



## 综合计划管理 政策引导协调

——随州市财政部门加强国营企业预算外资金管理的调查

郝明龙 谌述东

随州市是湖北省的县级市，也是省经济体制改革的试点市。随着经济体制改革的深入和第二步利改税的实行，随州市预算外资金大幅度增加，1982—1986年，全市预算外资金相当于同期预算内收入的70.63%，年平均递增23.33%，超过预算内收入13.1%的递增速度。其中，国营企业及其主管部门管理的各种专项资金占5年预算外资金总额的70.92%。近年来，随州市财政部门为了加强预算外资金的管理，对国营企业预算外资金实行了“综合计划管理，政策引导协调”，取得了初步成效。我们对此进行了调查。

### 一、结合实际 宏观指导

国营企业预算外资金增长快，带来了许多棘手问

题。随州市财政部门通过对15户国营工商企业和3个主管部门的调查发现：（1）计划外基建投资仍然失控；（2）盲目决策，未把有限的财力用在刀刃上，轻率投资带来影响企业发展与效益的综合症。如随州市缫丝厂，先后两次未经严格的科学论证就转产，转产后固定资产原值由转产前的300万元增加到700万元，产品滞销积压达300多万元。（3）混淆基金界限，专用基金失去作用。如随州市油泵厂，1986年定额流动资金占用998.4万元，其中挪用专项资金达297.7万元，而该厂固定资产净值仅占原值的50%，却得不到更新改造，造成设备带病运转，企业经营无力。

同时，要健全预备费管理制度，以充分发挥财政预备费在平衡财政预算中的作用。五是根据宪法规定一级政权、一级事权、一级财政、一级预算的原则，建立中央、地方两级财政分级管理的责任制度，改变目前中央与地方预算统算的办法。

第二，进一步改革和完善预算管理体制。这是改革和完善财政体制的核心环节。要做好这项工作，一是将财政经常性费用支出和发展性投资分开，实行分别编制预算的管理办法。二是扩大财政资金的有偿使用，调整财政直接支出的范围。三是在每年财政预算中设置一定数额的财政专项基金，如国债还本付息基金、国家储备粮油农产品基金等，以增强财政后备力量和对改革的适应能力。四是加强财政立法。要健全预算法，对一些专项筹集的建设资金及其使用方向，也应单独立法，不能与经常性费用开支预算混在一起。

在国营企业预算外资金逐年增加的情况下，若放

同时，要健全预备费管理制度，以充分发挥财政预备费在平衡财政预算中的作用。五是根据宪法规定一级政权、一级事权、一级财政、一级预算的原则，建立中央、地方两级财政分级管理的责任制度，改变目前中央与地方预算统算的办法。

第三，完善财政宏观调控手段。加强对预算外资金的监督管理，搞好对社会资金的正确引导，使全社会资金按照四化建设的需要合理运行，以保证国民经济长期稳定、协调发展。同时，也有利于减轻财政负担。

第四，以分税制为基础，建立分级财政，中央对不同类型的地区采取不同的财政分配形式，妥善解决中央与地方之间的分配关系。在全国大体可划分三种不同的核算方式：一是对经济比较发达，收入多、支出相对少的地区，可实行固定比例分成加增长分成的办法。即除了“划分税种，分级包干”以外，再加一个每年增长分成的比例。二是对少数民族地区，实行全部收入划归地方，如仍不足，可实行“收入全留，定额补助”的办法。三是对上述两种办法以外的地区，可实行名副其实的以分税种为基础的分级财政体制，以充分调动各级财政的积极性，增加收入，尽量满足经济发展的资金需要。

松管理，必将严重影响经济的协调发展。随州市财政部门为加强对国营企业预算外资金的管理，经过调查，基本上掌握了全市国营企业及其主管部门预算外资金的管理现状，明确认识到这项资金的部分失控并不是经济体制改革造成的，而是在开放搞活的同时，没有建立起严格的预算外资金管理制度和宏观控制系统所致，加强企业预算外资金的综合管理，势在必行。他们根据国务院〔1986〕44号文件的精神，结合实际，反复研究，并深入企业听取意见，制定了《随州市国营企业预算外资金管理试行办法》，上报市政府同意后下发到各企业。随后，他们又组织财政干部深入到20户重点企业对试点办法进行解释，引导企业冲破旧观念的束缚，提高对预算外资金管理的认识。同时，在市财政局内部对企业预算外资金的管理进行合理分工，协调平衡。工交、商贸、农财等科按照预算外资金的特点组织所属企业的资金运行，加强管理和监督，按季编制收支执行情况表；综合科进行汇总平衡，负责全市“专户储存”，制约基建规模的盲目扩大，有的放矢地引导企业向内涵扩大再生产、技术改造和产品的更新换代方面投资。

