

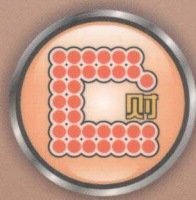
刘 昆 主编 · 广东财政改革理论与实务丛书 ·

建立与市场经济体制相适应的地方公共财政

JIAN LI YU SHI CHANG JING JI TI ZHI XIANG SHI YING DE DI FANG GONG GONG CAI ZHEN

管理体制研究

GUAN LI TI ZHI YAN JIU



黎旭东 著

广东省政府重大决策招标课题

广东人民出版社

广东政府重大决策招标课题

建立与市场经济体制相适应的地方公共财政 管理体制研究

黎旭东 著

广东省出版集团
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建立与市场经济体制相适应的地方公共财政管理体制研究 / 黎旭东著. --广州: 广东经济出版社, 2008. 9

(广东财政改革理论与实务丛书 / 刘昆主编)

ISBN 978-7-80728-949-4

I. 建… II. 黎… III. 地方财政—财政管理体制—研究—广东省 IV. F812.765.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 137321 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (南海区狮山科技工业园 A 区)
开本	730 毫米×1020 毫米 1/16
印张	17 2 插页
字数	267 000 字
版次	2008 年 9 月第 1 版
印次	2008 年 9 月第 1 次
书号	ISBN 978-7-80728-949-4
定价	38.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 38306107 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 邮政编码: 510075

营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问: 屠朝锋律师、刘红丽律师

• 版权所有 翻印必究 •

总 序

2008年适逢改革开放三十周年，回顾三十年的辉煌发展，是一部不断解放思想、推动发展的伟大历史画卷。从计划经济到有计划的商品经济，再到后来的建立社会主义市场经济，每一次改革都给当时的经济发展注入了巨大的活力。而在这当中，财政体制改革每每作为整个经济体制改革的突破口，在推动经济发展和社会事业发展方面发挥了关键性作用。“滔滔江水日趋东，万法从新要大同”。一百多年前，广东人黄遵宪为自己的维新、改革信念写下这样的诗句，一百多年后，广东人秉承先辈们的改革信念，在众多方面进行着持之以恒的不懈探索。作为改革开放的第一股浪潮涌动的地方，广东的财政改革与探索一开始就走在全国前列。1979年，广东人就以“杀开一条血路”的精神，率先改革高度集中的“统收统支”财政管理体制，实行“财政包干制”；1994年，广东坚决执行中央分税制改革的决定，采取切实措施保证了中央税和地方税的增长，实现了税制改革的平稳过渡；1996年，广东省对市县实行了“分税分成，水涨船高”的财政体制改革，提高地方政府组织收入的积极性。在公共财政探索方面，广东一直是全国财政改革和发展的排头兵，财政改革年年有新亮点，以部门预算、国库集中支付制度改革、收支两条线管理、政府财政制度等为主线的财政支出管理制度改革处于全国前列，财政支出绩效评价、行政事业

性资产管理等更创全国改革先河。

随着改革的深入和开放范围的扩大，广东经济实现了多年的持续快速发展，从改革开放前的不起眼的位置，到经济总量连续十八年居全国首位，近年来更是占据重要地位，2006年广东GDP约占全国的八分之一，财政总收入约占全国的七分之一，2007年GDP首次超过台湾，达30606亿元，财政总收入达7750亿元，创造了历史的新辉煌。在这个创造辉煌的过程中，广东的众多财税会计学者和财税干部有幸亲身参与和经历了这场翻天覆地的变革和发展。理论来源于实践，广大财税干部在各项财税会计工作中亲身实践，不断探索，不断创新，在很多项业务改革中都走在全国前列，为全国其他地方的同类改革做出了示范，也为广大财税会计学者的理论研究培育了肥沃的土壤。众多的财税学者和财政干部植根于这块实践丰富的沃土，总结研究各种改革的新生事务，上升到理论层面，经过升华后更好地指导实际工作，并通过这些理论和知识的传播，使全国同行更加清楚地了解广东的实践探索经验，也得到了他们的赞扬和肯定。广东的财税会计学者和实践工作者的共同努力，相得益彰，共同推动了广东财税工作向前发展，开创了广东财政会计工作的新局面。

