

'98 基本建设 财政财务管理 新探索

○ 缪礼煊

党的十五大在我国改革开放和社会主义经济建设的一系列理论和实践问题上具有重大突破,这对我国基本建设投资及财政财务管理将产生深远的影响。在新的形势下,加强基本建设财政财务管理,首先要根据党的十五大精神,解放思想,更新观念,认真研究目前基本建设及财政财务管理中出现的新情况、新问题。比如:如何根据建立社会主义市场经济体制的要求,与建立现代企业制度相适应,建立现代投资制度;如何在公有制实现形式多样化和多种经济成分共同发展的情况下,加强不同经济成分建设项目的投资与财务管理;如何规范和健全金融、财政和计划部门在基本建设投资管理中的作用和职能,完善宏观调控手段和协调机制;以及根据集中财力,振兴国家财政,保证经济社会各项事业发展及调整和优化经济结构的要求,探讨财政基本建设投资的方向和结构问题,等等。解决这些问题,一方面需要深化改革,转换机制;一方面需要加强管理,提高效益,积极探索基本建设投资及财政财务管理的新路子。

一、继续深化投资体制改革,积极推进基本建设财政财务管理体制改革

一是要建立基本建设支出预算管理体系,理顺投资、筹资、运作、归还、增值、收益分配等关系,规范各种基本建设资金的运作,逐步形成规范、高效的基本建设投资运行机制;

二是要建立以审查工程概、预、决算为手段,以加强基本建设拨款监督为主要内容,包括自筹基建资金等在内的基本建设资金监管体系,继续推进建设资金的全过程管理和工程概、预、决算审查工作;

三是要通过对有偿使用的财政资金的清理,建立健全财政投融资体系。逐步将各种用于基本建设的投资基金和行政性收费纳入预算管理,加强对各种政策性投融资机构的财务管理,发挥其在财政投融资领域的应有作用;

四是要推进以建立现代企业制度

为手段,以资金管理、成本管理为主要内容的施工、房地产开发企业财务监管体系;

五是要建立以促进地质勘探单位转产分流、结构调整的手段,以地勘工作经费及其事业费管理为内容的地勘单位财政财务管理体系。

通过体系建设,完善财政职能,切实发挥财政在基本建设投资管理中的作用,把基本建设财政财务管理提高到以效益为中心的轨道上来。

二、硬化预算约束,加强基本建设支出管理

一是要根据《预算法》、《预算法实施条例》和其他有关财政法规的规定,本着保证重点、兼顾一般和紧缩开支的要求,认真做好基本建设支出预算的编制和执行。协调处理好预算与计划的关系,积极参与投资计划的制定,按照节约使用资金、坚持财政收支平衡的原则,努力落实年度投资计划,做到不打缺口。要硬化基本建设支出预算管理,做到分配基本建设资金、审核基本建设工程预算、拨付基本建设预算资金、检查分析预算执行情况、审定基本建设财务决算五个方面落实到位。

二是要进一步明确界定基本建设支出预算管理的范围,按照财政预算管理和投资体制改革的要求,逐步做到财政预算投资的规范管理,政府性投资纳入预算管理和政策性投资的监督管理。

三是要优化基本建设支出结构,在坚持适度从紧的总量政策的前提下,建立与经济结构调整相适应的资金配置方式,对生产建设性支出要继续加大调整和优化结构的力度,解决“大而全、小而全”和盲目重复建设问题;对非生产性建设支出,特别是对修建办公楼和各种名目的培训中心、疗养院、驻京办要严格控制在集中更多的资金用于符合广大群众切身利益公益项目和社会基础设施建设。

三、规范基本建设资金管理,加大对自筹基建资金的管理力度

基本建设资金管理是基本建设财政财务管理中的一项基础性、日常工作。近年来,各级财政部门在建章立制、规范管理、提高资金使用效益等方面,做了大量工作,取得了明显成效。今后要进一步加强管理,争取在管理方式和方法上有新的突破。对实行国家预算拨款的非经营性项目,要严格拨款监督程序,实行专户存储、专款专用,要切实执行“四按”拨款的原则,认真落实配套资金。财政部门对于挪用或转移预算内资金或配套资金被抽调、不到位的要停止拨款,对生产经营性项目要严格实行资本金制度。对于国家拨付的建设项目资本金,要严格按照有关规定管理,实施资本金保全原则,防止流失挪用。近年来,自筹资金所占比重越来越大。据统计,“八五”期间,自筹资金占全国基本建设投资的42%,在各种资金来源中所占比重最大。加强对这块资金的管理,控制投资规模,是我们面临的一个很重要的任务。今后要加大管理力度,搞清情况,摸清底数,合理界定自筹基建资金的范围,要区分自筹基建资金的来源渠道及其合法性,制定切实可行的管理办法。对有财政预算内投资的项目,其自筹资金部分必须经财政部门审查、确认后方可下达投资计划,资金的使用要坚持“专户储存、先存后批、先批后用、监督拨付”的原则。对自筹基建资金不落实的建设项目,各级财政部门要查明原因,督促到位,对迟迟不能解决的停止拨付财政资金。对行政事业单位完全靠自筹资金建设的项目,也要逐步按上述原则来管理,以统一规范行政事业单位自筹基建资金的存入、拨出、使用和监督。

