

# 对行政事业单位预算外资金实行并轨管理的

## 思 考

杜一礼

预算外资金是指各单位根据法律、法规和财政、财务制度的有关规定,收取、提留和安排使用的未纳入国家预算的资金。随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深化和完善,近几年来,各行政事业单位的预算外资金收取渠道越来越宽,数额也越来越大。不少单位的预算外资金已大大超过财政预算内的拨款数。由于预算外资金自收自支、自行管理的特点(这也是规范化管理的弱点),致使一些单位在收、管、用方面存在着较多的问题。笔者认为,将预算外资金视同预算内资金,内外合一,走并轨管理的路子已十分必要,这对进一步提高资金的整体效益具有积极而深远的意义。

### 一、预算外资金使用管理存在的问题

1. 收取渠道不尽合理。当前,预算外资金来源渠道不合理状况已日趋严重。一些单位在经济利益的驱动下,想方设法拓宽收费渠道,热衷于搞创收。一些中小学在按物价部门的规定标准收费后,还巧立名目收取

什么赞助费、补课费、插班费、转学费以及建校费等,有些部门自行出台政策,对凡是到他们那里领表格盖章的都要收取高于实际成本费用数倍的成本费;有的部门在审批新建工程项目时明确规定要收押金(虽说押金是可以归还的,但一两年之后,审批部门的利息倒攒了不少);有的部门召开会议,不管有没有资料,统统收取资料费(每人少则几十元,多则几百元);有的部门对已明文禁止的收费项目也在半明半暗、睁只眼闭只眼中悄悄行事;诸如此类,不胜枚举。笔者认为,预算外资金的来源渠道应有它的合理性和合法性,各单位必须规范、依法收费,不能超过了一定的度,更不能巧立明目乱收费。

2. 规范管理不尽人意。如何管理预算外资金,各级政府、财政部门早有明文规定,一些地方还根据本系统、本单位的实际情况,制定了相应的规章制度。但从近几年的实际情况看,规范管理的力度还不够,存在的问题、漏洞较多。一是在宏观管理方面,职能部门的管理尚未

损的转后期企业能否扭亏为盈,实在令人置疑。因此对转后抵减的所得税利益,一些国家实行发生亏损当期不予确认所得税利益的办法,多数国家则采取了附加更审慎条件确认所得税利益的办法,如澳大利亚和加拿大为“必须实质上是肯定的”,英国和国际会计准则委员会为“必须有无可怀疑的保证”,我国为“预计纳税亏损可在未来一定期间内用纳税所得抵补,并且有合理的把握,在亏损转后的期间内有足够的纳税所得”。

第六,子公司和联营公司的未分配利润。按一般国际惯例,当子公司的未分配利润分配给母公司时,无论母公司还是子公司负责支付所得税,都应将其列为递延所得税负债。特殊情况下允许例外,企业如能证明这部分利润将不进行分配(例如进行长期投资),或其分配将

不会增加纳税负债,则可不对未分配利润计列税款。多数国家包括国际会计准则委员会对这种处理办法持肯定态度,但也有人对此提出异议,认为这会导致股东权益高估,政府对这部分利润最终产生的所得税丧失征收权。

长期投资按权益法核算的企业,在收到被投资企业按投资份额分给的利润时,应全额计列税款。但当被投资企业未分配全部利润时,对未分配利润的所得税计列有两种做法:一是对将来分配的部分进行预计,按预计数计算所得税(如美国);二是对未分配利润可以不计列税款,但在报表中应进行说明并反映投资者未计列所得税的未分配利润的累积数(如加拿大、英国等)。

责任编辑 温彦君

到位,没有真正做到持之以恒、常抓不懈。每年仅仅在税收、物价、财务大检查中紧抓一阵,平时却任其自然。二是在微观管理方面,预算外资金财政专户储存效果不佳。监控、把关与要求尚有较大差距,专户储存管理的职能作用难以发挥。三是管理制度不健全。有些收支范围和标准以及分配使用比例,没有具体明确的规定,有的有规定但不照章执行,有的甚至不是先收后支,而是想支就支,花了再说,“自由化”倾向十分严重。因此,一些在预算内经费中难以审核通过的开支、一些不符合财务制度的报销凭据,都转向预算外支付,预算外资金成了违纪开支的“避风港”。

