

强化财政基本建设管理 确保积极财政政策实施效果

○ 楼继伟

一、1998年实施的积极财政政策已取得明显成效

1998年,面对不断加深的亚洲金融危机和国内特大洪涝灾害的严峻挑战,党中央、国务院果断地采取了以加大基础设施投入、扩大国内需求为主要内容的积极财政政策,增发1000亿元国债,重点用于增加基础设施建设投资,取得明显成效。从今年的形势看,投资仍然保持旺盛的增长势头,成为支持国民经济增长的主导因素。据统计,1-3月,全社会固定资产投资完成2022.83亿元,比去年同期增长22.75%,其中:基本建设投资完成1178.79亿元,比去年同期增长28.1%。基础设施投资需求覆盖的主要相关产业(钢材、水泥、平板玻璃等)产品需求也保持在较高增幅。从投资的产业结构和地区结构看,受加大财政投资政策覆盖的第一、三产业投资大幅增加,西部地区投资继续保持较高增长幅度。这充分说明积极财政政策的实施已经并将对我国保持经济增长、调整产业结构和平衡区域经济发展发挥积极的作用。

在贯彻实施积极财政政策过程中,各级财政部门在各级政府的领导下,与计划等有关部门主动协调配合,努力克服困难,在国债专项投资资金管理方面做了大量的工作,取得了明显的成效。

一是积极参与国债专项投资项目的论证审定,及时编制下达财政支出预算和国债转贷资金计划,并按工程进度

及时拨付财政资金。据统计,截至今年4月30日,财政部共收到国家计委下达的国债专项投资计划1206.94亿元,共下达国债专项支出预算及转贷计划1167.42亿元,占计划下达数的92.73%。共拨付国债专项投资资金977.82亿元,占下达预算及转贷计划数的83.74%。其中,灾后重建、公检法、高校筒子楼、抗震加固、高科技等重点急需项目,财政资金均按照国家计委下达的计划数全额拨付。资金拨付到地方以后,各级财政部门也都采取了有效措施,确保中央拨付资金和地方配套资金按照工程进度及时足额拨付到建设项目。

二是制定并发布了一系列资金管理制度,加强对资金使用的监督管理,及时发现、反映并查处了国债专项资金使用中的违纪违规问题。据统计,去年以来,仅财政部通过组织专项检查,至少就发现102个项目存在比较明显的挪用资金、配套资金不落实、投资超概算、财务管理弱化等问题,并根据情况采取通报批评、停拨或收回资金、限期整改等多种方式进行处理。

三是加强了对投资项目的工程概预算审核。据统计,1998年,财政部门通过对23320个财政性投资项目的审核,共核减不合理支出金额88亿元,核减率为11%。通过对中央直属储备粮库建设项目工程概预算的全面审核,及时发现了因前期工作准备不足、设计不合理等原因造成的投资超概问题,使388个建设项目中涉及233个项目共计

新时期的特点,通过加快改革,逐步加以解决:一是推行政府采购制度和零基预算制度,节省财政开支。二是适应社会主义市场经济发展的需要,建立公共财政的体制框架,调整支出范围和结构,解决目前财政职能存在的“越位”和“缺位”问题。

(五)大力整顿财经秩序,加快推进以法理财。先念同志等老一辈无产阶级革命家早在我国计划经济时期就十分重视用财政体制和财政监督来保障正常的财经秩序。目前我们正在建立和发展社会主义市场经济,随着市场主体多

元化和利益主体多元化格局的形成,客观上更需要加强财政法制建设和财政监督。目前财经领域违法乱纪现象还十分普遍和严重,而且违法乱纪的手段也日趋隐蔽,是腐败现象蔓延的“温床”和依附的土壤。因此,我们一定要按照党中央、国务院的要求,大力整顿财经秩序,加大财经法制建设和监督管理力度,建立和完善财政监督机制,充分发挥财政监督的职能作用,从而推动财经秩序的根本好转,实现依法理财,从严治财,维护社会主义市场经济的健康发展。

6.5亿元超概问题得到及时解决。

但是,我们必须清醒地认识到,国债专项投资中仍然存在一些严重的问题:一些国债专项资金被挪用、挤占;一些建设项目前期准备不足,工程概算变更随意性很大,超支严重;一些项目的地方配套资金到位慢,有的甚至资金来源不落实;一些建设单位甚至政府主管部门不认真执行基本建设财务制度,财务管理混乱;一些地方对国债转贷资金的还贷意识淡薄,资金使用存在“撒胡椒面”现象,管理松散。这些问题的产生固然有多方面的原因,但财政监管职能不到位仍然是其中的一个重要方面。

二、确保实施积极财政政策是今明两年财政基本建设管理的中心任务

根据国内外的经济发展形势,党中央、国务院已经决定在今年继续实行积极的财政政策。按照国家的计划安排,1250亿元国债专项资金涉及的3111个投资项目应在2000年底之前基本建成完工。因此,今年是国债专项投资项目建设的关键性一年,也是加强国债专项资金管理的关键性一年。今明两年财政基本建设管理的中心任务,就是要围绕国家积极财政政策的有效实施,切实加强对国债专项资金使用的管理。

