

□ 朱柏铭

财政有偿资金规范化管理的构想

随着理财观念的转变和财政体制的改革,财政有偿资金活动得到了前所未有的发展。10多年的尝试取得了令人可喜的成就,但也存在一些不可忽视的问题。要充分发挥财政有偿资金的功能,当务之急是对它实行规范化管理。

一、明确的管理目标

财政有偿资金规范化管理,首要的问题是科学地选择管理目标。有了明确的管理目标,才能采取有效的管理手段。笔者认为,我国财政有偿资金的管理目标应为协调经济结构。财政有偿资金的一切活动,均应以此为出发点和归宿点。因为:

第一,符合财政宏观调控的要求。市场经济是高效率的经济,而高效率是有前提的,这个前提就是资源的合理配置。本来,资源合理配置应由市场机制完成,但是由于市场缺陷的存在,需要由政府机制予以配合。因而,财政宏观调控的目标之一也是资源合理配置。实际上,资源合理配置在很大程度上又是通过经济结构的协调得以实现的。财政有偿资金的管理是财政宏观调控的重要环节,把协调经济结构作为管理目标,显然是符合财政宏观调控要求的。

第二,符合财政有偿资金的自身特点。从字面上看,财政有偿资金与银行有偿资金都是“有偿资金”,其实两者有各自的特点。在商品货币条件下,除中央银行之外,银行都是经营货币的特殊企业,其信用活动恪守商业原则,也即以追求利润最大化为目标。以此为出发点,银行有偿资金的投向就侧重于生产经营条件好、经济效益高的项目。财政有偿资金的运用主体是政府,且其资金来源中有相当大一部分是由预算拨付的,这就要求也有可能使财政有偿资金在运行中不以取得最大的经营利润为目的,而是以实现全社会资源的合理配置为己任。

第三,符合转变理财观念的要求。社会主义市场经济条件下,应更新理财观念,即由被动的守财、等财观念向主动的生财、兴财观念转变。通过有目的的政府投资,调整经济结构、优化资源配置、提高经济效益、培植后续财源。财政有偿资金的运行和管理,应当符合这种理财思想。

就我国目前而言,协调经济结构,要着重解决三个问题:

一是扶植基础产业的发展。基础产业是指经济社会发展中处于基础地位的产业,主要包括农业、基础工业(如能源工业、基本原材料工业)、基础设施(交通业、通讯业等)。基础产业是其他部门赖以存在和发展的条件,应当超前发展。但在我国,由于传统投资体制、价格体制与经营体制的弊病,以致基础产业的发展不仅不超前,反而呈严重的滞后状态。国外的实践已经表明,要改变这种状况,途径之一就是利用财政有偿资金。近10多年来,我国财政将相当大一部分资金用于基础产业,实践证明方向是正确的,今后应加大投资的力度。

二是促进高新技术产业的发展。高新技术是指以尖端技术为生产基础的产业。当今世界,科技进步已经成为经济发展的首要因素,各国之间的经济竞争,从某种意义上说,就是科技的

竞争。高新技术产业具有能耗低、污染少、效率高、效益好的特点,许多国家都通过扶植高新技术产业推动经济的增长。我国目前的经济增长还主要依赖于传统的产业,技术进步的含量较低。有资料表明,发达国家高新技术产业产值已占国民生产总值的15%,我国仅为2~3%。可见,利用财政有偿资金,促进高新技术产业的发展已十分必要。

三是推动落后地区的经济开发。我国中西部地区因受地理环境、交通条件、历史原因等因素的影响,经济发展水平明显落后于东部沿海地区。不同地区之间生产力布局 and 经济发展水平有一定的差异,是经济增长过程中无法避免的。但过大的差异对于协调地区之间的比较利益及实现全国经济起飞会很不利。故财政有偿资金还应当在落后地区的开发方面有所作为。

二、有效的管理手段

如果说在市场经济条件下,对银行信贷资金的管理应主要借助于经济手段,实行间接管理,那么对财政有偿资金的管理仍应实行直接管理为主。这是因为信贷资金的发放主体和发放对象——银行和厂商都是具有商业经营目的的企业,中央银行管理全国信贷资金,应采取利率、准备金等间接手段,以此规范、约束商业银行和工商企业的借贷活动。财政有偿资金与之不同,它的运行主体是财政部门或财政部门所属机构,资金营运所遵循的是政策性原则,因而宜实行直接管理,不能实行间接管理。

对财政有偿资金实行直接管理的手段有两个,即计划手段和制度手段。

1、计划手段

计划手段即根据财政有偿资金的管理目标,结合实际情况,编制资金筹集和运用的计划,指导财政有偿资金的运行。由于计划手段是按行政隶属关系进行调节和控制的,因而带有浓厚的强制性和纵向性特点。

