

国债流通市场中 政府行为的作用

○李名渊

国库券在发行结束后,便相应地转入了二级市场,参与流通。虽说国债的到期兑付不存在风险,但在流通领域中,由于交易价格、市场供需等情况的变化,其价值会有一定的损益。国债价值的部分损失会导致流通的不畅,进而会给国债的发行带来不利的影响,因为流通性不好的债券是不会受到群众欢迎的。因此笔者建议,在国债的流通领域中引进政府行为,通过参与国债的买卖,稳定其价格,促进流通。政府行为可产生以下的作用:

一、减轻偿债压力。以前年度发行的国债,经过一定时期会形成一个偿债高峰期,给财政造成很大压力。如在财力允许的情况下,在流通市场上购进部分债券,让其退出流通,待到期时其兑付直接转入下一年度的发行额内,这样,便大大减轻兑付时资金供给的压力。

二、活跃市场,保持流通。由于部分现券被购买后退出了流通,形成了一个供不过需的流通形势,在需求因素的影响下,产生了买卖兴旺的局面,其流通的速度必然跟着加快。流通的加快,买卖的兴旺,使得市场活跃起来。而流通则又给现券退回市场作了准备,当现券重返市场后,其买卖的差价又可成为国债兑付资金的一部分,形成以券还券的格局,减少了财政支出。

三、维护了国债的信誉。由于国债的流通性加强,市场活跃,使得国债的流通所造成的损失便相对减小,使得国债变现时的收益率提高,保障了国债作为“金边债券”的信誉,信誉的保证又为国债的发行打下了良好的基础,形成良性循环。

政府行为的实现,可通过设立国债市场流通调控基金,根据市场流通情况购进或卖出;亦可由国债一级自营商和承销商共同组成基金会,由财政部门赋予其专项职能,参与调控国债流通市场,以维护国债的信誉。



财务管理

财政支农周转金管理中值得注意的问题

○丁国光

财政支农周转金从八十年代初建立以来,增强了国家财政的支农能力,促进了农业和农村经济的迅猛发展。但在管理中也有些问题值得注意。

一、有偿的范围和比例不能任意扩大。支农支出可以实行有偿制,但有些支出则不宜实行有偿制,只能实行无偿制,例如解决农民饮水的打井支出,农业社会化服务中的新技术推广支出,农村社会福利事业支出,农业基础设施建设支出,以及救灾性和实验性等支出,这些支出没有或很少直接经济效益,一般只有社会效益。一些地方为了增加财政支农周转金基金,把一些应该无偿的支出也转到有偿,或扩大有偿的比例,这种做法虽然增加了基金,但回收困难,沉淀增加,实际上很大一部分难以回收。因此,确立周转金扶持项目是有偿扶持还是无偿扶持应从客观实际出发,根据有否直接经济效益及其大小来确定,例如对种养业、乡镇企业的扶持,可以采用有偿的形式,而对公益性、实验性、抗灾性等项目一般采用无偿援助,而不应把有偿的范围扩大到这些领域。

二、支农周转金的占用费率不能不断提高,层层加码。由于社会资金供求紧张,加之炒地炒股风潮,使资金利润率急剧虚增,由此而引起资金的利率水平猛涨,使生产企业背上了沉重的利息负担。这种不正常现象、使一些财政部门认为应

该大大提高周转金的占用费率,认为这样一方面能抑制对财政支农周转金的需求,另一方面还能缩小与社会资金的利率差别,增加支农周转金规模。这种看法是不正确的,这从根本上忽视了支农周转金的财政资金性质,收取占用费不是目的只是手段,是为了促进借款者提高资金使用的责任感。考虑到支农周转金的政府行为性质,考虑到农业和农村经济收益率低的特点,占用费率无论总水平还是结构费率,都应低于同期银行贷款利率,不能过多提高,不能对上级借入的周转金层层提高费率。特别是费率总水平要控制,费率结构可以有所调整,以减轻农民负担增加农民收入,保护农民发展农业生产和农村经济的积极性。

