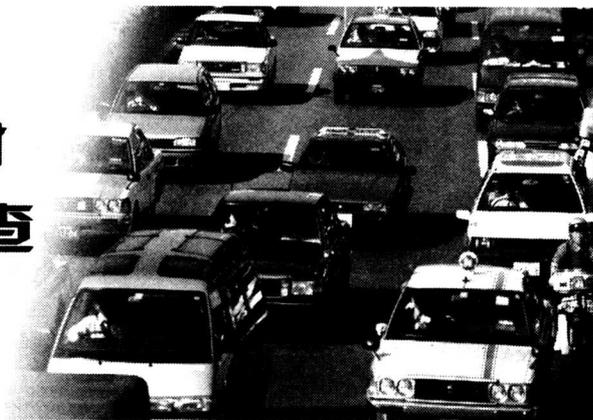


# 交通专项资金 实行财政直接拨付 改革试点调查



○ 徐春武

2000年,根据《国务院批转财政部、国家计委等部门〈交通和车辆税费改革实施方案〉的通知》精神,财政部、交通部研究制定了车辆购置税交通专项资金(以下简称交通专项资金)实行财政直接拨付的改革方案和操作办法,明确对交通专项资金的拨付管理方式实施改革,该项资金将由财政部通过代理银行直接拨付到用款单位,按照有关试点工作安排,自2001年1月1日开始到2004年10月底,已分二批次将试点范围扩大到全国17个省、自治区、直辖市和计划单列市。交通专项资金实行财政直接拨付试点三年多来,运行平稳,取得了积极成效,但面临的问题也不少,亟需采取措施加以解决。

## 交通专项资金财政直接 拨付取得的成效

1. 提高了财政资金运行效率,方便了项目单位及时用款,实行新的资金拨付管理办法后,交通专项资金不再层层下拨,由中央财政根据项目单位的申请,通过代理银行直接支付到用款单位,减少了资金拨付的中间环节,使资金支付更加快捷、通畅,提高了财政资金运行效率,方便了预算单位及时用款,受到用款单位和收款人的普遍欢迎。据调查,在改革试点前,建设单位须逐级向交通部提出资金使用申请,交通部向财政部请款后再逐

级将资金拨付到项目单位,资金的申请、拨付链条过长,交通专项资金实行财政直接拨付后,从项目单位提出申请到资金拨付到位,一般只需十几个工作日,最短的仅为9个工作日。

2. 规范了交通项目的融资活动和资金使用,促进交通事业发展。交通专项资金项目一般是多项来源资金共建的项目,中央财政安排的交通专项资金平均只占项目投资总额的15%左右。因此,交通专项资金项目能否顺利实施并最终完成,其他资金及时到位并投入使用至关重要。按照改革办法的规定,交通专项资金作为项目资本金将规范拨付到位,其他来源的配套资金亦应在规定期限内组织落实到位并作为申请拨付交通专项资金的重要参考因素,由各地财政监察专员办实施就地监督。这一规定的实施,促使有关单位加大了配套资金的筹措力度,使项目建设有了必要的资金保障,促进了交通事业发展。

3. 建立了新的资金支付监督机制,有利于防范财经违法违纪问题的发生,实行新的资金拨付管理办法后,项目单位的每一笔交通专项资金申请,都要经单位财务等管理人员审核,并经省级交通主管部门和当地财政专员办审核签署意见,再由交通部审核后报财政部拨付。这种资金拨付管理方式,改变了以

往资金支付的事后监督机制,建立了项目单位内部监督、主管部门双重监督与财政事前、事中、事后监督相结合的监督管理新机制,有效地防范了交通专项资金被挤占、转移、挪用等违法违纪问题的发生,为从源头上遏制腐败创造了条件。

4. 强化了预算执行约束,有利于财政资金按规定用途使用。实行新的资金拨付管理办法后,各项目单位均要根据财政预算确定的项目、指标及项目进度申请拨付交通专项资金,且须经省级主管部门及财政专员办等方面的事前监督,减少了以往有些单位在基建项目预算管理中“宽打窄用”,及“打捆项目”不将资金使用到具体项目等问题的发生,有效地强化了预算执行的刚性约束。据调查,某一地区2001年的“打捆项目”预算为135万元,当年实际实施了2个项目,仅需交通专项资金18万元。该情况被财政专员办在资金拨付申请审核时发现,按规定只核准拨付其18万元。

5. 规范了交通专项资金申请程序,促进了项目建设单位管理意识与管理水平的提高。改革试点实施以来,各项目建设单位根据改革试点办法的要求,按照财政预算和工程进度申请使用交通专项资金,资金使用的计划性、科学性得到了加强,管理水平得到了提高;同时,通过财政专员办等单位对资金拨付