广东经济经过多年的高速增长，为小康社会的建设打下了雄厚的物质基础，但是一些深层次的矛盾和问题开始显现，主要是粗放式的经济增长方式难以为继，高投入、高消耗和高污染现象突出，见物不见人，经济社会发展与人口、资源、环境之间的关系失衡，没有形成一套科学发展的体制和机制，可持续发展的压力越来越大。经济决定财政，财政反作用于经济，在新的条件下，面对新问题，财政支持经济发展的方式、财政政策作用的方式以及财政自身管理方式也需相应进行调整和改革，以破解当前发展面临的新问题。在当前严峻的国际经济形势下，作为改革开放的排头兵，尽管在财政税收的实践探索方面积累了许多经验，但作为改革开放的排头兵，广东更需要率先研究解决许多财政税收工作中出现的新情况、新问题，为探索和实践科学

发展观作出实践和表率。因此，总结实践经验，解决现实问题，探索发展方向推动广东财税体制的改革与发展，为全国财税制度的发展与完善提供理论成果，是广东财税理论工作者光荣而神圣的使命。解放思想是改革创新的前导，广大财税干部和财税会计学者，要以“解放思想、实事求是、与时俱进”作为自己的重大责任和突出品格，敢于实践，敢于开拓，不断研究和解决广东财政改革和发展中的新情况、新问题，不断探索和创造财政工作的新思路、新经验，不断促进财政软实力的提高，为实现广东科学发展、和谐发展提供理论支撑和智力保障。

在这个背景下，为进一步有效促进广东财政的改革与发展，按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化，实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展，建设和谐社会，充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性，促进和提升广东财政理论界的科研水平和在全国的影响力，广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版这套《广东财政改革理论与实务》丛书。整套丛书的选题与广东省财政改革紧密结合，既有理论研究，又有基于广东实践的案例分析，内容涉及财政、会计的各个层面，理论与实践紧密结合，数据翔实，具有较高的理论价值和实践指导意义。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》系列丛书，既能总结过去广东财政会计工作取得的成就，促进学者们研究现实当中的问题，也能向世人展示广东财政理论和实务工作者的风采，为广东建设“经济强省”“文化大省”服务，为我国财政工作做出实践和理论的双重贡献。

刘昆

2008年8月

摘 要

本研究报告认为，建立与市场经济体制相适应的地方公共财政管理体制，是一个系统的概念，必须解决体制框架和体系的问题。因此本报告通过“市场经济对财政管理体制的一般要求”和“广东省地方公共财政管理体制的规范化问题研究”两大部分进行了系统研究。

研究表明：

地方公共财政管理体制框架包括四个方面：构建在国家法律框架下制定广东省地方财税法规的管理体制；构建新型的广东地方财政的公共管理体制；构建广东统一的地方政府财权、产权的管理体制；构建促进地方社会经济发展的广东省地方财政政策管理体制。

构建广东省地方公共财政管理体制体系包括十五个方面：部门预算管理体制；国库单一账户管理体制；政府采购管理体制；转移支付管理体制；社会保障管理体制；税收管理体制；非税收入管理体制；政府信用管理体制；政府公共资产管理体制；政府垄断产品管理体制；财政风险管理体制；财政信息管理体制；政府公共会计管理体制；财政监督管理体制；政府绩效管理体制。

一、市场经济对财政管理体制的一般要求

公共财政的职能包括资源配置职能、收入分配职能和经济稳定职能，与此定位相适应，公共财政具有公共性、公平性、非盈利性和法治化的特征，公共财政的职能和特征，正是通过特定的制度安排即财政管理体制来执行和体现的。

（一）建立地方公共财政管理体制应当遵循的原则

包括：

（1）遵循公共财政制度内在要求的原则。具体体现为公共权力必须满足社会公共需要；公共权力的行使必须自觉接受社会公众的制约与监督；必须真正实现公开、公平、公正；必须促进社会经济协调发展和可持续发展。

