

加强“国债转贷” 建设项目财政管理

○ 赵凤鸣

公正、平等,不偏不倚。公正要求转移支付分配主体必须立足于全局角度考虑问题,一切以国家和人民的整体利益为重,要不折不扣地执行国家有关方针政策。平等要求转移支付分配主体对资源的安排应坚持中性政策,以全局均衡为己任,避免转移支付资源配置不公造成横向之间的不公平待遇。

(二)“可预见、透明的”分配机制是规范、优化财政转移支付制度的必要引导。“可预见”,要求转移支付资金的分配要有规范性。只有在规范化基础上建立的转移支付才具备预见性的可能。当国家确定了一定时期社会经济发展目标以后,财政转移支付主体就应根据经济发展情况,制订横向均衡发展的转移支付计划。这种计划应与我国的财政收入增量指标紧密相关,是可预见的分配计划。计划中的测算变量应尽量选择客观存在且转移支付对象无法控制的变量。只有这样,才能使得那些“善于领取补助费的本领”得不到施展,从而避免各种人为意志的干扰,挫败无效率的财政行为,有利于长期分配行为的形成和横向均衡宏观目标的实现。财政转移支付主体能否提供充分可靠的信息,以及其决策是否具有充分的透明度,对责任机制和依法行政的形成至关重要。没有充分的信息和缺少透明度,客观上就会为不公平的待遇和腐败滋生提供机会,最终将影响到转移支付资源配置的效率。透明度是经济效率的关键所在,也是政府制止腐败的有效途径。因此,转移支付资金的安排,除涉及国家安全方面和过早披露会导致政府政策的失效等情况外,应该信息公开。这样有利于社会各方面对财政转移支付方案的优劣进行监督和评价,财政转移支付主体可以吸收社会评价的合理成分不断修正转移支付分配计划,减少决策的失误和人为意志的干扰。通过信息公开,转移支付对象能够了解转移支付主体资金分配的政策、实现目标的意图和计算依据,有利于转移支付对象立足全局考虑问题,正确评价自身

历史经验告诉我们“国债转贷”建设项目财政管理是否到位对积极财政政策的贯彻举足轻重。为此,必须加强,不可有丝毫懈怠。

一、“国债转贷”建设项目财政管理中存在的主要问题

1. 财政部门对建设项目立项把关不严,出现了一些项目草率上马的现象。这一方面是时间仓促,但主要还是财政部门在主观上过分依赖计划部门,参与项目立项审批的力度不够或缺乏实事求是的科学态度,造成一些项目违背基本建设程序,边勘探、边设计、边施工,形成“三边”工程,造成工程边建、边改、边拆现象,投资损失浪费严重。如内蒙古大雁粮库等五个中央直属粮库建设项目,施工期间为修改完善浅圆仓施工设计图纸,停工半月之久;有的项目未经科学决策,前期工作不足,整个建设工作陷入欲进不能、欲罢不忍的尴尬境地;有的项目审批工作不透明,缺

乏财政监督,加之个别领导为了局部地区利益亲自“跑项目”,使之成为“首长项目”、“人情工程”,不可避免地出现了新一轮重复建设。

2. 建设资金的财政预算约束软化。一是财政基本建设支出预算管理制度滞后。过去的“四按”拨款原则难以适应“国债转贷”项目资金管理的要求,财政部门对项目配套资金的管理和财政预算内资金的安全、合理拨付,尚未形成一套切实可行的系统的管理办法。二是建设单位未按现行财政基本建设支出预算管理办法或国债专项资金管理规定做好项目资金筹集工作。许多项目在建设资金没有完全落实的情况下就仓促开工建设,或者在建设中没有及时与资金供应部门协调好工作,致使资金到位差或建设资金无来源,可能出现“胡子”工程。三是项目超规模、超概算问题普遍。基本建设中多年来一直存在着“三超”现象,“国债转贷”建设项

在社会经济发展中应处的地位,弱化过分强调自身特殊发展利益而不惜打破总体均衡的现象,从而促进相互信任和协调,使财政转移支付分配决策不断趋向优化,逐步实现效率与公正。

“可预见、透明的”分配机制的形成

必须有法律做保证。在条件成熟以后应将转移支付制度的财政分配关系用法律的形式确定下来,以保证规范化财政转移支付依法进行。(未完待续)

(作者单位:财政部公共支出司)

目超规模、超概算问题尤为严重。1998年,全国财政部门审查工程概预算,平均工程造价核减率为10.64%,内蒙古自治区财政部门对工程概预算审查核减率为14.92%。

