

一、领导讲话

高举伟大旗帜 推进公共支出管理跃上新台阶

—— 张佑才副部长在全国部分地区公共
支出管理工作研讨会开幕时的讲话

(1998 年 10 月 28 日)

同志们：

今天我们在汕头市召开全国部分地区公共支出管理工作研讨会，主要内容是结合总结 1997 年财政部在烟台召开的全国文教行政财务工作会议精神的贯彻情况，研究探讨新形势下的公共支出政策和建立公共支出预算体系等重大问题；主要宗旨是高举邓小平理论伟大旗帜，沿着党的十五大指引的航向，乘风破浪，阔步前进，推进公共支出管理工作跃上新台阶。因此，希望大家以主人翁的态度，发挥主人翁的作用，开好这次会议，发扬“学而不厌，诲人不倦，献智献谋，共同提高”的新会风，开出新气象，结出新结果。

我先讲四句话：新形势，新使命，新台阶，新要求。

一、新形势

当前，世界多极化和经济全球化的趋势正在加速发展，对国

际政治经济格局产生了深刻的影响。随着这两个趋势的发展，这种影响还将进一步显现出来。在经济全球化趋势的作用下，各国经济联系日益密切，相互依存加深，形成了一种你中有我、我中有你的局面。亚洲金融危机沉重打击了不少国家的经济，其影响波及全球。同时，以信息技术为主要标志的科技进步日新月异，高新技术向现实生产力的转化越来越快。我国的经济的发展既面临着前所未有的机遇，也面临着严峻的挑战。以江泽民总书记为核心的党中央，具有驾驭国际复杂局势的非凡才智、魄力和能力，把握机遇，乘势前进，在和平共处五项原则基础上进一步发展了同世界各国的友好关系，广泛开展了经济技术合作和科学文化交流，为推进建立公正合理的国际经济新秩序，把一个和平、稳定、合作、繁荣的新世界带入二十一世纪，创造了辉煌的业绩。

国内形势也是好的。在以江泽民总书记为核心的党中央领导下，朱镕基总理率领新一届政府，按照年初确定的“一个确保，三个到位，五项改革和科教兴国”的施政纲领，运筹帷幄，励精图治，扎扎实实推进改革开放和社会主义现代化建设事业，取得了很大成效。我国有力地顶住了亚洲金融危机的强烈冲击，不仅保持了人民币不贬值，而且促进了经济稳定增长，今年前三季度，我国 GDP 增长 7.2%，今年 8% 的经济增长目标可望实现。从财政情况看，1—9 月份全国财政收入 6539.5 亿元，完成预算的 67.5%；全国财政支出 6593.5 亿元，完成预算的 65%，今年预算任务预计也可以完成。这是很了不起的成就，与周边一些国家货币大幅度贬值、经济衰退的景况，形成了鲜明对照。我们不仅保证了国家经济安全，也在国际上发挥了积极作用，增强了国内外对我国经济发展前景以及对香港经济稳定的信心。这些都赢得了国际社会的赞誉，扩大了我国在国际上的影响，树立了中国

是一个负责任的大国形象。这充分表明，二十年的改革和发展，我国已具有相当的承受和抗御风险的能力；充分表明党中央、国务院对形势的判断是完全正确的，年初提出的“坚定信心，心中有数，未雨绸缪，沉着应对，埋头苦干，趋利避害”的方针是英明正确的；采取的积极财政政策，增加投入，扩大国内需求，开拓国内外市场的措施，是果断正确、富有成效的。财政在今年工作当中的地位和作用更加明显了，威望也提高了。财政既保证了国家机器正常运转，保证了预算各项指标的实现；还为保证抗洪救灾、国有企业下岗职工基本生活费保障补贴、粮食风险基金的需要和增加、教育科技投入等提供了大量资金，为拉动经济，采取了积极的财政措施，为改革、发展与社会稳定，发挥了重大作用。特别是，抗洪抢险斗争的全面胜利，救灾和恢复生产工作的全面展开，重建家园——建设更加美好的家园和治理江河措施的逐步落实，农业生产仍然取得好收成，各项改革继续顺利展开，整个社会继续保持团结稳定的良好局面，更显示了中国共产党是伟大的，以江泽民总书记为核心的党中央是有强大号召力和战斗力的；中国人民解放军是伟大的，是党绝对领导下的军队，全心全意为人民服务的子弟兵，不愧为保卫国家和人民的钢铁长城；中华民族是伟大的，是有自强不息、艰苦奋斗的光荣传统，是有强大的凝聚力，无往不胜，攻无不克；社会主义制度有无比的优越性。万众一心，众志成城，不怕困难，顽强拼搏，坚韧不拔，敢于胜利的伟大抗洪精神，必将成为我们进一步推动改革开放和现代化建设事业的巨大动力及宝贵的精神财富。社会主义市场经济发展将进入一个新的阶段。财政工作在改革、发展、稳定中一直发挥着中心的、支柱的、基础的、保证的作用。新的形势、新的阶段，对财政部门的要求会越来越高，我们的担子会越来越重，财政的作用也会越来越大。今年实行的积极财政政策，

