头上和机制上预防与治理腐败,都离不开信息化手段的支持。

——科技加管理是同涉税犯罪行为作斗争的“杀手锏”。实施金税工程的最终目的,就是通过计算机网络和相关系统实现税务机关对纳税人增值税专用发票和经营纳税状况的严密监控,对涉税犯罪行为进行及时、有效的查处和打击。

——信息化管理是税收管理现代化的载体、手段和基础,信息现代化要为依法治税,从严治队服务好,信息现代化将给税收征管、人事管理、人员素质、教育培训、后勤保障乃至整个税收管理带来巨大的变革。

可以看出,在上述“1+3”的思路中,“一个观点”主要解决的是税收工作的宏观层面的问题,“三篇文章”则解决的是税务部门本身的管理问题。“三篇文章”并非三张皮,而是密不可分的统一体。其中,依法治税是灵魂,从严治队是基础,而科技加管理,信息化建设是根本。宏观和微观相结合,外部和内部相交融,三篇文章,互为因果,互为依托,融会贯通,共同构成了税收工作的主旋律。

国务院副总理李岚清曾指示我们:“一个部门的工作,如果能够抓住几个关键问题,抓住不放,锲而不舍,坚持几年,必有成果。”我坚信循着这样的主旋律走下去,我们将创造出一曲又一曲美妙的时代歌声,把税收工作推向更新的境界。

(《经济日报》2002年6月26日)

## 加快财政支出管理制度改革 推进建立公共财政体制

楼继伟

我国当前和下一阶段财政支出管理改革的重点是改革预算编制方法,实行部门预算,逐步建立国库集中收付制度和推行政府采购制度。这几项改革有的已经初步推开,有的正在试点,有的还在充实完善方案,但都迫切需要各级政府、各部门特别是财政部门的共同努力,把这项工作做好。

### 一、改革预算编制办法,实行部门预算

所谓部门预算,通俗地讲就是一个部门一本预算。根据国际经验,部门预算是由政府各部门编制、财政部门审核、经政府同意后报议会审议通过的、全面反映部门所有收入和支出的预算。结合我国的实际,我们推行的部门预算就是既要反映一般预算的收入和支出,又要反映基金预算的收入和支出。在部门一般预算中,既要反映预算内收支,又要反映预算外收支。在预算内收支中,既要反映财政部门直接安排的预算拨款,又要反映有预算分配权的部门安排的资金。实行部门预算改革有利于将分散的预算变成统一的预算,维护预算的完整性,有利于及时批复预算,增强预算执行的严肃性,有利于客观公正地编制预算,实现预算管理的规范化,有利于把预算编得更具体,提高预算的透明度。

2000年部门预算试编工作已经迈出了坚实的第一步,按照循序渐进,逐步推开的原则,下一步推进部门预算的要求和设想是:

#### 1. 扩大上报和试编部门预算的范围,并不断细化

2000预算年度,我们对所有中央一级预算单位都试编

了部门预算,但只选择了教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部四个部门的预算上报全国人大审议。按照全国人大预算工作委员会的要求,2001预算年度,国务院所属部门的部门预算,都将上报全国人大审议。上报内容、上报形式也要改进,要在上报原有功能预算的同时,将29个部门预算做成一个汇编本一并上报,并力争在优化报送质量上更进一步,做到既能反映29个部门的预算全貌,又能反映出各部门不同的特点,既包括中央财政安排的预算拨款安排的项目,又包括部门用预算外资金、政府性基金和单位自有收入安排的项目,在规范和细化预算编制上做更大的努力。同时,我们要求从今年开始省级部门都要试编部门预算,地市一级也要试点,力争尽快全面推进。

#### 2. 进行定员定额和项目预算试点工作

我们现行的老定额标准已与实际相差甚远,比如差旅费标准与实际相差了3至5倍,明显不能满足客观实际需要。因此,科学合理地确定各部门的人员和经费标准,是改变传统的“基数法”,编制部门预算的一项重要基础性工作,是保证预算编制准确有据、公正合理的重要条件,也是减少人为因素影响,规范预算管理改革的一项重要内容。但调整定员定额标准又受到“家底”不清、实际存在着挤占挪用、如何测定活动规模以及国家财力等多种因素的制约,为此,本着慎重和实事求是的原则,我从1999年开始,到2000年7月份,共向93个开支行政费的中央部门下发了调查表,在此基础上分析测算单位的明细支出构成,结合国家行政机关行使职能的

