

将财政投资评审融入 部门预算管理之中

窦玉明

近年来,我国财政管理中提出要探索建立“事前评审、事中监控、事后评价”的预算编制绩效评价机制,相关专项支出在申报预算之前要对其项目目标、预期效益、资金使用计划等进行事前评估,并作为绩效评价和财政审计的主要依据。但由于受到客观条件的限制,在部门预算编制、审核中,特别是在专项支出项目预算的编审方面还存在一些问题和不足,影响了项目预算编制质量。

一是有些部门申报项目预算质量不高。首先,有些部门为达到预算控制数凑项目。部门申报预算时,关注的是财政下达的预算控制数,并就此拼凑项目,虚列支出,甚至多报项目。或者采取多报设备数量、多报购置成本等方式,随意提高建设标准,扩大建设规模,增加建设内容,使申报资金远远超过项目实际所需资金,形成小项目、大预算,给财政审核带来一定难度。其次,有的部门在申报预算时,对项目的预期效益、资金使用和项目实施计划等缺乏必要的考察和事前评审论证,仅凭感觉、靠经验申报。即使有评审,也是流于形式、走过场,造成项目申报质量不高或失实。个别项目仅编列名称和估算金额,既没有项目建设方案和有关部门的批准文件,也没有设计概算、施工图预算等编制依据,造成项目实施过程中的方案频繁变更。再次,有的部门为使申报预算容易审核通过,人为降低预算申报额度,将一个完整的项目肢解,仅将其中的一部分申报,一旦预算审核通过,再分期分批申请追加预算,形成典型的“钓鱼工程”。

二是预算审核受客观因素影响较大。审核广度上,由于专项支出项目专业性较强、工作量大、情况复杂,需要进行大量的基础性审核工作;审核深度上,需要对专项支出项目建设方案的可行性与必要性、项目目标、预期经济效益和社会效益等进行充分考察和评审论证后,才能得出较为科学合理的评价,作为编制部门预算的参考依据。专项支出项目评审不仅涉及到财政、财务、经济方面的专业知识,而且涉及工程、设备及各相关专业技术知识。在有限的人力和规定的时间内,财政预算审核部门通过必要的专业技术力量和有效的专业审核手段,保质保量地完成各类专项支出项目审核,困难较大。

三是编审时间不够充分。部门一般从当年5、6月份开始编制预算建议书,9、10月份财政部门审核汇总后提出预算安排的初步意见。尽管编制时间较以往年度大为提前,但财政部门审核预算的时间也仅有两个月左右,期间“二上”、“一下”三个环节的工作量相当大,编审任务十分繁重,预算编审的精度和深度受到制约。

近年来,财政投资评审部门通过组织专家,利用专业技术力量,合理安排评审工作计划,对纳入部门预算的专项支出项目进行评审,开展深入、全面的基础性审核,为建立绩效评价机制,加强财政预算管理提供了可靠的技术信息。一方面配合财政预算管理部门筛选不合理项目。在部门预算编制的“一上”环节,财政投资评审对申报项目的合理性进行审核。凡评审发现的虚报、重复申报及暂不具备申报

条件的项目,由财政评审机构直接向财政预算管理部门提出不予安排或暂缓安排预算的建议。另一方面,配合财政预算管理部门论证项目建设标准及规模。通过细致的量化分析,对超规模、超标准的建设项目,及时向财政预算管理部门提供信息及建议,由财政预算管理部门做出决策,督促有关部门调整建设方案,降低建设标准,剔除搭车建设的项目,将预算投资控制在批准额度内。核实项目整体情况,纠正部门的错误观念,防止出现“钓鱼”工程、“尾巴”工程。

由于在预算的“一上”环节中一些部门比较随意,财政部门很难按照零基预算的要求,根据财力可能和各部门的实际情况下达“一下”预算控制数,一定程度上仍然摆脱不了基数加增长的预算管理方式。解决这一问题的关键是对部门预算进行全面评审和评价。财政投资评审机构通过大量的基础性评审工作,能够全面摸清部门家底和其他相关情况,掌握预算项目的基础数据和信息;能够通过参与投资体制、产业结构等重大课题的研究,进行投资效益分析和项目绩效评价;能够在对单个项目投资效果进行分析的基础上,研究行业、地区的投资效益情况,为建立绩效评价体系服务,为财政投资决策提供信息和技术支撑。财政预算管理部门在财政投资评审机构相关评审结论的基础上,对各预算申报部门的收支情况进行综合分析,根据部门需求和财力情况,科学决策,统筹安排,达到优化部门及行业预算支出结构的目的。

为使财政投资评审切实融入到财政管理之中,更好地为部门预算编制服务,应充分发挥财政投资评审的专业优势,不断加大部门预算中专项支出项目的评审力度。通过建立部门预算编制评审机制,强化财政评审职能,明确部门预算编审程序和相关职责,制定评审项目范围和标准,使财政投资评审成为部门预算编制的必要手段和环节,为财政投资评审服务部门预算编制创造条件。同时,在部门预算编