是应对亚洲金融危机和扩大内需，促进经济增长的果断决策，是完全必要的、及时的、有成效的，但这只能是短期政策，是在特殊情况下采取的，不可能长期实行。否则，国家财政和经济无法承受。从中期看，我们仍然要坚持适度从紧的财政政策和货币政策。我们要下大力气，加快国有企业改革步伐，加大经济结构调整力度，依靠科技进步，振兴经济，增收节支，振兴财政，深化财政改革，切实转变财政职能，建设一支精简、高效的财政干部队伍。

二、新使命

目前，国务院机构改革已经顺利完成。转变职能、提高效率、运转协调和行为规范机制已经形成。财政部全体职工既当机构改革的主人和动力，又自觉地当改革的对象。原来的 28 个司局（包括国家国有资产管理局和国务院关税税则委员会办公室）精简为 20 个司局，行政编制由原来的 1144 人精简为 610 人，精简 46.67%；在职能上，划出了 6 项职能，划入了 8 项职能，转变了 7 项职能。原文教行政司改名为公共支出司，原有的 9 个处（室）精简为 6 个处，行政编制由原来的 61 人精简为 37 人；在职责上，公共支出司除保留了原文教行政司的各项职责外，增加了拟定公共财政支出政策，提出优化支出结构的政策建议，以及拟定政府公共财产管理的规章制度并对执行情况进行监督等职责。目前，财政部及公共支出司已经按照新的机构设置、人员配备和职能要求进行运转。新的公共支出司肩负着新的历史使命。

（一）深化改革和加强管理的任务重

新的公共支出司含有新的、深刻的含义，至少有三个方面的含义：第一，它标志着我们在理财思想和管理职能上发生了重大

变化。即由与传统计划经济体制相适应的财政管理，向与社会主义市场经济相适应的公共财政管理的转变，财政资金供给要以满足社会公共需要为范围，财政管理要以提供社会公共服务，弥补市场缺陷，发挥宏观调控作用为目标。第二，它标志着公共支出管理在整个财政管理中所具有的重要地位和作用。过去我们经常强调收入管理与支出管理要“两手抓”，现在我们要在坚持“两手抓”的基础上，在支出管理方面，把工作重点逐步向公共支出领域转移。甚至也可以说，这次财政部机构改革后，深化财政改革的重点在公共支出领域。因此，我们要把主要精力放到研究和把握经济和社会发展具有全局性、战略性的大事上来；把主要财力用到这些对稳定经济和社会发展、调节分配、保持市场公平竞争等具有明显宏观调控作用的大事上去。第三，它标志着在转变财政职能，加强财政管理工作中，公共支出司担负着非常重要的历史职责。即，既要做好文教行政财务改革与管理工作，又要拟定公共支出政策，提出优化支出结构的政策建议，加强对具有全局性和带有战略性问题的研究和把握，对深化财政改革、建立适应社会主义市场经济发展要求的财政管理体制和运行机制负有重大责任。明年地方也将进行机构改革，地方目前的文教行政财务机构无论将来具体叫什么名字，恐怕也要有这方面的职能。

（二）促进发展和维护稳定的责任大

随着政府职能的转变和财政资金供给范围的调整，一方面，财政要逐步加大对公共基础设施的投入，以保证经济与社会发展具有比较稳定的基础；另一方面，财政还要逐步加大对教育、科技等社会公益性事业的投入，以促进全民族素质的提高，增强经济发展的后劲，保持经济与社会的协调发展，增强综合国力；还要保障社会安定团结的需要。如何适应政府职能转变和财政资金

