

值的稳定。

这种方案有利于对金融机构实施统一监管,减少部门纠纷和重复监管,避免企业重复劳动,提高监管效率。同时,也有利于中央银行独立执行货币政策,避免金融机构的经营状况对其造成不必要的干涉。

2、借鉴西方国家的风险转移管理经验,建立国家存款保险公司。通过组建国家存款保险公司,对参加保险的条件、程序、办法制定相应的规章制度,根据资本充足率、资产流动率、风险资产比率等制定保险费率,强制性地交纳一定的保险费,建立存款保险基金,这样既可以对陷入困境的金融机构实施紧急援助,尽量防止发生破产倒闭的不幸事件,又可以保护存款人的利益,防止事态蔓延恶化引起金融动荡。国家存款保险公司作为国家的政策性保险公司,是以国家财政作担保,因此,必须纳入国家财政体系,接受财政的统一管理。

3、进一步完善金融企业财务制度,切实保证财务制度的顺利执行。针对金融业急速发展的现状,按照目前金融业分业经营的实际情况,将《金融保险企业财务制度》进一步细分为《金融企业财务制度》、《保险企业财务制度》、《证券企业财务制度》、《信托企业财务制度》等各个不同的行业财务制度,同时,针对国有金融企业分别制订《国有商业银行财务管理办法》、《国有政策性银行财务管理办法》、《中国人民保险(集团)公司财务管理办法》等办法,将各类制度进一步落实。此外,还必须加强对金融业执行财务制度的检查力度,切实有效地防范金融风险。

(作者单位:中南工业大学工商管理学院
中国医药保健品进出口总公司审计处)

优化支出结构 规范财政管理

○ 康元水

深化改革,规范财政管理是当前财政面临的紧迫任务。从福建省的财政状况看,虽然已连续12年实现收支平衡,但财政管理滞后的问题日益突出。财政支出范围过宽,财政供养的机构庞大臃肿;财政支出缺乏规范性;行政事业单位国有资产闲置、挪用、浪费和流失现象严重;预算外资金管理事权分割,部门和单位之间分配不公,导致财政资金整体上浪费等等。这些问题如果不能通过深化财政改革和加强管理加以解决,不仅财政改革的成果难以得到巩固,振兴国家财政的各项目标也难以如期实现。

一、改进管理方法,优化财政支出结构

优化财政支出结构,是一项复杂艰巨的工作,受到多方面条件的影响

和制约,除了加强宣传,统一认识,争取各方面积极配合之外,还必须注意抓好以下工作:

1.规范财政资金供应范围要突出重点。规范财政资金供应范围,不仅是节约经费开支问题,还是缓解财政困难,维护党和政府形象的重要工作,目的是为改革与发展创造良好的基础条件。按照社会主义市场经济体制的要求,财政资金供应范围应以“社会共同需要”为标准,财政支出结构也应重新调整,把不应由财政供给的支出剥离出去。财政支出重点应转向以下方面:(1)维持国家机构正常运转;(2)支持社会公益事业发展;(3)搞好基础设施和重点建设;(4)扶持高产优质高效农业,扶助贫困地区发展经济;(5)建立社会保障体系。突出重点并不意味着要减少经济建设和文教事业经费支

出,相反随着国民经济的发展和财力的增加,财政资金用于经济建设和文教事业的发展部分仍将逐步增加,规范财政支出管理,应该始终坚持服务于经济建设这个中心,这也是社会主义财政职能的客观要求。

2. 严格控制社会集团消费要改革大额财政支出管理。当前行政事业单位购买小汽车,配备空调、移动电话、寻呼机所花费的钱,大大超过同期财政收入增长幅度。因此,严格控制集团消费过快增长,是加强财政管理的重要任务。一方面要加强对控购商品的审批工作。对行政事业单位购买小汽车、空调、手提电话等实行重点控制,并按编制机构建立台帐,建立公款消费的自我约束机制,使社会集团购买力支出保持适度规模和合理结构。另一方面对行政事业单位用大额财政拨款购置设备应试行集中招标采购办法。比如配备小汽车、电脑、空调等大件控购商品应核定价格、品种,试行政府集中采购,纠正自行采购、个别交易中的腐败问题,使有限的财政资金得到科学合理的使用。