（2）遵循市场经济制度要求的原则。建立公共财政要求财政分配应该退出一部分竞争性领域，在发挥市场机制更有效配置资源实现效率优势的同时，政府必须运用财政手段去弥补市场失灵，实现宏观经济效益和社会效益的最大化和社会公平。

（3）遵循国家法律规范要求的原则。公共财政是运行机制法治化的财政，构建公共财政框架关键在于政府公共财政活动法治化，规范政府自身行为。

（4）结合地方特点和发展阶段的原则。建立公共财政体制，必须尊重当前社会经济所处的发展阶段，不能盲目跃进，同时必须考虑各地方的差异性，以及由此带来的实现同等的经济、社会和政治目标所承受的财政压力差异。

（二）地方公共财政管理体制的主体框架

具体包括：

（1）在国家法律框架下制定地方财税法规的管理体制。包括国家财税法律体系、地方财税法规体系、地方财政管理制度体系。

（2）地方财政的公共管理体制。其中包括预算编制和决策管理体制、财政外部监督审计管理体制、财政对行政事业单位的财务管理体制等三项内容。

（3）建立统一的地方政府财权、产权的管理体制。在财权方面，政府所有的收支活动都要纳入预算管理；在产权方面，政府所有的资产、资源、债权、债务都要纳入财政的政府会计管理，并进行相关内容的权责发生制改革。

（4）促进地方社会经济发展的地方财政政策管理体制。财政政策的制定要体现科学性、民主性、规范性必须建立制定政策的研究机制、政策决策机制、政策后评价机制。

二、广东省地方公共财政管理体制的规范化问题研究

本部分我们采用了一般到特殊的分析步骤对地方公共财政管理相关的十五个管理体制进行了详细剖析，一是研究该管理体制的内涵特征；二是分析市场经济体制下该管理体制的制度特点；三是该管理体制在广东省的实践现状与完善建议。

（一）预算管理体制

政府预算管理体制是处理一国财政体系中各级政府间财政分配关系的一项基本制度，其核心是各级政府预算收支范围及管理职权的划分和相互间的制衡关系。预算收支范围涉及的是国家财力在中央与地方，以及地方各级政府间如何分配的问题，而预算管理职权是各级政府在支配国家财力上的权限和责任问题。建立政府预算管理体制的根本任务，就是通过正确划分各级政府预算的收支范围，规定预算管理权限及相互间的制衡关系，使国家财力在各级政府及各区域间合理分配，保障相应级次或区域的政府行使职能的资金需要，提高财政资金管理和使用的效率。

近年来广东省的部门预算改革围绕一个目标、抓住两个环节、突出三个重点、实现了四个促进，从2000年开始，按照先易后难、循序渐进的原则，省级在经过两年试点后在2002年编制2003年预算时全面推开，到2004年所有市、县都已开展了部门预算改革，改革在广东省取得了阶段性的成效。

但由于部门预算改革仍处于起步阶段，目前仍面临一些亟待解决的问题。如部分地方特别是县级对部门预算改革的重要性和必要性认识不到位，改革力度不足，改革进展缓慢；预算内外资金安排仍相对独立，未能完全统筹使用；未树立财政支出绩效观念，项目支出预算编审监督须进一步加强；综合定员定额标准较粗，实施范围较窄；政府采购预算还未完全建立和实施。同时，目前我国部门预算改革还存在缺乏全国性的统一规划和技术规范，相关领域和法律法规配套改革相对滞后等问题，在一定程度上影响了广东省部门预算改革向纵深推进。主要体现为：法律法规不健全、部门预算编制无标准、预算公开性不够等，对此我们认为可以从以下几方面进行解决：

