

预算外资金管理出路何在

○ 高洪柱

预算外资金管理出路何在?能否通过推进政治体制改革和经济体制改革,化陈消弊,利国利民,老百姓在关切中厚望以待。

“吃了财政吃收费,两头得利谁能舍”。收费所具有的诱惑,使得预算外资金监督管理难上加难

疾不忌医,勿须讳言。《国务院关于加强预算外资金管理的决定》已经颁布了三年多,治理“三乱”的工作也进行了近十年,然时至今日,从中央财政到地方各级财政,都没能按规定就预算外资金收支向同级人民代表大会作出过详细、真实、全面的报告,作为国家财政资金的预算外资金仍脱离法律的监督。究竟有多少部门在收费,靠收费形成的预算外资金有多少,又有多少用在了该用或不该用的地方,各级政府和财政部门也陷于理还乱、说不清的尴尬境地。对中央级预算外资金的一次专项检查,就查出违纪额 200 多亿元;国家审计署审计了 21 个中央部门,也发现有 50 多亿元预算外资金未按规定缴入财政专户。中央部门如此,地方的情况就可想而知了。当前行政事业单位“小户头”(账外账)越清越多,“小金库”屡查不禁,“灰色收入”只增不减,公款消费依旧盛行,钱从哪里来?财政不会给,专项资金不好挪,预算外资金就成为任人宰割的“唐僧肉”。为什么预算外资金像出笼之虎,难以驯服呢?究其原因,主要有:

一是预算外资金从一开始形成就给监督管理出了一道难题。我国预算外资金,是在 80 年代后期经济过热、投资规模过大、财政资金严重不足的情况下,为了筹集资金,加速发展,各级政府采用集资、摊派、强行征收等方式,在较短时期内迅速扩展膨胀起来的。而计划经济体制下形成的政事合一、政企不分、职能交叠、权责不明、不讲法治的行政运行体系,为各行各业提供了行政和收费的条件及便利,想怎么收就怎么收,想收多少就收多少,想怎么花就怎

么花。使预算外资金一生成就具有条块割裂、零碎杂乱、自发性、盲目性和隐蔽性较强的特点,给监督管理出了一道难题。

二是法制建设滞后。预算外资金形成初期,没有引起各级政府的重视加以规范,在治理“三乱”的过程中,各级虽采取了行政干预,但以法治乱、以法治费并没有形成共识。国家和地方关于预算外资金管理的法律、法规到 1996 年底以后才相继出台。对违反预算外资金管理规定行为的处罚办法也才刚刚出台。现行的财经法规,能制约和打击违法犯罪行为,但在解决一般性问题上缺乏操作性。预算外资金管理长期无法可依的运行状态,导致问题越积越多,积重难返。

三是管理方式陈旧。以收缴分离、票款分离、集中收费、专户监管、财政统筹为主要形式,对预算外资金实行“收支两条线”管理的工作还在摸索起步阶段。尚未触动预算外资金谁收谁管、自收自支、监督失控、流于形式的老一套管理模式。

四是既得利益所具有的强力诱惑加大了预算外资金监督管理的难度。长期以来,行政事业单位的人头经费、专项经费都由财政负担,缺钱就伸手向财政要。行政事业性收费又谁收谁支,现在实行财政统筹,但统筹的范围、比例十分有限,大部分收入仍归执收单位。这就形成行政事业部门既吃财政,又吃收费,两头得利的局面。收费多的大手大脚过日子,收费少的发点补贴过日子,不收费的紧紧巴巴过日子,分配不公、苦乐不均的现象十分严重。这种状况导致有的单位和部门淡化了法制观念,为了自身利益,想方设法收费,收了费能瞒则瞒,能躲则躲,甚至不惜以身试法,使得预算外资金监督管理难上加难。

预算外资金管理的唯一出路在于改革创新,改革愈深入,出路愈宽广

深化预算外资金管理改革,必须着

着眼于维护改革、发展、稳定的大局,着眼于活跃市场、搞活经济、不断增强国家的综合实力,着眼于消除两极分化、实现共同富裕的目标。其关键是要做好两篇文章。

一是要依法治费。要通过加快法制建设,完善规章制度,采取有力措施,使预算外资金管理做到:

收费行为合法化。财政、物价部门不能再审批新的行政事业性收费。对采用集资、摊派、贷款的方式筹措资金正在修建或已经建成的项目,国家和地方财政允许的,要收归国有,由财政偿付;财政一时承受不了的,要采用新的经营方式经营,尽可能地避免行政收费。