供给范围调整的要求，做好公共支出改革与管理工作，应当说是新形势对我们提出的一个重要任务。比如，我们应当制定与完善哪些公共支出政策，如何进一步优化支出结构，如何建立公共支出预算，等等，这些问题并不单纯是一个业务工作上的问题，同时也是促进国民经济与社会发展中需要研究解决的问题。

（三）反腐倡廉的作用大

中央对反腐倡廉工作历来非常重视，特别是近几年颁发了一系列文件，做出了重要工作部署，取得了比较好的成效。现在，人们越来越认识到，加强法制建设，规范财政资金供给范围，规范行政行为，实施源头治理，是做好反腐倡廉工作的治本之路。公共支出管理与反腐倡廉工作密切相关，如何从资金分配、监管上做到经常化、法制化、规范化，预防和制止各种腐败现象的发生，应当成为今后公共支出管理工作的一项重要任务。过去，我曾经讲过三句话，叫做“一管，一监，三保”，即：加强财务管理，加强监督，保卫“四化”建设成果不流失，保证经济和社会健康运行，保护干部。我们有责任发挥这个作用。

三、新台阶

新的形势、新的使命赋予公共支出管理工作的任务十分繁重，我们要充分认清当前的形势，把握好各种有利条件和积极因素，坚定克服困难和完成工作任务的信心，以改革的精神，把公共支出管理工作推向一个新的、更高的水平。下一步，重点要抓好四个方面的工作：

（一）结合新的形势，继续深入贯彻“烟台会议”精神

去年 8 月，财政部在烟台召开了全国文教行政财务工作会议，会议总结交流了过去三年全国文教行政财务工作的经验，提出了今后文教行政财务工作的指导思想和主要任务。这次会议开

得很好。对会议做出的各项工作部署，我完全同意。今后各级财政部门的一项重要任务，就是要继续深入贯彻“烟台会议”精神。我认为，贯彻好“烟台会议”精神，必须做到：“一个结合”，“两个落实”，“三个提高”。“一个结合”，是指要把贯彻“烟台会议”精神与新形势的要求结合起来。一年来我国的经济政治形势发生了很大变化，新一届政府对各项工作提出了很高的要求，机构改革从中央正向地方全面推开，等等，可以说新结合新形势的要求去贯彻“烟台会议”精神，工作是肯定做不好的。

“两个落实”，是指组织落实和措施落实。所谓“组织落实”，就是要积极主动向有关领导汇报工作，反映情况，争取领导的支持；就是要积极主动地工作，创出新成绩，获得各级领导主动重视。所谓“措施落实”就是要根据会议精神，结合本地实际，研究提出具体的、切实可行的办法措施。这里需要特别提一提的是，人人都要争当落实的主人翁。我看到过群众一幅对联，上联是：今天开会明天开会天天开会；下联是：你也发言我也发言大家发言；横批是：谁来落实。我把这句对联修改了一下，上联是：今天开会明天开会经常开会；下联是：你出主意我出主意大家出主意；横批是：“我”来落实。这个我是大我，是人人都当落实的主人。“三个提高”，是指在贯彻“烟台会议”精神中，广大干部的思想观念要跟上形势，有新的提高；广大干部的业务素质要适应工作需要，有新的提高；我们的各项业务工作水平要上层次，上台阶，有新的提高。

（二）抓好新的事业行政单位财务制度的贯彻落实工作

财政部已经颁布了《事业单位财务规则》和《行政单位财务规则》，这是事业行政财务管理工作中的一件大事，具有十分重要的现实意义。新制度颁布以来，各级财政部门做了大量工作，取得了比较好的成绩。但是，我们要清醒地认识到，这次制度改