三、支农周转金的使用不能脱离支农。近年来,一些地方将支农周转金用于办行政事业单位自己的公司、企业,用于炒房产、炒地皮、炒股票,使一部分财政支农周转金偏离支农方向,影响了对农业和农村的投入。支农周转金是财政资金,而且数量很小,应体现政府行为,即应该扶持效益虽低但事关全局和大多数人利益的农业和农村经济发展,不应把政府资金与商业银行的资金混为一谈,一味追求利润。今后应引起重视。支农周转金的主流应支农。

四、支农周转金不能大量用于基本建设。近年来,一些地方的支农周转金长期大量占用在农业基本建设工程上,使支农周转金周转缓慢。尤其是一些地方用周转金搞基建,项目完工后又缺流动资金或因市场发生变化,生产难以进行,使周转金沉淀,不能按时归还或根本不能归还。这种问题不能忽视。支农周转金一般只用于农业和农村经济中的流动资金和技术改造资金需要,不能大量用于基本建设。农业基本建设主要依靠基建拨款,主要依靠无偿资金来源。至于农业和农村经济的一些开发性项目,也不能主要依靠周转金,还应运用其他资金来源,如农业开发资金等无偿资金。

五、支农周转金不能投向那些资金缺口太大的项目。近年来,农业和农村经济的新上项目或技改项目的投资规模越来越大,这有好的一面,即能使农业和农村经济上规模上水平,但投资规模过大,脱离实际,资金缺口很大。财政支农周转金总额是有限的,不能大都投向这些缺口大的项目。今后支农周转金的发放应与自有资金挂钩,凡是自有资金缺口大的,财政不能投放周转金扶持,反之,自有资金缺口较小,只需一部分周转金扶持项目就能立刻投产的,财政要大力支持。支农周转金主要用于填平补齐。这样做,一方面能使被扶持单位量力而行,有多少钱办多大事,另一方面也能减小周转金投放的风险,保证周转金的回收。

六、支农周转金既不能单纯用于粮食生产,也不能单纯用于乡镇企业。农村经济的发展,首先要保证农业主要是粮食持续稳定增长,以保证国民经济的持续稳定发展。但抓粮食生产的同时,还应根据各地农村的资源优势和劳动力转移要求,调整农村产业结构。为此,周转金的投放结构也要做相应的调整,把粮食与多种经营、农业与乡镇企业兼顾起来,使之平衡协调发展。目前,在支农周转金的投放中存在两种偏向:一种是在产粮大县,农村产业结构单一,周转金大量投向粮食生产。虽然有了粮,但农民和地方财政很困难。如此下去,农民种粮的积极性会下降,农业的后续投入将减少,粮食的稳定和增产堪忧。因此在这些地区,应拿出一部分周转金来支持多种经营和乡镇企业发展。另一种是在一些乡镇企业发达地区,对农业尤其是对粮食的投入不够,以致一方面乡镇企业迅猛发展,另一方面农业严重滞后甚至萎缩。这种现象是不能允许存在下去的。财政应拿出一部分周转金,引导乡村集体和乡镇企业也拿出一部分资金,实行农业机械化和规模经营,使农业劳动生产率和农业产量有一个根本性的提高。

七、支农周转金不能只扶富不扶贫。周转金的投放要考虑到回收和增值。对欠发达地区投放周转金往往投入产出率较低,回收困难,工作量大,甚至难以回收。而对发达地区投放周转金往往投入产出率较高,风险小,回收快,工作量小。因此一些财政部门就把周转金都投向经济发达的农村,而很少投向经济欠发达的农村,扶富不扶贫,结果形成穷者愈穷富者愈富的状况。支农周转金的投放必须注意改变这种状况,要向欠发达农村倾斜,帮助这些农村搞好资源的开发利用,以缩小农民收入的地区差距,使全体农民共同富裕。

