消除财政隐形赤字浅见

○ 杜森伯 雷文江 杨冰

财政隐形赤字,是指许多地方财政在办理财政决算时,通过收入、支出或往来将部分赤字挂帐而形成的帐面赤字与实际赤字不符的现象。这是近几年来财政决算出现的新问题,有人称之为“挂帐”赤字。据一些县调查,隐形赤字占上级批复决算赤字少则百分之几,多则百分之二三十。隐形赤字使财政决算失去了真实性,不利于领导正确判断财政形势,作出正确决策。隐形赤字的产生有人为因素,也有财政本身工作上存在的问题,其表现形式主要有以下几种情况:

一、剔除决算中部分支出使财政赤字帐面小于实际。在收入不变的情况下,支出大,滚存结余就小,剔除支出相应加大滚存结余,减少赤字。近几年来,财政赤字越滚越大的现象已引起了各级人大常委会及政府的高度重视,强调必须压缩支出,减少赤字。但年终决算时,很多经费已经拨付,支出已经实现,要减少赤字只得强行剔除支出,增加往来帐,隐匿当年赤字。

二、虚结转加重隐形赤字。结转下年支出结余历年控制在规定的范围之内,有的地方还规定除中央和省拨付的专项支出结余可以保留外,其余一律压缩,用于平衡。但是,拨款中哪些是中央和省专款,哪些是地方

机动财力安排的,汇总数很难划分,这就给结转项目的确定带来困难。目前有的地方就是采用减少结转从而隐匿赤字的。

三、虚增往来。除硬砍下来的支出转入预算暂存外,由于财政资金紧张,不能按规定将部分上级分配的专项资金拨退出去,因此,采取一是将部分专款支出如国家储备粮油费用补贴,按预算列入支出决算,转入预算暂存;二是专项退库,如粮食企业亏损补贴,年终退出转入暂存,下年拨给粮食部门。

四、上报决算赤字大大异于批复决算赤字。在决算编制完毕后,有的县赤字金额庞大,便通过增列补助项目,虚增补助金额,减少应上解数等,报当地人大通过。然而由于补助及上解涉及上下两级财政资金结算,在批复决算时上级财政必定剔除虚列及增列的项目,这就使上报赤字小,而批复赤字大。

隐匿赤字是一种不正常的经济行为,必须采取有效措施治理、消除,使财政决算做到及时、准确、真实、可靠,为各级党政领导提供真实的信息。消除财政隐形赤字,一要深化改革,发展生产,提高经济效益,壮大财

(下转第53页)

采用文企联合的形式,与大中型骨干企业建立紧密联姻关系,在为丰富企业职工文化生活、宣传企业形象,推动企业经济发展中不断发展壮大自己。

四、进一步制订、完善并实施文化经济政策,加快文化产业开发步伐。财政部门要会同文化部门研究制订文化产业发展规划,重点扶持和发展一批文化产业骨干项目,市区每年要至少抓一个20万元和2个10万元的创收项目,各县(市、区)每年至少抓一个10万元和2个5万元的创收项目,以带动整个文化产业的发展。争取到1995年全市文化产业纯收入达到相当于同期财政拨款的60%。各级财政部门要把本级财政专项安排的资金和周转金、企业化管理单位上缴财政利润、文化事业单位纳入预算管理的创收收入、上级财政

扶持发展的周转金、文化单位转向使用的事业费等捆在一起,建立文化事业发展的专项基金,按照“有偿、小额、短期、高效”的原则,择优扶持重点创收项目,并实行目标效益管理。

五、多渠道筹集资金,适当加大对文化事业投入。财政部门要根据经济发展和财政收入增长,继续适当加大对文化事业的投入。各级政府要从基建投资和文化事业经费中安排一定资金用于公共文化设施建设和维修。新建住宅区要按城市规划要求,统筹规划文化活动场所,实行同步建设,其所需资金应列入新建住宅小区投资计划。要从农业税附加中安排一定的资金用于乡镇文化建设。文化单位及所办企业,要从有偿服务收入和经营收入中拿出一定的比例用于发展文化事业。

(三) 财政预算部门与国有资产管理部門应当密切合作。国有资产经营预算,属预算管理范围,是财政预算管理部门的工作内容;同时,它又与国有资产管理部門的工作密切相关。因此,搞好国有资产经营预算,需要预算部门与国有资产专职管理部门间的密切配合和合作。从有利于工作开展出发,我认为,两部门应注意在以下方面进行分工协作。(1) 国有资产专职管理部门负责国有资产经营预决算的初编,预算管理部门负责复核,并纳入国家总的预算体系。(2) 国有资产经营预算收入,由国有资产专职管理部门负责组织,统一纳入国库;国有资产经营支出亦由国有资产专职管理机构在确定的总预算盘子内负责具体执行。预算部门负责执行监督。这样,既便于发挥两机构各自所长,又能够互相制约。

