

预算外资金管理 的五点意见

○ 韩庆顺
陈业新
王宗红

善。

我们认为,在一个城市范围内实行同一交存额是替代按每个职工工资一定比例核定公积金应交额的一个比较合理、易于操作的办法。即以某年全市职工平均工资收入为基数,乘以统一的公积金应交率得出一个绝对值,以此作为区域内所有实行公积金的职工所在单位和个人交存住房公积金的统一标准。这种办法与现行办法相比,具有以下特点:

一、能充分体现住房面前人人平等的原则。这种核定办法,撇开了工资收入差别等因素,以平均工资收入为基数计算核定统一应交额,国家(单位)给予每个职工等额补贴,从而避免了前述现行办法不公平的弊端。

二、两种核定公积金应交额的办法所筹集的住房公积金在总量上是基本一致的。同时,核定方法的改变,不会使国家(单位)的公积金补贴部分增加或减少,当然也就不会增加财政或企事业单位的负担。

三、这种办法与标准售房价中抵交价的依据相吻合。国家规定标准售房价是由负担价和抵交价两部分组成。抵交价是按双方职工65年内积累的由国家(单位)补贴的公积金及住房补贴的80%计算。此处的住房公积金是依据当地统计部门公布的当年职工平均工资收入计算的,这与我们提出的核定公积金应交办法一致。

四、公积金作为一项社会保障制度,将长期实行下去。每个职工都有一个从青年到老年的过程,同时也都要经历一个从低工资收入到高工资收入的变化过程。实现全市同一个应交额办法,与按每个职工工资收入的一定比例交存公积金相比,职工工资收入低于平均水平时,享受的补贴相应高了,而其工资收入高于平均水平时,享受的补贴又相应变少了。但总的看,每个职工在职期间享受的国家(单位)对公积金的补贴基本上是一致的。

五、全市执行同一个应交额的办法,简便易行,具有很强的可操作性。由于所有职工都按同一标准额交存公积金,每个单位只需用单位全部在职职工人数乘以统一应交标准额就可以了。从而免去了繁琐的计算核定过程,工作量大大减轻,非常简便。当调整公积金应交基数和比率时,有关部门只需根据新的全市平均工资收入基数和应交率就可以计算出全市新的统一应交额,各单位也是如此。

因此,我们认为,以在整个城市内实行同一个按平均工资基数计提公积金缴交额的办法较为合理,妥当可行。

(责任编辑 王尚明)

分税制财政体制的运行,对财政工作提出了新的要求。在新的形势下,如何加强对预算外资金的调控和管理,合理引导预算外资金的流向和流量,使其适应新的财政体制的要求,将直接影响到整个财政工作的转轨变型。因此,我们必须用战略的眼光来看待预算外资金管理,改进预算外资金管理,使预算外资金的运作与现行财政体制的运行紧密地结合起来。如何实现这个结合呢?笔者以为,应当从以下几方面不断强化管理,层层推进,逐步达到最终目标。

一、加强预算外资金管理的立法

长期以来,预算外资金管理的法制建设一直没有跟上。虽然有部分省、市、县根据自己的实际制定了一些管理办法,但就全国范围来说,没有一个统一的预算外资金管理法规和行为准则,给实际操作带来很多的困难,管理依据不明,管理手段不硬,管理效果不佳。实行新的财税、财务体制改革后,预算外资金从概念到范围都发生了明显的变化。如国有企业实行新的财会制度后,原有的各种专用基金的概念已经不复存在,从

1993年全国预算外资金决算报表看,财政部已经取消了企业预算外资金的填报。企业预算外资金如何界定,必须重新予以明确。行政事业单位的预算外资金在构成上也发生了变化,从1994年起,国家决定将行政性收费这一块逐步纳入预算管理,行政性收费项目如何划分,采取何种方式纳入预算管理,这都需要研究和探讨。因此,行政事业单位的预算外资金也有一个重新界定的问题。总之,要通过制定统一的预算外资金管理法规重新界定预算外资金范围,同时明确各级财政部门为预算外资金管理的主体,以及“统一领导,分级管理”的原则和“收支两条线”的管理办法。此外,还要制定奖惩条款,健全约束机制。要从根本上解决过去在预算外资金管理上由于法制不健全而造成的管理不到位的问题。