3. 改革经费分配办法要实行分类管理。一是对国家机关和财政负担的事业单位全面推行零基预算。根据支付对象建立财政供给档案,将支出预算分解为人员经费和业务专项经费。对人员经费实行专户管理,按人事部门核定的编制和工资计划拨付款项。对财政补助的业务专项经费,则要改革传统的“以人定支”的基数法,实行“以事定支,定额补助。”对公务费分配可实行比例控制,反对铺张浪费,提倡勤俭办事,增强制约机制,体现支出管理刚性原则。二是在事业发展资金分配方面,坚持和完善正常经费、专项资金、事业周转金和以奖代补经费的分配办法,满足事业单位不同层次的资金需求。三是在行政经费管理方面,要狠抓节约支出,有效控制过快增长。要配合机构改革、大力压缩行政支出。要从经费供应上促使职能重复、相近或交叉的部门转

变职能,精简人员,撤并或转为经济实体。四是对会议、电话、水电、差旅费实行按任务、按部门“分类管理,分级审批,综合定额,包干管理”。明确各自权责利关系,增强自我约束力。五是对大项的专项资金实行跟踪反馈的管理办法,定期检查资金使用方向,考核资金使用效果。六是对涉及个人利益的费用,积极推行包干给个人或向社会保险过渡。比如对公费医疗支出,应尽快实施医疗保险或“个人帐户”管理办法,切实抑制公费医疗经费过快增长以及药品浪费严重的势头。对事业单位应取消车辆购置、燃料和保险方面的拨款,改按事业需要核定租车费包干给单位或个人使用。这样既可发展第三产业,增加就业机会,又可以节约相关支出,消除单位管理车辆的负担,有利于提高工作效率和资金使用效益,还可以减少车辆使用方面的不正之风。对转移支出要着力调整价格补贴,把它与建立社会保障制度结合起来。

二、加强行政事业单位国有资产管理

据1995年福建省第五次清产核资统计资料分析,当前行政事业单位国有资产管理中的主要问题是:有的单位只管供给资金,很少过问钱变为物后的使用效果,造成单位财产帐目不全。有的单位所属企业无偿使用国有资产,有的产权变动和经营盈亏没有核算,有的随意处置国有资产,有的财产不经审批和资产评估,就被低价变卖。个别单位甚至无视国家的财经法规,将国有资产收益直接纳入单位“小金库”或私人腰包,用于挥霍浪费,搞不正之风。这些问题的存在,不仅造成国家财产的流失,也为滋生腐败犯罪问题提供了温床。可见,加强行政事业单位财产物资管理,对提高财政资金使用效益,保证国有资产的保值增值,保证事业单位作为独立的经营服务主体参与市场竞争是非常重要的,各级财政部门应当将单位财产物资管理列为行政事业单位财

务管理的重要内容。(1)认真贯彻落实财政部、国家国有资产管理局联合颁发的《行政事业单位国有资产管理暂行办法》,要结合单位实际制定具体的国有资产管理细则,通过法规明确行政事业单位国有资产管理操作程序,规范行政事业单位固定资产投资、拨款、处置管理,健全财产物资拨付、出售、报废、报损等方面的申报审批制度。(2)实行全面的产权登记管理。要在行政事业单位全面的财产清查基础上,建立各单位资产存量台帐和档案,健全财产确认和核准手续,以明确单位占有、使用的权利和保证国有资产完整的责任。(3)建立健全国有资产投资、入股、租赁、承包办法,制定国有资产出租补偿费标准,规范各单位创办实体使用国有资产的行为,严禁用国有资产抵押或为经营活动担保,以确保国家资产完整无损。(4)做好行政事业单位国有资产存量调整工作,鼓励多层次办事业,尽力减轻财政负担。(5)建立行政事业单位资产报告和审计制度。包括资产统计、资产存量、资产变动、资产结构和使用效益等情况,全面反映国有资产配置和技术情况。各使用单位应当定期清查盘点,达到账账相符、账卡相符、账表相符、账实相符。建立领导离任审计制度,以增强单位领导者的财产管理意识。

三、综合管理预算内外经费

随着经济的发展,行政事业收入呈现逐年增长的趋势。然而,由于预算外资金数额大,范围广,管理法规不健全,管理行为不规范,也带来一系列的问题。突出表现为预算外财力分散,各级财政对支出结构的调节能力弱化;资金使用效益不高,非生产性基本建设和用于奖励、福利的消费基金增长过快;越权设立基金,乱收费的歪风屡禁不止,影响廉政建设。福建省1995年预算外资金清理检查统计,全省预算外资金瞒报、漏报、少报超过50亿元。因此,必须认真贯彻落实新颁布的预算财务会计制度,对预算内外经费实行收支统

