

理解意义 掌握政策

认真落实国务院《决定》

——财政部综合与改革司负责人答本刊记者问

改革开放以来,预算外资金增长较快,对经济建设和社会事业发展起到了一定的积极作用。但是,近几年来,预算外资金管理和使用中存在的问题也越来越突出,已经引起党中央和国务院的高度重视。最近,国务院发布了《关于加强预算外资金管理的决定》(以下简称《决定》),要求各部门、各地区切实加强预算外资金的管理。怎样贯彻落实好《决定》,切实搞好预算外资金的管理的问题,本刊记者走访了财政部综合与改革司负责人。

问:国务院《决定》颁布与实施的重要意义何在?

答:改革开放以来,随着国民经济的快速发展和收入分配格局的变化,预算外资金规模也相应扩大。1978年全国预算外资金只有300多亿元,1995年已超过3000亿元。与此同时,由于管理和监督制度不健全,相当一部分预算外资金长期脱离财政管理与人大监督,乱收滥用的问题比较突出。一些地方部门和单位违反国家有关法律规定,采取非法手段将预算内资金转到预算外;有的擅自设立收费、基金项目,私设“小金库”,造成国家财政收入流失;预算外资金使用中乱发奖金、津贴,搞计划外投资、炒股票或炒房地产等问题也越来越多,不仅加剧了消费基金和固定资产投资膨胀,而且助长了不正之风和腐败现象的蔓延。这些问题不及时解决,将给我国政治、经济和社会发展带来不利影响,迫切 need 加强预算外资金管理。

最近,国务院作出了加强预算外资金管理的决定,这是十分必要和非常及时的。加强预算外资金管理,不仅对深入持久地开展反腐败斗争具有重大意义,而且对整顿政府分配秩序,健全财政职能,提高预算外资金使用效益,促进国民经济持续健康发展也将产生深远影响。

首先,加强预算外资金管理有利于堵塞财政漏洞和防范腐败。通过健全管理制度切实加强管理,遏制住擅自将预算内资金转到预算外,杜绝各种乱收费现象的发生,可以有效地减少财政收入流失。同时,通过对预算外资金使用方向和开支办法严格规范管理,建立健全监督检查制度,有利于铲除诱发经济犯罪和滋生腐败的土壤。

其次,加强预算外资金管理有利于理顺分配秩序。根据社会主义市场经济的发展要求并借鉴国际通行做法,改革和完善政府分配体系的方向是建立以国家税收为主体、辅之少量规费收入,并通过财政预算统筹安排支出的财政分配体系。为了逐步实现这一目标,客观上需要对预算外资金进行严格管理。通过严格审批

收费和基金项目、控制征收范围和标准,从源头上控制预算外资金的不合理增长,同时将这些该纳入预算管理的预算外资金及时纳入预算管理,对没有纳入预算的预算外资金也要实行财政专户管理,做到预算内、外资金结合使用,最终理顺政府分配秩序。

第三,加强预算外资金管理有利于增强政府宏观调控能力。无论是预算内资金还是预算外资金,从性质上讲都是体现政府职能的财政性资金。加强预算外资金管理,从根本上改变大量预算外资金游离于财政管理和人大监督的状况,才能真正统筹运用好预算内外综合财力,切实解决国家财力分散问题,提高预算外资金使用效益,从而增强政府的宏观调控能力,促进国民经济又快又好地发展。

问:这次国务院的《决定》对预算外资金是如何界定的?

答:过去有关规定是根据单位的所有制性质划分资金性质的,即只要是全民所有制单位,除了国家财政拨款的预算资金外,单位收取、提取和留用的其他资金都作为预算外资金。这种界定方法不利于划清不同资金的性质,以及政府行为和市场行为的关系,不利于加强财政管理和监督,已经不适应社会主义市场经济的发展要求,迫切需要根据新的情况作出科学合理的界定。