实际需要和国家财力的可能,初步制定了一般支出定额标准和多项具体经费支出定额,作为部门的基准定额标准。

对于行政事业单位经费中的大型修缮等行政事业性专项支出、教育等事业性专项支出、基建等建设性支出,今后将采取规范的项目管理方式进行预算的审核和编制工作,对项目从立项论证、申请、论证参数的选择、经费申请程序及申报文本格式等进行规范化和标准化管理,通过项目综合排序和分类排序的方法,建立项目库,根据国家财力可能和事业发展需要择优安排项目,逐步实现项目的滚动管理。

为了进一步推进和完善部门预算改革,去年我们选择国家计委、外经贸部、科技部等10个国务院所属部门,按新的定员定额标准,进行2001年基本支出预算和项目预算的编制试点工作。其中,基本支出预算为行政机构正常运转的全部支出预算,包括人员经费和公用经费两部分;项目预算是部门按指定用途和对象编制的专门事项支出预算,包括大型修缮项目、大型购置项目、大型会议项目和其他专项业务项目。在2002预算年度,我们将对全部行政费试行按新的定员定额标准和规范的项目预算方法编制预算,同时选择若干部门对事业费进行定员定额和项目预算试点。2003预算年度在中央部门全面推开。

### 3. 推行零基预算

在做好定员定额和项目预算试点工作的前提下,还需要改革原有的财政支出预算编制方法,即“基数法”,推行零基预算。零基预算,就是指在编制预算时一切从零开始,即对原有的和新年度增加的各项开支都要重新审核,而不仅仅是修改上年预算或审查新增部分。零基预算起源于美国,从理论上最早可追溯到1952年,1979年卡特当选为美国总统后,联邦政府决定全面采用零基预算法编制预算。到1982年,美国大约有18个州采用了零基预算编制法。之后,世界上其他一些国家也陆续采用了这一方法。编制零基预算是政府公开支出发展进程中的一个重要阶段。

由于我国与西方国家的经济发展、经济管理和技术水平不同,因而推行零基预算改革,必须结合我们的实际,不能完全照搬照抄。为此,我们确定的基本思路和初步目标是在编制年度预算时,对各项财政支出均不以上年预算为基数,一切从零开始,按正常经费和专项经费两部分重新核定。正常经费按人员定额核定,专项经费根据需要并结合财力可能逐项核定。实施零基预算后要基本达到以下目标:一是使“吃饭”和“办事”经费分开,提高预算分配透明度;二是适应市场经济的要求,优化支出结构,改变财政支出资金有增无减的状况,将资金用于急需的项目,提高资金的使用效益;三是提高预算分配的科学性。解决各单位苦乐不均问题;四是使预算管理逐步细化、规范化,改变“一年预算、预算一年”的现状。

推进零基预算,需要做好以下工作:首先,要认真进行调查研究,弄清各预算单位实际使用和应使用的人员和资产,所谓摸清“家底”,强化基础工作。其次,区别单位情况采取不同标准制定经费标准,在摸清“家底”的基础上,确定行政、事业单位正常经费定额。第三,根据需求和可能确定专项经费,正常经费加上各单位专项经费就是全年财政支出预算。此外,推行零基预算也需要与其他的改革措施相

配套,如要按照事权明确划分各级财政的支出范围,改进对预算外资金的管理办法,建立实行零基预算所必须的数据资料体系等等。

需要说明的是,零基预算还有不少局限性,这种预算方法虽然比较公平,但在鼓励预算单位节约资金,寻求最大的资金运用效果方面激励不足。为此,西方发达国家在零基预算的基础上引入了绩效预算的方法。所谓绩效预算是要阐述和明确请求拨款所要达到的目标,为实现这些目标而设定的计划需要花费多少钱,以及用哪些量化指标来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作情况。从这一概念中我们可以看出,绩效预算是一种预算方法,是一种以追求效益为目的的公共支出预算模式,它是在分配政府各部门预算指标时产生的,其目的是要解决各单位该得到多少拨款才合理,是一种实物量(绩效)与资金供给量相匹配的预算,因而是实现财政收支平衡的有效手段。在部门预算指标确定之后,预算单位有权以绩效最大化为目的,自主安排预算项目,如增加或减少公务人员,把一些公共职能承包给社会劳务的提供者等。从目前来看,绩效预算已开始成为西方发达国家主要的预算模式,它在引导政府在市场经济中提高效率,发挥宏观调控作用等方面起到了重要的作用。迄今,世界上将近有50个国家采用了绩效预算模式。其中,属于发达国家的有英国、瑞典、加拿大、法国和澳大利亚等,属于发展中国家的有巴西、菲律宾、印度和马来西亚等。采用绩效预算方法需要财政的一定基础,和经济社会的一些基础条件,我国还不能较快地引入绩效预算方法,但我们在预算管理改革中已引入了绩效法的一些思想,比如项目预算报告要说明项目执行要达到的目标,采用什么指标评价执行的效果等。