二、改革专户储存制度

专户储存制度是将预算外资金集中到财政专门帐户实行统一代管,当前各地在预算外资金管理上普遍采用这种做法。它的优点是集中代管,一方面能掌握预算外资金的数量、构成和流向,有利于发挥财政的监督和引导职能;另一方面能够运用财政信用手段,对间歇资金进行有偿融通,盘活预算外资金,支持生产和事业的发展。但是,现行的专户储存也有缺点:一是专户储存的约束力差,没有强制性的手段,造成大量预算外资金游离于财政专户之外,无法确保增量,特别是几项专项资金,如住房资金、劳动“两金”等,基本上脱离了财政管理;二是对预算外资金使用的调节控制能力差。改革现行专户储存办法的思路是:全面推行预算外资金“收支两条线”管理办法,确保预算外收入全部足额存入财政专户。具体说来,就是要求所有有预算外收入的单位都必须在银行开设预算外“收入缴存款户”和“支出结算户”,“收入缴存款户”只收不支,所获收入及时上缴财政专户,“支出结算户”只支不收,所需资金由财政从专户中核拨。同时,对单位的预算外支出实行计划控制,单位年初向财政报送年度用款计划,财政审批后按进度拨付预算外资金,从而减少支出的盲目性和随意性,保持财政专户资金的存量。

三、采取以收抵支办法

为了减轻财政预算内的压力,发挥预算外资金的作用,可以把预算外资金用于抵顶单位的支出。为此,一是要大力鼓励和提倡行政事业单位开展经营服务性创收活动,制定相应的奖励措施,促进其健康发展,以不断扩大抵支来源;二是抵顶支出的预算外资金,在使用顺序上必须按照先工资和正常办公经费之不足,后事业发展之需要,再购建和消费的原则进行。对有条件

的单位,财政应逐步“断奶”,促使其向差额、自收自支转化,这样,就减轻了财政在财力供给上的压力,能够挤出更多的资金从事经济建设、财源建设,使有限的资金发挥更大的效益。在抵支过程中,还应处理好两个问题:一个是明抵与暗抵。明抵就是直接减少财政拨款的抵支行为,而暗抵是指应由财政负担的支出改由从单位预算外资金中列支的行为。这两种行为的效果是一致的,要大力提倡。另一个问题是名抵实不抵的行为,其特征是为了逃避管理和免征税费,将既不减少财政拨款、又不应由财政负担的支出纳入抵支范围,这种行为要坚决制止。

四、适度集中部分收入

通过政府行为,适度集中部分预算外资金的做法,是合理调节预算外资金的规模和结构,增强政府宏观调控能力的有效手段。这种方法国家早已采用,如从预算外资金中征收“国家能源交通重点建设基金”和“国家预算调节基金”等。实施分税制财政体制后,地方财政的困难局面短时期内还无法扭转,预算内资金基本上只够人头费和办公经费,投向生产和建设的财力将微乎其微。那么,经济要发展,建设资金的来源就主要依靠预算外资金。“预算内保吃饭,预算外搞建设”将不只是一句话,而是今后一段时期必将形成的局面。因此,适度集中一部分预算外资金投向本地的重点项目和基础产业建设,不仅在一定程度上降低了预算外资金的分割程度,而且发挥了资金的使用效益。集中的方式可采取由政府制定方案,财政或税务部门负责征集,由财政设专户、专款专用。此外,还可以以集资的方式集中一部分预算外资金,按照谁投资谁受益的原则举办一些项目,如集资办电、集资开矿、集资办厂等。这样,既解决了发展地方经济和开发短线产品所需的资金来源,又能使集资单位从中受益。

五、实行综合财政预算

综合财政预算是将预算内外资金统一编制计划,统筹安排,统一管理的一种预算管理方法,这种管理方法随着改革开放的深入将逐步从理论走向实践。我国财政体制改革的目标之一,就是提高财政收入占国民收入的比重,增强财政的宏观调控能力。将财政理财范围从预算内扩大到预算外正是顺应这种转变。财政实现了预算内外资金的统一管理,就可以扩大其在经济调控和资金运筹活动中的回旋余地,集中更多的财力促进整个国民经济结构优化和均衡发展。一些地方的实践也表明,综合财政预算是管理预算外资金的一种较为理想的运作模式。

(责任编辑 张沁)