(一)树立财政投资风险意识,充分认识财政部门肩负的历史重任。这次用于基础设施建设的国债专项资金都是从老百姓那里借来的,到时必须还本付息。用好了,投资建设的基础设施能发挥好的效益,不仅能促进经济发展,增强综合国力,而且人民的生活质量也会不断提高。用不好,不仅积极财政政策的实施不能达到预期效果,而且会使各级政府背上沉重的债务包袱,其后果将不堪设想。因此,我们一定要树立投资风险意识,本着对党中央、国务院负责,对全国人民和子孙后代负责的态度,切实加强对国债专项资金的管理,努力提高基础设施投资效益。

(二)贯彻执行“量力而行、统筹安排、精打细算、严格纪律、确保还贷”的基本工作方针。“量力而行”就是要根据本地区财力状况来决定基础设施建设的投资规模,自觉建立投资的财力约束机制。“统筹安排”就是要做好项目规划的科学论证和国债专项资金、银行贷款资金、地方自筹配套资金的相互衔接,防止和杜绝“三边工程”、“胡子工程”,从整体规划上力争资金的优化配置。“精打细算”就是要认真做好财政性投资项目的概预决算审查工作,严格资金管理,使有限的财政性投资发挥更大的投资效益。“严格纪律”就是要坚决扭转基本建设财政财务管理弱化的状况,杜绝国债资金使用中的各种违法乱纪行为。对查出有违法违纪行为的,要依法严肃处理。对前期准备不充分、设计质量低劣、概算留有缺口、配套资金来源无法落实的项目,财政要采取不予成立预算、不予拨付财政资金、调减建设项目等硬措

施,杜绝财政资金和社会资源的损失浪费。“确保还贷”就是要求各省市对所借国债转贷资金和银行贷款一定要明确责任、建立有效的还贷机制,确保按时还贷。

(三)加快财政基本建设管理职能与管理方式的转变。在今后的工作中,要继续强化财政对投资领域的管理,采取切实有效的措施,实现管理观念和管理方式的转变。一是高举效益大旗,逐步理清在投资领域内财政管理与计划管理的相互关系,使财政基本建设管理工作找准位子,明确方向,做到既不“越位”、也不“缺位”,真正在本职工作中做到“强位”;二是认真做好本职工作,搞好内、外协调,并注意发挥建设银行、投资评审机构的助手作用,形成了加强财政监管的合力;三是不仅注重如何保证财政资金按照工程进度及时足额拨付到位,更要加强对资金使用的全过程监管,并相应加强组织建设和队伍建设,为管理工作的有效开展提供组织保证和人员素质保证。关于财政基本建设管理和国债资金的管理,财政部已经颁发了一系列规章制度,最近下发的《关于加强基础设施建设资金管理与监督的通知》,是针对实施积极财政政策过程中暴露出来的问题,在以往规章制度的基础上制定的,针对性很强,权威性也很强,实施起来力度会更大,效果会更好。因此,在下一步国债资金和其它财政性基本建设资金管理,要重点贯彻落实好这个文件的各项要求。

三、认真抓好财政基本建设管理三项制度的落实

按照建立社会主义市场经济体制的要求,财政管理体制改革的方是建立公共财政体系。财政基本建设管理作为整个财政工作的重要组成部分,同样也有一个建立与公共财政相适应的新型工作体系问题。财政基本建设管理属于财政支出管理的范畴,是下一步财政改革的重要内容,因此,探索建立与公共财政相适应的新型财政基本建设管理工作体系的重点,应该主要放在财政基本建设管理制度创新上。鉴于目前财政基本建设管理的三项基本制度已经建立,当前我们深化财政基本建设管理体制改革的的主要任务或主要途径就是贯彻落实和继续健全完善三项基本制度。

(一)深入贯彻《财政基本建设支出预算管理办法》,强化预算管理。今年出台的《财政基本建设支出预算管理办法》,依据《预算法》的要求,针对长期以来基本建设支出预算管理弱化的问题,对预算的成立、执行、管理和考核各环节,作出了明确规定。这个办法的出台,对于强化财政在投资领域的调控作用和发言权,规范财政基本建设支出预算管理,促进深化投资体制改革等,都有十分重要的意义。强化财政基本建设支出预算管理,至少要达到两个目标:一是要建立完整反映所有财政性投资项目的一本清楚的账,账中不仅要反映预算内财政基本建设资金使用情况,而且要反映各种基金和专项资金的使用情况,使财政部门对财

政性投资活动的调控和财政投资效益状况真正做到心中有数;二是要改变以往财政预算管理中普遍存在的“重预算(编制)、轻(预算)执行”,“重拨款、轻监督”的状况。各级财政部门要依据《预算法》和这个办法的规定,克服困难,坚定不移地贯彻执行,力争尽快把基本建设支出预算管理规范起来,水平提高上去。

