

# 加强预算外 资金管理的思考

◎ 包头市常务副市长 赵双连

近几年来,随着经济体制改革的深化,财政预算外资金有了很大增长。以包头市为例,从1981年到1995年预算外收入由1132万元增加为32806万元,占同期预算内资金比重由8%上升为36%。这么大一笔资金放在预算外,管好了,可以成为地方政府的重要财力资源;管不好,就可能造成宏观失控,影响地方经济的发展。因此,这是一个很值得探讨的重要问题。

得探讨的重要问题。

一、正确认识预算外资金的成因及性质

预算外资金的形成原因是多方面的,但其主要原因,首先是由于在计划管理的条件下,地方财政收入和支出的范围都有明确的规定,地方政府对财力的调度缺乏必要的灵活性,因此,地方政府迫切要求在地方财政预算之外能存在一

块可以由地方政府支配、灵活地用于发展地方社会经济的机动财力,这就是预算外资金。其次,为了鼓励企业发展生产、提高效益,国家特别是地方政府采取了一系列放权让利、放水养鱼的政策,如推行承包经营责任制、扩大企业利润留成比例等,企业留利形成的各项基金的规模不断扩大。同时,通过改革国家与企业的分配关系,使一部分预算内资金

设的实施意见》,决定对乡镇实行“划分税种、划分范围、定收定支、定额上解(定额补贴)、消费税和增值税递增目标管理、超收全留(或分成)、短收自负(或分担)、一定三年(或五年)”的管理体制,除古丈县拟明年实施外,其它7个县、市均已落实到位。

三、启动人才工程,提高管理水平。湘西州财政扶贫的主攻方向,除了实施财源建设战略,完善财政体制之外,还有一个重要的思路,就是启动人才工程,提高管理水平,使该州财政不仅在收入规

模上缩小与发达地区的差距,而且在管理水平上也要缩小与发达地区的差距,从而更好地发挥财政在扶贫攻坚中的能动作用。近年来,州财政系统干部职工的政治、业务素质得到了一定提高,但专业化水平和文化程度仍低于全省平均水平。特别是该州财政系统的部分干部职工对新出台的经济政策、法规不熟悉,少数人的思想还停留在过去的知识里或办事的老框框里,缺乏开拓精神和创新精神,影响了全州财政工作的顺利开展。为此,州财政局党组1995年就明确地提

出在“九五”期间把人才建设与财源工程摆到同等重要的位置,以求更好地开展财政扶贫攻坚工作。“九五”人才工程拟分三个时期来实施,采取离职学与在职学相结合、长训与短训相结合、请进来与走出去相结合、本地办班与借地办班相结合等办法,对全州财政系统的广大干部职工普遍进行一次现代财政管理知识的教育,努力更新其知识,提高其技能,以适应日益发展的形势需要。

(责任编辑 何杰平)

向预算外资金转化,如折旧基金不再由财政集中,对企业实行利润上缴包干等,也增加了企业预算外资金。此外,由于预算内资金紧缺,为了加快各项事业的发展,国家和地方政府、地方财政部门都鼓励有条件的行政事业单位开展创收活动。通过创收,在一定程度上减轻了财政负担,同时也增加了预算外资金的来源。

地方政府的行为对预算外资金发展的影响是多方面的,其中最直接的是地方政府开征各种建设基金,如城市基础设施建设基金以及其他专项建设基金,直接扩大了预算外资金的规模。

但一段时期以来,由于对预算外资金缺乏严谨的管理,在人们头脑中形成了预算外资金是“自由资金”的习惯认识和“可随意使用”的思维定势。这种认识是错误的。当前,我们必须确认预算外资金属国家所有的观念。从资金取得的依据看,在预算外资金中有相当一部分收入是凭借政府职权、参与国民收入分配和再分配取得的,如同税收那样具有强制性。目前占预算外资金比重较大的行政事业性收费,完全是一种政府行为,是政府所属部门或单位行使政府职能、代政府收取的用于专项建设的收入,不是部门或单位创造的收入,所有权自然不应归单位所有,应还权于政府,还钱于财政。即使是行政事业单位办的第三产业所创造的经营服务性收入,也是利用国有资产创收的,或是在税收上给予很大的优惠,实际上是税收的转移。

二、加强预算外资金管理的意义和作用

发展社会主义市场经济,必须加强财政监督管理,特别是对预算外资金的管理,合理引导预算外资金的流向和流量,弥补预算内资金不足,缓解财政困难,确保财政预算内外总体平衡。这对于规范地方经济运行,扩大理财领域,用地方的钱办好地方的事,增强政府宏观调控力度,实现财政经济良性循环,具有十分重要的现实意义。

