

息以八位支付代码的形式填列在银行票据(如支票、汇票等)上,但由于每张银行票据只能填写一组支付代码,任何一项内容的变化,都需要另外填写银行票据,预算单位原来只需填写一张票据即可办理的支出,现在可能需要填制多张票据,增加了预算单位工作量。应研究简化授权支付指令填写方法,允许一张银行票据填列多组支付代码,方便预算单位用款。三是研究使用授权支付公务用卡问题。公务用卡是指预算单位在从事公务活动和在内部财务管理中用于结算的银行卡。包括两种:政府采购或预算单位公务行政用卡,用于物品采购、会议费、团体差旅费的支付结算等;预算单位个人用卡,用于个人差旅费、培训费、医疗、保险等费用的报销。使用公务用卡有利于减少预算单位日常财务管理中

的现金使用量,增加财务支出的透明度。使用授权支付公务用卡和网络银行可以丰富支付手段,减轻预算单位财务工作压力。

尽快明确零余额账户定性问题,保证财政授权支付业务平稳运行。零余额账户性质不明确的问题已经影响到日常工作的正常开展,财政部与人民银行应尽快协商下发有关零余额账户管理办法。一方面,明确预算单位的零余额账户作为基本存款账户使用,用于改革过渡期间经费的转拨;另一方面,零余额账户既不同于单位基本存款账户,也不同于单位专用存款账户,而是改革中一种新型账户类型,其开设主体是财政部门,因此必须明确的是,零余额账户审批管理程序不能简单等同于单位实有资金账户。

(作者单位:财政部国库司)

财政补贴的标准化探讨

范存会

目前我国政府预算支出包括:经济建设支出;教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展支出;国家管理费用支出;国防支出;各项补贴支出和其他支出等等。其中财政补贴是政府根据一定时期政治经济形势及方针政策,为达到特定目的,对指定的事项由财政安排的专项资金补助支出,具有很强的政策性、一定的灵活性和明显的时效性,是实现政府宏观调控目标的主要政策工具。作为预算支出重要

方面的政府补贴资金安排大多按项目确定补贴数额。由于缺乏统一的标准,导致主观决策在资金分配过程中扮演了重要角色,决策者滥用权力和决策失误导致巨额损失的事例屡见不鲜。

近年来,为了加强对项目补贴资金的管理,各地财政部门已经开始采用信息技术,建立起各种财政支持项目库,加强了对项目申报、审批和绩效考评全过程的管理工作。但在审批阶段,如何合理确定具体项目财政补贴

资金额始终是困扰财政部门大难题。随着我国财政支出改革的深入,消除主观干扰,实现财政补贴标准化,既是财政实践的要求也是规范政府财政行为的必然选择。根据项目的不同特征,笔者认为,财政补贴标准化可以采取从量补贴、从价补贴、复合补贴、选择补贴或者按比例补贴五种补贴方式。

从量补贴。即以项目产出的计量单位(重量、数量、体积等)为标准而计算提供的一种财政补贴。从量补贴的优点是无须考虑项目产出的价格、品质、规格,计算简便;不足是对同一项目产出,在规格、质量、价格相差较大的情况下,按同一定额提供补贴不够合理,且在物价变动的情况下,补贴也不能随之增减。如某市为了加强对水源地的保护,需要对某个地下水厂提供从量补贴。该水厂供水能力为每年48万立方米,每立方米的销售价格为1.8元。通过对前几年财政资金支持的水源地保护项目进行绩效评价表明,生活用水的影子价格为每立方米2.8元。为了保证水厂的正常经营,需要为其提供从量补贴48万元($48\text{万立方米} \times (2.8 - 1.8)\text{元/立方米} = 48\text{万元}$)。

从价补贴。即以项目产出的影子价格为标准进行财政补贴。优点是单位补贴额较为合理,总补贴额随项目产出影子价格的升降而增减;不足是有些项目产出的影子价格难以确定,或者测定方式比较复杂。如据统计,2004年我国小麦播种面积为2199.7万公顷,单产262公斤/亩,生产成本为0.99元/公斤,而市场价格为1.17元/公斤。对种粮农民直接补贴的绩效评价表明,农民生产小麦的净收益为47.2元/亩。为了维护从事小麦生产农户的利益,需要改变补贴方式,以从价补贴的形式为农户提供最低限价补贴,政府在确定下一年从价补贴标准时面临两个选择:维护小麦再生产还是保持农民收入的稳定。如果政策目

