

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。

一、理论设计

1. 目标系统。总的目标是尽快地化解危机和结束危机。但针对不同公共危机来说,其具体的目标是不同的,因而存在多个目标,构成目标系统。2. 公共财政应急决策系统。主要解决在危机状态下财政权力的界定问题,如立法机构对行政部门的授权和国务院对财政部的授权等。3. 公共财政应急动员系统。在危机状态可用的公共财政手段或工具,针对不同的危机或根据不同的目标选择不同的工具,并做不同的使用。4. 公共财政应急反馈系统。对公共危机状态及其变化过程中的政府收支进行及时的监测、分析和反馈,包括政府资金流动过程;企业、单位和居民等各行为主体的反应;政府救助的效果;政府财政行为的社会评价等等。

二、近期对策

1. 增强预备费的稳定功能。一是在《预算法》修改以前,按照法律规定的上限提取预备费,而不论预算是赤字还是盈余。二是在预备费实行基金式管理。三是扩大预备费基金的来源,如预算盈余、预算超收收入,原则上应进入预备费基金,不应用于追加其他的预算支出。

2. 建立应急预算。就是建立财政的应急计划。其内容是公共危机状态下的公共收支安排,包括可能的突发性支出和应急的收入来源。

3. 实施程序化管理。这分为两个层次:一是指目标——决策——执行(动员)——反馈——修正目标。这是财政运行在空间上的程序化管理。二是指预备(平常)——危机——结束(平常)。这是财政运行在时间上的程序化管理。

三、长期措施

1. 更新观念、树立风险意识和忧患意识。风险管理意味着整个财政管理模式的转变,也就是说,财政管理要以防范和化解公共风险和财政风险为出发点和归宿。

2. 逐步建立风险分担的制度框架。在各级财政之间、在政府各个部门之间、在政府与企业、居民之间等方面构建一个风险分担的制度框架,明确各自的风险责任,以减少道德风险和相互之间的依赖。

3. 纳入法治化轨道。我国应在总结国外紧急状态立法经验的基础上,在《宪法》中明确规定紧急状态制度,或者是制定统一的《公共危机法》,规定统一的紧急状态下的政府应急机构和应急机制。在此基础上,《预算法》或《财政基本法》应对公共危机状态下的预算调整、执行和监督的各法律主体权限范围作出规定,一旦发生突发事件即可启动,以避免不必要的法律障碍。

(刘尚希 陈少强)

构建财政支出绩效评价体系

财政支出绩效评价体系,是以财政支出效果为最终目

标,考核政府提供的公共产品或公共服务的数量与质量的一项制度。其核心是按市场经济的理念,使政府预算能像企业财务计划一样,具有内控功能,通过提高运行效率,提高政府与市场的协调能力,保障政府目标实现,并进而推进政府职能转变。

构建我国财政支出绩效评价体系,既要借鉴西方国家业已成熟的经验,但必须按照社会主义初级阶段的实际,以儒家文化为底蕴、以马克思主义为基础,按照现行的基本政治制度、经济制度、财政制度等,完善我国绩效理念,设计绩效程序,构建绩效体系。

我国的绩效支出评价体系,必须与部门预算改革协调发展。为此,该体系的建设,可从两方面入手:第一,一般预算(部门预算)支出绩效评价,可按政务信息管理、资源配置绩效管理、公务员业绩管理、财务质量管理的框架进行设计;第二,项目支出预算的绩效评价,可根据逻辑标准、管理标准、成果标准的框架进行评价。而各框架的建设,可以借鉴企业管理理念,遵循相关性原则、经济性原则、可比性原则和重要性原则,按照“投入—过程—产出—成果”这一逻辑程序,在指标设计上,形成分体系、系统层、状态层、变量(要素)层、指标群五个层次;同时,对不同指标设定权数,合理确定绩效评价的标准值,对财政支出进行绩效评价。

(孔志峰 高小萍)

我国中长期促进经济发展的财政政策研究

经济发展是宏观调控的重要内容,它的政策,主要是围绕着推进经济结构转型、促进建设全面小康、推进现代进程、壮大国家财政实力等子目标来设计的。而这些政策中,财政政策,是实现上述各项子目标的核心,财政政策需要根据转型期的特点,按照科学发展观的要求,以结构调整和体制转型为核心,进行政策设计:

1. 调整财政赤字和债务政策,适当缩小规模,并与结构性减税、调整国债使用结构政策相结合。

2. 合理确定财政支出范围,逐步退出竞争性领域投资,适时调整国有企业补贴政策,着力控制压缩行政性支出,规范事业单位的财政经费供给范围,强化社会公共性开支,注重财政投资效用。

3. 实行有增有减的结构性税收调整政策,按国家经济发展战略,引导投资和消费;适度调节个人收入分配;加强税收法制化、信息化建设,严格税收征管。

4. 切实加大支持力度,促进就业,完善社会保障体系。明确划分中央到基层各级政府在社会保障上的事权、财权,建立规范的责权利相统一的社会保障管理体制;尽快编制社会保障预算;以农村养老保险、合作医疗和最低生活保障制度为重点,促进农村社会保障制度改革试点。

(苏明 杨良初 杨舜娥 韩凤芹 赵福昌 高小萍)