客观条件制约,现行财政管理体制中还存在政府间支出责任 划分不清、基层财政困难等问题。

进一步深化财政管理体制改革,一是要按照中央统一领导、充分发挥地方主动性和积极性的原则,进一步明确各级政府的支出责任;二是要合理调整和完善省以下财政管理体制,切实缓解县乡财政困难。

(张弘力 许宏才 张志华 郑 涌 王法忠)

提高财政资金使用的安全性

"财政资金使用的安全性"是指财政部门、预算单位、 人民银行和代理银行,通过建立健全法规制度、加强管理、 严格监督,保证财政资金在支付和使用过程中,能够按照部 门预算、用款计划及相关要求,准确、及时、足额地拨付到 用款单位或商品、劳务供应者,并能够确保财政资金按规定 支付和使用。

评价财政资金的使用是否安全,主要设定了四个目标: 一是确保财政资金支付使用过程中,能够严格按照财政资金 支付管理办法所规定的程序执行;二是能够保证财政资金的 支付和使用控制在用款计划和财政授权支付额度之内;三是 能够保证财政资金的使用符合预算规定的用途;四是能够有 效防止预算单位或代理银行违反规定擅自向其他账户划拨资 金。

提高财政资金使用安全性的基本思路是,逐步建立法规制度完善、程序科学严密、监管规范严格的,财政部门、预算单位、人民银行、代理银行权责明晰对称的,保障财政资金合规支付、使用的安全防控体系。

(国库司课题组)

国债债务风险分析与预测

国债风险是由于国债发行和偿还等诸方面造成损失的不确定性,这种不确定性可表现为:国债无法足额发行或者只能以较高的利率发行,国债无法按期偿还及由此引发财政、金融危机乃至政治、社会危机等等。

对我国现阶段的国债风险状况进行分析,主要参考国际上普遍采用的以下两项指标:一是国债负担率,即国债余额与 GDP 的比率;二是赤字率,即赤字总额与 GDP 的比率。将国内两项指标的数据与欧盟标准以及其他国家的情况进行比较后,得出的风险结论认为:我国现阶段的国债负担仍然在安全的范围之内;但同时,我们还应该注意到,一是我国债余额在短短 20 多年时间内,就迅速累积到现有规模,如此快的发展速度令人担忧;二是我国债务负担除了预算内安排的直接显性债务外,还包括代地方政府发债等形成的或有显性债务以及隐性债务,这些非直接显性债务负担的数目庞大,管理不善也有可能转化为直接显性债务,增加中央财政的债务负担。因此,我们的国债风险意识不能松懈,必须不断提高国债管理水平,尽可能消除非直接显性债务转化风险,有效的防范和化解国债风险。

通过对国债规模风险指标的测算,对我国未来 5~10 年 国债风险进行预测和分析,结果表明:未来 5~10 年,在赤 字率维持在 3%水平等假设条件下,我国国债的负担率从 2004年的 19.83%上升至 2013年的 31.7%,国债风险仍然 可控。

加强我国国债风险管理的四项政策建议是:一是加强对国债发行规模的管理,优化国债的期限结构。二是加强国债市场体系建设,推动国债利率市场化。三是强化国债资金的使用管理,提高国债资金使用效益。四是优化财政收支结构,改善财政收支状况。同时,应尽快建立国债风险预警、监控机制,建立、完善偿债基金制度,分担偿债风险,在进一步完善分税制的基础上,考虑地方政府的发债问题,加强对地方债和外债的管理,尽量减少隐形债务的显性化等等。

(周成跃 刘延斌 王 宁 谷体峰)

长期经济增长中的公共投资政策

——包含一般拥挤性公共基础设施资本存量的动态经济增长模型

包含一般拥挤性公共基础设施资本存量的动态经济增长 模式主要是分析公共基础设施资本对长期经济增长的动力机 制,揭示公共投资政策与经济增长的关系。第一个模型是包 含外生公共基础设施资本的动态经济增长模型。该模型将自 然资源分为直接生产性和基础设施性两类, 所得到的结果 是,无论是纯公共性还是拥挤性的外生公共基础设施资本, 都能够提高长期经济增长率。第二个模型是包含由公共投资 形成的内生公共基础设施资本的动态经济增长模型。此模型 假定公共基础设施资本由政府通过征税进行的公共投资形 成,得到的结果是,如果基础设施资本为纯公共性质,就能 产生恒定的内生增长;如果基础设施资本为拥挤性质,则虽 然不能产生恒定的内生增长,但也能减缓增长率的递减,从 而提高长期经济增长率。模型的结论表明,分析研究公共投 资政策的重点不应当是政策的短期逆周期调节效果,而应当 是其推进长期经济增长的动力作用;不仅能够解释经济增长 的典型化事实,而且可以为研究我国公共投资政策、积极财 政政策、城市化战略、支持不发达地区发展以及环境保护等 重大政策提供理论依据和分析方法。

(娄 洪)

关于安徽、湖北省 粮改的调研报告

2003 年,根据国务院粮改工作组的统一安排,由财政部牵头组织的粮改调研小组,赴安徽、湖北两省,就粮改中出现的新情况、新问题进行了调研。从调研了解的情况来看,两个省粮改取得了一定的成效,粮食购销市场化步伐明显加快,农业种植结构调整加快,国有粮食企业改革速度加快,老库存粮食处理速度加快,粮食补贴方式改革试点初见