革的力度和难度都很大，如何使每一个事业行政单位财会人员及有关领导都能深刻理解、正确执行新制度；如何在机构改革中按照新制度的规定，做好财务管理工作，确保机构改革顺利运行等，都需要我们做好大量深入细致的工作，并不仅仅是颁发几个文件就能自然而然地解决问题的。我认为，具体要抓好三方面工作：一是要继续开展学习宣传工作。据我们了解，一些部门和单位程度不同地存在着对新制度领会、理解和把握不全面、不准确等问题，影响了新制度的贯彻落实。这个问题的存在与对新制度的学习宣传不够有很大关系。对此，各级财政部门及有关主管部门要担负起责任来，继续通过多种形式组织好新制度的学习宣传。二是要加强监督检查工作。各级财政部门除了在平时工作中要注意了解新制度的贯彻执行情况外，还要主动走下去，开展调查研究，掌握新制度的贯彻执行情况，发现存在的问题，研究提出解决问题的建议或措施。三是要注意总结交流经验。各地区、各部门、各单位在贯彻落实新制度工作中，都会有这样或那样的好经验、好办法，各级财政部门要积极采取适当的形式，及时总结交流这些好经验、好办法。总之，我们要通过开展扎扎实实、行之有效的工作，使新制度在加强财务管理工作中充分发挥出其应有的作用。

（三）突出重点，加大公共支出管理和改革的力度

随着国家经济和财政体制改革的深入，公共支出管理工作肩负的任务是繁重的。我们要千方百计地把工作做好。公共支出的面很宽，重点应抓好五项工作：

第一，促进规范财政资金供给范围工作取得实质性进展。自1994年全国文教行政财务工作会议提出规范财政资金供给范围的工作任务以来，各级财政部门做了大量工作，并取得了一定成效。但由于众所周知的原因，这项工作的难度非常大，从全国来

看尚未取得明显进展。我们要根据社会主义市场经济的要求，赋予新的内涵，以改革的精神规范财政支出供给范围。一是财政资金的供给要逐步退出经营性和竞争性领域，转到满足社会公共需要上来。特别是我们是社会主义国家，我们的政府是人民的政府，全心全意为人民服务是我们工作的唯一宗旨，因此，我们的财政支出应当适应社会变化、维护社会稳定、促进社会发展，体现全体人民根本利益和共同利益的基本需要。二是各级财政部门要积极主动地与机构编制部门配合，共同做好机构改革尤其是事业单位机构改革工作，根据公共财政理论和单位的实际，对不同单位进行类型划分，提出具体的界定意见。三是对应走向市场的单位，要区别情况，制定政策，创造条件，采取不同的形式或办法，既积极又稳妥地使之逐步与财政供给脱钩。四是各级财政部门要按照中央的要求，认真清理整顿文教周转金。各级财政的文教周转金一律实行只收不贷，回收的周转金由财政统一安排使用，使这部分财政资金逐步退出经营性领域。

第二，确保财政预算内教育、科技投入增幅高于财政经常性收入的增长速度。朱镕基总理明确指出，教育和科技是本届政府的最大任务，为此，国务院成立了国家科教领导小组。这是新一届政府贯彻“科教兴国”战略的重要举措。为保证国家财政对科教投入力度，今年颁发了（国务院办公厅转发 财政部关于进一步做好教育科技经费预算安排和确保教师工资按时发放通知）的通知》，同时，中央决定从今年起到 2000 年中央财政对教育的投入每年提高一个百分点，共 160 多亿元；对中国科学院“知识创新工程”试点从今年起到 2000 年共投入 54 亿元。各级财政部门要按照国家有关法律、法规和中央的要求，积极采取措施，千方百计地确保财政预算内教育科技投入的增幅高于财政经常性收入的增长速度。

第三，进一步做好事业行政单位收支统管工作。对事业行政单位实行收支统管是《国务院关于加强预算外资金管理的决定》的要求，是这次事业行政单位财务制度改革的核心问题。各级财政部门要在近两年工作的基础上，着重抓好三项工作：一是要进一步建立健全单位预算管理制度。要逐步形成一套严密的预算管理程序，明确的预算拨款原则，科学的预算编制方法，合理的财务报表体系和严格的预算监督办法。二是财政内部各有关部门要密切配合，共同做好财政专户管理工作。无论是财政部门还是事业行政单位，都要按规定开设银行帐户，杜绝多头开户的现象。尤其是对单位开设的银行帐户要进行清理整顿，严格审批程序。同时，还要采取措施，使应交财政专户的预算外资金及时足额上交专户。三是要做好对部门、单位的宣传解释工作和各项服务工作，既要促使部门、单位积极配合财政部门的工作，财政部门也要把工作做深、做细，方便部门、单位上交资金和使用资金。

