

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,加上隐性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,由于投产之时中国市场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,将严重影响到经济运行、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

际金融组织贷款后的还款压力，形成了新的财政风险。

郡县治，天下安。县域经济是国民经济的重要支柱，县级财政安全对国家的经济具有举足轻重的影响。国家实施稳健的财政和货币政策以来，县级财政总体态势较好，但风险仍不容忽视，业已成为阻碍经济社会和谐和可持续发展的重要瓶颈制约因素，严重削弱国家政权的基础，危及社会的稳定。因此，防范和化解财政风险既是强化和健全政府宏观调控体系的需要，也是培育和完善市场体系的需要，是完善社会主义市场经济体制的重要环节。因此，笔者建议，应实施真正意义上的财政风险控制政策，促进市场经济的健康发展。

——合理界定财政的职能范围。地方政府的职能转换，应该从经济建设为中心转向建立公共服务性的政府。要按照社会主义市场经济的要求，从纠正和克服“市场失灵”出发，在对现有的财政职能事项逐一鉴别、筛选的基础上，重新严格界定财政的职能范围。凡是可以通过市场解决或通过市场可以解决得更好的事项，财政就不应介入。凡是市场不能解决或解决得不能令人满意的事项，财政就必须涉足，充分发挥市场在政府宏观调控下对资源配置的基础性作用。按此原则，公共财政要重点保障以下内容：有效地提供行政管理和国防、外交服务，维持国家独立、统一、安全，保护企业和居民的正当权益；提供诸如城市道路、公共交通等不能进行商业性开发和经营的基础设施和诸如社会保障、教育等社会性的公共服务；对宏观经济运行进行管理、调控，保持国民经济的平稳发展；调节收入分配，促进收入公平合理分配；制定市场经济运行的基本规范和相应的法律制度；负责生态平衡、环境保护、人口控制等发展问题。除此之外，凡是经济发展中属于企业行为和社会发展中属于部门行为的贷款归还本息的责任，不应财政承担，以规避财政风险。

——适度举借外债和内债，保证

县域经济建设必要的资金投入。在举债过程中，要充分考虑地方经济和财政的发展现状及承受能力，认真开展举债可行性研究，建立健全严格的考核约束责任机制，按照债务占GDP和财政收入的一定比例、项目投入产出率、资金利润率、投资回收期、偿债风险准备金比率等指标，确定省、市、县三级合理的举债规模和债务结构，实行严格的借、用、还责任制度，加强资金从借贷到还款全过程的监督管理，切实提高贷款资金的使用效益。主要衡量的债务风险指标包括：财政债务负担率应小于45%、财政债务依存度应小于30%、财政债务偿债率应小于10%。

——保持适度的金融信贷规模，促进县域经济的健康发展。目前，金融市场的贷款利率水平是近20年来最低的阶段，利率的向下空间极其有限，而利率的上升空间却很大。如果财政信贷举债不断增加，那么财政的利息负担会进一步上升，由市场利率风险导致地方政府严重的财政风险，因此要保持适度的信贷规模。同时，进一步深化金融体制改革，加强金融宏观调控，严格金融监管，国有商业银行和各类股份制银行，不应为规避贷款效益不

好而“惜贷”，不应为贷款失误而受处罚而“怕贷”，在县域经济发展中，要充分发挥政策性引导开放性金融的积极作用，不仅要向经济效益好、市场前景好、自主创新科技含量高的企业倾斜贷款，还要大力支持急需资金的、市场化程度低、信用制度建设缺损、信贷风险防范机制较差的领域，如“三农”、创业、就业等。同时，积极组织各类存款，扩大信贷资金来源，保持金融信贷平衡。

——实现财政与金融综合平衡，保持县域经济的稳定性。财政、信贷的平衡反映的是社会供求平衡关系，它既要求在总量上平衡，又要求在构成上保持平衡。因此，在发展县域经济过程中，必须加强和改善政府宏观调控工作，财政预算应从紧安排，不得编报财政赤字预算，不得借债搞项目建设和搞形象工程，不得承担企业行为归还不了的贷款本金和利息。银行信贷必须坚持按贷款的条件和程序审批，由贷款者承担最终还款责任，从而实现真正意义上规避财政与金融风险，确保财政与信贷的综合平衡，保持县域经济的稳定性。●

(作者单位：中国社会科学院研究生院)

完善农村社会养老保险制度

楼晓英 ●

在我国，养老保险作为社会保障的重要组成部分同样遵循了先城市后农村的发展路径。20世纪80年代以来，我国政府探索建立农村社会养老保险的实践经历了试点（1986—1992）、推广（1992—1998）、整顿（1998—2002）与恢复（2003年后）四

个阶段。截至2005年底，全国共有1800多个县不同程度开展此项工作，有5400多万农民参保，积累保险基金300多亿元，有200多万农民开始领取养老金。但从数据与具体实施效果可以看出，农村社会养老保险还存在诸多问题：