成效。

调研认为,市场化是下一步粮改的方向,早放早主动,但也有人对市场化之后可能出现的问题表示担忧,其中最关心的有以下几个问题:一是如何保护种粮农民利益问题。二是市场化后农民"卖粮难"的问题。三是如何保护国家粮食安全问题。四是国有粮食企业"三老"问题如何处理。五是市场化后农业发展银行对粮食企业的贷款支持问题。

针对上述问题,提出以下政策建议:一是推行对农民直补,保护种粮农民利益。二是采取有效应对措施,防止出现农民"卖粮难"问题。三是完善粮食储备体系,保护粮食综合生产能力,确保国家粮食安全。四是加强国有粮食企业改革力度,提高市场竞争能力。五是省长负责解决国有粮食企业"三老"问题。六是调整粮食风险基金的用途,统筹解决改革资金不足问题。

(虞列贵 张学文 韩晓亮)

入世后促进我国产业发展 的财税对策研究

产业竞争力主要体现是综合生产效率、研发与创新能力、资本规模、劳动者素质等。通过对我国机械、钢铁、煤炭、电力、石油化工、汽车、轻工、化学、有色金属、建材、纺织、物流、商业等 14 个主要产业竞争力及我国产业竞争力优势和劣势进行分析,人世后促进我国产业发展的财税对策是:

综合利用财政贴息、税收优惠、行政手段等方法,促进产业战略性重组和结构优化,培育一批有较强竞争实力的企业集团,淘汰落后的生产力;建立风险投资基金;扶持中小企业发展;推进增值税的转型改革,实行消费型增值税;合理地调整和设计关税税率结构,实现关税税率由上游产品向下游产品的合理"关税税率升级"机制、认真研究从量税、季节税、临时关税等复合税制度,逐步扩大适用商品范围;调整和完善出口税收政策,改出口退税以年度结算为月度结算或季度结算,适当扩大出口退税产品和税种范围;完善个人所得税制度,加快统一内外资企业所得税,实行技改投资直接抵免当期所得税;对资源型产业,鼓励企业建立资源转产机制。

(胡静林 孙光奇 翟 旭 陈昶学)

增加投入 采取措施逐步解决"三农"问题

党中央、国务院历来高度重视"三农"问题。采取了一系列改革与发展的重大政策措施,极大地解放和发展了农业生产力,农业和农村经济发展取得了举世瞩目的伟大成就。但近年来,随着农业和农村发展进入新阶段,我国农业发展与农民增收的内部条件和外部环境都发生很大变化,一些制约农业发展的因素逐步显现,我国农业发展速度明显放缓,农民增收困难,"三农"问题愈显突出。

下一阶段财政支持解决"三农"问题的思路为:紧紧围绕农民增收减负这个核心,调整国民收入分配格局,对农民"多予少取",切实提高农民收入水平,减轻农民税费等负担;结合完善公共财政体制,着力解决好农村社会事业发展严重滞后的突出问题,促进城乡协调发展;加大对农业投入,通过改善生产条件、提高科技水平等方式,提升农业竞争力,促进农业增长方式的转变。围绕以上思路,财政支持解决"三农"问题,应坚持以下三个原则:一是坚持改革,创新体制。二是增加投入,提高效率。三是营造条件,促其发展。

"三农"涉及面广、积累问题多,又是关系到我国社会经济发展的根本问题,解决好"三农"问题是一项长期而艰巨的任务,并不是一两代人可以完成的。支持"三农"的措施要适应整体国民经济发展与国家财力可能,根据我国"十五"发展规划,在近期的三五年中,可以集中财力,从以下几个方面有所突破:一是建立对种粮农民直接补贴机制,进一步推进粮食流通体制市场化改革。二是继续深化农村税费改革,巩固改革成果,切实对农民减税降负。三是逐步扩大公共财政向农村的覆盖,统筹城乡义务教育和卫生等社会事业发展。四是进一步加大对农业的投入,促进农业发展。五是加强退耕还林等生态工程建设,改善农村生态环境,促进农业可持续发展。

(朱志刚)

公共财政覆盖农村问题研究报告

实现城乡协调发展、经济社会协调发展是全面建设小康社会的重要内容。改革开放以来,随着国家经济实力和财力的不断增强,特别是实施积极财政政策以来,公共基础设施建设和公共服务领域发展步伐加快,但也存在公共财政资源要素配置主要偏向工业和城市的现象,农村社会经济发展明显滞后,城乡二元结构明显。因此,实现公共财政覆盖农村,加快农村经济社会发展,不仅对于实现全面建设小康社会战略,而且对于实现中华民族的伟大复兴和整个经济社会的可持续发展都具有重大的现实意义。

通过对 4 个省若干县的实地调研,从农村公共基础设施(包括道路、电力、水利)、教育、卫生、社会保障、农业科技和乡村机构运转等方面分析目前公共财政覆盖农村的基本状况,本报告认为,在公共财政覆盖领域,不仅城乡之间存在着比较大的差距,即使在农村地区之间也存在比较大的差距。造成这种差距的原因很多,最主要的是政策设计和体制方面的原因。

实现公共财政覆盖农村是公共财政理论建设和实践的一项重大创新。但从中国实际出发,实现公共财政覆盖农村需要考虑持续工业化和城市化的大背景,需要考虑成本问题、城乡差别客观存在、地区间还存在差异、现有财政体制和财力格局和政策的系统设计等方面。因此,本报告提出,逐步实现公共财政覆盖农村,一是要积极调整国民收入和财政收入分配格局,加大对农村的投入力度;二是按照实际需要,合理确定公共财政覆盖农村的优先顺序;三是在政策设计上