

我国财政投融资管理的问题

财政投融资作为一种政府行为,是实施国家财政经济政策的重要手段之一,它在调整产业结构,扶植农业、交通、能源等国民经济“瓶颈”部门的发展方面,发挥着越来越重要的作用,有效地弥补了市场机制的某些缺陷。然而,由于我国市场经济体制尚不完善,在财政投融资管理上还存在一些亟待研究解决的问题。

第一,政府性投资与财政投资脱节,政府信用“缺位”与“越位”并存。近几年

我国财政投融资体制改革不断深化,财政投资的规模和结构发生了较大变化。1996年财政预算内固定资产投资占全社会固定资产投资的比重为8.7%。加上工业、交通等行业主管部门用于基本建设的资金及其他基金约为16%,比1980年下降了41个百分点。财政在直接投资规模相对缩小的同时,力求减少对竞争性行业的投入,增加对基础设施和基础产业的投入,取得了一定成效。但由于目前政府性投资与财政投资相脱离的问题比较突出,影响了财政投融资对产业结构调整作用的发挥。按国外的说法,政府性投资就是财政投资。然而在我国则不同,有相当一部分政府性基金和收费并没有纳入财政预算管理,完全由地方政府及部门支配,直接按首长意图投入某些建设项目。这样一来,不仅肢解了财政职能,而且导致了政府信用职能的“缺位”与“越位”。一些应当扶持的产业或部门,如农业、教育得不到及时支持,某些限制发展的产业或项目,如楼堂馆所、歌舞厅、豪华别墅等却盲目发展。有资料表明,我国目前有5000多万平方米豪华住宅无人问津,造成巨额资金沉淀。

○

胡迎春

第二,筹集与运用脱节,资金短缺与盲目投资、重复建设并存。我国由于受计划经济体制影响,财政投融资的资金来源渠道极为狭窄。一是目前财政、货币政策的协调配合不太顺畅,财政银行两个部门的具体工作决策基本上都是根据各自对经济形势作出判断。国家预算在安排赤字和债务规模时,对信贷资金运行中可能遇到的困难往往估计不足,银行在安排信贷计划时,则很少考虑国家债务发行对信贷收支的影响。这就形成了债券发行与银行储蓄争抢社会游资的状况。二是非财政部门参与财政收入分配的状况比较严重,他们或强调事权统一,或强调有偿服务,不愿让出自己的“地盘”。资金的筹集过程,实际上成了各经济主体之间互相争利和政府为维护全局利益的协调过程。这种状况造成了预算内资金的严重短缺,削弱了财政的

宏观调控能力。在财政资金严重不足的情况下,一些地方并没有重视资金的管理与运用,产业趋同化的重复建设、盲目投资又有所抬头。一些经济并不发达的地区,也在筹建修建飞机场、高速公路,一些并不太大的城市,也在筹划修建地下铁路等,使本来就十分有限的财政资金更加捉襟见肘。

第三,资金的借、用、还脱节,有偿筹措与无偿拨付、多头管理并存。现在我国内、外债务的举借、使用和偿还,基本上还处于各自分离的状态。中央财政有偿筹措的资金,绝大部分无偿拨付给企业或部门使用。这种“有去无回”的体制本身,必然使财政陷入被动:不但无法收回债务本金,每年还要承担巨额利息支付。在外债方面,几个部门多头代表中国政府向外举债,借入的资金分散在各部门管理,没有严格的使用管理制度,也没有还款计划,更没有建立债务风险防范机制。从地方某些借款单位看,则不管是哪里的钱,用了再说,存在着强烈的扩张需求和赖帐心理。无论内债外债,最终都无可回避地要反映到财政上来。这种状况如不采取有效措施加以扭转,其后果是不堪想象的。

以上问题,必须通过建立适合我国实际的财政投融资体系,认真予以解决。

第一,调控目标明确。即合理确定我国财政投融资的政策取向。在我国,由于历史原因导致的产业发展不平衡,目前主要表现为农业、交通、能源基础产业,以及电子、信息等高新技术产业发展滞后。近一个时期,我国财政投融资的政策取向,应当选择这几个产业和部门为重点,并在政策上向这几个部门倾斜。当然,并不是对这些产业的发展项目不加筛选,继续搞“大而全”、“小而全”的重复建设,而是侧重扶持一批“小而精”、“小而专”、“小而特”在国际上有较强竞争力的项目或产品的发展。需要说明的是,强调以这些部门为重点,也仅指现阶段而言,并非一成不变。随着经济的不断发展,政府投融资的政策取向也要不断进行战略调整。如日本的投融资,最

