

实施积极财政政策 必须加强财政监督

○ 吕宏繁 李安东

1998年以来,为消除亚洲金融危机的不利影响,扭转经济下滑的趋势,我国政府采取了以增加投资、扩大内需为主体思路的积极财政政策,使经济正趋于稳定回升。但是积极财政政策在实施过程中也出现了一些问题,有些问题直接反映出财政监督不力。2000年我国将继续实施积极财政政策,如何加强财政监督,以更好地发挥积极财政政策的作用,应当引起我们足够的重视。

一、积极财政政策运行中出现的问题

长期以来,我国财政资金管理重分配轻监督,财政监督重收入轻支出,支出监督重数量轻效益,忽视监督的重要作用造成财政管理长期徘徊不前。积极财政政策运行中出现的许多问题都直接或间接地反映到财政监督上来。

1.由于缺乏事前监督,地方出于对自身利益的考虑,以争投资、上项目为目的,只注重争取建设资金,对于项目立项可行性、投资效益、偿债能力等问题缺乏足够的科学论证,因而在项目建设过程中出现预算不足、项目缺位,影响了国债资金的使用效益。

2.监督滞后于财政管理,不能对整个资金使用过程进行全方位监督,支出的规划论证费等各类费用越来越多,挪用和挤占国债资金的现象大量存在。

3.对于国债资金的投向不能提出建设性意见。国债资金投向的可行性与有效性都要由资金使用效益来定论,同样一笔资金,由于投入方向的不同,

对最终需求会产生不同的拉动作用。1999年增发的国债中,已有一些资金不得已用来对1998年的“胡子”工程进行修补,造成资金浪费。

4.按《中央银行法》规定,地方政府不能举债,在当前地方财源普遍匮乏,财政增收较难,银行长期信贷的前提下,如何确保地方财政的还债能力将成为财政监督的一个主要出发点。资金使用得好,国民经济的集约性发展会产生更强的经济源动力,资金用不好,地方政府的还债能力将取决于中央财政的转移支付,双方都将承受很大的压力。从先期政策执行来看,财政风险已经在很多地方不同程度地存在。

5.2700亿元特别国债用于补充国有独资商业银行的资本金,实质是金融资产和国债的置换,可能会使银行和金融机构的大量不良资产转换为国家债务,构成国债的潜在危机。财政对金融的监管将是防范金融风险转化为财政风险的有力保障,但目前财政对银行的监管在内容、形式上都还没有到位,金融风险发生并且转化为财政风险的可能性始终存在。

二、进一步强化财政监督的措施

强化财政监督是任重道远的长期之举,当前要结合积极财政政策的实施而有所大为,以更好地保证积极财政政策目标的实现。

1.强化财政监督意识,建立完善的财政监督体系。中央与地方政府分别

建立相对独立的财政监督机构,中央财政监督机构对地方监督机构具有业务指导权和再监督权。尽快实现财政监督信息化,真正把财政监督寓于财政管理的各个环节,建立管理型财政监督体系。彻底改变过去突击检查的监督方式,将日常监督与重点监督、专项检查相结合,将资金运作的各种状态、形式与环节都与财政监督联系起来,自觉纳入各级财政监督之中,以更好地保障财政资金的使用效益。

2.加强财政支出监督。要按照市场经济发展的要求,财政部门各业务机构进一步调整职能,把工作重心放到财政支出管理上来,建立健全支出管理体制,对预算编制、执行、决算进行监督。

对积极财政政策中预算资金支出的监督,至少要包括以下几项内容:(1)项目立项的合理性。在国债资金使用中,项目前期准备工作不足的现象大量存在,有的项目工程概预算与实际资金需要差别较大,资金缺口无从解决。有些地方反映拿到资金感到措手不及,来了钱不知道是干什么的,来了钱不知道是给谁的。建议在2000年国债项目申报中,以专员办为核心的各地财政监督机构要深入参与到项目立项中来,对项目的论证过程及可行性提出合理化建议。(2)项目的偿还性。由于国债资金项目一般都是用于改善和加强基础设施建设,财政监督部门要落实还贷资金是否有可靠来源,使用国债资金的部门要尽早对资金还贷做出具体规划,测算

