

法制观念淡薄,财务会计中的弄虚作假现象严重。在实行承包制的企业中,有的为了完成承包任务,不提或少提折旧,不提坏帐准备;应计入当期损益的各种期间费用,挂帐不计;在某些企业中,“递延资产”项目成了调节盈利的蓄水池,等等。诸如此类的问题,严重违反了《准则》和新制度,与改革背道而驰,对企业的持续经营,造成了潜在威胁。对此,各级领导应引起高度重视。

我们知道,任何好的制度,要靠执行才有意义。法规的生命力在于实施。《准则》和新制度已经出台并开始运行,但并不表明改革已经成功,改革的目的是要使《准则》和新制度规定的各项会计政策、会计原则等政策措施得到真正贯彻和落实。为了保证《准则》和新制度的贯彻落实,各级财政部门、企业主管部门要对企业执行新制度的情况进行检查。在这方面,财政部门尤其要加强重视,要建立一套必要的行之有效的社会监督机制。

4. 进一步做好《准则》和新制度的完善工作

《准则》和新制度颁布实施后的一年多时间中,国家又先后进行了一系列重大的经济改革措施,包括税制改革、外汇改革等等。所有这些改革,无一不对企业会计工作提出新的要求,也都涉及到企业会计核算的内容及其会计政策、原则及方法。因此,进一步完善《准则》和新制度,使之与其他改革相适应,是十分必要的。另外,随着我国社会主义市场经济的发展,企业的经济活动愈加广泛和复杂,这也都要求《准则》和新制度与之相适应,需要不断地进行补充和完善。一年来通过企业实际操作,《准则》和新制度本身,也有某些方面需要进一步完善,例如,合并会计报表,分行业的会计制度如何适应跨行业的集团企业的会计核算等等。以上情况说明,不论是《准则》,还是新的行业会计制度,都存在一个在实践中不断完善的问题。这方面的问题,已经引起我们的重视,正在抓紧进行。我们也希望各级财政部门、主管部门和广大基层企业,及时反映这方面的情况和问题,以便把《准则》和新制度建设得更好。

加强文教行政周转金管理

促进文教行政事业发展

李明安

根据朱镕基副总理的指示精神和财政部刘仲藜部长关于财政周转金“规模要适度、投向要合理、费率要适当、审批要严格、管理要加强”的意见,结合当前文教行政周转金管理工作的实际,对近几年来文教行政周转金管理工作情况和今后进一步加强文教行政周转金管理工作,促进文教行政周转金的健康发展,支持文教行政事业发展问题,谈些看法和意见。

一、文教行政周转金管理工作有了较大的发展,取得了较好的社会效益和经济效益

自1985年建立文教行政周转金制度,特别是1991年在烟台召开部分省市文教行政周转金座谈会以来,各地对文教行政周转金的意义、作用及必要性的认识进一步提高,服从、服务于事业发展和改革需要和监督意识进一步增强。各地区通过积极筹措资金,拓宽资金来源渠道,使文教行政周转金达到一定规模。并建立健全了严格的制度,强化了管理工作。在重视经济效益的同时,注意以社会效益为中心,严格把关、论证,做到投放方向明确,重点突出。增强了事业单位自我发展能力、竞争能力

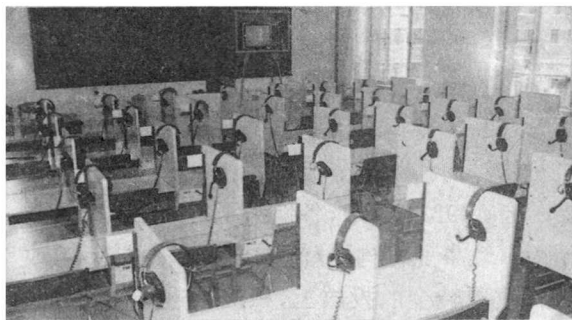
和经济核算意识。对支持事业发展,机构精简、人员分流以及财政、事业改革,促进文教行政财务改革和财政职能转变,推动事业单位“两个过渡”起到了积极的作用,得到了业务主管部门文教行政事业单位的欢迎和好评。具体表现在以下几个方面。

