

进一步搞好预算外资金管理 促进社会主义市场经济发展

○谢旭人

改革开放以来,随着国民经济的不断发展,预算外资金增长很快,已成为社会财力的重要组成部分,在国民经济和社会发展中发挥着重要作用。在当前新的形势下,如何加强预算外资金管理,正确引导预算外资金的流向和流量,更好地为发展社会主义市场经济服务,这是一个重要的问题。我们应以十四大精神为指针,根据中央和国务院对财政部门提出的加强预算外资金管理的要求,深入研究并调整预算外资金的管理政策,进一步做好预算外资金管理工作。

一、充分认识在新的形势下加强预算外资金管理的重要性,更好地执行财政部门的管理职能。建立社会主义市场经济是我国经济体制改革的目标,围绕这一目标,体制改革将从转换企业经营机制、培育市场、改革分配制度和社会保障制度以及转变政府职能等环节展开和深

化。在这一改革过程中,国民收入分配关系和社会财力格局将会进一步变化,预算外资金也将出现扩大的趋势。为适应市场经济发展的需要,国家财政要参与国民收入分配的全过程,不仅要管好预算内收支的平衡,而且要搞好预算外资金管理。在这个基础上,还要进一步搞好社会财力的总量平衡和结构协调。尤其是在财政预算内资金相对不足,预算外资金增长较快的情况下,国家财政要保证国家机器正常运转的经费需要,支持经济建设和社会事业发展,增强宏观调控能力,在管好预算内资金的同时,更加需要把预算外资金管理作为一项重要工作来抓。中央明确指出,加强预算外资金管理是财政部门的重要职能。我们要根据这一要求,认真总结经验,深入研究新形势下切合实际的管理办法,进一步做好预算外资金管理工作。通过加强预

此,必须坚持“税后分利”的原则。同时,对那些符合产业政策,一步到位转换还贷机制确有困难的企业,在一定时期内可以适当核减或免除税后利润上交任务。

7. 强化税收征管,逐步取消困难减免。所得税的减免,应根据国家的产业政策和其他经济政策制定统一的减免规定,各部门、各地区不应在中央统一的减免政策之外,随意减免。对个别企业的困难减免,是不规范的税收优惠办法,不利于企业经营机制的转换和企业行为的健康,不利于平等竞争,应逐步取消。严格依法征税,特别要加强对三资企业,乡镇企业,私营企业的

税收征管工作。

统一所得税,实行税利分流应是近中期财政改革以至整个经济体制改革的重点之一。各有关方面应当统一认识,通力合作,积极推进,并做好价格、财政、金融、投资、社会保障和国有资产管理体制的配套改革,按照1991年9月中央工作会议关于把国有企业所得税率降到33%,并结合实行税利分流,分三年实施的要求,争取1994年全面统一内资企业所得税,“八五”期内统一内、外资企业所得税,建立和全面实施《中华人民共和国企业所得税法》。

算外资金管理,理顺资金来源渠道,引导资金合理使用,综合平衡社会财力,既促进微观搞活,又有利于宏观控制。

加强预算外资金管理,必须进一步明确管理的指导思想和总体要求。一是要符合“宏观加强管理,微观放开搞活”的总体要求;二是主要运用经济和法律手段,辅之必要的行政手段,对预算外资金的运行实施宏观调控和监督;三是在保持预算外资金所有权不变前提下,通过有效的管理提高资金使用效益;四是要进一步做好管理的基础工作,为宏观经济政策的制定提供依据。根据上述指导思想和总体要求,具体确定管理的目标,这就是要保持预算外资金适当的规模和合理的结构,使之与体制改革和经济发展相协调;保持预算外资金的投向与国家产业政策和行业发展规划的要求相一致,发挥更大的社会经济效益;加强法制建设,确保各地方、各部门和各单位对预算外资金占有和自主支配的合法权益,使预算外资金管理走上法制化、规范化的轨道。

二、保持预算外资金适度规模,引导资金使用方向。近十几年来,预算外资金发展很快,1991年已达3243亿元,与改革初期的1978年相比,增长了8倍多,相当于当年财政预算收入的94.5%,基本上形成了预算内外资金并驾齐驱的局面,有些地区的预算外收入甚至超过了预算内收入。预算外资金的增长对减轻财政负担、促进国民经济发展发挥了重要作用,但近几年来预算外资金增长过快,规模偏大,资金分散,使用上也存在着一些不合理现象,在一定程度上削弱了国家宏观调控能力。因此,保持预算外资金的适度规模,合理引导其流向是十分必要的。要通过财政改革和其他配套改革,调整有关的财政、税收政策,进一步理顺分配关系,促进社会财力的综合平衡,增强国家财政的宏观调控能力。与此相适应,对预算外资金的范围要重新界定,地方财政部门管理的一部分预算外资金以及一些数额较大的基金应逐步纳入预算管理,国有企业预算外资金规模应按国家与企业的分配关系确定,与企业的责权和发展相适