第一,加强预算外资金管理,是适应市场机制运行和市场经济发展的需要。市场经济体现的是公平、竞争、有序、规

范的经济运行机制。比如,按照市场经济运行法则的要求,企业主要承担国家的税收,这就从客观上要求政府行为规范化,不可随意加重企业及社会的负担,清理一切不合理的收费和集资(基金)项目,为经济发展创造良好的环境。

第二,加强预算外资金管理,是推进财税改革、强化调控机制的需要。实行分税制改革以后,中央集中60%以上的财力,已形成新的分配格局。这就要求地方要开辟新的财源、狠抓增收节支,合理调整地方政府与部门之间的利益分配关系,划分政府各部门的事权和财权,统筹安排预算内外资金,把预算外资金管理好,有效地缓解财政困难。

第三,加强预算外资金管理,是反腐倡廉,实现党风根本好转的需要。乱收费、乱集资、乱摊派等问题,是滋长行业不正之风的温床。要铲除腐败,纠正行业不正之风,就要严格执行财经制度,从严控制和加强行政事业性收费管理,堵住预算外资金使用和管理的漏洞。

第四,加强预算外资金管理,是实现财政综合平衡的需要。目前预算外资金与预算内财力几近“二分天下”,包头市目前预算外资金已相当于预算内资金的36%。预算外资金的收支计划是综合财政计划的重要组成部分,且预算内缺口大,预算外资金结余多。因此,只有做到预算内外的收支平衡,才能实现整个财政综合平衡。

三、加强预算外资金管理的思路

(一)建立较完善的预算外资金管理体制。加强预算外资金管理首先要解决一个管理体制问题,通过系统科学的管理解决预算外资金收入乱、使用散、管理松的现状。最近,包头市政府正式批准实行了包头市预算外资金管理暂行办法,主要是实行第一预算、第二预算、第三预算综合平衡的办法(第一预算是指预算内资金,第二预算是指预算外资金,第三预算是指财政各项周转金),对以上三个预算年初均要系统安排收支计划,纳入财政预算管理,实行收支两条线。对有预算外收入的事业单位采取零基预算收费、抵顶预算内支出,政府从中适当收取调节基金予以宏观调控;对城市基础设

施项目建设实行一、二预算拼盘投入,集中财力解决重点问题。

(二)实行分类管理。针对预算外资金来源混乱、使用盲目的现象,对预算外资金进行专项检查,摸清预算外资金的收支规模、收入来源渠道、资金使用去向、专户储存情况等,制定措施,将预算外资金划分为不同类型,并实行不同方式的管理。(1)以各项附加收入、规费收入、地方政府出台措施取得的其他收入等,由地方财政统收统支管理;(2)对证照性、资源性、管理性的行政性收费和行业垄断性的事业收费,实行财政列收列支(收支两条线)逐步纳入预算管理;(3)对大宗专项资金、各种专项基金和集资,实行严格的财政收支计划管理;(4)对留给各部门自收自支的预算外资金实行专户储存、财政监督使用。

(三)狠抓专户储存。专户储存是预算外资金管理的有效手段。狠抓专户储存,就是将该纳入专户管理的预算外资金,全部纳入财政专户,对大宗专项资金,取消单位过渡户,直接存入专户。

(四)核定收支计划。预算外资金收入来源基本上是比较稳定的。年度预算外资金收支规模要纳入地方财政资金总预算盘子,各单位的预算外资金也要有严格的收支计划,这是确保预算外收入合法、支出合理的重要手段。一是采用“基数法”确定收支规模,单位预算外收支计划要与财政拨款计划、事业发展项目计划同时下达;二是预算外支出计划分为经费支出计划和项目建设计划,对以收抵支、弥补经费的支出,要按有关标准制定,以减少不必要支出;三是要严格执行收支计划,财政部门要检查监督计划执行情况,以减少收支随意性,增强计划性。

(五)加强财政监控。财政部门要从宏观上、制度上研究规模管理措施,同时把好“四关”,一是收费项目关,对不合理收费不立项不审批;二是票证使用关,必须使用财政部门统一制定的收费收据;三是专户储存关,及时足额存入财政专户;四是资金使用关,严格控制支出范围和开支标准,提高资金使用效益。

(责任编辑 李海南)