

加强对烟草行业财政监管的思考

张青

烟草商业系统作为“政企合一”的典型部门，既经营卷烟、烟叶、烟用物资、烟用机械等专营业务，又按照《烟草专卖法》执法，对烟草行业的发展和调控发挥了重要作用。但随着社会主义市场经济体制改革的不断深化，这种“政企合一”的经营管理体制日渐显露出一些弊端。因此，如何找准切入点，加强“政企合一”体制下烟草行业的财政财务监管，显得十分迫切而必要。

烟草行业财政财务问题突出

烟草行业是一个投资少、见效快、积累高的特殊行业。目前，我国烟草已经发展成为资产数千亿元、年创利税2千多亿元的大行业。近年来，烟草行业虽然也开始试行行业内部竞争，但这种竞争比起真正意义上的市场竞争相去甚远，“政企合一”经营体制的弊端逐渐显现，财政财务问题十分突出。一是财务违法违规问题严重，私设账外账、小金库和侵占、贪污、挪用公款等涉及个人的经济问题较多。二是违规经营问题突出，罚没烟和罚没收入不按规定处置，严重超计划生产卷烟，造成收入不实、纳税滞后；向无证零售户等非正规渠道销售卷烟，造成体外循环和超范围经营；行业自办的零售店变相批发卷烟；烟叶生产投入使用不规范等。三是资产和资金管理不够规范，少数单位没有坚持科学决策、民主决策，导致重大决策失误，大

量资金被占用，投资效益低下，甚至形成资产损失；基建工程和对外投资不按程序审批，或弄虚作假、化整为零；长期不清理往来账款，存货管理混乱，造成账实不符、潜亏严重；不按有关规定处置资产，造成国有资产流失。四是会计信息失真，样品烟、福利烟、招待烟不计或少计收入，各种补贴收入挂往来账；多列、虚列费用，人为调节利润，造成收入、成本跨期反映，会计核算不规范。五是职工收入和福利分配不合理，部分单位在工效挂钩政策以外列支工资、福利甚至违规购买商业保险，挤占成本费用；有的采取货源和价格倾斜等办法向职工入股的三产低价批发卷烟，转移利润。

完善现行财税政策 加大财政监管力度

烟草行业的财务隶属关系归财政部，地方各级烟草专卖局（公司）大部分是中央企业，只有极少数属地方管理的企业。因此，对于“政企合一”体制的烟草行业，财政部门必须找准工作切入点，切实加强财政财务监管。

（一）明确烟叶生产产前投入财税政策。烟叶生产是我国中西部地区部分县市的农业支柱产业，其产前投入很有必要。目前烟叶生产产前投入的财税、物价政策不明确，产前投入资金的财务列支渠道、会计核算不统一。国家烟草专卖局《烟草企业成本费用管理办法》规定烟叶购进成本为烟叶收

购价款、农业特产税之和减去进项税，经营费用中也没有规定对烟叶的产前投入；财政部批转的烟草企业财务管理制度中也未明确烟叶生产产前投入的列支渠道；国家物价局、国家烟草专卖局下达的烟叶调拨基价中也不含烟叶生产投入项目，故不能计入成本费用；税务部门认为产前投入与烟草公司的经营成本无直接关系，企业所得税清算时，要求烟草公司对从成本中列支的部分要做纳税调整，补缴企业所得税。为此，我们建议国家烟草局对烟叶投入标准、范围、主体予以规范，并统一列入考核目标，以免各产区将原本用于生产投入的加价部分截为利润或挪作他用。财政部、国家税务总局应对农民的投入部分免征特产税；明确规定烟草商业企业对烟叶生产产前投入按收购烟叶量的一定标准予以税前扣除。国家烟草公司对产烟大省要加大政策倾斜和资金扶持，同时地方财政应按一定标准安排专项资金用于支持烟叶生产。

（二）完善收入分配政策，规范公司初次分配。建议财政部门取消“工效挂钩”税前扣除政策，全面实行统一的计税工资政策，以消除对没有实行“工效挂钩”企业的政策性歧视，做到“公平税负”。同时要进一步加强个人所得税的征收管理，强化垄断行业的代扣代缴工作，以充分发挥个人所得税对垄断行业工资收入的调节功能。