### 4. 推进政府收支分类改革

我国现行政府预算收支科目的基本框架,是建国初期适应计划经济体制下财政预算管理要求建立的,主要是按单位而不是按使用性质设立的,绝大多数的款级、项目科目基本上是按行政事业单位、机构划分的,按资金使用目的和性质划分的科目很少,使预算编制难以细化。市场经济国家的预算基本上细到每个项目,如法国预算的类级科目就有1100多条,款级和项级科目数量更大,而我国预算类级科目只有一百条左右。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步确立,我国的这种分类已越来越不能适应财政管理与改革的需要。一是不能全面、准确地反映政府收支活动。二是不能适应新形势下深化财政改革和规范预算管理的要求。三是不便于进行政府财政经济情况分析和国际比较研究。为适应建立社会主义市场经济体制和加强预算管理的需要,我们将改革现行政府预算科目,建立新的政府收支分类。

新的政府收支分类体系将包括部门分类、功能分类、经济分类三个部分。部门分类主要明确资金管理责任者,解决“谁”的问题;功能分类主要反映政府支出的功能,明确“干什么”;经济分类主要反映收入和支出的经济性质,明确收入的具体来源和支出“如何使用”。这项改革将改变现行收支分类只包括预算内收支的状况,将预算内收支、预算外收支及政府行政事业单位的自有收支等都纳入政府收支分类范围;根据政府职能进行功能分类,反映一般公共服务、国防、公共安全、教育、社会保障等政府职能,体现政府一定

时期内的方针政策、支出结构和资金的使用方向；按经济性质设置政府收入经济分类和政府支出经济分类，并将各类收支充分细化，反映政府收入和支出经济要素的构成情况。

这项改革是规范财政预算管理的一项重要基础性工作，它不仅会为预算编制进一步细化，推行零基预算、综合财政预算、国库集中收付制度、政府采购制度等一系列财政预算改革打下良好基础，而且也会为强化预算监督、有效实施宏观调控创造有利条件。

从上述情况不难看出，成熟的部门预算是一种全面、完整、公开反映部门所有收入和支出的预算。部门在预算的编制和执行中承担主要责任。财政部门的主要任务则是负责预算的审核和综合平衡；负责预算定额的确定、科目的修订；负责预算的执行监督和规范管理。

## 二、逐步建立国库集中收付制度

现代国库管理制度，是对财政资金实行集中收缴和支付的管理制度，亦称国库集中收付制度，由于其核心是通过国库单一账户对现金进行集中管理，所以这种制度又被称为国库单一账户制度。具体而言，这种制度具有三个基本特征：一是财政统一开设国库单一账户，各预算单位不再设有银行账户；二是所有财政收入直接缴入国库，所有财政支出根据部门预算均集中支付到商品或劳务供应者；三是建立高效的预算执行机构、科学的信息管理系统和完善的监督检查机制。在这项制度下，财政收支实现了规范管理，收入不能随意退库，支出得到事前监督，资金使用效益明显提高。

参照国际通行做法，结合我国具体国情和管理要求，我国现代国库管理制度建设的基本框架是：按照政府预算级次，由财政在中央银行（中国人民银行）开设国库单一账户，并根据收付的需要，选择代理银行，建立国库单一账户体系，所有财政性资金都逐步纳入各级政府预算统一管理。财政收入直接缴入国库或财政指定的商业银行开设的单一账户体系（财政专户），财政性支出均从国库单一账户体系直接支付到商品或劳务供应者。与此同时，相应建立支付管理机构、管理信息系统和监督检查机制。

参考国际经验，结合我国实际，实行国库集中收付制度的初步设想是：大额收入直接入国库，零星小额收入先进入财政开设的集中汇缴户，然后限量、限时与国库清缴，逐步取消预算外财政专户，并入国库。取消各单位开设的预算支出账户，具体的办法分为两种类型：一是大额资金实行国库直接支付。如工资，政府采购、大型建设、修缮项目资金，由财政发支付指令，通过代理银行直接支付到最终使用者，代理行每天同国库清算资金。二是小额和零星支出实行财政授权支付。由财政为预算单位在代理行开设支出户，授权预算单位自行发出支付指令，通过转账和现金方式支付。其中，转账账户为零余额账户，即支出中无资金，代理行支付后，每天同国库清算，保持账户余额为零。为适应零星付现的需要，财政为预算单位开设现金账户，实拨少量资金，预算单位在限定预算科目和限额内自行支付，该账户定时、定量与国库清算，账户资金使用情况定时向财政报账。为保证国库集中收付制度高效运行，财政要建立信息系统，管理各项预算单位预算信息，记录和监督资金收付的运行。

