

规范预算外资金管理的 若干思考

○ 史明山 石玉金

自改革开放以来,我国的预算外资金规模迅速扩大,到1995年全国省以上批准的行政事业性收费约有3000多项,大小基金约有80余项。各种收费、基金收入约为3000多亿元。如加上省以下批准的和一些地方、部门少报、漏报的项目,收入则更多。有些地方预算外资金数额与财政预算内收入相当甚至超过财政预算内收入,形成了预算内外资金平分秋色的局面。尽管预算外资金在一定的历史条件下,对促进国民经济和社会事业发展、支持一些重点产业项目的建设等方面发挥了积极的作用。但是项目繁多、数额巨大、管理混乱所带来的一系列政治、经济问题及其消极的负面作用和严重危害也是不可忽视的。如果从财政经济理论与实践的角度来分析,主要有以下几方面的弊端:

1.加重了企业的负担,不利于企业公平竞争。在公平、合理的税负之外收取各种各样的收费、基金,增加了企业的开支项目,提高了企业成本费用,降低了企业的收入水平和盈利水平,削弱了企业发展后劲,相应地侵蚀了税基,减少了国家税收收入。同时,由于收费、基金的项目、标准在不同地区、不同部门、行业之间存在较大差异,投资者在选择产品、项目、地址时,往往投向那些在税收政策平等条件下收费项目少、收费标准低、外部条件比较宽松的地区和行业,加剧了地区之间、行业之间的不平衡,不利于产业结构的调整,不利于国内企业公平竞

争,也不利于扩大对外开放,吸引外商投资。

2.扩大了收费部门的收入差距,造成苦乐不均。一些职权部门权力大,收费多,财大气粗,其经济实力和社会地位明显高于其他部门,造成各部门之间互相攀比,纷纷出台收费项目。这既是收费带来的不良后果,也是乱收费现象屡禁不止的一个原因。近年来,一些地方政府部门陆续增设了不少行政事业单位,增加了大量人员,经费来源不足,就以收费养人,形成一种每增加一项业务就要成立一个单位,拉一帮人,设立一项收费项目的状况。把收费当作本部门唯一的或主要的目标,而忽视了政府管理服务职能的发挥,使得政府行为扭曲。这些部门有了充足的收入来源,花钱大手大脚,各项经费支出标准大大超出国家规定,各种装备设施、办公条件、职工待遇都高于单靠财政拨款过日子的部门。加剧了收入分配不公,产生了部门之间权力、利益的矛盾冲突,助长了机构膨胀和人员臃肿,不适应社会主义市场经济实行政府职能转变和机构改革、精兵简政的要求。

3.加剧了固定资产投资规模和消费基金双膨胀。由于缺乏政策引导、制度约束和必要的监督管理,预算外资金在使用方向和范围上较多地偏向于两个方面:一是用于本单位自身的日益增长的经费开支,为职工发奖金、搞福利,扩大了个人消费基金,破坏了国家的分配政

策和分配秩序,出现了非工资性收入高于工资性收入、不创造价值的行政事业人员收入高于产业工人收入的不合理现象;二是用于本地区、本部门产值高、收益大的一般加工业项目建设和非生产性建设,扩大了基本建设规模,从而造成固定资产投资规模膨胀。投资规模和消费基金双膨胀,增加了国家宏观调控、防止通货膨胀和经济过热的难度。

4.加剧了产业结构和地区结构的不平衡。改革开放以来,随着投资体制的改革和放权,各地区、各部门都抓住机遇发展自己,投资主体已呈多元化趋势。预算内投资占全社会固定资产投资比例由1981年的28.1%下降到1996年的3.7%,且中央政府在投资领域中的作用呈下降趋势。而地方政府,包括地方财政、企业、个人及外商投资在内,再加上地方各部门掌握的预算外资金,用于固定资产投资却明显上升。中央政府的投资重点是关系国民经济全局的能源交通等部门,而地方政府则较多地投入一般性加工项目和非生产性建设。盲目建设、重复建设、非生产性建设比重过高,冲击了国家宏观调控政策,影响产业结构调整。如全国有24个省在制定“九五”计划和长期发展规划时,均把汽车工业作为发展本省经济的主导产业。再从我国东部、中部、西部三大区域的投资数额和投资比重来看,过多地投入东部发达地区,并且有逐步扩大趋势。1978年我国固定资产投资583.9亿元,其中东

部 264 亿元,占 45.2%,中部 194.3 亿元,占 33.3%;西部 125.6 亿元,占 21.5%。到 1995 年,我国固定资产投资 19 374.5 亿元,其中东部 12369.7 亿元,占 63.9%,中部 4209.6 亿元,占 21.7%,西部 2795.2 亿元,只占 14.4%。进而拉大了东部与中、西部地区之间业已存在的经济发展不平衡的差距。究其原因,其中由地区、部门掌握的数额巨大的预算外资金起了不可低估的推波助澜的作用。

