

会稳定,工程质量管理工至为重要。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位竞标并中标,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。

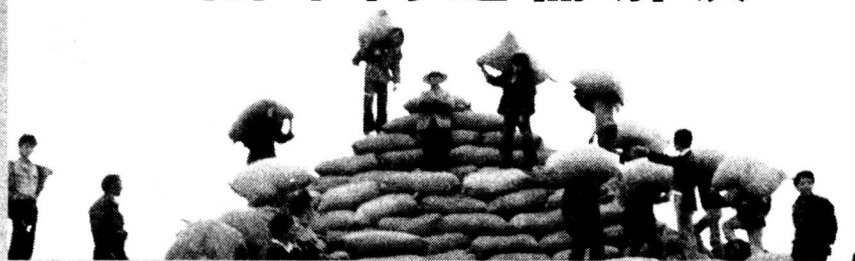
5. 加快信息管理系统建设步伐,更好地保障改革顺利推进。随着改革试点范围的扩大和改革试点工作的深化,其对信息管理系统的依赖程度将越来越高,国库集中支付信息管理系统的开发建设直接关系到改革试点的推进进程和实施效果。因此,要进一步完善信息管理系统的现有功能,并根据改革试点中反映出的问题,增加相应功能,以更好地保障改革顺利推进。

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、技术性与操作性都很强,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

用,一些地方明确要求实行“存折发放”,这种“硬性”规定,不利于基层开展工作。因为存折发放虽然比较安全、保险,但其缺点也比较明显,一是成本过高、效益较低,据调查反映,银行部门制作一个存折需要0.5—1元成本,而粮食直补资金基本上是随存随取,资金在银行停留时间很短,银行根本无利可图;再者,一个银行储蓄点,正常情况下每天只能制作150个左右存折,即使加班加点,也只能制作300多个,难以保证直补资金及时发放到农户手中,二是部分农户也认为不方便,特别是一些种田较少的农户,得到的补贴往往只有几元钱或10多元钱,大多不可能为这点钱往返10多里或更远的路程取款。而现金发放虽然在资金安全性上存在一定的风险,但灵活、高效、直接的特点,多数群众都愿意接受。因此,建议在粮食直补资金发放形式上,宜遵循“方便、有利”的原则,不拘一格,在认真落实“财政专户管理、财政专入发放”的基础上,因地制宜采取存折和现金发放相结合的办法,保证粮食直补资金及时“直达”农户。另外,粮食直补资金发放时间应相应集中,每年春耕播种时期,实行一次性发放,减少工作量和发放成本,同时,使粮食直接补贴资金的效益通过集中放大,并切实解决农民用钱之急而真正体现出来。

粮食直补资金发放没有充分兼顾农村实际,需要进一步理顺落实惠农政策与加强税收征管之间的关系。目前,在落实粮食直补资金兑付政策上,实行的是“收补两条线”的办法,有的地方规定不允许用粮食直接补贴资金抵顶农业税款。这一规定,与农村实际工作明显不符。毋庸置疑,随着我国物质文明和精神文明建设步伐的不断加快,群众的纳税意识普遍增强,但也应该看到,受各方面因素影响,税收意识在农村仍是一个“软肋”,很多农民纳税意识相当薄弱,农业税征收困难已成为一个不争的事实。因此,在落实粮食直接补贴过程中,要充分考虑农村工作实际,按照纳税者“权力与义务”对等的原则,对缴税比较积极的农户,及时将补贴资金发放到户,对一贯拖欠农业税款的农户,要主动做好政策宣传,沟通思想,允许用补贴资金抵缴税款。

粮食直补资金发放成本较大,需要研究解决。鉴于粮食直补资金政策性较强,各地在发放过程中都十分重视各个环节的管理,其中包括“一本三卡”填制,各种报表的登记造册以及资金发放的凭证传递与记载等,这些工作集中起来,形成的直接和间接成本费用都较高。以仙桃市为例,全市现有农户23万户,仅以“一本三卡”及报表凭证等费用2元/户计算,就需成本50万元左右,加上资金发放中的交通费用、人员误餐费用及宣传资料等费用,支出费用就更大,作为一个财力相对薄弱的县市,这一数额已非常之大。因此,中央和省级财政要充分考虑各县市在粮食直补资金发放过程中的成本费用,积极通过转移支付或其它形式,解决地方专项支出压力。

(作者单位:湖北省仙桃市财政局)

绩效信息:

绩效预算与

20世纪90年代以来,西方公共管理兴起绩效革命,公共支出已由传统投入式的线性预算向现代产出式的绩效预算转变,甚至嫁接出“为结果而预算”的公共支出管理新理念。但是,根据西方绩效预算实践,要实现以产出、效果为基础的预算,对信息条件要求很高,目前我国还不存在合适的环境。因此,当前要解决好采集、储备、改善与绩效相关信息问题,搭建绩效信息系统框架,试行绩效评估,改善预算决策,促进公共支出绩效导向的管理因素,为绩效预算、绩效评价奠定基础。

构建全口径部门预算信息

扩大部门预算资金流信息,有利于对财政性资金的整体运行效果进行分析和评价。首先,形式上的部门综合预算应逐步过渡到实质性的部门综合预算。近年来,通过专业的部门预算信息管理系统,各地预算改革取得了初步效果,但并没有因此而解决非税收入收支挂钩安排的问题。预算的各个利益相关主体,仍主要关心预算内财力的安排,对非税收入列支项目的产出和效果关注很少。因此,在层级越低的财政部门,在非税收入“收支两条线”管理比较完善的基础上,应实行“收支一条线”管理,即所有收入归财政,所有支出由财政全口径拨款保障,对于专项用途的收费资金,可纳入预算内基金预算科