

利息,改善银行的资产负债结构,没有挤迫银行超发货币。三是有效需求不足成为影响经济增长的主要矛盾,一般工农业产品供大于求,物价水平较低,即使扩大财政赤字和债务规模,物价也很难大幅涨起来,不会引发需求拉上型通货膨胀。

第三,实施积极财政政策不会引发政府债务危机。尽管我国这几年财政赤字不断扩大,但我国国债余额占GDP的比重仍然明显偏低,1998—2000年,国债余额占GDP的比重分别为9.9%、12.7%和14.6%,大大低于国际公认的60%的警戒线指标。目前大多数欧美国家的这一比重均在40~60%,我国发行国债还有一定的空间。况且,从2000年开始,我国遵循国际惯例,将国债的“还本”和“付息”分开,国债利息支出列入财政预算支出项目,这样,偿还利息支出就有了预算监督和保障,以后再发国债,从某种意义上说就是借新债还旧债的问题,不会出现债务连本带息滚雪球式的扩大。至于学术界提到的各种财政隐性债务问题,如银行的不良贷款、养老金债务、地方政府债务、外债等,不完全等同于财政债务,目前银行等有关部门,正积极采取措施化解这些风险。应当看到,这些债务是多年来国民经济运行所累积起来的,其形成原因是多方面的,它们只构成财政债务风险的可能性。从中长期看,始终保持国民经济持续快速发展的态势,各种隐性债务对财政造成的压力不会很大,还有可能得到逐步化解,随着财政收入的稳定增加,为将来偿还财政债务提供有力保障。

四、积极财政政策的前景如何?

“十五”前期,我国将继续实施积极的财政政策。主要依据是,原定国债投资项目总规模约2.4万亿元,1998—2000年已投资1.5万亿元,还剩下近1万亿元的投资量,中间不能断档,需要再用两年左右的时间来完成。这就是说,2001年和2002年每

年还要发行不少于1000亿元的长期国债,连同银行等方面的配套资金在内,完成在建国债项目的投资量。此外,西部大开发已经启动,西气东输、西电东送、进藏铁路、南水北调、防沙治沙等一些重大项目已经上马或进入前期准备阶段,也需要投入一定数量的国债资金。这就是说,2001~2002年要继续保持积极财政政策的连续性和必要力度。从2003年开始,随着经济的稳步回升,可逐步减弱国债投资力度,积极财政政策的退出是逐步的,在退出的若干年内,仍将保持一定数量的财政赤字和发行一定数量的国债。“十五”后期,随着经济发展周期渐趋活跃,积极财政政策的力度和方向会有所调整,也许那时我们不再称之为“积极的财政政策”,但财政政策仍是经济增长的重要支撑因素。

1998年以来,我国实施积极财政政策已经取得并将继续取得显著成效。在可预见的将来,我国还将继续实施积极财政政策。这是宏观调控政策的一次大胆而有益的尝试。面对经济周期的膨胀与紧缩,我们不仅具备了治理通货膨胀的成功经验,也积累了治理通货紧缩的宝贵经验,可以保持经济的持续快速健康发展,表明中央宏观调控能力和调控艺术日趋成熟。随着时间的推移,我国实施积极财政政策的重大意义和深远影响将越来越深刻地展示在人们面前。

(作者为国务院研究室宏观经济研究司副司长)



使用情况的检查和思考 对防沙治沙专项资金

○ 内蒙古自治区专员办

为解决内蒙古生态环境日益恶化,沙漠化、荒漠化土地面积扩大的问题,2000年财政部拨付3.79亿元资金,专项用于内蒙古的防沙治沙工程。为确保中央财政资金充分发挥效益,2001年4至5月份,内蒙古专员办对内蒙古自治区中央财政防沙治沙资金的使用和管理情况进行了专项检查。检查大体分两个方面,一是分别到自治区计委、财政厅、国土资源厅调查全区防沙治沙专项资金的分配情况、拨付情况和草原沙化的治理情况,二

是选择投入资金相对较多、沙化情况各不相同，分属内蒙古东部、中部、西部的锡盟、包头、巴盟3个具有代表性的盟市进行检查，共抽查了12个旗县，14个财政局，7个计划局，15个农牧林水局和31个项目现场。由于检查目的明确，工作重点突出，方法科学合理，收到了较好的效果。

一、坚持专项检查与调查研究相结合，深入细致开展工作

1. 重点搞好对专项资金使用和管理情况的监督检查。重点是检查各级财政部门是否及时足额将中央财政防沙治沙专项资金拨付到位，并履行了对项目主管等相关部门的监管职责；检查当地计划部门、各项目主管部门、各项目实施单位会计核算是否规范；现场检查围栏封育、飞播种草、种植沙障等防沙治沙工程是否取得成效。经过检查发现，在专项资金的使用和管理过程中主要存在以下几方面的问题：一是当地财政部门虽能及时将专项资金拨付到位，但对相关部门的监管职责却没有履行到位；二是项目主管部门、项目实施单位在资金使用与管理方面、财务会计核算方面存在许多问题，主要是未按基建财会制度进行核算，会计科目设置不全，会计记录不完整，会计业务的处理不能反映经济业务的全貌，未编报会计决算和会计报表；三是没有对中央财政专项资金实行专户存储、专户管理和单独核算，主要表现为有的项目单位将防沙治沙专项资金与本单位经费共用一个银行账户，混合开支、混合记账，因此造成部分防沙治沙专项资金被挤占、挪用；四是有的防沙治沙工程项目投入资金很大，但治理成效很小，资金使用效益低下。