3. 资金配置随意性大,使用效益差。近年来,预算外资金总量不断增加,但其使用效益却不断下降。究其原因主要是一些单位视预算外资金为小金库,资金的配置、使用全凭个人说了算,支出随意性相当大。一些单位不是把预算外资金配置于各项事业的建设,而是以各种名义用于福利或奖金的发放。据了解,某单位去年预算外资金收入达百余万元,其中用于干部职工头上的费用就有50余万。一些单位在资金配置、使用方面三天两头一个主意,用到哪里算哪里。有的单位干脆来个公款私存,将预算外资金存于个人名下,以便随意支配使用,有的单位任意拆借资金,致使资金被骗现象时有发生。

为了克服预算外资金管理中的上述问题,特别是制止由此产生的乱收费、乱集资、乱摊派等“三乱”现象,笔者认为,预算外资金管理体制改革,必须采取并轨措施,将预算外资金与预算内资金通盘考虑,由财政来统筹和平衡。

## 二、并轨管理的办法

预算外资金实行并轨管理是一项财政资金在分配制度上的改革,要使这一改革能顺利进行并达到预期效果,必须有一套行之有效的办法来保证。

1. 全额上缴法。所谓全额上缴法,就是各行政事业单位将当年收取的预算外资金全额上缴给财政,并由财政根据单位事业规模来核定全年的预算经费。财政部门在核定经费时要充分考虑单位的事业规模,并留有余地。首先要保证满足正常开支的需要;其次要考虑事业发展对资金的需求;再次要给予一定量的预留经费(包括出台政策、社会交际等所需经费)。总之,预算外资金全额上缴给财政,看上去似乎单位的资金调控权小了,实际上在打足必要经费和预留经费后,单位的调控权还是蛮大的。这样做不仅有利于财政宏观调控手段的发挥,而且有利于预算外资金整体效益的提高,亦有利于解决单位资金缺口问题,有利于治理“三乱”问题。

2. 比例划分法。比例划分法就是财政部门按当年

单位预算外资金收入的总额进行一定量的划分,并按划分的量来核定全年预算经费。实施这一方法,财政部门将预算内连同上缴的预算外资金作综合考虑,在安排年度预算时除保证正常经费外,尚留有缺口由单位自行解决。

3. 项目确定法。即根据单位预算外资金的数额,由财政部门牵头负责确定当年新建的项目或增添的设备以及所需资金的总量,并同时应用预算手段加以调节。如某中学1996年预计预算外资金收入为100万元,当年该校需建1500平方米的学生宿舍,总造价90万元,另外还需添置计算机20台,计20万元,两项共需110万元。根据项目确定法,财政部门论证后认为这二个项目是可行的,那么在资金安排上除学校100万元外,财政在预算中补助10万元。实施这一方法,安排年度预算时财政部门一定要充分考虑单位正常经费的需求,同时对确定的项目进行严格的目标管理,以达到预算的效果。

## 三、并轨管理应注意的问题

1. 认真做好思想认识工作。长时期来一些人认为预算外资金名目繁多、收入零散、额度很小、来源不稳定,理应归单位所有;一些人将预算外资金定义为自己的资金,要收要支纯属单位内部的事情,其他部门不应管也管不着。因此,实行并轨管理,一定要做好单位的思想认识工作。首先要明确预算外资金是财政资金的一部分,属国家所有。要克服那种预算外资金是自己收(可探索实行集中征费的有效途径)、自己用,任何部门管不着的思想。其次要充分认识到预算外资金并轨管理的重要作用和意义。实行并轨管理是社会主义市场经济条件下完善资金管理的一项新举措。在多数单位的总经费中,预算外资金占据半数甚至大半数的情况下,如果不实行并轨管理,任其自然、自行其是,则既无益于财政的宏观调控,亦无益于当地各项事业的建设和发展,更无益于预算外资金总体效益的提高。

2. 做好调查研究,摸清收入底子。预算外资金来源的复杂化、多元化要求我们在并轨前认真做好调查研究工作,分门别类摸清各项收入的情况。首先要理清收费项目,看哪些收费是合理合法的,哪些收费是不合理不合法的,哪些收费是代收代办的(如学校代收的保险费、代管费等);其次要合情合理地确定预算外收入的基数。这是并轨管理安排预算的重要参考依据。

3. 安排预算应留有余地。财政部门安排年度预算时应采取原则性与灵活性相结合的原则,留有一定的资金给单位自行调节。这样可进一步调动创收单位的积极性,确保预算外收入不滑坡,使并轨工作能顺利进行。

责任编辑 秦中良