近一段时间，我部已经在某些领域开展了国库集中支付制度的改革准备工作，包括与人事部和中编办联合发布了《行政单位财政统一发放工资暂行办法》；与有关部门共同研究制定了中央粮库建设资金实行财政直接拨付的实施方案和管理办法；结合交通和车辆税费改革，研究了车辆购置税专项资金实行财政直接拨付的具体方案；准备从今年开始，对政府采购的大宗商品实行国库集中支付。近年来，陕西省等一些地方也已经开始了这方面的改革试点工作，并积累了一定经验。

从国际经验看，实施国库管理制度改革，一般需要五至七年的时间。考虑到我国这项改革可以在借鉴其他国家经验的基础上进行，我们初步计划用三年或略多一点时间建立起我国现代国库管理制度的基本框架。第一步是在2000年制定出改革总体方案并报国务院批准的基础上，2001年选择几个中央部门和部分省率先实施国库集中支付改革；第二步是在2002年扩大国库集中支付改革范围的同时，进行国库集中收入制度的改革；第三步是在2003年全面推行国库集中收付制度，力争在“十五”时期基本建立我国现代国库管理制度。

为了实现上述改革规划，需要做大量的基础性工作：

第一，要进一步加强预算单位财务管理，为改革提供管理基础。建立现代国库管理制度，对财政性资金的收付方式进行改革，不仅没有弱化各部门、各单位的财务管理职责权限，反而对财务管理工作提出了更高要求。财务管理工作只能加强，不能削弱，要防止认为搞集中收付制度就可以弱化各单位财务管理的误解，各部门不仅要针对目前财务管理弱化的现象，采取切实措施继续加强财务管理，克服财务管理中的薄弱环节，而且要充分认识现代国库管理制度必须建立在先进、科学、严谨的管理基础上。只有在建立现代国库管理制度过程中，加强管理意识，加强责任感，切实从制度建设、人员力量和加大执法力度等方面加强管理，才能适应建立现代国库管理制度的要求。尤其是需要进一步加强中央预算单位资金管理，严格规范中央预算单位开立银行账户，认真执行财政部、人民银行1999年联合下发的《中央预算单位银行账户管理暂行办法》，并逐步做到一个中央预算单位只能在银行开设一个账户。

第二，抓紧建设财政管理信息系统，为改革提供必要的技术信息保证。现代国库管理制度应当建立在先进的管理信息系统基础上，财政管理信息系统也是现代国库管理制度不可或缺的一项重要内容。我国目前这方面的系统建设还相当滞后，不少还是空白。为了适应建立现代国库管理制度的需要，在推进国库集中收付制度改革过程中，需要尽快建立比较完整的、能够准确反映、分析每一项财政收支活动的管理信息系统。目前财政部正在抓紧研究开发“政府财政管理信息系统（GFMS）”。同时为保证国库单一账户的有效运行，必须尽快建立完善的电子化全国清算系统。

第三，修订相关法律法规，为改革提供法制保证。建立现代国库管理制度涉及需要修订的法律法规条款较多，主要有《预算法》及其实施细则、税收征管相关法规、国库条例及其实施细则、行政事业单位会计制度及有关金融规章制度等。我们将与有关部门通力合作，深入细致地做好相关法律法规的修订工作，建立健全实行现代国库管理制度所必需的法规体系。

### 三、推行政府采购制度

1998年新一届政府成立后,财政部党组根据国务院领导的多次指示及财政部的职责,在进行充分的理论准备和国际经验比较研究后,拟定了政府采购的基本规则;广泛开展了宣传和培训工作;指导推动全国的政府采购的试点工作,使政府采购工作由初创阶段迅速转向全面试点和推行阶段,政府采购的基本制度框架已基本形成。但目前政府采购的规模小、范围窄,采购队伍的专业化水平不高,缺乏统一的政府采购操作规程,政府采购工作计划性不强。针对目前政府采购过程中存在的问题,并结合实行部门预算和国库集中支付制度,进一步推行政府采购工作的重点是:

#### 1. 加强法规制度建设,依法规范政府采购工作

根据国际经验,政府采购的立法工作不仅仅是制定一个《暂行办法》或一部《政府采购法》,更重要的是要加快制定包括政府采购合同的特殊条款、政府采购标准范本、供应商、中介机构准入政府采购市场资格、采购人员行为准则、政府采购行政投诉的受理程序等在内的一系列涉及政府采购的法律法规,形成一个完备的法律法规体系。