管,综合反映单位收支情况。当前,应当从以下六方面加强管理。(1)明确界定预算外资金范围。认真贯彻落实国务院《关于加强预算外资金管理的决定》,规范行政收费和事业性收入内容和标准,严禁巧立名目乱收费,乱摊派,严禁擅自提高收费标准。(2)实行归口管理。事业性的各项收入,都要纳入事业单位预算,实行统一核算,严禁私设“小金库”和滥发奖金实物。行政性收费应当解决多头管理问题,建议将这块收入统归财政文教行财部门归口管理,实行预算内外统一管理,合并使用。对各种特定用途征收的专项基金,按规定实行财政部门统一管理,并把这部分资金纳入当地政府财政预算,实行集中调控,综合平衡。(3)制定政策,调动社会各方面组织收入的积极性。加强预算外资金管理,要注意保护单位合法组织收入的积极性,切不可过分、盲目地平调预算外资金,否则会挫伤单位合法创收的积极性,加剧财政困难。应当结合地方实际,制定行政事业单位收入目标管理考核办法,设立收入、支出指标,每年核定财务计划,形成奖优罚劣的激励机制,在增加收入,减轻财政负担的同时,防止违法违纪现象的发生。(4)加强重点收费单位、收费项目的管理。要结合机构改革,对行政事业单位收费项目进行全面清理,摸清底数,建立收费档案,将尚未纳入预算管理的单位统一纳入财政管理。对行政事业单位兴办经济实体的,要重点核实资金来源和收益去向。每年结合财务大检查,对行政事业收费项目、内容、标准进行清理。对重点收费单位、收费项目以及其它预算外资金应当进行定期检查,发现问题及时纠正。(5)对预算外资金实行“分类分权”的管理模式。即对资源性、管理性等行政性收费,纳入预算管理;对大宗专项资金、各种专项基金实行财政收支计划管理,对留给各部门自收自支的预算外资金,实行收支两条线,全额纳入财政专户管理,支出按使用用途专款管理。(6)优化预算外资金支出结

构。对各单位预算外用于一般性基本建设支出的,建议按基本建设支出一定比例征收预算外重点建设调节费。这种集中办法的好处,一是可以有效限制一般性基本建设支出的过快增长,二是可以为重点建设筹集资金。以1996年福建省预算外资金用于各单位一般性基建支出43亿计算,若集中30%,全省可集中12.9亿元。

四、加强财政支出的法制建设

随着社会主义市场经济的发展,过去制定的一些财政支出规章制度已经不能适应新形势的要求,要做好财政支出管理,必须加强支出方面的法律法规建设。比如人员编制与预算脱节问题应通过立法来解决。编制人员经费预算,应该以法定编制为依据,分类按人头核定预算经费。又比如事业发展规划与财政承受能力问题也应通过立法来解决。近几年,许多部门的事业发展纲要,其中一项重要内容,就是要求财政增加投入。如教育部门要求教育事业费支出占全省财政支出的21%,科技部门要求科技经费的投入高于财政经常性增长幅度,卫生部门要求卫生经费增长不低于财政支出增长幅度,农业投入要求占财政支出10%以上等等。据有关部门统计,福建省各部门要求占财政支出的比重累计已超过百分之百。加强财政支出法制建设,一是要严格按

照《预算法》规定和地方财力实际,合理确定行政事业单位预算拨款额度,预算一经确定,一般不予调整。单位的预算规模由单位根据资金来源情况,依法管理,自求平衡。二是人员经费要切实按编制和工资、费用标准来核定,公用经费也要制定标准定额。三是对关系国民经济和社会发展的一些战略性支出,包括重点建设、农业、科技、教育、卫生、计划生育等支出应由人大讨论,确定额度优先安排。在预算编制中要打破基数法,在额度内逐步推行零基预算法,根据需求和可能,择优安排经费。三是建立健全财务管理制度。当前应当重新制定和完善的财务制度,包括经费开支标准、定员定额管理办法、社会文教周转金管理制度、财产物资管理制度、经费使用效果考核办法、事业单位无形资产管理制等,通过加强财务制度建设,可以规范单位财务行为,减少人为的主观决定因素,使财政支出预算更具客观性和科学性。四是加强财政监督检查。财政、审计、监察部门和社会中介机构应当密切配合,共同搞好财政监督和审计服务,配合人大有关部门加强执法检查,重点检查单位领导人执行《预算法》、《会计法》情况,做到有法必依,执法必严,违法必究,以维护国家预算的严肃性。

(作者单位:福建省财政科研所)