标是前者,农户销售小麦的市场价格为0.9元/公斤,低于生产成本,就需要按照差价提供0.09元/公斤的从价补贴,全国共需资金2969.6万元。如果政策目标是后者,农户销售小麦的价格为1.1元/公斤,低于正常年份的市场平均价格,就有必要对差价提供0.07元/公斤的从价补贴,全国共需补贴资金2309.7万元。

按比例补贴。根据财政支持项目的成本投入比例,结合项目的收益率,按各项目投资者的投入比例进行补贴。采用这种补贴方式可以兼顾项目利益相关者对项目产出的贡献比例,因此更能够体现公共财政补贴的公平性。如某湖泊周围的渔民以捕鱼为生,有些渔民合股经营形成了一个水产品公司,原材料主要是捕捞湖泊中的水产。为了维护生态平衡,政府决定在水产的主要繁殖季节禁渔,同时以补贴的方式鼓励渔民和水产公司改变经营方式,发展水产养殖。根据对该项目的事前绩效评价分析,渔民需要投入200万元,共涉及到两个区县的200户渔民;公司需要投入200万元。这时,财政应按比例补贴的方式共提供补贴资金400万元,根据该项目渔民和公司的投入比例,其中50%补贴渔民($400 \times 50\% = 200$ 万元),50%补贴企业($400 \times 50\% = 200$ 万元)。根据涉及到的渔民户数,对于补贴渔民的那部分资金还要按照每户1万元的标准落实到每户渔民手中($200 \text{万元} / 200 \text{户} = 1 \text{万元} / \text{户}$)。

复合补贴。对同一项目采用从价、从量或者按比例两种方式进行补贴。根据项目及其产出特征,或者以从价补贴为主,辅以从量补贴或按比例补贴;或者以从量补贴为主,辅以从价补贴或者按比例补贴;或者采取按比例补贴为主,辅以从量补贴或者从价补贴。采用这种补贴方式可以同时考虑项目投资方的出资比例、产出数量和

影子价格的波动,防止由于补贴额不恰当导致公共产品供应效率不足或者过剩,同时克服从量补贴或从价补贴中的不足。

选择补贴。在政府部门公布的补贴标准中,对同一项目根据不同情况,规定从价和从量两种补贴方式,实际操作时由财政部门确定选择其中一种进行补贴。选择的基本原则是,在公共产品影子价格上涨时,使用从价补贴,确保公共产品供应成本得到补偿;在公共产品影子价格下跌时,使用从量补贴,使公众可以享受到的公共物品数量保持稳定。

以上五种补贴方式,都涉及到定额标准的确定问题。公共财政支持项目大多具有规模大、外部性强或者产出价值难以市场化计量等特征,传统的定额标准往往难以有效发挥作用,通常要依据对已有项目的绩效评价结果。即要通过对历史上财政支持类似项目的绩效进行评价,根据绩效评价得到项目的成本及构成、收益及构成

和净收益数据,确定具体的财政补贴标准。因此,要建立比较完善和科学的上述五类财政补贴标准体系,结合当前财政工作的实际,必须根据当前的预算科目和预算安排的项目,确定补贴方式。同时必须加强财政支出绩效评价工作,做好财政补贴项目的绩效评价信息汇总,形成确定补贴标准的数据库,根据以上五类补贴的定义,确定不同项目的补贴标准,再汇总形成补贴标准化定额的文件,使财政部门安排项目补贴定额时有据可依。此外,还要定期对相关项目进行绩效跟踪评价,根据新的评价结果,及时更新项目补贴数据库和调整补贴标准。以上步骤是一个循环的整体。标准制定应本着实事求是、注重实用、便于操作的原则。补贴标准可以定期向社会公布,保障公众对政府行为的知情权,进一步提高财政工作的透明度和公开性,借助全社会的力量改善财政部门提供公共服务的质量。●

(作者单位:北京市财政局)

公共财政原则下的 政府外债管理体制改革

邓毅●

改革开放后的二十多年来,以世界银行、亚洲开发银行等为代表的国际金融组织积极参与我国的改革开放和现代化建设事业,为我国经济发展提供了有力的资金支持。到目前为止,世界银行共向我国提供贷款约391.14亿美元;亚洲开发银行贷款累计已达113亿美元,技术赠款1.96亿美元。

近年来,随着我国公共财政建设步伐的加快,国际金融组织贷款管理体制在借、用、还等环节越来越暴露出许多与公共财政基本特征不相符的问题,突出地表现在我国长期实行的“统借自还”模式上,必须按公共财政原则加以改革。

“统借自还”是国际金融组织贷款