5. 冲击财政分配,形成“第二财政”。我国的财政收入从 1980—1996 年虽然平均每年以 11.5% 的速度增长,但财政收入占 GDP 的比重却由 1980 年的 25.7% 下降到了 1996 年的 10.7%,平均每年下降 0.87 个百分点。财政收入占 GDP 的比重偏低,只相当于发达国家的 1/3。这种现象的出现,预算外资金的过快增长是主要原因。据统计,80 年代初期,全国的预算外资金约 100 亿元,到 1995 年达到 3 000 多亿元,每年以 25% 以上的速度递增,高出同期财政收入增长速度 14 个百分点以上,占 GDP 的 5% 以上。有的地方预算外收入甚至达到或超过地方预算内收入。同时,由于预算外收入资金分别属于各个部门、单位所有,形成了众多的“第二财政”。这些“第二财政”条块分割,资金分散,在横向、纵向都难以合理调配、流动,具有显著的自主性和分散性特点,不利于集中财力支持基础产业和发展科学教育事业,严重削弱了财政在 GDP 分配中的地位和作用,影响了财政宏观调控能力。

6. 预算外资金长期游离于国家财政监督管理之外。在单位内部许多资金脱离财务管理,体外循环;在外部脱离人大监督和财政监督,收支随意性大,自主性强,成了无人过问的“自留地”。

改革和规范预算外资金管理,要按照社会主义市场经济的要求,选择正确、合理的方法。

根据目前各项收费、基金的性质特征,我国的预算外资金主要分为两大类:第一类是政府性基金和行政性收费中的资源性收费和管理性收费。这类收入是国家机关和事业单位为加强社会、经济、

技术管理,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章向各类组织和公民收取的费用。这类收入是行使国家权力的结果,而不是收费部门的劳动成果,它同国家税收一样具有鲜明的强制性、无偿性和固定性,是一种“准税收”;第二类是事业性收费和行政性收费中的证照性收费、公用事业收费。这类收入是国家机关、事业单位为社会和个人提供特定服务所收取的费用,具有一定的补偿性和专用性。

对上述两类不同性质的预算外资金改革要区别管理,分步实施。

1. 对第一类预算外资金即政府性基金和行政性收费实行“费改税”。通过认真细致的调查研究,建立和完善税收立法,把政府性基金和行政性收费中涉及范围较广、收入数额较大的资源性收费、管理性收费改为中央税收收入或地方税收收入。可将矿产资源补偿费、矿产资源勘察、采矿登记管理业务费、水资源费、城市水资源费、取水许可证费、河道采砂管理费、河道工程修建维护费、城市排污设施有偿使用费、渔业资源增殖保护费、海洋石油资源矿区使用费、冶金矿山开发费、林政管理费、林地补偿费、林业保护建设费等资源性收费,统统并入已开征的资源税。将土地登记费、土地使用权出让金、征地管理费和外商投资企业缴纳的场地使用费以及部分地区征收的城市规划费等有关耕地、土地的占用、使用、出让、转让方面的收费,分别并入已开征的耕地占用税和土地使用税。将公路养路费、车辆购置附加费、公路(水路)运输管理费、长江、内河航道养护费、船舶登记费、船舶港务费、机动车辆管理费、出租汽车管理费、港口建设基金、公路建设基金、铁路建设基金、民航基础设施建设基金、民航机场管理建设费等交通运输工具、设施方面的收费,并入已开征的车船使用税。亦可考虑把车船使用税改造成为适用于所有交通运输工具的交通运输工具使用税,还可以考虑把有关公路、汽车有关的收费并入消费税中的汽油、柴油税目中,加大汽油、柴油的课税数额,或开征国际上通行的

燃油税,达到费改税的目的。取消超标排污费、排水排污费、环境噪声排污费、海洋石油勘探超标排污费、海洋废物倾倒费等各项超标排污收费,新设立环境保护类税种,以加大环境保护力度。将农村教育费附加和部分地区征收的中小学教育基金并入已开征的教育费附加,并将教育费附加改造成为一个独立的、完整的地方税种,对各种经营收入和占地行为征收教育税,以增加教育经费来源,支持和促进教育事业的发展。

2. 对第二类预算外资金即事业性收费应纳入本单位财务,实行分类管理,进而纳入国家财政预算,接受财政监督。具体讲,就是把名目繁多的、具有补偿性的各项事业性收费和行政性收费中的证照性收费、公共事业收费等,作为执收的行政事业单位的收入,按照收费项目的收入规模和金额大小,分别确定全额上缴、比例上缴、定额上缴、收入全留或定额、定项补助等不同形式的管理办法,定期编制本单位财务收入、支出预算、决算,报同级财政部门审批执行,接受同级财政部门的监督检查,取消预算外资金。这些收费项目包括各级各类主管部门收取的各种登记费、注册费、工本费、许可证费、学杂费、管理费等。同时要将那些不属于政府行政管理和服务职能范围的社会事业、事务推向市场,由社会各界兴办各类文化、教育、卫生、体育等事业,国家在政策上引导,管理上支持,尽量减轻政府的财政压力。

3. 清理整顿并严格控制加强管理各项基金、收费。对预算外资金中的不合理的、重复的或者过高的收费,要进行严肃认真的清理,根据实际情况,取消部分收费项目或者降低部门收费标准,真正体现政府行政机关服务社会和管理社会的职能,树立良好的政府形象。为此,国家应严格收费项目的立项审批管理,完善收费的票据管理,加强对保留执行的收费项目的监督管理,不再任意出台新的基金、收费项目,严格按照税收法律程序办事。坚决纠正乱收费、乱罚款、乱摊派行为,净化经济环境,保证经济正常运行。

(责任编辑 方震海)