第四，进一步优化支出结构，提高资金使用效益。我认为，抑制公共支出增长问题，首先是一个优化结构和提高效益的问题。从目前来看，主要应抓好三项工作：一是在经费投入上要贯彻保证重点、兼顾一般的原则，首先保证教育科技等重点项目按规定增长，同时合理安排好那些应由财政资金供给的单位的资金需要。二是要积极配合有关主管部门，进一步优化事业结构，对那些重复设置、低效运转、规模效益差的单位，要坚决进行撤并。三是要继续抓好有关机构共建、资源共享、设备共用的发展事业的办法。为做好这项工作，财政部正在对原经费使用效益考核办法进行修订，不久就会正式颁发。

第五，严格支出管理，从严控制支出。各级财政部门要认真贯彻《中共中央、国务院关于党政机关厉行节约，制止奢侈浪费行为的若干规定》和国务院召开的全国增收节支电视电话会议精

神，突出管理重点，大力压缩一般性支出，严格执行“八不准”：不准安排超编人员经费；不准违反规定购买小汽车；不准安排各种节庆活动经费；不准用公款旅游；不准安排无实际内容，无明确任务的会议经费；不准滥发津贴，补贴；不准新建楼堂馆所和对办公用房进行超标准装修；不准支付超过包干标准的公务住宅和移动电话费用。各级财政部门要认真贯彻执行关于公检法、工商行政管理部门行政性收费和罚没收入实行收支两条线管理的规定；与有关部门密切配合，积极探索、实施政府采购办法。

（四）进一步加强公共支出理论与政策的研究与宣传工作

随着社会主义市场经济体制的建立，财政资金将逐步退出竞争性和经营性领域，转到满足社会公共需要的领域上来。这样，财政支出实际上主要就是公共支出。这是财政支出管理在理论上和实践上的一个重要转变。前面我已经讲了，财政部机构改革将原文教行政司改为公共支出司，并赋予公共支出司拟定公共支出政策的职责，就体现了这样一个转变。应当说这是我们下一步工作面临的一个新的、急需研究解决的课题。根据这样一种情况，我们必须从现在起就要把工作开展起来，首先是要加强理论和政策研究，而且是要在一个高层次、高起点上进行研究，花大的力气把公共支出管理这篇文章做大、做好。其次是要全方位研究财政管理问题，从全方位研究财政管理的角度来研究公共支出管理问题；财政管理主要包括三方面：财政规模管理，财政结构管理，财政效益管理。通过研究提出我们的改革思路，引起党委和政府领导的重视，并对实际工作发挥指导作用。在全国财政工作会议上，项部长提出要逐步建立政府公共预算的要求。按照项部长的要求和公共支出司的职能，公共支出司组织力量研究起草了《关于建立我国政府公共预算的基本思路》提交这次会议讨

论。这份材料揭示了建立我国政府公共支出预算的必要性，分析了我国现行财政支出预算管理存在的主要问题，提出了建立我国政府公共支出预算的指导思想和基本思路。这是公共支出司成立后第一份关于公共支出政策问题的研究材料。希望大家开动脑筋，集思广益，多提建设性的意见，帮助公共支出司把这份材料修改好。也希望大家回去后把公共支出理论和政策研究工作抓起来。在研究的基础上，我们还要加强宣传工作，使各地区、部门和单位的有关领导和财会人员都能了解、理解公共支出管理工作，以利于今后工作的开展。

四、新要求

项怀诚部长在全国财政工作会议上指出，各级财政部门要按照社会主义市场经济的要求，切实转变财政职能，建设一支精简、高效的财政干部队伍。这是做好各项工作的关键。现在，我提出以下几点工作要求，与同志们共勉：

（一）提高干部素质

机构改革并不单纯是精简人员，而是要优化在岗人员结构，提高在岗人员素质。按照财政工作的职责和公共支出工作的特点，我们的干部素质要达到四个方面的要求：一是政治方向明。就是要有坚定的政治立场，较高的政治觉悟，同党中央在思想上、政治上保持一致的自觉性。二是全局观念强。财政部门是宏观经济调控部门，这就要求我们的干部必须站得高、看得远，学会从全局分析问题、把握问题的本领。三是政策水平高。财政支出直接体现着国家的方针、政策，直接关系到各项事业发展和国家政权建设，我们分析每一个问题，处理每一项工作，都必须具有较强的政策观点和较高的政策水平。四是业务工作精。我们的干部既要懂得财政业务，又要懂得其他多个方面的相关业务知