八、支农周转金的投放不能完全受所有制的限制。财政支农周转金自建立以来,投放对象基本上是集体经济组织和企业,很少支持农民个人(家庭)、非集体经济组织和企业。这样做的原因有二:一方面乡村集体经济是社会主义公有制在农村的具体形式,另一方面也考虑到乡村集体经济组织或企业有较健全的核算管理基础,资金投入后回收更可靠。而非集体经济组织和企业在这两方面则不具备或不足。在新形势下再这样做就不妥当了。一是一些欠发达地区如中西部地区原有集体经济基础很差,农业发展主要依靠农民个人(家庭),乡镇企业发展主要依靠个体经济、联户企业和私营企业,因此单纯扶持集体经济是不够的,还应当适当扶持非集体经济组织和企业,这样才能加快欠发达农村经济尽快发展。二是农村的股份合作制经济和股份制企业发展很快,这种企业的组织方式往往既包容了

集体经济,也包含了个体、私人企业的投资。对这些企业,我认为要坚持生产力标准,坚持“三个有利于”原则,同时要看看被扶持对象是否有健全的核算管理基础,有没有一定的自有资金,有没有发展前途,对符合这些条件的非集体经济和企业也应给予大力扶持。

九、支农周转金的投放不能忽视其他要素的配套。

农业和农村经济的发展不只是一个资金问题,还需要技术、市场、信息、物资、管理、人才等要素的综合配套输入,才能取得较好的效果。目前,很多地方农业和乡镇企业发展不起来,或发展不好,很大程度上是上述要素缺乏或不配套。财政部门作为一个综合管理部门,有联系面广的优势,有综合服务的能力。但一些财政部门由于人员不足或工作简单化,这种综合服务的功能没有得到很好发挥,以致单纯地把财政扶持当作资金发放,忽视其他要素的综合输入,结果周转金的使用效果不佳。今后财政部门特别是基层财政部门应花大力气抓技术管理培训,抓各种信息的收集整理筛选,抓政策的研究落实,并把周转金的投放与适用技术、高新技术的采用,与市场信息的运用,与国家产业政策的实施等结合起来,这样就能使农业和农村经济更快更好地发展。

十、支农周转金的投放不能忽视科学的制度和管理工作,不能放松经常的检查和监督。周转金大多是预算外资金,其发放对象和用途都不如预算内支出那样固定和严格,加之周转金建立的时间较短,管理经验不足,以致一些地方在周转金的投放和使用中存在一些问题,如对项目不论证,借款手续不全,改变资金用途,不按时还款等,造成周转金周转困难,效益不高,损失浪费。出现这些问题,有的是制度不规范不科学造成的,有的是有章不循有法不依造成的。因此要加强建帐建制,并进行经常性的检查监督。



农村股份合作经济的思考 对发挥财政职能作用支持

邱玉生

80年代推行的家庭联产承包责任制,极大地调动了亿万农民的生产积极性,推动了农村经济的发展。但随着改革的不断深入和商品经济规模的扩大,农村经济发展中出现了许多矛盾,如分户经营与商品化大生产的矛盾,土地分散与适度规模经营的矛盾,财力分散与发展农村社会公益事业的矛盾,等等,这些制约因素,像一道道屏障挡住了农村改革和发展的进程。

顺应农村经济发展的潮流,浙江省广大农民在发展市场经济中创造了股份合作制,又称合资经营、联户经营,其主要特征是,入股自愿、资金自筹、经营自主、分配自定、盈亏自负、利益共享、风险共担,它实际上是从单个积累到社会积累投资的一个飞跃,是引导个体经营走向合作经营的好形式,是理顺集体企业产权关系,转换乡村集体企业经营机制的有效途径。实践证明它具有强盛的生命力和巨大的吸引力。农村股份合作制经济经过试验、推广,发展很快,到1993年全省股份合作制经济实体已有18万家,并呈加快发展趋势。股份合作制的范围已从二户农民合股办手工业延伸到股份合作办乡村企业、农林牧副渔、交通、运输、水利、水电、科研、商贸、社会化服务体系等各个领域。股份合作制的形式,已从农民之间踊跃合股发展到农民与集体合股,农民、集体与企事业单位合股,部分地区已引进外资入股。股份制以资金入股为主,还有劳力、土地、物资、折价和技术入股等五种,利益分配既有按劳取酬,又有按股分红。