这次国务院的《决定》,根据社会主义市场经济发展要求和公共财政分配原则,重新界定了预算外资金的性质和范围。明确规定,预算外资金是指国家机关、事业单位和社会团体为履行和代行政府职能,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章收取、提取和安排的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。按照预算外资金的上述特性,国务院《决定》明确指出:“预算外资金是国家财政性资金,不是部门和单位自有资金,必须纳入财政管理。”这个规定改变了以往预算外资金所有权和使用权都归部门和单位的“两权不变”的做法,有利于加强预算外资金管理,提高资金使用效益。根据预算外资金的性质,对预算外资金的具体范围作了明确界定。国有企业税后留用资金不再作为预算外资金管理。事业单位和社会团体通过市场取得的不体现政府职能的经营服务性收入,也不作为预算外资金管理,收入可以不上缴财政专户,但要依法纳税,并纳入单位财务收支计划。

问:加强预算外资金管理要抓哪些重点工作?

答:国务院《决定》对加强预算外资金管理提出了

明确要求,各级财政部门要认真学习、贯彻,切实做好预算外资金管理工作。根据“预算外资金是国家财政性资金,不是部门和单位自有资金”的规定,对预算外资金必须实行财政管理和人大监督。根据这一要求并针对目前预算外资金管理中的突出问题,简要地说,加强预算外资金管理要重点抓好三个方面的工作:一是按照《预算法》的要求,在制度建设上要杜绝将财政预算内资金擅自转移到预算外的做法;二是将一部分预算外资金纳入到财政预算内管理;三是对预算外资金实行规范化管理。

问:将部分政府基金(收费)收入纳入财政预算后如何管理?

答:国务院《决定》提出,从1996年起将养路费 etc 13项数额较大的政府性基金(收费)收入纳入财政预算管理,这是加强预算外资金管理的一项重要措施。这些政府性基金(收费)都是凭借政府权力取得的,在一定程度上具有“准”税收性质。对这部分资金实行财政预算管理不仅是履行财政分配职能的需要,也符合市场经济条件下公共财政预算完整性和统一性的要求。这些资金纳入财政预算,财政部门和相关主管部门一起共同加强管理,也有利于保证资金专款专用,更好地发挥这些资金的作用。根据国务院《决定》,对这些资金实行收支两条线管理。有关部门在取得这些基金(收费)收入后,要按现行财政体制和财务规定,及时上交中央金库或地方金库。资金使用由有关主管部门提出计划,财政部门按规定拨付,属于基本建设用途的,由财政部门按计划部门批准的项目计划安排支出。考虑到政府性基金(收费)的具体要求,这些基金(收费)纳入预算管理后,对其收支在预算上单独编列反映,按规定专款专用,不得挪作他用,也不能平衡预算。对这些基金(收费)的收支活动要加强财政、审计监督。

问:按照《决定》要求,对预算外资金实行规范管理有哪些主要措施?

答:第一,抓好源头管理,严格审批各种收费(基金)。各种行政事业性收费(基金)是预算外资金的主要来源,预算外资金规模不断膨胀,管理混乱与收费(基金)过多过滥有着直接的关系。因此,要严格执行《决定》中关于行政事业性收费(基金)审批权限的管理规定,凡不符合规定的收费(基金)项目、征收范围和收费标准,都属乱收费行为,必须坚决制止。财政部门要建立健全收费(基金)的票据管理与监督检查制度。

第二,抓财政专户建设,严格实行收支两条线管

理。为了解决目前预算外资金乱收滥支、坐收坐支和私设“小金库”等问题,《决定》明确规定,财政部门要设立财政专户,对预算外资金实行征收与使用分开的两条线管理办法。各部门、单位取得的预算外资金收入,要缴入财政专户,支出由财政部门根据预算外资金收支计划和单位财务收支计划,从财政专户中核拨。预算外资金收支结余,除专项资金结余按规定结转下年度专项使用以外,财政部门经同级政府批准后,可按隶属关系系统调剂使用。财政部门要积极做好各项服务工作,按规定及时拨付预算外资金。

第三,抓使用管理,防止乱支挪用。《决定》对预算外资金的使用方向和支出范围作了明确规定。根据这些要求,要切实加强对专项支出、工资福利支出、基本建设支出、购买控购商品等不同方面的支出管理,从制度建设和管理上保证预算外资金按规定的用途使用。