3.部分地区或部门安排使用“国债转贷”资金过于分散,造成基本建设战线过长、建设资金相对短缺,影响建设项目按计划保质保量完成。

4.对建设单位的财政管理薄弱。如有的建设单位虽实行了招投标和工程监理制度,规范了工程技术、工程质量和设备采购等管理,但在会计核算上,由于未在施工单位派驻自己的财会机构或核算人员,而多数监理人员不熟悉财务会计工作,工程结算依然沿用传统的“报账制”,建设单位日常财务监督和会计管理实际上形成“以包代管”的局面,财务与会计职能作用由招投标管理所取代,建设成本失控;部分建设单位财会人员没有掌握基本建设工作的特点,不能灵活应用基建财务管理方法和会计核算手段,账务处理中出现较多的技术错误,影响基建财务会计核算质量。这与财政部门对建设单位的财政管理与监督薄弱密切相关。

二、加强“国债转贷”建设项目财政管理的几点建议

1.改变观念,提高认识,积极参与建设项目管理。要深刻认识现阶段财政参与基本建设项目特别是“国债转贷”项目管理的重要意义和积极作用,落实财政管理基本建设的职责,做到既不越位又不缺位,切实履行财政职能。

在建设项目立项阶段,财政要参与基本建设投资政策研究、参与年度基本建设投资计划的安排和中长期投资计划的研究、参与投资体制改革,通过参与确定国家在一定时期财政资金投资的规模、结构、投向等,引导调节其他资源的合理配置,支持政府实现其政策目标。要严格执行建设程序,禁止擅自简化程序、超越权限、化整为零进行项目审批。对建设前期工作,用经济手段促使达到规定的深度,严格把好建设项目

前期工作质量关。

在建设项目施工阶段,财政要参与招标投标和工程管理工作。运用经济理论或科学方法预测建设项目投资效果,协助招标单位合理划分标段、合理确定工期、合理标价定标。管理好定额编制和取费标准测定工作,为工程管理人员提供准确的定量分析和定性分析资料,帮助管理人员更好的履行管理职责。

在工程结算和项目竣工验收阶段,财政部门必须充分发挥对投资项目的概预算审查职能。首先,要正确认识“三算”审查工作是基本建设日常财务会计监督的有效手段,是财务会计核算工作的深化;其次,积极采取措施,切实提高“三算”审查工作质量;第三,在新形势下,不断探索财政财务管理与工程概预算审查有效结合的工作方法或途径。

2.搞好基本建设项目财政管理制度建设。当前,在尚无基本建设财政管理等经济立法情况下,要着重贯彻落实财政部制发的《财政基本建设支出预算管理办法》等“三项制度”,并注意抓好以下几方面工作:

(1)随着社会主义市场经济发展和新型财政性投融资管理体制的建立,建设单位财务会计处理要进一步规范化、科学化,以“两则”、“两制”为纲,逐步将建设单位财务会计制度与生产经营和行政事业单位财务会计制度并轨。

(2)根据《预算法》及《预算法实施条例》,完善财政基本建设支出预算管理制度,增强财政基本建设支出预算的刚性。

(3)在建设项目法人责任制、招投标制、工程管理制度、工程质量管理等制度中,融入财政管理与监督的内容,增加财政部门的发言权。

(4)对于“国债转贷”建设项目,要加大财政管理力度,不仅大力推行项目资本金制度,还要按其特殊性认真考核投资项目效益情况,做好跟踪问效工作。

(5)做到有法必依、执法必严、违法必究。在财政基本建设制度建设中,加强财政执法监督检查是关键。在对基本建设项目的日常财务会计管理与监督中,要把“三项制度”与相关的财政法规、制度有机结合,要把严格执法与实事求是工作方法相统一,要坚持法律、法规、制度面前人人平等的原则,真正做到执法的客观公正,把制度落到实处。此外,还要定期或不定期组织检查,及时制止和纠正项目财政财务管理中存在的各种问题。

3.拓展投融资渠道。目前,“国债转贷”建设项目资金来源主要是中央和地方财政预算内基本建设专项资金、商业银行和政策性银行贷款、少量资本市场融资。

要解决“国债转贷”建设项目资金需求量大而供给不足的矛盾,必须按市场经济要求,改革现行投融资体制,逐步建立投资主体多元化、筹集资金多渠道的新体制。投资主体要打破过去单一国家投资的格局,积极引导民间投资,形成国家、企业(法人)、个人、外国投资者等共同投资的新格局,政府主要承担非经营性(或公益性)项目的投资建设,经营性项目的投资建设以企业、民间为主,政府适当给予补贴。选择不同的融资方式,要立足于国情,创造性地开展融资工作,如尝试将部分闲置国有资产“转制”或“变现”,以实物形态的资产或货币形态的资金投入“国债转贷”建设项目,达到融资目的;积极引进并运用国外成功的融资方式,如BOT(建设—经营—移交)、TOT(移交—经营—移交)、以及PPP(私人建设—政府租赁—私人经营)等。