国外对财政有偿资金进行计划管理较为成功者,当首推日本。日本40多年的实践为我们提供了有益的经验。为有效地使用资金,日本从1953年起每年编制财政投融资计划,反映资金来源和运用的数额及比例。财政投融资计划由大藏省编制并负责执行。在1973年以前,财政投融资计划只是单纯地作为一种预算资料提交到国会;从1973年开始,财政投融资计划成为国会议决的对象之一。这样,就使财政投融资活动受到立法机关的约束和监督,确保资金运用的政策性。借鉴日本的经验,我国也应尽快编制财政有偿资金收支计划。该计划可由财政有偿资金管理部门负责编制,编制的主要依据是:计划期国民经济和社会发展规划,经济结构现状及其调整目标,经济体制改革所带来的影响等。财政有偿资金收支计划应作为复式预算之一送交人民代表大会审批。审批通过后的计划就具有法律效力,不得随意变更。

财政有偿资金收支计划由收入和支出两部分构成。收入项目包括:(1)债务性收入,是指国内公债收入和外国政府贷款;(2)基金性收入,是指以基金形式融通的收入,如社会保险基金结余;(3)专项性收入,是指具有特定用途的周转金,如支农周转金、科学事业周转金;(4)捐赠性收入,是指海外私人、团体及国际组织无偿捐赠的收入。支出项目包括:(1)扶持性支出,是指为扶持优质高效农业、发展基础工业和基础设施的各项资金,如农业发展资金、能源交通重点建设资金;(2)开发性支出,是指开发经济落后地区的各项资金,如少数民族地区生产周转金;(3)技改性支出,是指企业挖潜改造资金等为提高技术水平所需的资金;(4)福利性支出,是指改善社会福利设施的资金,如环境整治资金。

2、制度手段

制度手段就是政府凭借政治权力和行政权威颁布的财政有偿资金运行的规程。严密的制度可以约束财政有偿资金的运行,保证财政有偿资金活动符合国家的政策规定。从内容上看,财政有偿资金制度由资金来源制度和资金运用制度两部分组成,其中资金来源制度又由债务制度、基金融通制度等组成;资金运用制度则由贷款制度、周转金制度、效益考核制度等组成。

近几年,我国财政有偿资金运行中暴露出来的一些问题,如投向结构不合理、效益不理想等,原因是多方面的,但与制度不完善、不严密是分不开的。当前,完善财政有偿资金制度需着重做好以下几项工作:

第一,建立基金融通制度。我国财政有偿资金的筹资领域还比较狭窄,建立基金融通制度有助于拓宽筹资领域。如随着社会保障制度的改革,社会保险基金规模迅速扩大,收支结余也十分可观。如何把它纳入财政有偿资金来源体系,就需要有一套融通制度。

第二,建立预算内建设资金转入制度。从1992年起,我国实行复式预算制度。按照政策性和有偿性相结合的原则,建设性预算中的某些支出项目,如生产性基本建设支出、支援农业生产支出等可结转到财政有偿资金,作为资金来源之一,这同样需要有一套制度。

第三,完善用资制度。每一笔资金的投放都要经过严格审查,认真履行有关手续的填报。如用资方须提交贷款申请报告,签订合同,出具立项审批书、工程概算、施工合同、经济担保书等相关的证明。坚决杜绝越权审批投放资金的现象。此外,还应完善利率或占用费率制度。利率或费率的档次与标准要有一个科学而合理的界定,以确保良好的资金使用效益。

第四,完善用资效益考核制度。对使用财政有偿资金建成的项目,必须进行效益考核,借助于一整套效益评价指标,对用资状况作多角度全方位的评价。不仅评价经济效益,而且评价社会效益。考核结束后,还要及时总结经验教训,不断提高财政有偿资金的管理水平。

三、健全的管理机构

目前我国涉及财政有偿资金的机构,在中央是财政部国家债务管理司。地方的机构大体有三种类型:第一类是各省、市、区及计划单列市财政厅(局)的综合计划处。近几年,有些地方专门成立了财政资金有偿使用管理机构,但各地的名称不尽相同,有的称为财政信用资金管理局,有的称为财政性资金管理局,有的称为财政有偿资金管理局。第二类是国债中介机构,主要办理国内公债的发行与流通业务。各地的名称也不同,有的称为国债服务部,有的称为财政证券分公司,也有的称为财政证券事务所,还有的称为国债服务中心。其性质也不统一,有些是事业单位,有些是企业单位。第三类是财政信托投资公司,这是一种具有法人地位的非银行金融企业。由于情况各异,名称也多种多样,有的称为信托投资公司,有的称为财务开发公司,有的称为财政财务开发公司,有的称为经济开发投资公司或经济技术开发公司。