应。通过对预算外资金来源渠道的管理,从总量上调控预算外资金的规模。同时,按照国家产业政策和社会事业发展需要,引导预算外资金的使用方向。鼓励预算外资金用于企业技术进步,促进生产发展,支持教育、科技等重点事业,限制一般性的基建投资和社会消费,坚决制止各种铺张浪费。

三、区别不同资金类型,采取不同的管理办法。

预算外资金目前分为地方财政部门管理的预算外资金、事业行政单位管理的预算外资金和国有企业及其主管部门管理的预算外资金。由于这三部分资金的来源渠道和使用方向不同,过去各地区在“管而不死、活而不乱”的原则指导下,采取了不同的管理方式,积累了不少经验。这一原则与当前提出的“宏观要加强管理,微观要放开搞活”的要求是相适应的,一些实践证明行之有效的管理办法,也应当继续坚持。但是,随着改革深入,对照市场经济发展要求,有些管理办法已不适应新的形势,应该及时改进。

对地方财政部门预算外资金,随着财税体制改革,其中一部分要纳入预算管理。没有纳入预算的部分仍要按照现行办法加以管理,有些要与预算内资金统筹安排。

行政事业单位的预算外资金是管理的重点。行政事业单位组织的收入纳入单位预算管理,实际上是纳入单位财务收支计划,其目的是为了与国家财政拨款统筹使用,并不是将这些资金纳入财政预算,由财政直接控制,其资金性质仍然是预算外资金。随着经济体制改革的不断深化,行政事业单位的预算外资金将会进一步增加,加强对这部分资金的管理,提高使用效益是十分重要的。根据地方各级财政部门多年来的实践,对行政事业单位预算外资金实行“财政专户储存、计划管理、财政审批、银行监督”的管理办法,是行之有效的。它不仅能够从宏观上把预算外资金管住,引导资金的合理流向和流量,而且又能保证单位对资金的占有和自主支配权。同时,在保证单位及时用款的情况下,财政部门通过运用财政信用手段,对间歇资金进

行有偿融通,支持了地方经济建设和社会事业发展。所以,对这一管理办法要继续坚持,并不断完善。为了进一步做好财政专户储存工作,财政部门应当加强政策宣传,积极主动搞好服务,寓管理于服务之中;保证资金所有权不变,并要简化手续,方便单位及时合理用款;在融通间歇资金方面,要首先保证支持各项事业发展;要加强与银行等部门的协作,争取有关部门的支持和配合。

国有企业的预算外资金,随着企业经营机制的转换以及财务制度的改革,将会发生新的变化。如有些专项资金不再预提,直接进入成本,就不再是预算外资金。另外,企业预算外资金将由企业自主支配,国家不再对企业税后留利核定专用资金的比例,因此,过去采用的“计划管理、政策引导”的办法有些已不适应新的要求,需要改进。根据宏观管住,微观放开搞活的总体要求,对企业预算外资金宜采取“宏观调控、微观搞活、政策引导、统计监督”的管理办法。

总之,在新的形势下,根据预算外资金的不同情况,采取切合实际的管理办法,这是加强管理的重要问题,需要各级财政部门在工作中不断探索和实践。

四、建立综合财政计划,促使预算内外资金结合使用。目前,财力分散仍是财政上的一个突出问题。如何培植财源,扩大理财领域,使财政走出困境,各级财政部门都在作积极探索。加强预算外资金管理,逐步建立财政综合计划,促使预算内外资金结合使用,这是对财政资金实施宏观调控的有效办法,也是解决目前财政困难的一条有效途径。四川省阆中市为摆脱财政困难,一手抓预算内收入,一手抓预算外管理,走出了一条预算内外资金结合使用、共同促进经济发展的新路子。他们通过对预算外资金实行财政专户储存,首先保证各储存单位及时、合理使用资金,与财政拨款统筹安排,在这个基础上,利用时间差,把沉淀的预算外资金和财政部门管理的周转金放在一起管理,发展财政信用,有偿支持一些重点项目建设。湖北、山东等省的