2. 突出分析防沙治沙专项资金被挤占、挪用或浪费的原因。经过调查发现，防沙治沙专项资金被挤占、挪用的原因除当地财政部门“以拨代管”，监管不到位，项目主管部门、项目实施单位在管理上存在漏洞以及会计人员业务不熟练，资金使用及管理方法不明确是产生上述问题的重要原因之一，突出表现在基层项目单位在资金的使用与管理中无规可依，本该列支的不敢列支，不该列支的反而列支，导致资金使用的混乱。如阿巴嘎旗林业局将三菱越野汽车、车载电话等在防沙治沙专项资金中列支，认为

只要是防沙治沙工作专用，就都符合列支范围；相反，东苏旗计委作为项目主管部门，为提高防沙治沙工作的效果，聘请专家讲授防沙治沙的科技知识，发生的科技培训费7000多元却一直挂在账外，没有在防沙治沙专项资金中列支。这些问题都在一定程度上说明，防沙治沙专项资金的使用与管理需要从制度上、政策上做出具体的规定，以便于基层项目单位操作并规范其行为，减少违纪问题的发生，同时也便于财政、审计部门的监督检查。

3. 深入剖析和查找导致中央财政专项资金投入效率低的原因。经检查发现，这12个旗县虽然在名义上全部完成或超额完成治理任务，但有些项目治理效果并不理想，致使中央财政防沙治沙专项资金成为无效投入或低效投入。虽然气候干旱少雨是造成这一问题的直接原因，但少数旗县片面追求治理面积，忽视治理效果，责任制未完全落实到位，防沙治沙科技含量低，以及超载放牧等却是影响防沙治沙效果的重要原因，这些问题如不加以解决，中央财政即使投入再多的资金，防沙治沙工作也不会收到理想效果。

二、积极反映和汇报检查情况，对存在问题及时整改

在结束对中央财政防沙治沙专项资金的使用和管理情况的检查工作后，内蒙古专员办对这次监督检查工作进行了认真的汇总，起草了关于防沙治沙工作的检查报告和调研报告，实事求是地反映防沙治沙专项资金使用和管理过程中存在的问题，并提出具体的整改措施。对属于会计核算、财务管理等方面的问题，专员办要求全部予以纠正；属于政府及有关职能部门工作中存在的问题，实事求是地向当地政府指出，并报告财政部和自治区政府，同时提出改进建议；属于政策制度不完善的问题，以《情况反映》的形式向财政部提出了具体的建议；属于政策机制方面的问题，也分别向财政部、自治区政府提交了两份调研报告，提出了自己的建议，为上级部门决策提供了有益的参考。

在检查工作结束不久，自治区政府办公厅针对全区防沙治沙工作中存在的突出问题，印发了《内蒙古自治区生态环境建设项目管理办法（试

行）》等9个文件，对于促进防沙治沙工作顺利开展，规范各地区、各部门行为，起到了很大的推动作用。为了提高各旗县防沙治沙主管部门及施工单位会计人员的业务水平，自治区财政厅还举办了全区基建财会制度培训班，对全区各旗县有关部门的人员进行了业务培训。针对专员办查出和指出的问题，各旗县政府都进行了认真的整改和纠正。

三、搞好专项检查工作的几点体会

1. 监督检查必须紧紧围绕中央财政的主体业务来进行。专员办开展监督检查工作，应在保证完成财政部交办的监督检查任务的前提下，紧密结合中央财政管理制度的改革进程，结合本地财政工作实际，以中央财政在本省收支重点做为专员办的工作重点，因地制宜，明确目的，切实贯彻落实党的各项方针政策，维护中央财政监督权威，促进地方经济发展。

2. 监督检查应围绕国务院及当地党委、政府的工作重点及社会热点来进行。只有这样，才能得到当地党委、政府对专员办工作的理解和支持，查出的各种问题也才能够最终得到有效解决，从而不断扩大财政监督检查影响，在政府部门以及人民群众心目中树立起专员办机构依法行政、执法监督的良好形象。

3. 监督检查必须创新手段，深入细致进行工作。内蒙古专员办这次检查取得了较好效果，主要是因为能放宽视野，既查问题，又找原因，创新检查手段，坚持监督检查和调查研究相结合，采取深入细致的工作方法，针对不同的问题，认真进行调查研究和深入分析，并提出政策建议，对上级财政部门和本地政府起到参谋和助手的作用。

4. 监督检查重点要向事前、事中转移，逐步建立科学规范的财政监督新机制。要紧紧围绕中央财政的主体业务，对中央财政专项资金实施全方位监控，并把监督检查的工作重点逐步由目前主要侧重于事后检查转向事前、事中检查，同时应把如何提高中央财政资金的使用效益作为一项重要课题，进行深入细致的调查研究，为中央财政和地方政府决策提供第一手资料，解决中央财政资金使用和管理中存在的损失浪费、效益不高、管理制度不健全等问题。