

完善中央储备粮管理机制 减少财政补贴



○ 史明山 高月管 崔银亮

在2004年财政部组织的对中国储备粮管理总公司系统财政财务和相关业务检查工作中,山西专员办检查了中国储备粮管理总公司(以下简称中储粮公司)山西分公司和5个直属库、3个代储库。我们认为当前中央储备粮管理中仍然存在一些亟需解决的问题,必须积极探索,不断创新,完善中央储备粮管理机制,减少财政补贴,进一步提高我国储备粮的管理水平。

改进中央储备粮财政、财务管理办法

根据财政部《中央储备粮油财政、财务管理暂行办法》规定,财政部按照原粮每年每斤0.06元(含轮换费)的固定标准和实际年平均库存拨付费用补贴,对总公司实行包干,超支不补,节余留用;利息补贴由财政部与农业发展银行据实结算。这种包干方式虽然简便易行,但有许多不足之处。如费用补贴既包含了总公司分公司的预算经费、保管费用补贴、轮换费用补贴和轮换发生的粮食品质购销差价,还包

含了直属库计提的固定资产折旧,使得财政补贴变成了企业的折旧基金;同时,不同性质的多项费用合并在一起,不利于财政监督管理,容易出现浪费财政资金的现象。为此我们建议:

第一,改进费用补贴管理办法。财政部可以在原中央储备粮费用补贴的预算总额框架内,分别按照预算经费、保管费用补贴、轮换费用补贴、粮库建设发展基金、轮换风险准备金及利息补贴六项资金审核拨付。这样有利于按照资金的性质和用途分别进行管理、使用和监督,有利于提高财政资金的使用效益,节约财政资金。预算经费由财政部审核确定,按季拨付,包干使用;保管费用补贴由财政部按核定的标准和实际年平均库存数量拨付,包干使用。

第二,重新确定轮换费用补贴范围,剔除轮换业务发生的粮食品质购销差价,单独设立轮换费用补贴,只保留因轮换业务发生的出入库费用,并根据实际轮换任务完成情况据实拨付,包干使用。

第三,重新确定费用补贴标

准。按现行标准计算,保管费用补贴在剔除总公司、分公司的预算经费和固定资产折旧后,应为每年每斤0.025元;轮换费用补贴在剔除粮食品质购销差价后,应为每年每斤0.004元,折合3年每斤0.012元。

第四,建立粮库建设发展基金。来源为直属库及总、分公司所提的折旧基金。主要用于购建粮库和现有粮库的安全技术更新改造等重大项目支出。为防止基金被企业挤占挪用,可由财政部统一管理,中储粮公司按规定申请使用。

合理确定中央储备粮的规模和库点布局

截止2003年末,我国共有中央储备粮1260多亿斤,分布在全国1300多个承储企业,为此中央财政每年要拿出130多亿元补贴资金。据有关资料统计,自2000年以来,我国年粮食消费总量大致在9600-9800亿斤之间,粮食产量连续3年徘徊在9100亿斤左右。按照国际上许多国家粮食储备按消费总量的15-20%计算,我国需储备粮食

1455-1940亿斤。目前,我国仅中央储备粮就有1260多亿斤,还有相当数量的地方储备粮,总规模偏大。我们认为应明确划分中央、地方两级政府职责,在综合平衡的基础上,适当减少中央粮食储备数量,以减少中央财政支出。同时,储备粮的库点分布也要根据地域特点和国民经济发展需要综合平衡,按照主产区和主销区都有、主产区大于主销区的原则设置,以方便轮换、节约成本,减少中央财政补贴。