（三）规范“政企合一”单位的银

行账户管理。一是对经营性账户实行总量控制。财政部、中国人民银行规定,“政企合一”单位确因开展业务需增开经营性等账户的,应从严控制,并须经中央财政部门审批。结合烟草公司和烟草专卖局的实际情况,建议一个核算单位的经营性账户不能多于3个。二是对开户银行要区别对待。账户既涉及行政经费又涉及经营资金运作的,必须严格以《中央预算单位银行账户管理暂行办法》规定的金融机构作为开户银行;对单纯用于经营资金运作的账户,可以视当地条件,允许在国有或国家控股银行以外的金融机构开设账户。三是对涉及行政经费收支的账户实行财政审批。对“政企合一”单位既核算行政经费又核算经营资金的账户实行财政审批。目前,省烟草专卖管理机构经费均纳入同级烟草公司的财务统一核算,并统一于同级烟草公司的基本账户,因此,只对其基本账户进行审批即可。四是对单纯的经营性账户实行财政备案制度。“政企合一”单位的“政”是财政部门监管的核心和重点,对“企”不应管得过细,应放手由企业按市场规则来运行。建议由省

级主管部门制定相应的账户管理办法,单位按办法开立账户后报财政部门备案。当然,以备案代替审批并不代表放松甚至取消对这些账户的监督,必须要继续加强财政监管。

(四)以烟草商业税后利润清算为手段,强化烟草行业日常财政监管。保障中央财政收入及时足额入库,是财政部门 and 国税部门的共同任务。对烟草商业企业所得税进行年度清算检查是国税机关履行职责的基本要求,同时按照财政部要求,财政监察专员办应依据烟草商业企业利润总额减去应缴纳企业所得税净利润的15%征收税后利润,并在年度终了后4个半月内汇算清缴,多退少补。税后利润年度清算是否准确,关键是核准上年度“利润总额”和“企业所得税”,而企业资金支付的先后顺序一般又为“税贷货利”,因此,财政监察专员办与国税机关联合对烟草商业企业所得税和税后利润进行检查很有必要。专员办应充分利用税务检查成果,准确清算税后利润,达到统一政策、信息共享、确保中央财政收入不流失。在清算检查工作中,要加大对企业“工效挂钩”政策落实特别

是工资总额的监管力度,严格按照经有关部门批复的工效挂钩方案执行。对超过应提工资提取工资总额的企业,其超提部分应相应冲减累计工资储备金;工资储备金不足的应作调账处理,不得挤占企业当年成本、费用,对于超发工资的企业,除不得在成本费用中列支外,还要按有关规定对企业负责人进行行政处分。

(五)强化中央财政安排的烟草行业专项资金的财政监管。按照财政部规定,烟草商业税后利润的用途主要是用于烟草经济结构调整、打假治乱、科技项目开发等方面,包括烟草科教经费、打假经费、行业组织结构调整资金以及烟叶生产扶持政策资金等。这些资金的性质是中央财政安排的专项资金,但由于烟草行业没有严格、成熟的内部控制办法,实际操作中出现没有按规定的用途使用、资金使用效益不高等问题。为此,建议专员办应以提高财政资金使用的“三性”为目标,加强对烟草行业使用税后利润资金的监管。

(作者单位:财政部驻湖北省财政监察专员办事处)

图片新闻

拒绝贿赂 自查自纠 源头堵漏



PHOTO NEWS

日前,江苏省淮安市财政局把治理商业贿赂作为财政机关反腐倡廉的重点,相继制定和出台了《淮安市财政系统治理商业贿赂专项工作实施方案》等一整套管理制度文件,组织政府采购供应商签订“反商业贿赂承诺书”,动员政府采购评审专家联名发起“反商业贿赂倡议”活动,通过查处与教育相结合等多种形式,增强了行为自律,形成以商业贿赂为耻的社会氛围,共同维护好政府采购市场秩序。图为淮安市政府采购中心主任孙建英(右二)正与供应商代表共同签订拒绝商业贿赂承诺书。

(江苏省淮安市财政局 吕剑 张标 刘亚明摄影报道)