

改革财政统计信息制度的初步设想

○ 彭龙运

财政统计信息是加强财政管理的基础性工作,是财政政策制定、财政经济形势分析和宏观调控的重要依据。但由于种种原因,我国财政统计信息制度改革明显滞后于财政管理体制改革的总进程,已难以满足社会主义市场经济条件下财政管理新形势的需要。因此,改革和完善财政统计信息制度将是下一步财政体制改革的重要任务之一。

一、当前财政统计信息工作中存在的主要问题

1. 统计范围狭窄。根据国际通行的政府财政统计方法,财政统计应该包括预算内收支、预算外收支、社会保障基金三大部分。我国目前的财政统计主要是预算内收支统计,对预算外资金和社会保障基金只有总额统计,没有分类统计;只有年度统计,没有季度和月度统计。对一些行政事业单位和社会团体掌握的准财政性收支,没有进行统计。因此,一些反映总量规模的财政统计指标,如政府财政收入、政府财政支出、政府财政赤字等,无法进行精确计算。此外,由于缺少国有及国有控股企业、事业单位、政策性银行及国有金融机构等方面的统计信息,割断了财政统计与国民经济统计、货币银行统计、外汇收支统计的联系,降低了财政统计信息的实用性。

2. 财政分析框架不清晰。我国目前实行的财政分析框架,即“财政收入-财政支出=财政赤字”,主要是针对预算收入设计的。其主要缺陷是无法区分正常财政收入、赠款收入、贷款归还收入、转移支付收入和债务收入;无法将财政支出区分为正常财政支出、政策性贷款支出、债务还本付息支出和转移支付支出。使得财政收入、财政支出和赤字等基本概念的含义不明确,使用时常常同名不同义,极易出现统计口径混淆。

3. 统计资源短缺。统计的基础是会计核算,但是,现行财政统计信息不是直接来源于预算执行单位的会计核算资料,而是以汇总后的财政决算和财务报表为基础进行统计。由于财政决算和财务报表的设计未能充分考虑到统计分析的要求,财政统计无法进行系统分类或分类不彻底。再加之未建立起约束力较强的财政统计资料报送和交换制度,在部门利益的影响下,难以实现信息共享,导致统计资源匮乏和统计指标滞后。

4. 统计分类方法不科学。现行财政统计仍然以计划经济条件下的分类方法为主,一方面由于经济环境已经发生变化,原来的分类资料或是断档或是口径发生变化,另一方面由于分类方法本身不合理,难以适应社会主义市场经

济要求。例如,将企业亏损补贴作为负收入计算;将贷款归还收入计入正常财政收入;财政支出有时按用途分类,有时按建设项目分类,有时又按部门分类,而且每种分类都不够完全,各种分类之间不联系,无法进行多层次交叉分类;对教育投入、科技投入、文化投入和工资性支出等重要支出指标,没有单独的专门统计等。

5. 数据可比性低。现行财政统计资料的口径十分复杂,一个指标多种含义,再加上改革过程中统计指标的更迭和调整,非专业人士很难把握财政统计的口径调整技术。即使能够掌握,也难以进行统计比较分析。一方面,由于不同时期的财政统计指标含义不同,历史数据不连贯不配套,很多统计指标已无法调整,因而纵向可比性较差。另一方面,由于我国财政统计方法与国际通行的统计方法不接轨,指标设计和指标含义相差较大,在进行横向比较时,经常是同名不同义,给学习和借鉴国际先进经验造成不便。

6. 统计协调性差。统计分析能力的强弱,主要取决于统计指标体系是否协调配套。近年来,我国实物部门统计制度改革主要是借鉴联合国的国民帐户体系(SNA),以国民生产总值(GNP)或国内生产总值(GDP)取代了国民收入,以增加值指标代替了总产值指标,

基本上实现了与国际通行做法接轨。金融和外汇统计制度改革也在标准化方面迈出了重大步伐,先后引进了国际货币基金组织的“货币银行统计”和“国际收支”方法。但是,作为四大重要部门统计之一的财政统计,目前仍以计划经济时期的统计方法为主,改革的力度相对较弱,使得财政统计指标与其他国民经济统计指标不协调不配套。此外,由于分类方法不科学,财政统计指标之间也不能有机协调。