#### 2. 逐步实现政府采购的预算管理和国库集中支付

政府采购预算是将部门预算中可以用政府采购方式购买的商品和服务单列出来的预算。它是开展政府采购工作的基础和重要环节。在积极推进部门预算的同时,我们将抓紧建立和完善政府采购预算编制办法,逐步扩大政府采购的规模

和范围,力争使所有政府采购活动都纳入预算。同时,结合实行国库集中支付制度,积极推行政府采购资金实行国库集中支付办法的改革,凡是有条件的地区,政府采购资金都要实行国库集中支付,推动政府采购工作向纵深发展。

#### 3. 研究开发政府采购网络系统

这个系统将包括三个方面的内容:一是信息窗,二是采购服务库,三是电子商务。按先易后难的原则,我们将首先建立信息窗,并积极做好其他方面的研究准备工作。目前,信息窗的开发工作已基本完成,其他工作正在抓紧进行,争取尽快实现全国联网,并投入试运行。全国政府采购网络的建成,将大大节约采购资金,提高采购效果,并为建立全国政府采购大市场创造条件。

#### 4. 建立、规范政府采购信息统计和信息公告制度

统计是推进政府采购制度的基础性工作,是分析和决策的重要依据。为落实政府采购公开、公正、公平原则,针对目前存在的政府采购公告发布、中标结果公布以及政府采购政策制度的公示等信息发布系统不健全的问题,我们将制定下发《政府采购信息公告管理办法》,并确定《中华人民共和国财政部文告》和《中国财经报》为信息公告指定媒体,以统一规范政府采购信息的发布工作。

除此之外,还要积极配合纪检、监察各部门,加强对政府采购的监督,并开展多种形式的培训和经验交流活动,提高各部门、各地区政府采购工作人员的业务技能和政治素质。

(《中国财政》,2001年第1期)

## 经济结构调整必须更加重视技术进步

汪 洋

进行经济结构战略性调整,是我国今后五年乃至更长时期经济工作的主线。实现调整目标,以有效提高国民经济整体素质,增强国际竞争力,并进一步改善人民生活水平,就必须更加重视技术进步在经济结构调整中的作用。

### 一、技术进步是经济结构升级的决定性因素

纵观现代工业文明史,整个经济增长的过程就是结构不断调整的过程,也是技术不断进步的过程。200多年前,马尔萨斯曾论证过人口是按几何级数增长的,而经济的产出是按算术级数增长的。因此他悲观地预计“当人口翻番、再翻番时,就好象地球不断地被等分、再等分——直到最后,它收缩得如此之小,以至于食物的供应降低到人类生存的必需水平以下”。据此他得出了必须控制人口增长的科学结论,但却没有认识到技术创新可以克服收益递减的规律。土地没有成为产出的制约因素,取而代之的是工业革命带来的动力机器,使劳动生产率迅速提高,为人类社会创造了巨大的物质财富。可以这样说,从19世纪的珍妮织机、蒸汽机车,到20世纪的电话、汽车、电力、计算机、经济的增长和经济结构的变化,无一不是技术进步所带来的。

现代西方经济学中,无论是熊彼特的大胆假说,还是索

洛(solow)的著名经济增长模型,都对技术进步的重要作用进行过精彩的论述。索洛在他的增长模型中证明了实现持续经济增长的唯一途径是加入技术进步。而哈佛大学教授萨克斯对这个问题的阐释则更为精彩,也更具时代特征。他说,在全球化的经济中,任何一个社会的经济核心问题都是:如何运用世界各国的科学技术来提升本国人民的生活水平。如果深入地考察一下收入增长的机制,我们将发现现有的理论提供两种可能的解释:资本的积累或技术的进步。而历史经验却非常清楚地表明,在过去50年、100年、200年中收入增长的主要源泉并不是资本的积累,而是技术的进步。索洛在1956年提出那个著名的经济增长模型一年以后,曾利用统计研究证明了,美国经济增长有大约80%源于技术进步,仅20%左右源于资本积累。正如马克思在《经济学手稿》中所指出的那样:“随着大工业的发展,现实财富的创造较少地取决于劳动时间和已耗费的劳动量……相反地却取决于一般的科学水平和技术进步,或者说取决于科学在生产上的应用。”

现代工业文明的历史告诉我们,第一,重大的工业新技术不仅会促进本行业的结构升级,而且会对相关工业产生带动效应。譬如冶炼技术的进步就提高了整个制造业的水平。