4.建立和完善政府采购制度。实行政府采购制度,有利于提高政府采购效率,合理利用国家财政资源,相对扩大内需,达到适度扩张的财政政策效果;有利于建立公平、公开、公正的公共市场体系,规范建设市场,改变目前建设市场混乱局面;有利于减少建设项目管理人员在工程建设招投标、材料采购

加强收费票据管理的几点建议

○ 杨国生

近几年,财政部门或地方政府相继出台了有关收费票据管理方面的规章和制度,强化了对收费行为的约束和管理,但实际工作中,收费票据管理混乱的状况依然存在。主要表现是票据印制部门多、供应部门多,票据管理和资金管理部门脱节,合法票据的混用、错用,非法票据泛滥以及无票收费行为滋生,导致收费行为失控,财政收入流失。因此要根治乱收费行为,首先要加强收费票据的管理。

1. 抓印制环节。行政事业性收费票据只能出自一家之手,即财政部门监制。管钱的必须管票,以票管钱。如果票款脱节,管票的不管钱,管钱的不管票,管理工作难以规范。据笔者调查,目前除财政部门印制的票据外,还有主管部门和单位印制的收费票据以及乡村使用的“农村经济合作组织统一收款收据”。乡、村用此种票据向农民收费,而印制发放票据的部门又不管收费项目标准,不管资金、财政物价部门难以监督。江西省新余市今年已发文明确,行政事业性收费和内部往来,包括农村中小学、医院、村委等,一律使用省财政厅监制的票据,其他票据一律停止使用,一经发现,严肃查处。

2. 抓供应环节。票据的供应核销环节很重要,只供不销或只销不供,均会带来“三乱”问题,两者必须相互衔接。对此,我们在实际工作中摸索了一套行之有效的办法,即“十个不卖”:没有收费项目的不卖,不实行“票款分离”的不卖,不以旧换新(核销)的不卖,不报月报表的不卖,使用其他票据收费的不卖,乱使用行政事业性收费票据的不卖,有坐收坐支现象的不卖,超过一个月用量的不卖,不按规定开设银行帐号的不卖,不交清政府调节基金的不卖。另外,新余市财政局于今年开始,对收费票据每年度清算核销一次,核实当年收入和专户缴交情况,未进专户额按5%比例罚款,从根本上解决了票据年度滚存结余使用,年度收入核算不清难以处理的现象。

3. 抓稽查环节。一是抓收费主管部门,提高执法队伍素质,帮助和要求其建立健全制度,规范管理,层层负责,落实到人;二是抓财政物价部门的行政事业性收费年审,把收费票据作为年审的重要内容;三是抓财务检查,改变检查方法,采取逆查办法,先从缴款义务人那里调查起,查收费单位使用的是什么票据,尤其是对个体工商业者,执收

执罚单位无票和使用非法票据收费的多;四是有条件的可以搞1—2次票据专项检查。

4. 抓处罚环节。目前收费票据管理中违法不依,执法不严,违法不究的现象还比较严重,检查容易处理难,或者说是只检查不处理。这不仅严重挫伤了检查人员的积极性,而且助长了违规违纪歪风。因此,今后对收费票据管理中的违法违规行为必须严肃纪律,严查严处,以达到最佳的经济和社会效果。今年3月份,新余市财政局对市直单位的收费票据进行了专门检查。对使用和报销非法票据均进行了处罚,共处罚了72个单位,处罚金额4万余元。现在全社会使用合法票据的意识空前增强,非财政票据不接受,非财政票据不报销,正在变成缴费人和财务人员的自觉行为。

5. 抓宣传环节。要充分利用各种新闻媒体、各种会议以及文件等,广泛宣传使用合法票据的意义。同时要动员和依靠全社会共同参与和监督,鼓励举报,给予曝光,形成大气候。如新余市查处的几家乱收费和小钱柜案例,大都是通过举报得到的线索。

(作者单位:江西新余市财政局)

等方面的自由裁量权,有效防止腐败,节约投资。

5. 建立财政与建设单位联系制度。项目建设单位要按基本建设财政财务管理的有关规定,及时报送财务会计报

表,定期向主管部门和同级财政部门反馈项目建设情况。各级财政部门要将有关“国债转贷”项目财政财务管理的各项制度、规定及时下发各建设单位和有关部门以指导工作。如呼和浩特市

财政局向“国债转贷”建设项目派驻财政稽查员就是财政与建设单位联系制度的有益尝试。

(作者单位:内蒙古自治区财政厅)