7.统计时滞过长。根据现行财政统计制度,预算执行情况(没有明细表)滞后3个月左右,年度决算(没有明细项)滞后约7个月,年度决算明细表滞后约10个月,预算执行情况快报滞后约13天。预算外资金、养老和失业保险基金没有季度和月度统计,年度决算前者约滞后12个月,后者约滞后4个月左右。由于时滞过长,财政统计的预警能力和政策分析能力大打折扣。

8.数据公布不规范。财政统计信息也是一种公共产品,财政部门有义务向社会公众提供必要的信息,说明财政收入来源和使用去向。同时,财政部门又必须保守国家的经济秘密。为了处理这一矛盾,世界上大多数国家都制定了明确的财政数据公布标准和相关的保密制度。我国目前还没有制定明确的财政统计数据公布标准,有关的财政保密规定对财政统计信息作为公共产品和国家秘密的划分界限不够明确。在对外提供数据时,主要采取一事一议、逐级报批的管理办法。一方面由于缺乏明确的审批标准和程序,增加了领导审批的难度。另一方面人为因素较多,主观随意性较大,数据公布的连贯性较差。

二、加强财政统计信息工作的几点建议

(一)借鉴国际通行做法,改革现行财政统计方法。国际货币基金组织70年代创立的政府财政统计方法,具有分类合理、数据协调性好、可比性高、分析

能力强等特点,是目前国际上通行的标准财政统计方法。我国财政统计制度改革应在充分考虑国情民情的基础上,借鉴政府财政统计方法。

1.扩大财政统计范围,将预算内、预算外、社会保障基金等所有政府性收支活动全部纳入财政统计范围,建立综合财政统计制度。

2.改革财政统计分类方法。财政统计分类方法改革必须适应社会主义市场经济条件下财政管理的需要,满足不同层次和不同分析目的的需要。一方面要有利于说明财政收入来源、性质和纳税人的负担情况,另一方面要能够反映财政资金的使用方向、方式和效率情况。还应充分反映融资和债务的构成。主要做法是:(1)规范财政收入分类方法,将财政收入分为税收收入、非税收入、赠款收入和贷款归还收入。在此基础上进一步按税种、费类和基金对税收收入和非税收入进行分类,按赠款人对赠款进行分类,按贷款归还者对贷款归还收入进行分类。(2)改革财政支出分类方法,先按支出方式将支出分为一般支出和贷款支出两大类,然后采用三种分类方法对财政支出进行细分类。一是按政府职能分类,将财政支出分为一般公共服务、国防、社会治安、教育、卫生、社会保障、社区开发、文化娱乐、能源、农业、制造业、交通运输、其他支出等13大类。二是按经济性质分类,将财政支出分为经常性支出和资本性支出,其中经常性支出包括商品和劳务支出、利息支出、补贴和其他转移性支出;资本性支出包括固定资产购置、储备物资购置、土地和无形资产购置、资本性转移支出;三是按政府部门分类,根据国务院机构设置进行分类。此外,还要对上述三种分类进行交叉分类,以便满足更深层次的分析研究需要。(3)完善政府融资和债务余额分类方法。政府融资是指当年借入的净债务收入,一般分为国内融资和国外融资两大部分。按债务持有人分类,国内融资可分为政府部门的融资、金融机构的

融资和其他国内融资。国外融资可分为国际开发机构的融资、外国政府的融资和其他国外融资。按债务种类分类,国内融资和国外融资都可以分为长期融资和短期融资,在此基础上再细分为发行数和偿还数。债务余额分类与融资的分类方法基本相同。

3.规范财政分析框架。在上述分类方法基础上,对财政收入、支出、赤字、融资和债务等概念的含义进行重新界定,将现行的“财政收入-财政支出=财政赤字”的基本财政分析框架扩展为多层次结构性分析框架。

(1)财政赤字=财政收入-财政支出-净贷款

(2)财政收入=一般财政收入+赠款收入+转移支付收入

(3)财政支出=一般财政支出(含利息支出)+转移支付支出-当年支出项目结余

(4)净贷款=政策性贷款支出-政策性贷款归还收入

(5)财政融资=当年发债收入-当年还本支出-历年滚存结余的增加额=(-财政赤字)

(6)债务余额=上年债务余额+本年度财政融资

此外,还可以进一步建立预算、预算外、社会保障等分类分析框架,以及不同口径的财政分析总框架,从而为深层次财政分析提供高质量规范化信息服务,提高财政统计资料与其他统计资料的协调性和可比性。