代储方式弊端多多, 建议开展租仓储存

代储库是经审核被授予代储资格且存放中央储备粮的非直属企业,实行代储资格审核制度和经济合同管理办法。据有关部门统计,目前中央储备粮仅有三成储存于直属库,而约有七成储存于代储库。这种储存方式存在许多弊端:一是代储库的人员多、包袱重、储存条件较差,不利于储存中央储备粮。二是代储库大多为地方粮食企业,除了代储中央储备粮之外还担负着省、市粮食储备任务,在目前大多数代储库经营状况不良的情况下,很难做到兼顾各方利益,不利于保证中央储备粮的安全。为此我们建议:一是严格按照《中央储备粮代储管理办法》的规定,选择经营状况良好、设施设备齐全、人员素质较高的企业作为代储库。二是加强对代储库的工作指导和监督,发现问题及时解决,确保中央储备粮储存安全、轮换及时,对不符合代储中央储备粮条件和要求的代储库,及时取消其代储资格。三是通过增加直属库的库容量、上收代储库实行垂直管理、取消代储库的代储资

格、开展直属库租仓储存等途径,逐步把代储库的粮食全部集中到直属库,最终实现中储粮公司粮食管理权的统一。四是把租仓储存作为当前和今后一段时期内中央储备粮储存的重要方式,积极稳妥地开展试点,不断总结经验教训,逐步完善管理办法。在确保粮食安全的前提下,采用招投标方式选择租仓储存的企业,努力降低成本费用。同时,加强对租仓储存企业的监管,要建立一支熟悉政策业务、工作能力强的监管工作队伍,实行驻库监管,落实监管责任,确保中央储备粮的数量真实、质量良好和储存安全。

加强轮换业务和 轮换风险管理

轮换业务是中央储备粮管理中的常年工作和重点工作,事关储备粮的安全、质量等各个方面。根据调查,目前轮换业务实行计划管理、逐笔批复的办法,即中储粮公司提出年度轮换计划报经国家粮食局、财政部、农业发展银行批准,在计划内各直属库分批申请轮换、分公司逐笔批复。这样就出现四种不良后果:一是计划与批复脱节,成了两张皮,使轮换计划失去了实际意义;二是轮换计划完不成,计划是指导性的,批复是指令性的,而往往计划大、批复小,这是完不成年度轮换计划的直接的体制原因;三是即使轮换批复已下,许多直属库在去年粮食价格上涨的情况下,为了避免出现轮换亏损而中止进行轮换;四是财政部按照原粮每年每斤0.06元(含轮换费)的固定标准和实际年平均库存给予补贴,即使没有完成轮换计划也如数照

拨,虚增了财政支出。为此我们建议:

第一,改进轮换计划管理办法,对于超过储存年限的粮食或不宜存粮,必须纳入轮换计划,按计划完成轮换任务;对于未超过储存年限的宜存粮,每年安排适当的轮换数量,可以在轮换计划上下10%的范围内掌握执行。改进中央储备粮费用补贴管理办法,单独设立轮换费用补贴,并根据实际轮换任务完成情况据实拨补。

第二,建立中储粮系统内上下纵横、内外贯通的粮食信息系统,为直属库及时掌握市场粮食行情、把握轮换商机提供准确可靠的信息,从而提高轮换收益。

第三,利用多种渠道实现轮换。如通过期货市场实现轮换,在卖出存粮时等量买进新粮期货合约,实现套期保值,进行实物交割,从而减少轮换风险。

第四,适当延长目前规定4个月的轮空期。由于轮换的数量较大,当大批量的粮源在同一时间涌向市场时,势必使得各市场主体竞相压价,造成粮食市场价格偏低,给轮换工作带来较大风险。

第五,建立轮换风险准备金,对各直属库发生的轮换亏损予以弥补。轮换风险准备金的资金来源有三个渠道:财政部拨给中储粮公司的10亿元轮换专项周转金、现行费用补贴中的轮换粮食品质购销差价部分以及原直属库上缴总公司的利润或税后利润。轮换风险准备金由总公司根据各个直属库、分公司的轮换计划执行情况和轮换亏损情况统一分配使用。

(作者单位:财政部驻山西省财政监察专员办事处)