(1) 基本支出预算规范化。核心问题是定员定额的制定,具体设计既要考虑单位对资金的客观需要和财力可能,又要兼顾单位的实际支出和目标任务的调整。

(2) 项目支出预算科学化。对现行的项目支出分类办法进一步细化,量化“项目”审核标准,完善项目库管理办法,将基本建设支出、企业挖潜改造资金和科技三项费用等财政资金安排的项目,逐步真正地纳入“项目支出预算”范围,建立项目支出预算的绩效考评制度,为逐步建立政府绩效预算打下基础。

(3) 完善预算法规。建议将预算编制的周期延长到一年,并制定严格的预算编制程序表,将人民代表大会批准预算的程序提前到每个财政年度开始之前,对现有的会计制度和财务制度要进行调整,与部门预算编报口径保持一致。

(4) 统一预算分配权。取消现行部门的预算分配权,改由财政部门统一行使。

(5) 积极进行财政国库集中支付制度、绩效预算、滚动的中长期预算编制等项配套改革。

(二) 国库管理体制

广东省财政国库管理制度改革于2003年1月正式全面启动,经历两年多的改革实践,目前改革进展顺利,尤其是在省、市两级,在建立账户体系、收入上缴国库、国库运作管理、国库集中支付、建立监督制约机制等方面都进行了改革和完善,针对目前存在的主要问题,我们建议:

1. 在收入上缴国库方面

确定实施国库集中收付制度改革单位范围。对行政、政法机关、党派团体以及其他没有业务收入和经营收入、完全由财政拨款的事业单位,其资金支出全部实行集中支付;对实行财政核补的事业单位,只对其财政预算内、预算外资金实行集中支付,其余部分支出则仍暂由单位自行管理和支付;对自收自支事业单位,不列入集中支付范围。

2. 在国库运作管理方面

一是加强工作规程开发,提高运作效率。二是加强技术支撑,推进管理

信息化。三是加强预算编制，促进国库现金管理。四是加强会计工作，积极研究和设计权责发生制预算会计制度。五是加强队伍建设，培养专业人才。六是加强分类指导，循序渐进推进改革。注意把握思想方法和工作方法，分类指导、循序渐进，努力协调利益矛盾，合理照顾部门和地方的正当利益，以保证改革顺利推进。

3. 在国库集中支付方面

一是确定资金支付方式。二是对实行财政授权支付支出的试点部门可以直接与代理银行发生支付关系，不需要逐笔向财政部门申请，以提高支付效率。财政部门可以视具体情况制定授权支付限额，以进一步规范授权支付资金的管理。超过限额的，以转账形式直接拨付给商品和劳务提供者；在限额以内的，可以通过报账支付现金，也可在核定的备用金中支付。三是不便实行国库集中支付的支出，可继续按原渠道或其他适宜方式拨付。

4. 在建立监督制约机制方面

一是加强法规规章建设，坚持完善已出台的新制度，适时将试点办法修订完善为实施制度，努力健全广东省财政国库收付制度的规章制度体系。

二是建立规范有效的监管机制。在审核支付依据时，坚持按照在预算指标、项目进度的严格控制下拨付财政资金。加强同代理银行、人民银行、试点单位等部门的联系，及时发现监管薄弱环节，消除可能出现的安全隐患；加强与有关部门的对账工作，通过会计核算信息的严格比对强化事后监督，及时发现和查找问题。

三是加强监管，防范风险。建立以现代信息网络技术为支撑、以国库集中支付系统和动态监测系统为手段、以内控管理和外部监管制度为基础、综合运用多种监管手段、强化财政事前事中监管的现代财政资金监督管理模式。

（三）公共采购管理体制

公共采购是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序，对货物、工程或服务的购买，采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称。公共采购的范围是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要形成了各种消费行为的具体对象。

广东省政府采购工作自 2000 年正式开展以来,在机构建设、制度制定与规范、信息化建设、采购规模范围、效益的扩大化等方面都取得了成绩和突破,但在实际工作中仍存在问题,为此,我们建议:

(1) 针对采购人付款经常不能如约向供应商付款的问题,建议加强对采购人违约条款的研究、限定,为依法追究采购人违约责任提供依据,严格政府采购预算管理和采购计划审批,杜绝无预算无资金的项目实施,加大对采购人的监督检查力度,对无故不履行采购合同的采购人给予一定的处罚。