(一)有力地支持了文教行政事业单位组织收入活动的开展

文教行政周转金的设置,为文教行政事业单位积极挖掘内部潜力,面向社会,开展多种形式的有偿服务和经营活动,提供了必要的条件之一即资金保证。几年来,经过多方面的努力,使文教行政事业单位开展有偿服务和经营活动面不断扩大,在为国家创造了大量的物质财富,满足社会需要的同时,收入也不断增加。据有关部门统计,到1992年底,全国开展勤工俭学活动的中小学占90.87%,比1990年提高6.37个百分点,勤工俭学纯收入达28.24亿元,比1990年增长38.23%;开展“以文补文”活动的文化事业单位占48.4%,比1990年提高14.7个百分点,纯收入达3.18亿元,比1990年增长18.85%。科技成果转化、广播电视、体育等方面取得的收入也相当可观。

(二)增强了事业单位自我改造、自我发展能力,促进了各项事业的发展

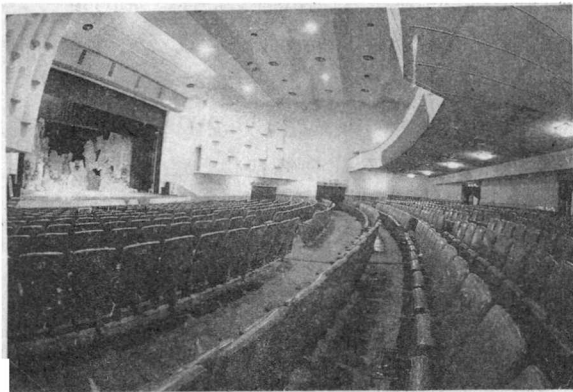
文教行政事业单位通过组织收入活动,为事业发展注入新的财源,补充了事业经费不足,增强了事业发展活力。据决算统计,文教行政周转金支持的项目所取得的纯收入,1992年为



10.08亿元,比1990年增长82.61%。其中,补充事业费2.83亿元,增加生产发展基金4.10亿元,分别比1990年增长53.80%、91.59%。广州市财政局用周转金改造新声电影院,1992年改建后建成的多功能、综合性的影院,全年利润总额达到258.5万元,比改造前增长利润三倍多,事业发展能力显著增强。

(三)促进了有条件的事业单位实现“两个过渡”,减轻财政负担

由于周转金的支持,事业单位有偿服务和经营活动不断扩大,收入不断增加,为各类事业单位实现“两个过渡”改变国家包办一切文教事业的做法,创造了物质条件。许多地方在投放周转金时,明确规定与事业单位实现“两个过渡”挂钩,区别不同情况,提出时间要求,推动了这项工作的开展。如湖南省近几年对省级广播电视系统投放周转金585万元,支持开展音像出版发行、广告业务、节目制作以及多种经营等活动。1992年省级广播电视系统事业单位取得经营服务纯收入已达5455.8万元,为财政拨款的191%。目前所属事业单位全部由全额预算管理过渡到差额预算管理。在文教行政周转金的扶持下,该省1992年有300多个事业单位从全额预算管理过渡到差额预算管理,近200个单位从差额预算管理过渡到自收自支。安徽省合肥市三十一中学由市财政文教行政周转金扶持创办皖训电缆厂,1988—1992年,共上交国家税收205万元,获纯利246.7万元,其中:上交学校96.3万元。学校利用这笔资金改造了整个地下排水系统,维修操场300平方米,添置了部分教学设备、兴建了一幢1900平方米的教