申请的审核,以及相应监督检查措施的落实,促使项目建设单位对交通专项资金的支出管理变得更加规范,财务管理水平明显提高。据统计,仅2001年财政专员办在资金拨付申请审核时,因申请手续不合规、无财政预算、不符合财政预算、工程进度不实等原因,按规定核减的申请金额占当年项目单位申请总额的27%。

6. 积累了专项建设资金实行财政直接拨付的经验,为全部财政资金实行国库集中支付创造了条件。交通专项资金与一般预算支出不同,具有预算收支联系紧密、用款单位链条较长、管理体制复杂、项目类型众多、项目资金来源多样等特点。这项资金先行实行财政直接拨付,具有一定的示范效应和积累效应,为政府性基金实行国库集中支付探索了道路,积累了经验,为全部财政资金实行国库集中支付创造了条件。

#### 改革试点中存在的问题

交通专项资金实行财政直接拨付是项全新的工作,随着改革试点的深入,也反映出了一些问题,主要包括:

1. 部分单位尚未完全领会改革的意义,思想认识上有待进一步提高。目前,大部分相关单位都能从大局出发,支持和拥护改革。但部分单位因中央预算安排的交通专项资金占项目建设资金的比重较小,留恋原有的资金拨付管理方式,对此项改革不是很理解,重视不够,对财政专员办参与资金拨付申请审核心存疑虑,甚至部分项目单位、省级交通主管部门不按规定时间、工程进度申报、审核交通专项资金拨付申请。

2. 部分项目投资计划批复较晚,影响年度预算执行。目前,国家投资的大型基础设施项目,须经

计划部门立项和投资计划审批,财政部门才能根据计划部门批准的投资计划下达年度预算。在实际执行中,由于计划部门下达投资计划较晚,一些项目的年度预算在第四季度才下达,致使部分项目单位无法在当年按规定程序申请到交通专项资金,一定程度上影响了年度预算的执行。

3. 部分地区项目配套资金压力较大,可能影响项目实施并形成地方财政负担。交通专项资金只占项目投资总额的一小部分,其余的项目资金是由地方政府配套或贷款取得。随着重大交通项目的不断上马,中西部地区甚至经济发达的沿海地区都感受到配套资金的压力,而且政府级次越低配套资金越难筹措,有的地方甚至以交通主管部门名义向银行贷款筹资。这使得一部分交通项目的建设可能受到影响,部分地方政府面临一定的财政风险。

4. 一般项目数量较多,项目平均交通专项资金安排较少。目前,安排给一般项目的交通专项资金多具有补助性质,一些地方为了争取补助资金总量,往往多申报项目。出现了一定数量的交通专项资金预算分配给较多项目、单个项目预算资金较少的情形。这样,可能造成部分地方盲目申报项目,财力分散,一般项目较多而标准不高等问题。据统计,某年全部试点地区平均每个一般项目的预算不足200万元,某个地区平均每个一般项目不足20万元,最低的仅为1万元。

5. 施工单位低价竞标并中标,可能影响部分交通项目的质量。在目前基建任务不足、施工单位过多的情况下,一些施工单位为了承建某些交通项目,在投标时竞相压价,使得部分交通项目的中标合同价低于概算甚至低于正常的建设成

本。据初步调查,某一地区一高速公路项目土建部分为18个标段,经公开招标,最后的中标价平均比最低成本低3%,其中一个标段的中标价甚至比最低成本低20%左右。这样,中标的施工单位在实施工程建设时,为了降低成本,可能埋下事故隐患,影响交通项目的正常使用。

#### 进一步完善改革 试点工作的建议

目前改革试点中出现的问题,有的是新办法在实施过程中出现的操作问题,有的是因新制度的规范运行而暴露出的制度问题,有的是由于改革的配套措施尚未完全到位而出现的过渡问题。这些问题应区分情况加以解决。

1. 进一步扩大试点省份,将改革试点工作向纵深推进,有关方面应在总结改革试点经验的基础上,利用交通部部门预算资金纳入国库集中支付改革范围的契机,尽快确定改革推进思路,争取在今年将试点范围扩大到全国,推动改革向纵深发展,基本实现改革目标。

2. 改进交通项目投资计划与预算编制管理。建议计划管理部门加快计划管理体制的改革,改进投资计划审批制度,及时下达年度投资计划,实现年度投资计划与年度财政预算的同步执行,保证按规定程序审批的交通项目及时实施;建议改进交通专项资金在项目间的分配结构。计划管理部门和财政部门应密切配合,在统筹考虑全国交通建设总体需求与资金供给的基础上,突出建设重点,适当减少一般项目的数量,加大一般项目的投入力度,集中有效资金建设必要的交通项目。