四、搞好建设工程概预算及竣工决算审查工作,加强基本建设财务监督管理

建设工程概预算及竣工决算审查是财政部门的一项重要职能。近年来,各地财政部门在开展“三算”审查方面,取得了较大进展,收到了良好的经

济效益。据不完全统计,一年多来,各地财政部门审查的工程项目有27300个,审查资金达532.35亿元,核增金额1.2亿元,核减金额58.53亿元,核减金额占审查资金的10%,为国家节约了大量的建设资金。但总体上讲,这项工作还处在初始阶段,尚需稳步推进,逐步完善。要根据基本建设活动的特点和财政预算内资金的管理要求,把工作的重点放在制订政策、管好审价市场和加强检查监督上。应制定统一的工程概预算及竣工决算审查管理办法,规范“三算”审查的运作。要逐步建立以委托社会中介机构审查与自办机构、自行审查相结合的“三算”审查体系,加强对“三算”审查机构的管理和监督,建立“三算”审查机构和人员的资质认定制度。在项目管理上,要积极引进竞争机制,推广建设项目招标投标方式,研究试行政府采购方式,努力降低建设成本,提高投资效益。加强基本建设财务监督是财政管理的一项重要职能。从长远来看,我们必须要建立基本建设财务监督体系。要从建设项目的立项开始,实行全过程的跟踪问效机制,重点放在拨款监督、资金管理、结算监督、决算监督四个方面和对施工、房地产开发企业的财务监督。要加强对建设项目竣工验收和竣工决算审查工作。要通过财政监督体系的建立,加强监督管理,堵塞漏洞,切实杜绝在资金使用上的损失浪费。

五、加快国有施工、房地产开发企业改革步伐

近年来,各地财政部门根据国家有关政策法规的规定,结合施工、房地产开发企业生产经营特点及其管理要求,对其财务关系进行了清理整顿,将未纳入财政预算管理的施工、房地产开发企业归口管理,加强了财务管理工作。按照党的十五大进一步明确

的国有企业改革方向,各地财政部门也要进一步推动国有施工、房地产开发企业建立现代企业制度,在企业改组、改造、联合、兼并、租赁、承包经营、股

六、加强和完善矿产资源补偿费征收使用管理工作

根据1994年国务院第150号令,全国除海南外,各省、区、市都先后开展了矿产资源补偿费,在宣传动员、建章建制、依法征收等方面取得了一定进展,全国矿产资源补偿费收入逐年增长。1994年为2.05亿元,1995年为9.98亿元,1996年为10.02亿元。但是,补偿费征收工作也存在一些问题,亟需改进。主要表现在:一是矿产资源国家所有的意识淡薄,征费阻力大。二是内部管理不规范,部分地区坐支现象严重,补偿费入库率低。三是财政部门参与力度不足。四是补偿费安排使用滞后,管理不规范,效益不高。有的省区至今尚未制定有关补偿费使用管理办法,这不利于充分发挥补偿费的效益和推动补偿费征收工作。为了加强这方面的工作,我们应采取一系列更有力的措施。一要建立健全征管规章制度,强化征收工作。各级补偿费征收机关要进行广泛宣传,增强纳费意识,建立健全内部征收管理制度,力求补偿费收入的足额、及时征收入库。二要理顺征收机构、经费体制,防止截留、挪用、坐支行为。各级财政部门、补偿费地矿征收机关要根据事权、财权相适应的原则,从严控制征收机构编制,实行收支两条线,从根本上理顺补偿费征收机关的经费问题。三要加强财政管理与财务监督。加大补偿费征管、检查监督的力度,促使补偿费征收管理工作步入法制化、规范化轨道。四要管好、用好补偿费,促进补偿费征管工作和地方经济发展。

(作者单位:财政部基建司)