## 二、多方配合 协调管理

管好用好国营企业预算外资金不是财政部门能独立完成的，它需要有关方面的协调衔接，特别是资金所有企业的紧密配合。随州市财政部门与有关单位一道，主要抓了四个方面的工作：

(一) 建立预算决算，健全财会管理。财政部门督促、帮助企业建立健全预算外资金的预决算和财务、会计核算等管理制度，做到年初有计划，执行中有检查，年终有决算和总结，并且每季向财政报送收支执行情况。如随州市棉纺厂，年初由财务科编制预算外收入预算，经厂长召集有关部门负责人会议进行综合平衡后，向各部门下达年度用款计划，送财务科监督使用。该厂实行“资金控制本”的控制办法，财务科根据控制指标拨款，逐笔登记，年终或工程项目竣工时进行结算，对超控指标和无计划开支，财务科拒绝报销。

(二) 按照比例核定，坚持专款专用。他们着重加强四个方面的管理监督：1、企业各项专用基金的提取比例，开支范围和标准，必须按规定执行，福利、奖励基金的提取与企业经济效益挂钩。1987年1~8月，省核定全市工业企业福利、奖励两金水平为留利的63%，全市根据企业经济效益实际只提了60%。2、企业主管部门除按规定收取管理费外，不得任意扩大收费范围、比例和随意向企业摊派。商业和物资企业主管

部门，实行“编制计划，核定指标，预算控制，包干使用”的管理办法。3、对资金的最终去向按“桥归桥，路归路”的原则严格控制。固定资产实行分类折旧、核算、使用。大修理基金只能用于大修理。企业申请生产性建设项目贷款，必须经过可行性论证，制定还款计划要报财政部门审批，税前还款金额和从中提取“两金”之和，不得突破该项目的新增利润。企业经批准减、免税的资金，实行财政代管，保证用于发展生产。4、企业自筹基建资金（包括挖、革、改资金）实行“财政代管，专户储存”。七、八两个月，国营企业专户储存24户，存入金额241.1万元，月末余额49.3万元。存款的取用，经财政部门审查资金来源后，由计经委下达项目计划指标，银行配合把关，审计实行监督。1987年1~8月财政协同有关部门审查压缩自筹基建款180万元。

(三) 企业通过内部银行对企业预算外资金进行统一管理。随州市百货公司、五金公司、日用工业品公司、商场等企业，今年以来先后在财务股设立内部银行统一管理企业预算外资金，严肃结算纪律，严格审批程序，对核算单位预算外资金进行控制、调节、检查、监督。商委会所属5个公司，由于实行内部银行控制经济效益显著提高，1987年头8个月，由去年同期亏损转为实现利润51.5万元，上交财政收入33.8万元。

(四) 加强租赁企业预算外资金管理。租赁企业作为经济体制改革的产物在商业部门十分活跃，随州市财政部门协同商委会财务科对其预算外资金管理进行了专题探讨。规定商委会所属27个租赁企业税后收入建立三项基金，即：租赁保证金30%，交租方管理，所有权属承租方；公积金40%，用于租赁企业固定资产更新等；公益金30%，作为租赁企业职工集体福利使用。修理费一万元以上，报商委会、财政审批。控购商品一律按财政部门规定执行。商委会、财政定期对租赁企业财务进行审计，并帮助企业完善财务管理。

随州市财政部门通过近一年来对国营企业预算外资金的管理，对进一步加强企业预算外资金的管理提出了新的设想：

1、纳入综合财政计划。按照宏观经济与微观经济的内在联系，通盘筹划，把预算外收支纳入综合财政计划进行综合平衡，以利于宏观调控。

2、完善基础管理工作。财政部门要健全预算外资金管理机构，系统地制定预算外资金管理和会计核

(下转第40页)

于在全国范围内较为普遍地为企业、公司发展经济、开展竞争提供较好的社会条件和基础设施，也有利于在全国范围鼓励多办中、小型企业，避免经济过于集中。

## 二、通过财政对国民收入的再分配，适当缩小了社会分配不公的现象，缓解社会矛盾

在资本主义私有制的条件下，分配不公的矛盾十分突出。但是他们采取了一些缓解矛盾的做法，除了政府、工会、企业主要经常协调工资增长比例外，从财政上来说，主要的措施是以下两条：

