

制,确保社保资金安全完整,使用合规高效。未来我国社会保障资金财政监督机制基本框架的设想是:建立基础信息管理机制和信息共享机制;按照分权与制衡原则设置社保管理机构,强化自动监督机制;不同监督主体间高效协调的沟通机制,形成监管合力;科学的监督检查选点机制和监督质量控制机制;资金使用绩效的监督评价机制等。根据中国国情,当前应加快社保资金财政监督的法制建设;加快社保资金监督的制度创新,建立政府监督与社会公众监督相结合的多层次监督体系;强化社保资金征收监督,多渠道筹措社保资金;利用财政部驻各地财政监察专员办事处就地监管的优势,规范、健全和扩大社保资金事前监督的途径和渠道;加快社保资金基础信息网络建设,利用现代信息技术,提高监督成效;同时,不定期地对社保资金使用情况进行检查点验等。

(高伟明 王惠平 田振刚)

## 民主财政论

### ——公共财政本质的深层思考

随着社会主义市场经济体制的建立和完善,我国财政部门当前正在致力于构建公共财政框架,但在理论和实践中,对于什么是公共财政,怎样建设公共财政框架这些基本问题还有待进一步廓清,改革的具体路径还不清晰。本文认为,市场经济中的政府是在分散决策基础上的集体选择的产物。公众通过投票等民主形式选出为自己服务的政府,并承担缴纳税收的义务,还要通过一系列制度安排约束政府的行为。从这个意义上来说,公共财政主体在民,其本质是民主财政,是以人民为主体进行公共决策的活动。根据这一理念,本文认为建设公共财政框架,应当推行财政民主决策,将重大事项的决策权还给公众,接受公众监督;切实推进财政分权改革,充分发挥地方人大的作用,使地方政府在公众的有效监督下行使好自己的职责;在此基础上,地方政府展开财政竞争,以提高政府提供公共产品的质量和效率。我国的财政体制改革既然要以公共财政为方向,就必须把握这一本质,并以此为基础形成系统的总体思路,指导具体的改革措施。否则我们的改革可能徒具其形,貌合而神离。

(井明)

## 国库管理体制 改革及国库现金管理研究

国库是财政运行的心脏与神经中枢,一切财政资金的收与支都与国库管理相关,财政的资金流与信息流都在国库集散。在现代市场经济中,国库管理在其保证预算目标实现的功能基础上,又发展了参与货币公开市场操作和以国库资金运作促进资金保值增值的功能。在我国建立社会主义市场经济和建立公共财政框架的过程中,提高国库管理水平和库底资金运作水平是客观必然,但又不可能一蹴而就。

### 一、我国现行国库管理体制的主要特征和资金管理上的主要问题

特征是:1.各地国库机构设置不尽相同;2.国库具体管理者只是一般性地管理国库资金,按指令和程序处理收支,而不考虑财政资金的效率与增值;3.预算单位多重设置账户,财政资金分散收付,大量资金沉淀在众多账户上;4.国库体制属委托管理型,国库监督职能往往难以有效落实。

问题是:1.国库资金分散支付管理方式带来的问题。一是拨款环节多,手续复杂,资金容易被挤占、挪用;二是大量国库资金闲置在拨款途中和预算单位支出账户,造成财政备用库底资金数量庞大;三是财政部门在操作上以拨作支,拨出资金的相当部分并没有真正形成支出,使得财政支出信息失真。

2.国库库底资金不计利息管理方式存在的问题。一是中央和地方利益存在矛盾;二是不利于预算外资金纳入预算管理;三是中央银行分支机构与地方财政存在矛盾;四是财政部门的拨款控制不严。

3.人民银行代理国库业务方式存在的问题是一行多库、串库、混库现象时有发生。

### 二、借鉴国际经验与改革我国国库管理体制的基本思路

一是实行国库单一账户制度以掌握全面信息,集中处理收支,提高资金使用效率;二是设立税收和公债账户均衡国库收支以配合货币政策调控;三是运用国债平准基金调控国债市场;四是中央银行运用国库资金进行公开市场操作;五是按照商业精神处理国库账户的设置与国库资金的生息与运作。

### 三、国库现金管理研究

通过规范有效的国库现金管理,能够控制政府借债数量、降低借债成本、提高国库管理整体水平、促进国内金融市场发展,并提升财政、货币政策协调机制和社会总福利。

此外,还要加强现金流管理,建立全面的现金流预测机制,在“全税工程”中加快国库业务的电子化进程。

(贾康 阎坤 周雪飞)

## 如何构建公共财政应急反应机制

公共财政是防范和化解公共风险的最后一道防线,也是应对公共危机的一个必不可少的手段。从过去我国的经验来看,各种公共危机一旦来临,财政总是难以置身事外的。在2003年上半年的“非典”危机中,公共财政发挥了积极作用。而现实中显露出来的公共风险在不断向人们发出警告,是到了该关注构建公共财政应急机制的时候了。构建公共财政的应急反应机制是一个复杂的系统工程,涉及方方面面,难以一蹴而就。重要的也许不在于能否马上建成,而是现在就需要考虑,并列入行动计划。