

法治是解决预算外 资金管理问题 的根本途径

○ 汤 阳

预算外资金管理的问题,看起来是地区利益、部门利益与全局利益的矛盾,实质上却是人治与法治的基本矛盾在资金问题上的集中反映,只有完善法制,有法必依,改人治为法治,才能从根本上解决问题。

近年来的财税改革对资金领域的法治起到了一定的积极的作用,特别是分税制和新的企业财会制度的实施,把财税领域以法治税、以法理财大大地推进了一步。但真正从上到下做到实施完整的法治体系和制约体系,则还是相当遥远的。

从50年代至今,预算外资金经历了产生、发展和开始失去其存在基础的三个阶段。目前,在上层建筑领域,社会主义法制逐步建立,特别是依法治国、依法理财的思想开始为人们所接受(至少从理论上讲是这样);经济基础方面,改革开放20年来,新的生产力不断壮大,积累了资金,形成了群体,发展社会主义市场经济已成为不可逆转的主流。因此,逐步实现依法行政、依法理财,对预算外资金进行改革、归并以至

取消的条件正逐步成熟,具体表现在以下四个方面:

1. 改革预算外资金管理的基础已经形成。从党中央领导到各级以至企事业单位的新一代领导者都已逐步认识到依法治国是必然趋势。对预算外资金的负面影响和管理漏洞也有了普遍的认识,解决预算外资金管理问题已提到上至国务院下至乡镇政府的议事日程。

2. 预算外资金规模已相对缩小。过去预算外资金主要有国有企业的主管部门收取的收入和行政事业单位的收入,真正财政部门的收入所占比例很小,1993年实施新的《企业会计准则》和《企业财务通则》后,国有企业按规定提取留用的更新改造资金等专项基金和税后留利已不再具有预算外资金的性质。近几年内,国家每年都要清理取缔大批收费项目,也减少了预算外收入渠道。

3. 各级政府增强了对预算外资金管理的积极性,由于分税制的实施,初步划分了中央和地方各自的收入渠道,

只要能逐步完善和得到法制的保障,地方政府依法自主理财的积极性就会得到发挥,将原属财政的预算外资金完全纳入预算,将其他未归并取消的预算外收入纳入“预算管理”就是顺理成章的了。

4. 预算外资金大部分已趋向于预算资金的性质,随着分税制的实施,属地方财政部门掌握的预算外资金的性质已与预算内相同,没有必要再游离于预算之外;而一些行政事业单位收取的行政事业性收费,也理所应当归于政府的财政资金;只有少数属于非全额拨款的事业单位的劳务性收入,具有劳务交换性和有偿性的资金,不能归并财政资金,但其规模和数量已不是很大。

解决预算外资金管理问题,可有許多具体措施,通过认真落实,均能收到一定的成效,但要从根本上解决问题,只有以法治理,取消、归并与管理相结合,加快预算外资金的自行消亡。

继续改革税制、完善预算法。规范各级政府的收支行为,准确实施本级预算,不干预下级和企业的自主范围的经济行为是各级政府的基本职责,远比多建一项工程重要。要按照区域发展的理论,加强中央和自然形成的县、市(市本级和郊区)的政府职能,弱化中间两级的职能,相应就是加强和弱化以上两类政府的收支能力,确保国家的稳定和自然形成的区域社会的正常发展。

通过完善法规,取消绝大部分的预算外资金,将其纳入预算,以规范的税收来取代,如交财政部门的预算外资金,完全以地方税形式纳入预算管理;将行政事业单位以政府规定征收的资金逐项清理,该取消的取消,该收的亦并入地方税收征管范围;对非公益性的事业单位应实行真正的企业化管理,其收费当然不再属预算外资金范围;余下的一小部分事业单位提供劳务获得的有偿收入,在目前还不能税费合一的情况下,暂时保留下来并加强管理。

(作者单位:江苏省常熟市财政局)