(二)建立综合财政统计信息制度,拓宽信息资源。在西方发达国家,财政统计信息工作在财政管理中占有十分重要的地位,一般都有专门的机构负责,如财政政策办公室。由于拥有高度电子化的会计核算系统,财政统计资料一般直接从各预算执行单位的会计记录中提取,具有资料详实、准确性高、时滞短等优点。我国尚未全面实行会计电算化,无法直接以各单位的会计记录作为统计基础。在现有经济条件下,如果要取得准确、真实、充足的财政统计

信息,就必须改革以财政决算和单位财务报表为基础的财政统计制度,逐步建立起规范的综合财政统计信息制度。

第一,要根据财政经济形势分析、财政政策制定和财政监督管理的需要,设计出符合统计分类和汇总要求的财政统计报表,将政府性收支活动全部纳入报表范围。

第二,要制定严格的报表填报制度,明确财政统计义务和责任。所有与政府性收支活动有关的单位,不管是与预算有关,还是与预算外资金和社会保障基金等其他政府性收支活动有关,都必须严格按照统计报表的内容和要求向财政部门报送统计报表,严厉打击虚报、瞒报、谎报行为,提高信息质量。

第三,各级财政部门必须成立专门的财政统计机构并配备专业人员,负责催交财政统计报表,收集整理和提供财政统计信息,以及检查核对统计报表的准确性和真实性。必要时还应进行典型调查。

第四,建立综合财政统计信息制度是一项涉及面广、操作难度大的工作,需要各级行政事业单位、国有及国有控股企业、国有金融机构的支持和配合。同时,还应协调统计报表与现行财务报表和财政决算之间的关系。为了积极稳妥地推进这项事关重大的改革,建议先在部分地区进行试点,总结经验,完善统计报表设计及相关制度建设,然后再向全国推广。

(三)加快财政信息网络建设,提高信息处理能力财政信息电子网络系统具有处理信息量大和速度快等特点,是现代财政管理体制的重要内容之一。据了解,发达国家一般实行全国联网,财政统计资料直接取自预算执行单位的会计核算资料。大多数经济状况较好的发展中国家主要采用在各级财政部门建立财政统计信息电子网络的方法,实行政府间财政统计信息电子网络化。我国是拥有五级建制的大国,如果不建立财政信息网络,就无法快速处理如此大量的财政统计信息。作为第一

我国教育经费 占 GNP 比重 问题的研究

○ 张 新

目前,世界上对教育投入水平进行评价的指标主要有两个:一是公共教育经费支出占 GNP 的比例;二是政府财政拨款占财政支出的比例。本文主要是通过前者发展趋势的研究,客观分析我国教育经费支出占 GNP 比例的现状及其建议。

一、公共教育经费支出占 GNP 比例的发展趋势

公共教育经费支出占 GNP 的比例,是反映和评价世界各国政府对教育投入水平的通用指标。按照联合国教科文组织统计教育经费的有关规定,公共教育经费是指各级政府财政用于教育事业的支出,企业和私人对教育的投资、学生个人缴纳的学费及学校的校办产业收入均不属于公共教育经费支出内容。一般来说,在一定时期内,公共

教育经费支出占 GNP 的比例主要呈现出以下发展趋势。

(1) 随经济的增长和人均 GNP 的增长而呈上升趋势。即经济发展水平越高,人均 GNP 越多,该比例就越高。这是因为:人均 GNP 水平越高,意味着政府对教育投入的能力就越大,相应地公共教育经费占 GNP 的比例就会提高。

(2) 与财政收入占 GNP 的比例呈正相关关系。在其他条件不变时,财政收入占 GNP 的比例越高,公共教育经费支出在 GNP 中的比例也就相对越高;反之,就越低。这是因为:财政收入占 GNP 的比例越高,说明财政集中资金的程度就越高,也就是说可供财政分配的资金总量就越大,这样就为增加教育投入奠定了物质基础。

(3) 教育经费的增长率高于 GNP

步,可以充分有效地利用现有的硬件设备,如部内的国际互联网络服务器和各级财政部门的计算机设备等,实现信息传输和处理电子化,缩短现有统计信息的时滞。其次,应尽快组织力量建立财政统计数据库和开发信息

处理软件,为实行财政部门计算机联网作准备。待条件成熟后,逐步建立起涵盖各级财政部门 and 财政统计报告单位的全国计算机网络系统。

(作者单位:财政部综合司)