



完善地方财政投融资体制的几点思考

□ 岳 静

近年来，财政投融资作为政府资源配置的重要手段，在促进经济增长、调整和改善经济结构、强化政府宏观调控等方面发挥了巨大的作用。但是，地方财政投融资在运行中也遇到了不少困难和问题，因此如何进一步深化地方财政投融资体制改革，建立健全地方财政投融资体制，规避财政风险，发挥财政投融资在推动地方经济发展中应有的功能和作用，已成为当前地方经济发展中需要着重研究解决

的问题。

一、拓宽政策性投融资的资金来源

扩大预算内财政资金投入政策性投融资的规模。财政资金是地方政策性投融资体系有效运转的基本保证。随着经济的发展，地方财力增强，在保证经常性财政支出的条件下，应逐步增加地方财政资金用于政策性投融资的比重，以补充政策性投资机构的资本金，或用于一些新的重大政策性

投融资项目。特别是“费改税”后，政府性基金收入转入预算内收入的这部分资金，仍应作为政策性投融资的资金来源。同时，通过投资开发、强化经营、加强管理以及利用间歇资金的周转，实现政府专项基金的滚动增值，从而增强政策性投融资的资金实力。

二、完善政策性投融资的方式和手段

通过财政贴息和组建担保机构的方式引导社会资金，发挥政策性投

融资的调控作用。

首先,强化财政贴息在地方政策性投融资中的作用。在财政投资总额难以有大幅度提高的情况下,把一部分原来直接进行投资的财政资金改为用于贴息,能够引导更多的资金按照政府的意图进行投资,真正发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。特别是在目前社会资金充裕而投资主体投资意愿不强、政府需要扩大投资以拉动经济增长的情况下,增加财政贴息可以起到有效的作用。政府可以选择一批基础设施项目和更新改造项目,按银行贷款规模给予一定期限一定利率的补贴,以调动投资主体和银行的积极性,扩大投资规模,增加投资需求,并通过贴息项目的选择,促进产业结构的调整和产业层级的提高。

其次,把组建担保机构提供贷款担保作为地方政策性投融资的重要手段。目前,经济发展中一个比较突出的问题,是地方政府如何扶持中小企业尤其是科技型或发展潜力大的中小企业发展,而融资难是这类企业遇到的最大困难之一。由于中小企业实力较弱,很难有足够的抵押品,找担保更难,银行则认为给中小企业提供贷款风险太大。因此,地方政府通过组建为中小企业提供贷款担保服务的机构,解决他们的融资难问题,是支持和扶持中小企业发展的有效途径。地方政府可以通过财政出一部分资金,引导中小企业以会员制的形式组建联合担保共同体,为中小企业提供融资担保,担保机构不以盈利为目的,但可以收取一定的手续费。这类担保机构以地方政府支持为后盾,一方面可以吸引中小企业积极参与,另一方面,地方政府又可以为提供的贷款担保进行选择,体现地方政府政策支持的意图。这样,地方政府通

过少量的财政资金,就可以引导相当规模的社会资金,实现支持中小企业发展的目的。

三、加强对财政投融资资金使用的制度化、规范化管理

要提高财政投融资效益,除了加强对项目决策和项目建设或运作过程的管理外,还应强化对资金使用的制度化和规范化管理,确保财政投融资资金安全有效。

一是强化财政投融资计划管理。按照绩效预算、零基预算原则,编制财政投融资预算,并报经人大会议审核和批准。应选择一些大型的公共工程项目、能源建设项目及技改项目,尝试推行预算管理。在财政部门的管理和监督下,项目业主要严格按照预算计划使用资金,并接受人大及其常委会的监督,以达到合理控制支出、降低项目费用、提高项目资金使用效益的目的。

二是积极推行“项目招标采购制”和“财政报账制”。由于纯公益性的公共事业项目只能依靠政府财政性资金投入来组织建设,可以考虑采用“项目招标采购”的办法。在政府有关部门核定建设目标、建设标准和政府投资额、补贴标准后,政府向社会公开招标,选择承建商和运营商,具体负责项目建设及建设后的运营管理。“财政报账制”是借鉴世界银行惯用的贷款管理办法,在建设项目的内容、标准和总概算确定后,由政府公共事业管理部门向财政部门预借部分建设基金,先行组织建设,然后再向财政部门报账核销。通过专户管理,对项目资金的每一笔开支,都实行“报账制”,财政部门对不合理支出有权拒绝报销和拨付资金。

三是建立健全规范的审计制度,加强对财政投融资项目的财务监管。

制定包括监督原则、内容、方式、责任和奖惩等内部监督办法,使单位的内部监督规范化、制度化。严格照章办事,使内部监督“事事有人负责、凡事有章可循、事事有人监督”,充分发挥内部审计的日常监督和全过程控制作用。拓宽稽查范围,尽量覆盖所有的业务领域,对重要的业务或岗位要进行经常性的稽核,对重点、难点进行专项检查与审计,实现从以突击为主的内部审计向以常规审计为主、以定期或不定期审计为辅的审计形式转变。通过一定的外部审计与规范的内部审计相配合,加强对投资项目的财务监管,堵塞财务管理上的漏洞,防止挤占、挪用、截留、浪费和贪污项目资金。

四是建立债务风险预警机制,强化财政投资责任感,约束地方政府盲目投资上项目的行为。目前有些地方为了追求所谓的“政绩”,搞“形象工程”,超出地方经济承受能力,挪用“吃饭钱”搞建设,致使地方财政出现“寅吃卯粮”现象。针对这种现象,必须通过建立债务风险预警机制来约束地方政府扩大投资的盲目性。要按照“量入为出”原则编制部门预算,确定政府机构运转及事业发展的资金需要,合理确定财政投资规模,尽可能使本级财政收支平衡。借鉴国内外的预警经验,根据地方的经济发展情况及财政负债承受能力,合理确定地方财政债务风险预警线。风险预警分为可承受债务风险、不可承受债务风险、债务风险三级。财政支出在可承受债务风险线内,地方政府可继续投资;在不可承受债务风险线内,由财政部门亮出黄牌警告控制投资;在债务风险形成线内要通过经济手段强制控制投资。■

(作者单位:山东省枣庄市财政局)

责任编辑 韩璐