一是对个人所得，包括从公司分得的股息红利，实行超额累进税制。公民年收入在4 500马克以下的，免征所得税（有配偶的，起征点为9 000马克）。超过部分，实行超额累进的办法，税率最低为22%，最高为56%。在这方面，联邦德国有一套严密的计征方法。

二是实行统筹的社会福利制度。每个企业和职工都要向政府交纳社会福利基金。社会福利基金由四部分组成：（1）退休养老金，按工资的19%交纳；（2）医疗基金，按工资的14%交纳；（3）失业救济金，按工资的4%交纳；（4）意外损害救济金，约占工资的1%。这四项共占工资的38%，企业和职工各负担50%。

上述社会福利基金，1985年约收3 000多亿马克，列为财政收入。联邦政府按照法律规定，由专职的社会保险机构发放各种社会福利基金，一年要开支4 000多亿马克（其中，退休养老金2 200亿马克；失业救济金330亿马克，医疗费用1 000亿马克；其他福利事业600亿马克），约占财政支出总额的47%。支大于收部分，用税收和其他财政收入弥补。

通过上述调节，缓解了公民收入分配不公的矛盾。全国月收入在1 000马克以下的户数由调节前的28%减少到7%；月收入1 000—2 000之间的户数由9%上升到20%；月收入7 000—10 000马克的户数由10%减少到4%；月收入在一万马克以上的户数由7%减少到2%。当然，公民收入悬殊的矛盾仍然很突出，这是私有制经济的性质决定的，政府只能缓解矛盾，不可能真正合理地解决。

## 三、利用财政职能，对宏观经济进行必要的调节

社会主义市场经济的一个显著的特点是在不影响企业自由竞争的前提下进行必要的宏观控制，并且为企业的自由竞争、自我发展提供良好的社会条件和基础设施。联邦德国的财政部门，对国民经济的宏观调节，

大体上体现在以下三个方面：

第一，对需要发展并需要国家予以扶持的行业、企业，在税收上予以减免税照顾。减免是根据不同的时间，从宏观经济的稳定增长的需要加以考虑的。例如当前他们对农业、对暂时失去出口优势的企业，对以支持企业进行技术改造为主要任务的银行（例如复兴银行）都实行减免税收的办法。但是联邦德国对减免税收的控制是相当严格的。凡是在全国范围、全州范围对某些行业实行减免税，要由联邦政府、州政府提出，由议会讨论决定。凡是对个别有困难的企业减免税收，要由联邦、州的财税部门提出，经政府批准。地方政府无权决定减免税收。

第二，对需要发展而又比较困难的行业和企业，给予适当的补贴，以求得经济的稳定增长和产业结构的合理化。1985年联邦财政用于对公司、企业的补贴为600亿马克，约占财政支出总额的7%。当前，由财政给予补贴的行业主要是农业、交通运输、能源（鲁尔煤矿区）以及某些暂时失去出口优势的企业。补贴的对象，大部分是国营企业。

第三，通过财政支出的安排，为公司提供日益完善的社会条件和基础设施，促进经济的稳定增长。国家不直接投资办厂，但要为办厂提供必要的基础设施，以利于企业降低成本。联邦德国1985年用于扩大生产的基本建设投资为3 600亿马克，其中私人投资3 180亿马克，国家投资420亿马克。在国家的420亿马克的投资中，相当一部分是为兴办企业提供基础设施。在财政支出中安排一部分基本建设投资，扩大公用消费，不但可以为经济增长提供更为有利的条件，而且可以提供更多的就业机会。

（接第24页）

算制度，使预算外资金运动得到准确反映，为科学管理提供可靠依据。

3、充分发挥预算外资金使用效果。在不改变资金所有权和保证使用单位方便的前提下，扩大“财政代管”，财政利用信用方式集中闲置的预算外资金，调节余缺，既可补充财政资金的不足，又能充分发挥预算外资金使用效果。在严格控制基建规模盲目扩大和消费水平不合理增长的同时，可用优惠利率和税收政策吸引预算外资金的投向。

4、密切部门之间的配合，进一步动员银行、税务、计划、统计、审计等部门，协同主管部门和企业从宏观总体利益出发，探索国营企业预算外资金管理的有效途径，向治本的目标努力。