(二)通过落实《投资项目工程概预决算审查制度》,实现对财政性投资资金使用的全过程监管。过去财政部门对投资领域缺乏行之有效的管理手段,虽然下达了预算,也在预算执行中和事后做了监督,但中间缺一个评审过程,不知道项目建设应该花多少钱,不能有效制止投资领域中相当普遍的“高估冒算”、“花国家钱不心痛”的现象。现在实行《投资项目概预决算审查制度》,就是要在财政性投资管理过程中补上这个环节。首先,通过对投资项目的工程概预算审查,参与工程招标准底编制,可以提高基本建设支出预算编制的科学性,加强对财政性投资资金使用的事前控制。其次,通过参与工程采购和对项目年度财务决算审查,可以严格控制投资资金使用,及时掌握各方面配套资金的到位情况,为财政资金拨付管理提供决策参考。最后,通过对项目竣工财务决算、材料设备降低处理和工程报废的审查,可以核减各种不合理开支,真正做到把有限的财政资金用在刀刃上,发挥出最大的投资效益。因此,各级财政部门要充分认识到做好这项工作的重要意义,给予积极支持。同时,要正确处理好财政基本建设管理中行政管理职能与投资评审职能的关系,财政基本建设行政管理要注意充分发挥投资评审机构的作用,既要加强指导,又要积极支持。财政投资评审机构要扎实工作、积极开拓,努力为财政基本建设行政管理当好参谋和助手。二者密切配合,形成一个有机整体。

(三)认真推行《财政性基本建设资金效益分析报告制度》,真正把财政基本建设管理的重心转到提高效益上来。目前,用于基本建设投资的各类财政性资金量很大,但是在投资领域还长期存在热衷于分钱上项目,不重视投资效益,甚至无人负责的弊端。每年几百亿、上千亿的财政性资金投资搞项目,效益如何,对经济的影响如何,没有分析,没有报告。建立财政性基本建设资金效益分析报告制度,就是

要通过定期分析,及时反映投资效益情况,对不重视效益、造成资金损失浪费的投资行为实行曝光,促使形成一种使大家都自觉重视财政性投资资金使用效益的管理机制。由于这是一项新工作,加上效益分析报告本身要求比较高,需要分析的内容比较多,有关数据收集的难度也比较大,做这项工作比较困难。但是,这项工作必须坚持做下去,并且要逐步完善起来,否则,基本建设资金的使用效益就很难得到提高,提高资金效益的措施就很难落到实处。

(四)重点加强基础设施部门的财政基本建设资金管理。随着公共财政基本框架的逐步建立,财政基本建设投资的重点,将逐步转向一些重点基础设施部门,包括水利、农业、林业、交通、能源、铁路、国防、政权建设和城市基础设施等。同时,由于我国大规模基础设施投资还将持续相当一段时期,随着“两个比例”的提高、税费规范改革和投资性支出的归口管理,财政支出中用于基础设施投资的支出将保持较高的比例。为此,在财政基本建设管理制度创新的过程中,要大力加强重点基础设施部门管理制度的建设。

(五)规范基本建设资金拨款管理。拨款是财政管理的重要环节和重要内容。从财政支出来看,基本建设支出的拨款与一般经常性经费的拨款管理有很大的区别。比较突出的表现是,除了必须以支出预算为依据外,拨款进度要与项目工程建设进度相适应,拨款比例必须与项目建设配套资金来源落实和到位比例相适应,资金的使用效益与项目的建设相联系,必须形成资产才有效益,特别是在目前项目建设资金来源多渠道、融资方式多样化的条件下,任何一个融资方出了问题,都会造成财政资金的损失浪费。因此,对财政基本建设拨款往往都有专门的规定,不能等同于一般经费拨款管理。过去一段时期,由于种种原因,财政用于基本建设性质的支出预算管理比较分散,还有一部分在预算外,其中许多建设性资金的拨款已混同于一般经费拨款管理,对资金使用效益及其考核十分不利。而原来仅适用于预算内基本建设拨款的管理办法,已不能适应形势发展的要求,因此,应抓紧研究制订新的管理办法,进一步规范财政基本建设资金的管理,提高资金使用效益。

(作者为财政部副部长)

(上接第12页)
而且,可能也是更费气力的,就是要“规范费”——从把政府收费纳入财政部门的管理范围入手,实现政府收费管理的规范化。否则,如果只是就“费改税”论“费改税”,其结果,很可能象割韭菜那样,割下一茬——将一部分收费纳入税收轨道——后,由于其根——不规范的

政府收支机制——还在,新的一茬韭菜——乱收费项目——还会不断地生长出来。

可以确信,随着时间的推移和改革的深化,由政府收支管理格局不规范所带来的种种弊端,我们将看得越来越清楚;实现政府收支机制规范化对于社会主义市场经济体制的重要意义,我们也

将有越来越深刻的体会。所以,尽管打破现行不规范的政府收支管理格局牵涉颇多的既得利益,因而会遇到相当大的困难。但是,不管怎样,既然我们已经选择了社会主义市场经济体制,朝着而不是偏离政府收支机制规范化的目标迈进,终归是我们的历史选择。

(作者单位:中国人民大学)