

预算外财力管理的基本功能

○ 鲁 昕

预算外财力是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提留和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。预算外财力作为国民收入分配的一个重要组成部分,所有权归国家,调控权归政府,管理权归财政,理由由政府统筹安排,由财政部门模拟预算管理的方式进行分配和监管,用于经济建设和各项事业支出。加强预算外财力管理是当前和今后一个时期各级人民政府的一项重要任务,是深化改革,实行两个根本性转变的客观要求,是实现“九五”计划和跨世纪宏伟目标的物质保证。加强预算外财力管理,不仅是重大的经济问题,也是严肃的政治问题,这是由预算外财力管理的基本功能所决定的。总的来说,预算外财力管理具有以下十大基本功能:

——拓宽财政性收入渠道。我国现有的财政性财力收入渠道基本上只有一个,即通过现行税制中的17个税种取得财政收入。每年来自17个税种收入的财政收入占总收入规模的97%以上。其他收入渠道对于财政规模增长的支持是极其微弱的。预算外财力作为财政性财力资源,其来源通过各种收费、基金、附加、专项收入等多种形式,已形成了一条规模相当大的财力渠道,将这部分财力实行模拟预算管理的方式进行分配和监管,可以起到实实在在地拓宽财政性财力收入的作用。

——有效防止国家职能性收入流失。预算外财力是凭借国家职能取得的职能性收入,由于所有权归属各部门,财力又分散在各征收部门,国家职能性收入流失的问题是显而易见的。自1979年以来,这种国家职能性收入项目和范围不断拓宽,其收入以高于财政收入增长速度的水平增长。在较长时期内,其收入规模大约相当于每年财政收入90%左右。建立预算外财力征管体系并通过这一体系规范各部门、各领域、各地区的预算外财力,可以有效地解决国家职能性收入流失的问题。

——增加财政供给规模。财政供给规模在社会财力总量大幅度增长背景下呈下降的格局,使国家对经济建设和各项事业发展的支付能力受到严重的限制。而在已成定局的国民收入分配格局中进行增加财

政收入规模的调整,又是很困难的事情。从国民收入分配过程中,把财政性财力资源分离出来的预算外财力纳入国家财政管理轨道,是增加财政供给总量规模的一条最现实的出路。

——切实提高财政收入占国民收入的比重。财政收入占国民收入比重日益下降的问题,早已引起各界的高度重视,为提高其比重所作出的种种设想和努力都因现有财力分配格局刚性化特点而无力调整。估计在国民收入实际分配过程中,预算外财力占国民收入比重约在10%以上。按这个比例计算,预算外财力模拟预算管理可以使财政性收入占国民收入的比重提高10个百分点,达到20%以上。

——增加国家积累基金规模。国家积累基金渠道狭窄、来源有限限制了国计民生行业和公共产品行业规模经济的发展,结构调整中的资金瓶颈也源于国家积累能力有限。全国每年预算外财力收入4000亿元的规模,如果拿出50%用于积累,就可增加国家可调动的财政性积累基金2000亿元。按此计算,以1992年为例,国家用于经济建设类的支出就可以由1800亿元增加到3800亿元。这样做,解决国家组织扩大再生产投入和产业结构调整资金投入就有了一笔可观而可靠的资金来源,这也是国家减少债务负担的资金来源。

——合理配置资源。合理配置资源作为国家宏观经济目标之一,是市场经济条件下必须由国家参与并作出资源配置选择的一个决定宏观经济运行是否顺畅的全局性问题。资源合理配置首先是财力资源的合理分配,预算外财力在消费性支出中占较大比重,破坏了财力分配结构合理化。将其统一于预算管理范围,由国家确定分配结构,不仅建立了财力的合理结构,而且也为国家直接参与资源配置提供了财力保障。

——实现公平分配。预算外财力归部门所有,自主分配、增加消费性支出,引发了个人消费基金分配不公的社会问题。一方面,一部分需要国家社会保障体系给养的阶层因国家财力不足而不能得到给养,创造价值的产业阶层收入低于有预算外收入部门的个人收入;另一方面,权力阶层、

国有施工企业 工资分配制度改革探讨

◎ 王淑荣

自80年代以来,国有施工企业的工资管理一直实行百元产值工资含量包干办法(以下简称“百含”)。这种办法是以企业实际完成的百元产值乘以国家核定的工资含量系数计提可供分配的工资总额。这种工资计提方法不同于其他企业的工效挂钩形式,是国有施工企业特有的一种国家与企业之间的工资分配政策。施工企业工资总额可随实际完成的产值多少

而浮动,多完成多支付,少完成少支付。这个办法实行十几年来,对于调动企业职工的生产积极性,加快施工进度,保证工程项目按时竣工投产,提高企业劳动生产率,促进施工企业的发展,合理调整国家、企业和职工个人三者利益的分配关系都起到了一定的积极作用。国有施工企业也一度实现了产值、利润、工资的同步增长,但是,随着我国经济体制改革的全面展开,社会

主义市场经济体制的逐步建立和完善,实行这个办法的条件和基础都发生了质的变化。“百含”办法在执行中也逐渐暴露出一些问题,主要表现在以下几个方面:

(一)“百含”办法是计划经济体制下的工资分配管理办法。它始于1980年,当时沈阳市国有施工企业人工成本超支严重,为此,建设银行沈阳市支行提出将施工企业按人头核定工资总额改为按完成

非物质部门人员消费基金增势过猛,集团消费增势不减。这些问题基本上都来自于预算外财力分配结构上的不合理。通过强化预算外财力管理解决收入分配不公的问题,也是极其现实的措施。

——健全财政职能。财政职能弱化已成为改革以来困扰国家经济职能的长期得不到解决的问题。健全财政职能,需要财政供给规模作为强大的职能后盾和基础。模拟预算管理方式管理预算外财力,建立预算外财力征管体系,提供了这一

后盾和基础。

——强化财政监督。现行的财政监督职能存在两方面的问题:一是监督力度不够;二是纳入监督的范围狭窄。因此,监督职能发挥不够,助长了违反财经纪律、党风不正、社会风气不正等一系列经济、社会问题的发生。将预算外财力纳入预算管理体系,可以从财力的实际运行过程中强化财政监督,堵塞各种漏洞。

——增强国家宏观调控经济的能力。在市场经济条件下,国家宏观调控经济的

作用极其重要。增强宏观调控能力,需要财力的支持,而目前预算收入规模和规模内已定的支出结构,根本无能力支持增强国家宏观调控能力。如果将全国每年4000亿元预算外财力纳入预算管理,成为国家可控财力,那么宏观调控经济的能力就有了财力基础,调控经济目标就可以在保证避免经济大起大落的正常经济环境中得以实现。

(责任编辑 李颖)