加强财政监督立法 防范财政风险

○ 余祖新 夏立 付永菊

各方面的财力和资金来源,制订出具体的还贷计划安排。从长期来看,如果国债资金不能对国民经济运营环境起到较大的改善作用,将是资金更大的隐性浪费。对于各地财政部门 and 用款单位的资金使用保证及资金来源渠道,财政监督部门要认真备案,并以此为监督工作的立脚点。(3)国债资金拨付情况。1998、1999 两年的国债资金拨付基本跟上项目建设,但也有许多地方资金拨付不及时,资金前期拨付慢、后期拨付快,到位率不能完全保证,影响了工程进度和质量。因此,财政部门要和银行国库部门通力合作,定时、及时了解资金的拨付情况。(4)对有些单位不按规定开设资金专户和财务管理薄弱等问题,财政监督部门一定要督促资金使用部门严格执行基本建设财务会计制度,一经发现发现问题,立即向有关部门反映、曝光,决不姑息。(5)用款单位资金使用质量及使用效益监督。一是不能挪用、挤占国债资金。在政策先期执行过程中,有些违法挪用国债资金的案件动辄百万、千万元,在社会上产生了极坏的影响。财政监督部门必须对资金使用的全过程进行跟踪监督,保证资金的专款专用。二是对工程建设进行监督,确保资金使用效益,防止资金浪费。

3.加强金融监管,防范金融风险。财政部门要建立对银行资产质量检查和公告制度,并根据市场经济发展的客观要求,及时修订有关金融财务制度。通过提高利润分配方式,使银行在税后利润中能提取更多的资本金;财政部门要直接检查银行的资产、负债和风险状况;建立按月向财政部门报告经营情况的制度;财政部门对银行的信用等级进行评估,并对公众公布评估结果。针对目前已有所露头的金融风险,为避免其转化为财政风险,对于商业银行支出款项而由财政提供担保的行为要慎之又慎。地方财政一定不能成为提供担保的主体,中央财政提供担保也要对担保限额做出严格规定。

(作者单位:山东财政学院)

财政风险的发生应该说是财政经济形势恶化的综合反映。从当前财政风险的主要表现——赤字风险看,除开一定的客观原因外,主要是人为因素加快了财政风险的形成。如财政收入管理中的费挤税问题,往收入中掺水份问题,虚开增值税发票偷税、漏税,买税、卖税问题;支出管理中的不按规定使用财政资金,严重浪费国家资财等问题,其最根本原因是财政监督乏力,监管不到位等主观因素所致。因此,只有通过立法,强化财政对管理质量监督,才能有效杜绝和防止类似问题的发生。在现阶段,建立健全财政监督法规,并认真遵照执行是有效防范和化解财政风险的重要治本之策。

(一)财政监督立法的必要性

近几年来,我国在财政立法上做了大量的工作,并相继制定或修订了《预算法》、《会计法》、《税收征管法》等财政法律、法规,初步形成了与社会主义市场经济相适应的财政法律体系框架。但从整体上看,财政立法还不够完善,突出表现在财政监督立法严重滞后,迄今尚无一部完整的、具有权威性的对财政监督职能、内容和手段等方面作出专门规定的法律。财政监督的实质在很大程度上是一种监督的再监督,或者说是权力的再监督。如果财政监督地位没有法律保障,财政监督职责缺乏必要的法律手段,必然严重影响财政监督的

权威和成效。

应该说现有的财政法律、法规相当一部分已包含着财政监督检查的内容和手段,财政监督执法已有了一定的条件。但由于没有将财政监督提到足够的立法高度,所以总体来说,现有的财政法律、法规中有关财政监督内容和手段还不够完善。归纳起来,主要体现在两个方面:一是财政监督的法律规范不完整,连贯性不强。现有的财政立法中虽然包含了财政领域的主要方面,但毕竟有一些方面没有涉及。财政监督存在执法空白,影响了财政监督工作的深入开展。各单项立法制定财政监督条款的出发点也是从服务单项工作来考虑,这种将财政监督划整为零的做法既不科学,又加大了财政监督执法的难度,影响了财政监督的连贯性。二是财政监督执法的尺度偏松,手段偏软。现有的财政立法大都相当于一种工作规范,财政监督检查尤其是执法处理在一定意义上说只是一种附加条款。由于立法的侧重点不同,财政监督检查也就不可能摆在重要的位置上。财政监督执法的尺度偏松,手段偏软既不利于维护法律的严肃性,又助长了违法者的侥幸心理,不利于财政监督工作的正常开展。

在现有的体制条件下,在现有的方针、政策的框架内,强化财政监督,将财政监督提到立法的高度不仅是财政监