(2) 针对目前专家库不利于专家资源的统一使用、不利于对专家实施有效的管理、不利于工作效率的提高等问题,建议全省行政区域内的政府采购专家资源征集到省统一专家库中统一使用,建立专家信息和评标的表现有集中和及时反馈的机制和专家信息安全保障机制。建议由省采购管理办公室牵头,广州市等地级市政府采购处和采购中心组成全省统一的“专家库建设与管理小组”,指导省统一专家库的建设与管理;指定省采购中心负责专家库的建设和维护;专家抽取由政府采购代理机构和采购人负责;专家的抽取方式采取网上随机抽取。

(3) 针对部分政府采购项目存在价格高、质量差、时间长等问题,建议参考国际上通行做法,根据采购金额确定采购方式,规定一定的上下限,采购金额大于上限金额的项目采用招标性采购,采购金额小于下限金额的项目则采用非招标性采购,介于两者之间的项目采取报价形式“货比三家”。对于“以次充好”“滥竽充数”的供货商以及“浑水摸鱼”从中获利的采购人应严格追究其法律责任。

(四) 财政转移支付管理体制

财政转移支付管理体制是指在一定的法律框架下,政府管理机构根据一定的方式对财政资金在政府间再分配事宜进行管理的制度。其作用在于能够实现各地公共服务水平的均等化和实现财政转移支付操作的规范化。

目前广东省的财政转移支付主要有三种形式:一般性转移支付、专项转移支付和调资补助。在实际操作中存在的主要问题是:对财政转移支付资金缺乏法律监督;省级自用财力规模有限,转移支付难以起到应有的作用;转移支付力度不够,难以从根本上解决贫困县(市)的财政困难;省转移支付

制度缺乏透明度和公开度，对此，我们建议：

（1）制定财政转移支付法规，依法确定、使用、监督财政转移资金，考虑在各级人大中设专门的财经委员会。财经委员会委员由本级人大和下级人大各自选派代表共同组成，担负财政转移资金监督职能。

（2）进一步明确界定省以下各级政府间的事权和支出责任。

（3）进一步完善过渡期转移支付办法，建立更加完备的转移支付体系，随着社会经济形势的变化，不断调整标准收入和标准支出需求的测算因素。

（4）从补助额度和补助范围方面进一步加大转移支付力度。

（5）有效体现激励与约束机制，调动县（市）政府增加收入的积极性和控制支出的主动性，从根本上激发当地政府发展经济的积极性。健全财政转移支付的监督约束机制，发挥财政监督、审计监督、人大监督、社会监督的综合效能，做到标准公开、程序公开、结果公开，增强财政转移支付的公开度和透明度。

（五）社会保障管理体制

社会保障管理体制，是指社会保障管理制度，在明确划分国家与地方、社会保障机构与有关部门、政府有关职能部门间职责权限的基础上，由国家管理社会保障的法律法规、组织机构、管理制度内容和管理方式的总称。

近年来，广东省各级党委、政府高度重视社会保障体系建设，全面落实“两个确保”，大力推进社会保险扩面征缴工作，加快城镇职工基本医疗保险制度改革步伐，促进下岗职工基本生活保障向失业保险并轨，初步建立起了适应社会主义市场经济发展要求的社会保障体系。但在实际工作中我们也存在许多问题，主要体现为缺乏有效的法律管理与监督；管理体制不顺，制约着工作的开展和社会保障制度改革的深入；政府对社会保险的资金投入不足；对社会保险缺少一个权威的监督机构；社保基金增值、保值渠道过于单一。对此，我们建议：

（1）坚持政、事分离，社保操作机构和资金运营机构分离的原则，建立包括行政管理部门、操作机构、资金运营机构、监督机构等部门精干、高效的社会保障管理网络。

（2）完善社保基金的收支管理，实现基金的保值增值，在收入方面，通

过扩大覆盖面和降低社会保险名义费率,稳定基金来源。在支出方面,切实降低退休金替代率,遏制提前退休,规范社会保险基金支出调整机制,弱化非制度性措施对社保基金的冲击。在资金运营方面,逐步放宽政府限制,拓宽投资渠道,实现保值增值。