3. 改进交通项目招投标管理。交通项目的质量事关人民生命、财产的安全,事关国家经济发展与社

会稳定,工程质量管理工作的至为重要。有关方面应研究改进基建项目招标投标管理,在选定具备相应资质的施工单位前,采取必要措施,防止建设单位以不正常的低价竞标并中标,切实从源头上防止施工单位为经济利益趋动而在建设中偷工减料等影响工程质量的行为发生,建设质量合格的交通项目。

4. 综合考虑地方财力的承受能力,适当减少地方配套项目。目前,部分地方的财力有限,尤其是一些县级财政仍属于“吃饭财政”,在这种情况下,过多上马交通项目,尤其是重点项目,将使部分地方财政难以负担。因此,建议有关方面在确定交通项目时综合考虑地方有关因素,尤其是财力的承受能力,适当减少地方配套项目。

5. 加快信息管理系统建设步伐,更好地保障改革顺利推进。随着改革试点范围的扩大和改革试点工作的深化,其对信息管理系统的依赖程度将越来越高,国库集中支付信息管理系统的开发建设直接关系到改革试点的推进进程和实施效果。因此,要进一步完善信息管理系统的现有功能,并根据改革试点中反映出的问题,增加相应功能,以更好地保障改革顺利推进。

6. 进一步做好业务培训工作,保证改革试点工作规范实施。交通专项资金实行财政直接拨付是一项全新的业务,政策性、技术与操作性都很强,工作人员只有全面熟悉和掌握有关理论与操作实务,才能在工作中得心应手,减少失误。因此,要进一步加大业务培训工作的力度,使相关业务人员都掌握新的业务知识和操作技能,保证改革试点的顺利进行。

(作者单位:财政部办公厅)

## 粮食直补:

### 四个问题需解决



○ 刘学明

随着我国粮食流通体制的全面放开,国家对种粮农民实行直接补贴,将成为今后一个时期的一项主要政策和方针。因此,如何科学、有效地做好粮食直接补贴资金发放工作,已成为各级政府和财政部门必须认真面对和研究的课题。从当前粮食直补资金发放中反映的情况来看,有四个主要问题需要研究解决。

粮食直接补贴资金的分配缺乏科学性、合理性,补贴对象不尽明确,需要进一步调整和确定。在粮食直接补贴资金分配上,党的十六届三中全会以及2004年中央一号文件都指出,要将补贴资金主要用于补贴粮食主产区的种粮农民,对主产区实行一定的倾斜,这是各级财政部门特别是省级财政部门科学分配粮食直接补贴资金的重要依据。而湖北省确定按国有粮食购销企业1997~2001年5年平均收购量的50%和1999~2001年3年平均粮食产量减去自留口粮后的50%为依据测算分配办法,标准过于单一,基本上是一种“平均分配”,不能完全体现对粮食主产区的倾斜政策。以仙桃市为例,作为全国商品粮重要生产基地和湖北省17个主要粮食产区之一,省测算分配到该市的粮食直补资金为1262万元,按计税面积测算,亩平只有8.71元,低于全国和全省水平,也低于周边其它县市的补贴水平;按乡村人口计算,该市人平为10.03元,比全国人平标准11.11元低1.08元。湖北省制定的测算办法显然缺乏一定的科学性和合理性。因此,建议由国家制定一个具体的测算办法,改变各省、市、自治区在分配上“各自为政”、“方式不一”的现状。新的分配办法应以某一时期粮食总产量为主要依据,同时,将各地按粮食主产区、粮食平衡区、粮食主销区进行划分,制定不同的补贴标准,其中,粮食主产区的标准要高于平均水平、粮食平衡区略低于或等于平均水平、粮食主销区低于平均水平,这样,充分兼顾各方利益,以调动粮食主产区农民种田积极性,巩固和扩大粮食产量。另一方面,要尽一步明确和细化补贴对象,对土地承包者将田地转包他人种植的,坚持“谁种田、谁享受补贴”的原则,即以土地使用权当时所有者为确保对象,由转包方享受粮食补贴资金;对承包农村“机动地”和“黑田”的,由土地使用权管理者按照当地的补贴标准,从承包费中相应予以减免,使种粮农民全部都能享受到国家的惠农政策。

粮食直接补贴资金发放形式过于“硬性”,时间过于“分散”,需要进一步“放开”和“集中”。为了切实加强粮食直补资金的管理,防止截留挪