识；既要能干，又要能说、能写，还要会说、会干。

（二）调整管理思路

在计划经济体制下，我们偏重于微观管理和直接管理，大量精力花费在收收支支的事务性工作上。在新的形势下，作为宏观调控部门，财政部门必须调整工作思路，集中精力抓大事。公共支出管理工作，既要做好日常性的业务工作，又要加强对重大政策性问题的研究与分析，增强从宏观上把握问题的能力，提高工作的科学性、前瞻性和预测性，促进工作从偏重于微观管理和直接管理向偏重于宏观管理和间接管理过渡。这次财政部机构改革中就取消了对一些具体微观事务的审批和检查。按照这个思路，今后公共支出管理工作如何赋予部门、单位一定的管理权限，发挥部门、单位及社会中介机构在财务管理中的作用，从根本上改变财务管理工作包得多、管得多、管得细，偏重于微观管理的状况，是需要我们认真研究考虑的问题。

（三）转变工作作风

在新的形势下，我们要按照转变财政职能的要求，进一步转变工作作风。一是要大兴调查研究之风。没有调查就没有发言权，没有调查就制定不出符合实际的政策。因此，各级财政部门要多在调查研究上下功夫，制定计划，找准调查研究的切入点。需要指出的是，调查研究绝不能肤皮潦草、走马观花，要真正地深入实际、了解情况、发现问题、提出解决问题的建议。二是树立优质服务观念。财政部门是管钱的部门，有一定的权力，但是管钱是为了服务，为了促进各项事业发展和国家政权建设，这是我们工作的目的和宗旨。我们要把管理寓于优质的服务之中，坚决克服和杜绝那种门难进、脸难看、摆架子、发号施令的不良作风。同时，我们还要善于服务，财政部门不能只当“守门员”，还要当“战斗员”，要换位思考。三是发挥参谋助手作用。在建

立社会主义市场经济体制条件下，财政部门的地位和作用十分重要，它发挥着稳定社会经济、调节社会分配、维持市场公平竞争等宏观调控职能。因此，各级财政部门要充分发挥对同级党委、政府的参谋助手作用，积极主动地汇报工作，反映情况，提出建议。

（四）增强法纪观念

作为管支出的部门，我们每一个干部尤其是领导干部，一定要认真地学法、懂法、守法。在资金分配上，要严格按照规定的程序办事，杜绝随意性和一人说了算的不正常现象；在与有关部门和单位的关系到，不该吃的饭绝不能吃，不该伸的手绝不能伸；在干部使用上，要严格执行党的干部政策和干部制度，任人要唯贤，杜绝任人唯亲和跑官、要官等现象。希望我们每一个干部都能成为遵纪守法的模范，勤政廉政的模范，秉公办事的模范。

（五）发挥表率作用

我们都是国家的公务员，都是国家宏观调控部门的管理干部，不仅要做一个用邓小平理论武装起来的合格公务员，而且要在各个方面起表率作用。要在讲学习，讲政治，讲正气的“三讲”中起表率作用。这就要在掌握邓小平理论科学体系和精神实质，运用邓小平理论解决实际问题上下功夫；就要在全面、正确、积极地贯彻党的基本路线和各项方针政策，切实提高工作质量和效率上下功夫；就要在讲党性，讲原则，公正无私，刚直不阿，言行一致，扶正祛邪上下功夫。这样才能做到，我们的干部思想理论水平有一个明显提高；在坚定理想信念，保证党的路线、方针、政策贯彻执行上有明显进步；在精神风貌上有明显变化。还要在为官长者当清、当慎、当勤的“三当”中起表率作用。只有这样，我们在工作中才有威望，有号召力，有凝聚力，

有战斗力。我们的威望来自于真理的力量，人格的力量，表率的力量。只有这样，才能达到聚精会神“两手抓”（精神文明和物质文明），艰苦奋斗“上两坡”（财政干部整体素质要上去，财政工作水平要上去）的要求，才能发扬伟大的抗洪精神，才能跃上公共支出管理工作的新台阶。

最后，我预祝会议取得圆满成功。谢谢大家。