制评审机制框架下,加强财政评审服务部门预算审核的制度建设,明确具体的办法、措施,以期实现财政评审服务部门预算编制的有序化、制度化。凡部门申报的项目,经评审后,要将符合条件的备选项目列入财政项目库,根据财力可能和事业发展需要,按照轻重缓急对项目进行综合排序和分类排序,逐步实现规范化的项目管理。此外,加强年度财政投资评审计划编制工作,确保评审工作规范、有序进行:

财政预算管理部门按照预算编制进度,收集部门申报预算中支出项目名单,确保项目范围详实、完整;由财政预算管理部门牵头,汇总形成部门预算评审项目名单;财政投资评审机构根据核定的项目名单及时限性要求,制定具体的年度评审计划,经批准后,指导全年投资评审工作的落实与实施,使评审工作最大限度地为预算管理服务。●

(作者单位:西安交通大学经金融学院)

县级财政风险之化解对策

周宁东●

财政风险是指财政支付危机的可能性,集中表现为赤字和债务的膨胀且超过地区或国家的经济和社会的承受能力所造成的财政危机。国外学者认为界定财政风险临界值的经验指标主要有两个一是赤字风险临界值,即财政赤字/GDP $\geq$ 3%。二是债务风险临界值,包括:国债负担率 $\leq$ 60%,外债负担率 $\leq$ 25%;债务依存度 $\leq$ 20%;国债偿债率 $\geq$ 10%,外债偿债率 $\geq$ 20%。

由于地方在经济、财政上具有一定的独立性,因此衡量地方政府所面临的财政风险,虽不能完全按照国外一般通行的指标,但在风险控制上,也应掌控在较为合理的幅度内。从笔者对一些地区的调查情况看,目前有些地方对财政风险的控制不足,必须引起关注。县级财政风险主要表现在:

1. 财政赤字、债务风险。财政风险主要表现在财政赤字、财政债务、财政挂账等方面,政府债务或者说财政债务是目前我国县级财政风险的主要表现形式。按世界银行经济学家的分析,政府债务分为直接债务和或有债

务两类。前者指政府在任何条件下都无法回避的责任和应履行的义务,如由于地方政府过度信贷举债,造成债务负担超过地方财政现实和未来的支付能力;后者指在特定条件下政府必须承担和履行的责任和义务,如政府对国有企业债务的担保,对坏账与欠款的清偿,以及对陷入破产倒闭危机中国有企业的临时救助等。《预算法》实施以来,规定地方财政不能列赤字,因而理论上讲地方财政没有赤字预算,但却有收支缺口、欠拨支出和应付债务等,这些事实上的“赤字”累计到一定程度,便可判定通常意义上的财政风险已经产生。例如:(1)某省某年财政借款110.6亿元,其中:国债56.2亿元,农村合作基金19亿元,信用社欠财政49.5亿元,信托投资公司欠财政20亿元;(2)国家和省政府认定的粮食财务亏损挂账达226亿元;(3)截至2005年底为支持全省经济和社会发展向世界银行、亚洲开发银行贷款21亿美元,向外国政府和其他国际金融组织贷款34亿美元,两项合计56亿美

元。地方实际的财政债务负担率、财政债务依存度和财政债务偿债率,加上隐形债务已经达到或者超过财政风险的警戒线。而该省一年的一般预算收入才370多亿元,凡是到期不能归还的贷款,最后将由财政兜底。又如该省某磷矿企业向世界银行和中国建设银行、国家开发银行的贷款及向财政部等借款共达40多亿元,由于投产之时中国磷肥价格高于进口磷肥的价格,建成开工之日,就是亏损开始之时,该企业迄今已停产十多年,而企业原先所有借款、贷款全部由地方财政负责归还,严重地影响了地方财政收支平衡。县级政府债务风险一旦形成并引发财政支付危机,一方面将会大大限制县级政府对基础设施、教育、科技等地方公共产品的投入,使经济发展的外部环境难以改善,延缓地方经济发展;另一方面财政支付危机造成的政策性亏损挂账应补未补、干部职工工资拖欠、国有企业破产财政兜底、下岗人员生活费和再就业、企业离退休人员养老金等支出缺口,将严重影响经济运行、政权运转、群众生活和社会稳定。

2. 国际金融组织和外国政府贷款风险。国际金融组织贷款和外国政府贷款具有贷款额度大、贷款时间长、贷款成本相对较低等优点,但是,在利用外资时,一些县(市)并未进行规范和严格的可行性论证,没有根据本县经济发展的需要以及地方政府的承受能力引进,而存在一味追求国际金融组织贷款和外国政府贷款“优惠资源”投入最大化。有的县(市)重贷轻管,有的甚至擅自改变贷款用途,东挪西用,一些项目并没有建成见效,有些用资单位根本不愿或无力偿还贷款,作为担保人的财政最终不得不成为还本付息者,于是形成巨大的借贷风险。据统计,某县1996至2005年的国际金融组织贷款余额为6921万元人民币,而该县2005年地方一般预算收入总额仅7441万元,国际金融组织贷款余额相当于该县一般预算收入的93%,几乎与一般预算收入持平。县级政府向国