(3) 强化社保基金的运营监管,通过国库集中支付,减少中间环节,强化财政监管,从根本上保证保障对象的利益;按照“公平、公正、公开”和效率优先、兼顾公平、统筹安排、重点倾斜的原则,制订统一政策、标准、方法进行专项资金分配;通过绩效评价等有效手段加强对资金的跟踪和监管,特别加强对补助市、县专项资金的跟踪问效工作;建立内部监督、行政监督、司法监督相结合的监督体系。

(六) 税收管理体制

经过十多年的发展,目前地方税收管理体制已经建立起来,从广东省的税收发展情况来看,广东省地方税收管理体制逐步趋于完善,但同时也存在许多不适应当前不断变化的新情况、新形势的各种弊端。主要表现在:

(1) 地方政府的税收管理权限划分不尽合理,特别是税收立法权、税法解释权和税法调整权。

(2) 地方税务部门的税收征收资源得不到综合利用。

(3) 国家税务部门与地方税务部门的税收管理工作不够协调。

(4) 现有的所得税级次划分上不科学、不合理,容易产生税收混库问题,减少省级收入,并影响省级收入的划分。

(5) 税收监督权划分不合理。

在对广东省目前的地方税收管理体制分析的基础上,提出以下几点建议:合理划分地方税收管理权限,给予地方政府更多、更高层次的税收管理权限,而不仅仅局限于税法调整权,包括地方性税种的立法权、税法解释权、扩大地方政府的税法调整权、对地方税的减税免税权利;整合地方税收征收管理资源;协调地税部门和国税部门的工作,包括建立国税、地税的联系协作机制和工作协调制度;适时调整省以下财政分配体制,即不分企业隶属关系、经济性质,将全部企业所得税进行省与市县共享;改革税收监督体制,合理划分税收监督权;完善目前的税收征收管理方式,提高税收服务水平,逐步

建立自行申报制度，加强税务稽查，提倡和鼓励税务代理等。

（七）政府非税收入管理体制

政府非税收入，是指除税收以外，由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金，是政府财政收入的重要组成部分，是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式。政府非税收入管理体制是指非税收入管理机构依据一定的法律法规，对各项政府非税收入进行管理的制度。

广东省从 2003 年，全面推行行政事业性收费、政府性基金和罚没收入实行“单位开票，银行代收，财政统管”的征管制度，2004 年更进一步规范收缴行为，对行政事业性收费和罚没收入凡符合代收条件的，一律实行委托银行代收、款项直接缴入财政专户或国库。在深化“收支两条线”管理，规范政府收费行为取得成效的同时，也存在一些问题和障碍，例如，地方非税收入管理方面的法制不健全；行政事业性收费的立项和标准审批管理制度不完善；财政票据种类繁多，加大了管理难度；收支两条线管理制度仍有进一步完善的空间；彩票的发行费用比例过高等等问题。对此，我们建议：

（1）尽快制定《非税收入管理办法》或《非税收入管理条例》，对非税收入定义、范围、种类、立项、审批、收费罚款标准、执收执罚程序、资金及票据管理等，进行详细明确的界定。

（2）完善地方政府非税收入立项和标准审批管理制度。

（3）加强地方政府非税收入票据管理，通过统一规范并扩大票据覆盖面和减少归并票据种类等手段，做到统一领发、统一使用、统一保管、统一核销和统一监督，实现票据与项目相结合、票据与收入相结合、票据与稽核相结合。统一规范并扩大票据覆盖面。

（4）进一步深化收支两条线管理制度，建立非税收入激励与约束机制，对执收执罚单位或部门进行量化考核，对完成任务的单位除给予征收成本补偿和适当奖励，同时全面推行综合财政预算，实现地方政府非税收入收支彻底脱钩。