第四,抓监督检查,严肃查处各种违法乱纪行为。预算外资金管理涉及方方面面,是一项比较复杂的系统工程,仅靠财政部门一家是不够的,需要政府各有关部门协调配合,才能形成管理的合力。为此,《决定》中要求,各级人民政府在加强对预算外资金管理的同时,要接受同级人民代表大会对预算外资金使用情况的监督;各级财政、人民银行、计划(物价)、审计、监督等部门要认真履行各自的职责,相互协调配合,对预算外资金收支活动的有关问题进行监督检查;对违反预算外资金管理规定者,除了采取经济处罚措施外,还要视情节轻重追究有关人员的行政责任,对构成犯罪的还要追究刑事责任。

问:什么是预算外资金收支计划管理?

答:对预算外资金的收入和支出实行计划管理,是加强预算外资金管理的一个重要手段。具体是指,各部门和各单位根据其预算外资金收入情况和支出需要,编制年度预算外资金收支计划,报同级财政部门审核,与预算内拨款统一核算,统一管理。财政部门要在认真审核单位预算外资金收支计划的基础上,编制本级预算外资金收支计划,报经同级人民政府批准后组织实施。年度终了,财政部门要审批单位的预算外资金收支决算,编制本级预算外资金收支决算,并报同级政府审批。

问:有关方面应该如何加强对预算外资金管理的监督检查?

答:有关方面特别是各部门、各单位的积极配合,是贯彻落实国务院《决定》中各项措施的重要保障。首

先,各级政府要接受同级人民代表大会对预算外资金使用的监督;其次,财政部门要会同人民银行,按照《决定》要求,共同做好预算外资金帐户的开设和管理工作;第三,各级计划(物价)部门要认真审核收费标准,严肃查处各种乱收费行为;第四,各级审计、监察等部门要根据国家政策和宏观管理要求,对预算外资金的财务管理进行监督检查,促进资金的合理使用。

问:目前正在进行的预算外资金清理检查,与加强预算外资金管理是什么关系?

答:这次对预算外资金进行清理检查,是进一步加强预算外资金管理必不可少的内容之一。以前由于预算外资金收支比较混乱,政策不统一,管理办法也不规范,给进一步加强管理带来困难。因此,对现有预算外资金进行清理整顿、掌握情况、摸清家底,可以为进一步加强预算外资金管理打下坚实的基础。通过清查检查,一方面对违法乱纪的单位和个人按规定进行处罚,以严肃财经纪律。另一方面有利于在清理检查的基础上,按照新的管理原则和办法,针对存在的问题和管理上的薄弱环节,加强预算外资金的法制建设,建立健全各项有关规章制度,包括制定贯彻落实《决定》的具体实施办法。所以,预算外资金清理检查搞得好不好,不仅事关整顿财经秩序和反腐败斗争的成效,而且关系到下一步整个预算外资金的管理。因此,各个方面一定要把清理检查预算外资金的工作与加强今后的管理紧密结合起来,并作为贯彻《决定》的一项主要内容抓好。

问:为贯彻落实国务院《决定》,切实加强预算外资金管理,近一时期财政部门要着重做好哪些工作?

答:国务院《决定》的发布,是我国当前经济生活中的一件大事。认真贯彻《决定》,搞好预算外资金的管理,是摆在各级财政部门面前的一项光荣而艰巨的任务。各级财政部门要认真学习领会国务院《决定》,积极贯彻落实好《决定》的各项要求。一是要向社会各界广泛宣传贯彻国务院《决定》、加强预算外资金管理的重要意义,将各方面的思想认识真正统一到国务院的《决定》上来。同时,要向有关部门和单位认真解释加强预算外资金管理的具体政策措施,得到各部门和单位的理解与支持。二是根据《决定》要求,搞好规章制度建设,确保《决定》能够不折不扣地贯彻落实。三是要严格依法办事,积极做好各项服务工作,与有关部门协调配合共同加强管理监督。四是在目前预算外资金清理检查已经取得阶段性成果的基础上,继续抓紧重点检查阶段和处理阶段的工作,争取抓出更大的成效。