初是基础性骨干企业,后来也转向小型企业,进而又转向生活环境治理、住宅建设等,这些经验是值得借鉴的。

第二,融资渠道畅通。我国现阶段财政投融资的主要来源可以从以下方面考虑:(1)财政拨付的资本金及发行财政担保建设债券。(2)居民储蓄存款。(3)邮政储蓄。(4)社会保险基金的结余。(5)住房公积金等。目前,我国城镇居民储蓄存款达4万多亿元,可由商业银行和非银行金融机构按中长期储蓄额的一定比例,购买长期发展债券。邮政储蓄存款数额巨大,也可由邮电部门比照居民储蓄的一定比重购买长期发展债券。随着改革的进一步完善,社会保障基金和社会保险结余将是一笔很大的数额。住房公积金全国已有300多亿元规模,往后每年将以全国工资总额1%的速度递增,其资金具有来源稳定、存储期长的特点,为国家财政融资体系的资金筹集提供了可能。但是,由于传统观念的影响,加上部门之间权益关系有待疏通,一直没有很好运用,今后要在建立正常信用关系,制定合理利率基础上,把上述各类资金管好用活。

第三,资金运用合理。合理运用财政投融资资金,就是在资金安排上打破传统观念,树立起财政资金的市场经营和市场增值意识。通过资金的合理投放,使其在物质生产部门的周转循环中产生收益,达到资本增值的目的。抓好这项工作是实现财政平衡的基础,也是实现财政机制正常运转的根本保证。今后,随着我国财政收入的不增加,在财政投入范围上,要重点解决政府投资的“缺位”问题:属于社会公益性项目,资金完全由预算安排;凡属重要产业部门的新建项目,可考虑由财政独家投资、控股投资、或参股投资解决资本金来源。在财政的投资管理上,要结合财政复式预算制度的完善,做到财政统一调度、安排建设资金,并建立起规范的资金运作和财务管理体系。

第四,管理机制完善。在财政投融资的管理上,要逐步完善财政运作的组

抓住历史机遇 振兴民族财政

——全国少数民族自治州财政学会联合会 第八届理事会暨第十二次财政理论研讨会综述

○ 王清才

加快中西部的开发与发展,是当前我国国民经济和社会发展的一项重要战略部署。如何抓住这一历史机遇,充分发挥资源优势,加快民族地区经济发展,振兴民族财政,已成为民族地区各级各部门最为关注的问题。今年8月在四川省阿坝藏族羌族自治州南坪县召开的全国少数民族自治州财政学会联合会第八届理事会暨第十二次财政理论研讨会上,与会代表围绕这一问题,进行了广泛的交流和深入的探讨。

一、关于加强民族地区财源建设的问题

这个问题是这次会议讨论的热点和焦点问题。大家认为,建国以来尤其是改革开放以来,民族地区的财政经济得到了长足发展,有力地推动了社会进步。但由于受历史、自然等客观因素制约,民族地区经济基础脆弱,发展水平低下,财政困难状况并未从根本上有所好转。随着国家开发与发展的战略部署向中西部地区转移和分税制财政体制不断完善,

对民族地区的经济发展和财源建设提出了新的要求。民族地区一定要适应新形势,紧紧抓住机遇,立足实际,积极探索财源建设,振兴民族财政的新路子。代表们认为,民族地区财政经济发展和财源建设应从以下几方面入手:

(一)集中资金,统筹规划,培植骨干财源,确保财政收入稳定增长。建设资金不足是制约民族地区经济发展的关键因素之一。将有限的资金相对集中使用,建设对财政收入起决定性作用的骨干财源,对促进民族地区经济发展和确保财政收入稳定增长具有极其重要的意义。在资金分配上可采取行之有效的“份额”分配方法。但在资金使用上必须相对集中,投资于区域内所确定的骨干财源项目,效益按“份额”分配,还可按“份额”参与管理,安排社会就业。

(二)抓好现有骨干企业的技术改造和管理。一方面要相对集中资金,重点支持现有骨干财源企业的技术改造和技术进步,进一步扩大规模,提高产品质

织结构,建立必要的管理制度和监督法规,使我国的财政投融资逐步走向法制化轨道。要用法律手段制止一些企业不经批准,擅自发行股票、债券、过多过滥集资甚至进行投机、炒股的行为;用法律来规范投融资和保证投资者的权益不受侵害。要尽快完善我国的股份制,规范股票与证券业务,使公司股票、企业证券、政府公债三者之间的关系得到理顺。现阶段,需要加强立法管理的方面主要

有:(1)对发行股票、债券的企业必须进行严格的审查,规定企业的起债标准和规模。(2)设定利率线,防止企业通过高利率来争夺资金,从而影响国债的发行和流通。(3)禁止各项乱集资,保护投资者的合法利益。尽快出台和完善《证券法》、《证券交易法》、《财政投融资法》等,用法律规范投融资资金市场,以健康的市场促进我国的财政投融资。

(责任编辑 王尚明)