一些地区实行综合财政预算制度,通过编制综合财政预算,加强了预算内外资金的统筹运用,既不影响各储存单位使用预算外资金,又把各单位闲散资金集中起来,形成比较可观的财力,促进经济和事业发展。从这些经验来看,实行综合财政计划,促使预算内外资金结合使用,效果是比较好的。

为了搞好综合财政计划工作,要注意几个问题。一是把编制综合财政计划,作为深化财政经济体制改革,搞好社会财力综合平衡,更好发挥财政职能的一项重要工作认真抓好。通过编制综合财政计划,统筹安排、合理运用预算内外资金,进一步提高财政资金使用效益。二是要进一步做好预算外资金专户储存工作,这是实施综合财政计划的基础。三是要搞好财政部门内部的分工、协作关系。按照有关规定,综合计划部门统一管理预算外资金,组织社会财力的综合平衡。在明确分工的基础上,综合计划部门要与各业务部门密切合作,共同做好管理工作。

五、加强行政事业性收费和基金管理。治理“三乱”工作,经过全国上下的清理和整章建制,已经取得很大成绩。随着改革开放的扩大和政府职能的转变,各项行政事业性收费将会不断增加。因此,加强收费管理十分重要,不仅是保证行政事业单位行使职能的需要,也能防止乱收费。由于收费收入多数属于预算外资金,所以搞好收费管理,也有利于预算外资金管理。为了把收费管理纳入规范化、法制化的轨道,使之有法可依、有章可循,应当建立健全以下几方面的管理制度:

一是收费审批制度。按照中央和国务院的规定,把收费审批权集中到中央和省两级,由财政和物价部门共同管理,财政部门侧重于立项审批,物价部门侧重于收费标准的核定。行政事业单位的各项收费,都应按一定程序报中央或省级财政和物价部门审批。各级财政综合计划部门对收费项目,要根据单位经费情况和事业发展的需要,进行严格审核,认真把好审批关。

二是收费许可证制度。被批准收费的单位,要办理收费许可证。收费许可证由财政、物价部

门共同制定,其内容一般应包括批准机关、收费单位、收费对象、收费标准等。收费单位应亮证收费,便于公众、社会和行政管理机关的监督检查。

三是统一票据管理制度。所有的行政事业性收费,都要使用由财政部门统一制定的收费票据,或者由财政部门监制的专用收费票据。财政部门通过票据的发放和管理,加强对收费的监督检查。

根据中央关于治理“三乱”的规定,财政部门要加强对设立各种基金的审批管理,这是做好预算外资金管理工作的一个重要方面。

对于纳入预算外资金管理的行政事业性收费和各种基金,要实行财政专户储存,引导收费收入的合理使用。

六、进一步探索预算外资金管理的新路子。近几年来,预算外资金制度建设有了较大进展,国务院对加强预算外资金管理专门作了规定,各级财政、财务部门相应建立了一些管理制度,使预算外资金管理工作逐步走上正常的管理轨道。贵州、四川、内蒙等省还结合本省的实际,制定颁布了管理条例,使这些地区的预算外资金工作上了一个新台阶。在改革开放不断扩大的新形势下,对预算外资金管理提出了更高的要求。这就需要我们根据十四大精神,进一步解放思想,勇于创新,大胆实践,从改革和发展的实际出发,研究并调整预算外资金管理政策,制定有关法规,加快制度建设,积极探索预算外资金管理的新路子,进一步做好管理工作,促进社会主义市场经济发展。

按照市场经济的要求转变财政职能

山西省财政厅副厅长 原崇信

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,进一步明确了改革的目标,也向我们提出了新的要求,即财政职能范围也需要做相应的调整。财政转变职能,首先要转变理财观念,树立经济发展理财观、效益经济理财观、市场经济理财观,结合山西财政工作实践,目前要做好“两为主、两扩大”。

一、财政对企业要以服务为主。今后财政部门不再直接干预企业具体的财务管理活动,转而逐步对各种经济成份的企业实行大财务管理,即从维护企业财务运行秩序出发,对各类财务活动进行规范、管理和监督。在收入管理上,按所有权与经营权分离的原则,管紧税收,放活利润,管住宏观,放活微观,服务于企业的发展,不断上新台阶。在财务管理上,帮助企业做好各项核算的基础工作,特别是在实行新的国民经济核算体系,与国际会计核算体系接轨方面,更要做好服务、培

训工作;同时,适应市场经济发展的需要,成立企业财务咨询公司,发展壮大会计师事务所,创造各种条件,为企业提供规范化的服务。在工作作风上,要变消极被动为积极主动,努力为企业服务,积极为企业沟通信息,搭桥牵线,出谋划策,并要帮助企业落实各项政策,使企业真正成

