

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。即要通过历史对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

借用还的主要形式,以财政部统借,国际金融组织与项目单位签订项目合同,由项目单位使用并负责还贷,地方财政部门承担担保的方式来运作的。当地方财政部门无力或不愿履行担保责任时,财政部有权直接通过与省财政结算扣款的方式扣取地方相应额度的款项(同样,省对县也有这种做法),用以偿还国际金融组织贷款。这种模式的好处是保证了国际金融组织资金的安全性,加强了项目单位的还贷责任。但是,同时又带来以下几个方面的问题:一是由项目方还款的机制影响了地方和项目单位利用国际金融组织贷款投资于社会发展领域的积极性。从我国实际情况来看,国际金融组织贷款项目主要集中在高速公路、污水处理等有限的几个领域内,而社会发展等非经营性领域的贷款却很少。在世行已经完成和正在进行的项目中,用于社会发展领域的教育、卫生两项仅26.5亿美元,仅占全部贷款金额的6.77%。因为在“统借自还”这一模式下,如果项目不具备盈利能力,也就不具备还款能力,是很难纳入到项目计划中的。公益性项目和非盈利的基础设施投入不足,明显与公共财政的要求相悖。二是财政部、地方财政部门和项目方责、权、利的划分不明确。一些社会发展的事项本来属于中央的职责,但受制于中央财力,转而出外债代替,最后由地方财政承担还款责任,违背了财政支出与事权相对应的原则,这也是与公共财政体制要求不相适应的。三是地方政府往往是因为财政困难,社会事业发展缓慢才获得这些贷款,由于项目并不创汇,地方财政不仅面临资金配套的压力,而且因地方承受风险能力普遍较低,其结果可能导致地方资金更大的困难。四是这些项目的内容、开支等安排本身还要受上级政府、债权人、用款人等各方利益的制约,不能由地方政府和项目方自主



安排,使项目可能与实际需要并不完全一致。特别是这种做法还限制了地方和项目方在借、用、还等环节对市场机制的运用,从而影响到项目的效益。

“十一五”时期,财政的公共性将更多地体现在对社会发展薄弱环节的支持和倾斜上,要求国际金融组织贷款在投向上向社会发展领域倾斜,这就必须按公共财政原则对目前实行的“统借自还”模式进行改革。一是要考虑如何运用市场机制管好用好国际金融组织贷款;二是国际金融组织贷款项目的选项和设计必须大部分集中在公益性项目和其他非经营性基础设施项目上,而非盈利性项目;三是要在借、用、还等环节明确划分财政部、地方财政部门和项目方的责、权、利关系,不能违背财政事权与支出相对应的原则。因此,应根据还债责任与公共财政体制下的政府事权相结合的原则,按不同的项目财务和经济能力的差异、项目偿债能力的差异以及项目实施地区财政状况的差异设计不同的还款机制。其核心就是对各级财政、项目单位的权、责、利进行必要的规范,按照不同领域项目公共性的强弱,来确定各方的还贷责任,并以此来确定不同的还款办法。对于那些政府本来就准备

用财政资金投资的纯公共领域的项目,包括农村基础教育、公共卫生、基本医疗、农村基础设施建设、扶贫和环保等,可以考虑用一部分国内财政资金配合来软化贷款。对那些能引进国际上公共资金的投资、监管、绩效评估方法的项目,能提高政府资金利用效率的示范项目,以及中央政府需要试点、需要推动的改革项目,中央政府可以配套一定的财政资金,来减轻项目单位的还款压力。至于一些本来政府就要做的项目,可以把还款列入未来的财政预算,保证按时还款。

具体来说,围绕着“统借自还”这一大框架,在还款模式上应该更加灵活一些:

一是采用“统借统还”模式。该模式给地方在项目的确定和还款机制上的自主权要小,主要适用于从中央的角度出发,需要在全国范围内统一安排的社会发展项目以及根据中央事权安排的项目。如重大基础科研项目、全国疾病预防控制体系和突发公共卫生事件医疗救治体系项目、国家重大文化项目、重点流域和区域污染防治等,这些领域的国际金融组织贷款项目应由中央统借统还。