(四) 建立预决算及执行报告制度,依法管理,接受人民代表大会监督。对国有资产经营预算,从预算编制到预算执行以及执行结果的报告都要有严密的法律,以使这项工作逐步纳入科学化、规范化的管理轨道。国有资产经营预、决算要定期向人民代表大会报告,接受监督。报告内容,应包括国有资产存量、结构、经营效益、国有资产投资方向、重点及投资效益等,使人们对国有资产经营情况有个比较全面、清晰的了解。

三、相关配套改革

国有资产经营预算,既要体现经济体制改革,特别是反映财政、国有资产管理体制改革情况,并与之衔接,又要求相关体制与之配套改革。

1. 要对国有资产经营方式进行改革。适应市场经济条件下国有资产经营和效益原则,现行对国有资产由政府各部门用行政方式分头管理,无人对国有资产统一负责的状况必须逐步改变。改革的趋向是,明确政府的专职管理部门,统一对国有资产的经营负责;由行政管理方式改为经济管理方式,即政府专职管理部门通过控股公司等资产经营机构,采取参、控股方式去管理国有资产;对国有资产投资实行产权代表责任制,确保投资的安全,实现预期效益。

2. 逐步打破按行政管辖关系划分企业和收入的作法,实现国有资产的国家统一所有、统一经营。现行按行政管辖关系划分企业和收入的作法,是造成地方封锁、市场分割、盲目建设、经济结构不合理的主要根源之一,而且影响到国有资产所有权的统一性、完整性,必须逐步改变,趋势是,实行国有资产的国家统一所有和经营,地方可以经营一部分公益事业和公益事业,但这部分资产不再称为国有资产。地方因此而减少的收入,通过分税制体制下的中央返还收入解决。过渡时期

内,地方也可以编制国有资产经营预算,但从维护国有资产所有权的统一性和国民经济结构总体优化出发,地方编制国有资产经营预算应以国家统一方针政策为指导,其编制的预算经审核后逐级上报汇总,纳入国家国有资产经营总预算。

3. 理顺财政内部有关部门与国有资产专职管理机构的关系。自国有资产专职管理部门成立以来,与财政内部有关部门在业务分工上一直存在矛盾,使工作开展和作用发挥受到限制。现在,国有资产管理部門已完全纳入财政部门领导,这个问题不宜再拖下去了。应当抓紧协调解决。解决的办法,我认为就是遵循十四届三中全会所确定的原则,把政府社会经济管理职能和国有资产所有权管理职能分开,把属于国有资产所有权管理的职责统一交由国有资产专职管理机构行使。

(上接第48页)

源,增加财政收入,开源节流;二是预算要立法,做到有法可依,违法必究。在预算管理上应注意:

第一,严格预算,按进度退库。收入中的退库指标按规定不能结转,必须在年内执行完,否则就只有体现在净结余中,虚缩赤字。因此,在退库计划编制完毕后,要及时筹措资金,以保证退库按进度执行。在资金调度紧张时,要兼顾退库资金的需要,特别是粮食、商业、煤炭退库等,年终要经常检查退库执行情况,保证年度終了,退库完成。

第二,作好预测工作,做到对决算工作心中有数。每年第四季度开始,财政工作进入决算阶段,应根据预算执行平衡情况,预测当年赤字状况,并根据预计赤字数,积极组织收入,压缩年末拨款,做到年终不突击花钱,控制当年赤字,避免既成事实后盲目剔除支出,给次年预算形成缺口,导致资金调度紧张。

第三,正确认识财政赤字,实事求是地办理财政决算。对经过努力后仍难消除的赤字,硬砍不是办法。要正视赤字,把它摆在决算上,让人们正确认识财政形势,引起各级政府的重视,接受人民代表的监督,形成全社会一起抓增收节支,开源节流的局面。

第四,推广复式预算。目前地方编制预算多用单式预算,不能很好地把握建设性支出的限度,容易产生消费与积累、经费与发展经常性经费互相挤占,对赤字是消费膨胀引起的还是积累过头引起的原因不能作出准确分析,不能为国民经济建设和发展提供可靠的基础信息资料。而复式预算则较好地解决了这些问题,特别是经常性、建设性收支的划分,增加了赤字的透明度,也为消除赤字提供了有力的依据。