（5）合理调整彩票发行费用，适当调低发行费用比例，加强彩票机构财

务收支管理,对彩票公益金实行专项预算管理,确保将彩票公益金用于规定的社会公益事业,提高彩票公益金使用效益。

(八) 信用管理体制

地方政府信用管理体制是关于地方政府债权和负债管理机构设置、管理权限划分和调控管理方式等方面的基本制度体系。本部分主要从政府负债角度展开研究。政府负债一般是指由政府及其职能部门直接借入、提供担保和反担保、欠账等形式形成的,最终必须由政府承担偿还责任的债务。我们的政策目标是规范政府负债行为、完善决策机制、加强风险控制,建立集决策、管理、执行、评价、预测、预警协调统一的信用管理体制。

目前广东省地方政府信用管理体制存在的主要问题是:

(1) 地方政府信用管理法制化滞后,没有对地方政府信用管理作出具体规定的法律、法规。

(2) 地方政府信用存在多头管理、各自为政、债务不清、调控不力等问题,财政部门仅管理一部分政府的内、外债,还有大量债务体现在政府的其他部门。

(3) 债务人缺乏偿债意识,部分债务人使用地方政府负债资金却忽视承担还款义务。

(4) 由于地方政府或有负债不能像直接负债由政府控制,从而对财政构成了巨大的潜在风险。

(5) 财政部门缺乏规范的地方政府负债预算监测体系,缺乏政府负债分析报告,对地方政府可能要面临的风险未能实施准确的预测。

针对这些问题,我们建议:

(1) 通过立法的形式,规范地方政府负债行为、完善决策机制、加强风险控制,建立完整的决策、管理、执行、评价、预测、预警协调统一的管理体制。

(2) 归口管理政府信用,由专门部门统一管理政府债务,发挥管理、监控、预警的作用。

(3) 建立政府信用的管理制度,包括“借用还”与“权责利”相统一的负债管理体制、举债评审制度、偿债责任制和责任追究制度等。同时将债务

的借、用、还纳入领导干部任期经济责任审计的范围，作为评价、考核、任用干部的一项指标。

(4) 建立和完善偿债准备金制度。

(5) 严格区分政府负债和企业负债，防止因政企不分和政府的行政干预而使企业负债转化为政府负债或企业成为政府负债的承担者。

(6) 建立地方政府信用信息系统和信用风险预警机制，将地方政府负债纳入政府会计核算体系，建立地方政府信用统计系统，全面掌握地方政府各类负债的现状以及未来偿债时间表。制订旧债的还贷付息计划和进行新债可行性研究和规范程序审查。

(九) 公共资产管理体制

公共资产管理，指对公共资产在资金投入、资产形成、经营使用、收益分配、资产处置、监督管理等整个运动过程中所进行的组织、指挥、监督和控制等一系列活动的总称。公共资产管理体制是关于公共资产管理机构设置、管理权限划分和调控管理方式等方面的基本制度体系，是公共财政体制的有机组成部分。

公共资产管理体制的任务是：依据国家政治、经济管理职能的需要，按照国家政府的各项政策，合理确定和调整有关各方面在公共资产管理使用中的各种权、责、利关系，充分调动各种积极因素，最大限度地保证政府各项职能的实现，提高公共资产的经营使用效益，确保公共资产的保值和增值。

公共资产管理内容包括行政事业性资产、自然资源性资产、无形资产、公用事业资产等方面，主要通过行政管理、产权管理、跟踪管理、预算管理、资产化管理实行实时监控。

当前公共资产管理中存在很多问题，主要表现为：

(1) 管理制度不健全，公共资产管理政策的制定和规章、办法的改革滞后于公共资产质量、数量、结构的变化。

(2) 管理机构缺位，目前地方政府对行政事业性资产的管理，尚未有专门机构负责，推行一种分散的管理体制，跨部门、跨单位的资产配置基本上不可能实现。

(3) 管理方式不科学，预算管理不到位，管理效率低；尚未对资产进行