二是采用“统借自还”模式。该模式

是建立在统借统还模式基础下的一个衍生模式,有“中央统借、项目方自还”和“中央统借、地方财政自还”两种方式。相对于“统借统还”模式而言,“统借自还”模式则给地方在项目的选择和偿还上更大的自主权,主要适用事权在地方的项目。

三是采用“地方政府统借,项目方自还”模式。由于世行、亚行贷款为主权贷款,金融机构一般不会直接对企业项目方,在目前完全由中央统借存在局限性的情况下,可赋予地方一定权限,在国家的统一监管下,按国际资本市场的融资惯例和做法借用国际金融组织贷款。这种模式一方面使地方政府和项目单位有自己的活动空间去采用它所认为的最有效率、最低成本和最佳方式进行融资,从而降低融资成本;另一方面与现行国内层层转贷方法相比,这种方法减少了环节,从而降低了借款成本。

以上还仅仅是根据还债责任与公共财政体制下的政府事权相结合的原则来做出的粗略划分。如果考虑到不同项目的财务能力和偿债能力,以及项目实施地区的财政状况,具体的还款机制设计还要复杂得多。如地方性高等教育由于属于准公共品的范畴,项目本身有一定收益能力的,可采用

“中央统借、项目单位自还、省级财政配套”的做法;无收益能力的借款项目如师资队伍培训,其还本则应列入省级财政预算,采用“中央统借、省级财政预算还款、项目单位全部或部分配套”的做法。职业教育属于地市事权,由于与市场最为接近,投资回报率较高,可考虑采用“中央统借、项目单位配套自还、地市财政贴息”的办法;对于收益性高的一部分职业教育,可以采用“自借自还”的模式,鼓励民间资本按市场原则探索职业教育的投入和盈利之路。基础教育属于纯公共品,这个领域的项目能引进国际上先进的公共资金投资、监管、绩效评估方法,有很好的示范效应。由于项目本身收益低,由项目单位自还显然是不现实的,其配套和还款应由承担这一事权的县级政府来负责。但从基础教育公平性出发,并考虑到我国县级财政特别是中西部地区的县级财政普遍困难的现实状况,省级财政和中央财政在基础教育的项目配套和还款上应该承担起更大的责任,可采取“中央统借、县级财政还本、省级财政配套、中央财政补助和贴息”的办法,建立起新的债务安排机制。●

(作者单位:湖北经济学院)

监管等方面还存在一些亟待完善的地方,主要有以下几方面:

中央与地方各级政府出资责任划分不清。促进就业和再就业工作是中央和地方各级政府共同担负的工作,特别是省、市、县三级政府应承担主要任务。按照现行“分灶吃饭”的财政体制,再就业工作所需资金也应主要由省、市、县三级政府承担,即中央出小头,地方出大头。而目前的情况恰好相反:中央补助的再就业资金占各地再就业资金总额的主体,地方各级政府的预算资金所占比例极小,有的地方甚至全部依赖中央补助。有些应在地方预算中列支的却在中央转移支付资金中开支,比如各地的劳动力市场建设和社区服务平台建设等。地方各级政府须承担的再就业出资责任不到位,以至形成了企业、个人找政府、地方找中央的非良性格局。

中央转移补助的再就业资金具体科目分项不明。再就业资金支出具体包括:社会保险补贴、小额贷款担保基金、小额担保贷款贴息、就业服务补贴、公益性岗位补贴、劳动力市场建设、社区平台建设及工作人员经费、下岗职工的“协保”补贴、破产改制企业职工安置补贴等多个开支项目。而中央财政在下达转移支付资金时,除小额担保贷款贴息资金外,其余统以再就业补助资金的名义,而不细分到具体项目。因此,地方各级财政部门无法从资金来源上掌握支出指标,形成了各部门、单位都在再就业资金支出里吃大锅饭的现象。

再就业资金使用管理的相关制度有待完善。促进下岗失业人员再就业的相关配套政策措施出台了很多,而关于资金筹集、使用、管理的政策规定却不是详尽,使得再就业资金的监管措施不明晰,各级政府、相关部门应

再就业资金管理 亟待解决的问题

何文国 ●

再就业资金是各级政府和社会共同筹集建立用于促进下岗失业人员再就业的专项社会保障资金,是近年来

国家为解决下岗失业人员重新就业问题出台的一项新的政策补贴资金。作为一项新的政策资金,在筹集、使用、