从表面上看,财政有偿资金的机构已经不少,实际上,这些机构从名称到业务范围,从性质到隶属关系很不统一和规范。因而,建立上下贯通、分布有序、自成体系、比较权威的财政有偿资金管理机构已显得十分必要。

实现财政有偿资金的规范化管理,必须将资金管理机构与资金营运机构分开设置,这是由财政有偿资金的内在特点所决定的。目前中央缺乏一个统一权威的管理机构,地方各种机构性质各异、职责不清,财政有偿资金的营运者也就是管理者,两者合二为一。由于受利益的驱动,财政有偿资金被用于“短、平、快”项目,严重偏离了其应有的政策性。可见,要从根本上杜绝财政有偿资金的投向错位现象(投向经营性项目而不投向政策性项目),必须将管理机构与营运

机构分离。

那么,财政有偿资金管理机构如何设置呢?笔者认为,基本思路应当是在现有财政有偿资金机构的基础上,对其调整,统一活动范围,明确管理职责。(1)在财政部国债司的基础上组建财政有偿资金管理司。财政有偿资金的运行包括筹资和用资两个方面,筹资的目的在于用资,用资方向正确、效果良好,筹资才显得有意义。国债是筹资的重要形式,当然需要管理,但是财政部门如对用资活动放任不管,那么国债管理还没有达到真正的目的。从职责上看,财政有偿资金管理司应主要做好以下几项工作:第一,根据经济发展战略制订、颁布财政有偿资金长远规划和政策法规;第二,根据长远规划和政策法规,制定有关管理制度、工作方案及程序;第三,协调、指导、督促有关法规政策和制度的执行;第四,研究财政有偿资金运行中出现的问题。(2)在各省、市、区及计划单列市财政厅(局)内设立财政有偿资金管理处。原已设立的财政有偿资金管理局一律并入,并划转相关的人员与业务;原来未设立相应机构的重新设立。地方财政有偿资金管理处的职责主要是:第一,执行有关的法规、政策、制度并督促资金营运机构严格执行;第二,编制和执行财政有偿资金收支计划;第三,负责财政有偿资金效果考核等。

值得注意的是,财政有偿资金管理部門在具体的管理过程中,要与银行部门和计划部门密切配合。财政有偿资金与银行信贷资金在总体规模、流向结构、营运效益等方面有着密切的联系,财政有偿资金的管理一定要与中央银行的宏观金融调控相协调。同时,由于财政有偿资金具有政策性的特点,其管理目标又是协调经济结构,而我国计划部门又是经济发展、经济结构协调的主管部门,所以,财政有偿资金的管理必须与计划部门相配合。

管理的主体确立了,管理的对象也应予以规范。财政有偿资金的营运机构可作这样的调整:

首先,把现行的国债中介机构和财政信托投资机构统一改组为财政信托投资公司。可在中央设立总公司,在各省、市、区及计划单列市设分公司。这样,就将各种名称不同、性质不一、业务范围各异的机构统一起来,便于管理。财政信托投资公司的性质是政府出资兴办的政策性非银行金融机构,在业务上接受财政有偿资金管理司(处)的指导与监督。

其次,把政策性银行纳入财政有偿资金管理范围之内。在这方面,同样可以借鉴日本的做法。日本的政府金融机构即“二行十库一基金”是专门从事政策性投融资业务的,大藏省把它们纳入到财政投融资体系之中进行管理。事实上,把政策性银行纳入财政有偿资金管理范围是有充分的理论根据的。因为政策性银行,顾名思义就是承担政策性金融业务的银行,政策性银行的资金来源大多是直接或间接地由财政拨付的。以我国去年组建的三大政策性银行为例,国家开发银行和进出口信贷银行的任务是国家重点项目建设和基础设施的改善,谋求与世界经济的联系、合作,鼓励本国产品的出口创汇,其资金来源主要依靠财政拨付资本金、基本建设基金、财政专项资金及向社会发行债券;中国农业发展银行则承担国家粮、棉、油生产,农业开发,农副产品收购资金等业务,其资金来源主要是财政拨付的支农资金和向社会发行债券。由此可见,政策性银行在资金来源、业务范围及性质上,与上述财政有偿资金营运机构——财政信托投资公司有着许多的共同性,与其把政策性银行与商业银行一起归到中央银行的管理之下,不如把它纳入到财政有偿资金管理范围之内更合适、更妥当。