

# 加强预算外资金管理 法制建设势在必行

吴利华 王清剑

近几年来,我国在预算外资金管理的法制建设上取得了一些进展,已由零散的法规制度发展到单项的和综合管理的法规制度,由临时多变的规章制度发展到具有长期稳定性的法规。但是现有的有关法规、规章不论是在完善程度,还是在法律效力上都还远远不能适应目前经济发展和经济体制改革的要求,还有待于进一步改进、完善,使之具有更强的法律约束力。

改革 10 多年来,预算外资金发生了巨大变化,其规模之大,数额之多,收支范围之广,已与预算内资金并驾齐驱,成为国民经济和社会发展的重要财力,它在提高地方、部门和单位的积极性,搞活经济、促进建设和事业发展,减轻财政负担等方面发挥了积极作用。但是,这些年来预算外资金在组织筹措、分配使用上也出现了许多矛盾和问题。一是预算外资金增长过猛,规模过大,而管理又跟不上,其流向和流量难以控制,过多地流向固定资产投资和社会消费,成为诱发固定资产投资和消费需求双膨胀的重要因素,扰乱了国民经济正常的运行秩序。二是乱收费、乱罚款、乱集资摊派的现象日趋严重。三是一些单位钻经济体制改革的空子,把预算外资金“化公为私”,私设“小金库”、“小钱柜”,任意挥霍。

制,为国债券发行市场注入活力,培育、发展和扩大国债券发行市场;要通过对国债券发行对象、国债期限品种的多样化选择,形成长、中、短不同期限合理搭配、平均期限适当延长的债务结构,等等。

无论人们承认与否,国债作为全球经济发展的时代产物,作为中国人经济生活中的一个热点,它已经同人们的切身利益结下了不解之缘,国债券也必将为更多的

预算外资金管理上出现的这些矛盾和问题,有经济体制改革不配套、经济过热、财政财务制度不健全、管理偏松等多种原因,但是,从根本上讲,在于没有把预算外资金管理纳入法制轨道,缺乏一套较为完善的法律约束机制。因此,加强预算外资金管理法制建设,对于管好用好预算外资金是非常必要的。

加强预算外资金法制建设,对我国国民经济长期稳定发展具有重要的意义。

——运用法律工具处理预算外资金运行中的各种关系,保证预算外资金在经济建设和社会发展中的作用得到充分合理的发挥。预算外资金作为一项日益壮大的社会财力,在国民经济发展中起着重要的作用,与国民经济各部门和生产、流通、消费各环节都发生着直接或间接的关系,如何正确处理这些关系,直接影响着国民经济协调稳定的发展。只有通过法律、法规的形式,确立预算外资金在国民经济各个部门、各个环节的合理的分配比例,调整好预算外资金运行中各种社会经济关系,才能确保预算外资金更好地服务于经济建设和企事业发展,从而促进国民经济协调稳定地发展。

——从法律上确保各地区、各部门、各单位占有资金、自主运用资金的经济权益。各地区、

中国人所喜爱。

我们更相信,随着国债体制的不断改革,国债机制的日臻完善,以及公民国债投资意识的增强,国债事业将成为中国经济生活中不可或缺的一部分。中国的国债市场也将跟着时代的节拍,获得更加令人鼓舞的发展。

(本刊略有修改)

# 控购工作 访谈录⑤

本刊记者

各部门、各单位对预算外资金应享有充分的占有、使用、收益和处分的权利,但是在以往的经济实践中,预算外资金常被繁多的名目平调、转移和侵占,使单位的名义拥有资金量与实际支配量不一致,自有资金落不到实处,影响企事业单位正常的经济活动。所以通过加强预算外资金管理法制建设,确定各地区、各部门、各单位对预算外资金占有和自主支配的合法权利,保护了资金占有者合法的经济权益,也为他们提供了排除各种干扰、抵制各种侵权行为的法律依据。这样,各地方、各部门、各单位可以在国家法律、法规规定的范围内,充分利用自有资金,从实际出发,区别不同情况,因地制宜,量财使用,灵活机动地安排各方面的支出。有利于加快各项建设事业的发展。

——充分提高预算外资金的使用效益。在以往的预算外资金分配过程中,国家对预算外资金的支出计划、使用考核、效果评价等各项指标缺乏统一的法定标准和原则,因而在使用过程中,很大程度上存在着随意性。盲目投资,重复建设,消费失控,浪费严重,预算外资金的经济效益没有得到应有的发挥,并且在一定程度上冲击了国民经济正常的运行秩序。通过加强预算外资金管理法制建设,建立预算外资金使用的责任制,健全考核预算外资金使用效果的指标体系,使各地区、各部门、各单位既享有充分的占有支配预算外资金的权益,又承担相应的经济责任,有计划、有重点、有目的、讲效益地运用预算外资金,充分发挥预算外资金的使用效益,使预算外资金真正成为有益的国家财力的补充。

——强化预算外资金的管理机制和监督机制,提高国家对预算外资金的宏观调控能力。预算外资金管理法制建设,为管理和监督预算外资金提供了法律依据和手段,有利于依照法律、法规的规定,合理地引导预算外资金的流向和流量,把预算外资金纳入国家综合财政计划,进行社会财力的综合平衡。使预算外资金在国家宏观控制下进行自主、灵活地运用,达到“管而不死、活而不乱”。

**记者:**听了您的一系列介绍,我们深感控购工作确实是涉及面广、政策性强,矛盾多、难度大。请您谈谈采取哪些基本手段和方法才能对社会集团消费进行有效的控制?

**徐树勋:**控购工作是国家运用行政手段对社会集团非生产性消费进行的干预,在干预过程中也适当辅以法律的和经济的手段。如何使这种干预恰到好处,既不影响生产发展和流通畅通,又能达到抑制社会集团过高的消费欲望,确实很值得研究和探索。根据历史情况和现行做法,控购管理的手段和方法,大体可以归纳为以下几种:

第一,计划管理。每年全国社会集团消费总的规模和水平,必须根据国民经济和社会发展规划的增长幅度来确定。在确定社会集团消费总的规模和水平时,要着重考虑两个因素:一是社会集团消费计划,必须控制在国民经济计划增长幅度范围之内,高了会影响国民经济的积累,影响扩大再生产的进程;过低,也不利于促进生产、销售,影响消费对生产反作用的发挥。二是要充分考虑国家财政的承受能力和社会资金的周转运用情况,正确处理“吃饭”和“建设”的关系,高了,会增加非生产性支出,不利于促进财政收支平衡;过低,不仅保证不了社会集团正常消费的需要,也不利于调动社会资金为国民经济发展服务。在组织社会集团消费计划执行时,也要运用计划管理的手段,建立从下而上的计划编制报批程序,严格计划执行和监督检查制度,并要及时进行总结考核,以保证社会集团消费计划的正确实现。