收费标准公开化。现在老百姓通过报纸、电视,大都知道哪些行政收费被取消了,可合法的行政收费具体有哪些,哪些部门在执收,绝大多数不知底,实际上还是处于不知道的状态。各级政府要通过电视、报纸等新闻媒介,及时向社会公布行政收费目录、标准、依据、执收单位名称及相关的调整变化情况,做到人人皆知。

资金管理国家化。要加快政府机构改革的步伐,精简机构、精简人员,尤其要精简那些因人设事、财政养不了而靠收费来供养的单位和部门。机构改革完成后,财政不供养的事业单位一律禁止收费,全面推向市场。党政机关的行政性收费,要在强化预算管理的基础上,实行执收单位管收不管支,收入全部上缴国库,支出由财政预算安排的管理方式,真正做到“收支两条线”。

票据使用单一化。现在各种各样的收费票据多不胜数,有的甚至打白条、不给票,老百姓也不知道哪些票据是合法的,更不利于监督。实行收缴分离后,要以省为单位,使用统一的票据进行收费。票据种类要越少越好,样式要简单方便,并向社会公布。凡是不使用统一票据收费的,任何单位和个人都有权拒付,并予以法律保护。

稽查监督制度化。各级人民代表

大会要依法实施对预算外资金收支情况的监督,对不及时提交预算外资金收支情况报告的,当年的预算报告不予审议。各级政府和财政部门要自觉接受人大的监督,及时、准确、全面、真实地定期向人大报告预算外资金收支情况。审计部门要及时通报经常性审计、定期审计和专项审计中发现的各种问题,并提出具体的意见和建议。对预算外资金管理中发生的严重问题,要及时“曝光”,进行跟踪报道,督促各级妥善处理。

二是实行费改税。费改税应作为预算外资金管理改革的基本方向,通过费改税,逐步把那些弊端重重的各种各样的提留费、统筹费、管理费、附加费转化为税收,依法征收。

我国的基本国情,决定了农村不论是现在还是将来,都将是最具有发展潜力的消费和投资市场。但由于农村费

税过重,尤其是收预期费、征过头税的问题突出,如有的农村学校不仅要学生缴课桌费、补课费、水电费、卫生费、治安费、文体费、留级费、学籍管理费等,还要学生预交下学期甚至下学年的学杂费;有的地方征收农业税不是依据农民实际承包的土地面积和收成按比例征收,而是按人头和想当然的估算来征收,农民一年辛辛苦苦挣得的收入,缴了各种各样的税费后,剩余的只够油盐酱醋之类最基本的生活开支,购买力很低。所以,当务之急是要把农村费改税工作做好,改变乡提留、村统筹数人头强征强收、打白条收支不清、标准乱群众不满和随意立项、搭车收费的现状,确保农民增产增收,减产也不减收,物质文化需求不断扩大,生活质量不断提高,消费能力不断增强。

(作者单位:云南省财政厅)

(上接第37页)

三是县乡财政分级投入资金建立两级养羊技术培训中心,负责对饲养大户和国有养殖场技术人员进行养羊技术培训。中心成立以来,参训人员达8000人次,发放技术资料近3.6万份。通过加大科技投入,极大地减少了山羊病亡率,缩短生长周期,降低饲养成本,改进肉质档次,赢得了更广泛的市场,推动了山羊产业化进程,提高了农户的经济效益,调动了农民的生产积极性。

四、健全制度,加强财政监管,切实提高项目资金的使用效益

为切实加强对项目资金的管理,该县建立了一套行之有效的资金管理制度,监管项目资金的运行,提高了资金的使用效益,在山羊产业建设中发挥了巨大的作用。财政部门积极参与立项和实施规划工作,与畜牧部门共同制定项目实施方案,对山羊建设项目的内容、规模、布局及投资预算进行全面审

查,确保了项目资金的合理分配。为避免借项目建设之名,套取挪用项目建设资金,确保项目资金落到实处,财政按“先启动项目,再检查评估,后注入资金”的程序,严格项目资金的投放。同时对农户实行“以羊放贷,以羊还贷”的资金投放和回收办法,保证农户把项目资金用于山羊生产。对用于基本建设的项目资金实行预、决算管理,实施好事前、事中、事后的监督,提高资金使用效益。从财政部门抽调业务骨干组成项目资金专项检查小组,每半年对项目资金的使用情况进行一次全面的检查和调查,对检查出有挪用项目资金的乡(镇),县财政对其通报批评,并直接从县财政对其的调度资金中收回项目资金;对农户和项目单位违反合同,挪用套取山羊专项资金的,财政依法向法院起诉,强制收回项目资金。

(作者单位:重庆市酉阳县财政局)