师宿舍楼,教学条件得到了较大改善。该校领导表示,在进一步理清各种经济关系后,可以不用国家再拨给教育事业费,走以厂养校的路子。

(四)支持行政事业机构改革、创办实体,促进机构精简和人员分流

自1992年以来,各地为了落实中央提出的精简行政事业机构、分流人员的有关方针,在文教行政周转金的投放上,积极促进这项工作的开展。1992年全国用于支持行政机关改革创办实体、分流人员的周转金达到1.70亿元,比1990年增长了两倍多。1993年又给予更多的倾斜。如湖南省1992年通过文教行政周转金的支持,行政事业单位创办经济实体2755个,机关整建制转为实体的134个,分流党政干部4486人。1993年初,省财政厅拿出500万元支持省委办公厅创办实体,推进机关后勤服务社会化,为此,省委办公厅可以在3年内消化机关编制100人。

(五)增强了单位效益和经营意识,提高了财务管理水平

设置文教行政周转金,将部分经费的无偿拨付改为有偿使用,是财政资金管理使用改革的重要内容之一。这项改革,不仅给财政部门提出了更高的管理要求,同时也给单位增强了压力和经济责任,促使单位从行政管理向经济管理转化,促进有条件的事业单位走向市场,适应当前社会主义市场经济的要求,提高文教行政财务管理水平。文教行政周转金的设置,还为财政职能由服务型向经营服务型转变,提高财务管理水平提供了机遇和条件。

总体上看,文教行政周转金管理工作取得了很大成效,应予以充分的肯定。但发展还不够平衡,同时在个别地区不同程度的存在一些问题,其主要表现:一是资金投放范围上,个别地区超出了文教行政部门和单位;个别项目的安排也不符合周转金使用的原则,有的偏重周转金本身的保值和增值,在个别项目上搞入股分红。二是在确定周转金占用费率时,有的出现与银行利率攀比的倾向,弱化了文教行政周转金扶持事业单位合理组织收

入、促进事业发展的职能。三是借款管理制度不够完善、规范,有些地区对借款单位和项目缺乏认真的调查研究和科学评估论证,有些地方囿于人情和“长官意志”安排了效益不理想的项目,个别地方还把周转金用于弥补单位预算缺口。同时缺乏必要的还款制约措施,导致周转金回收率偏低。部分地区周转金的回收率仅达到50%左右,个别的还出现呆帐和坏帐。四是周转金规模较小、资金供需矛盾较大,不适应文教行政事业部门、单位改革的需求。

这些问题虽然出现在个别地区,但如果不及时予以解决,是不利于文教行政周转金管理工作的顺利开展的,也不利于文教事业的发展。应该引起我们的高度重视,采取积极的措施,尽早妥善解决。

二、进一步加强文教行政周转金管理工作的意见

根据国务院和财政部领导的指示精神,今后文教行政周转金管理工作任务是:提高认识,加强领导;全面规划,科学论证;适度规模,强化管理;择优投放,加速周转;加强监督,提高效益。下面谈几点具体意见。

(一)关于对周转金性质的认识问题

正确认识文教行政周转金的性质是搞好管理工作的前提。文教行政周转金是各级财政部门为鼓励行政事业单位积极组织收入,支持事业发展,促进文教行政财务管理体制改革,按照“有借有还、适当收费”的原则建立的有偿使用资金,是国家财政资金的有机组成部分,是文教行政经费的必要补充,但它又有特殊的运行方式。设置文教行政周转金,是财政资金分配体制上的一个重要改革内容,它突破了事业经费一律无偿使用的传统做法,实现了资金分配方面的三个转变,一是部分经费供给方式的转变,由无偿改为有偿使用;二是财政资金运行的转变,由支出性变为流通性;三是财政职能的探索性转变,是服务型财政变为经营服务型财政的一种尝试。对文教行政周转金的性质要进一步进行深入探讨,提高认识,并要根据周转金的属性

制定相应的管理制度,充分发挥周转金在支持事业发展和促进机关精简、人员分流等方面的特殊作用。

(二)关于周转金来源问题

文教行政周转金的来源,过去财政部曾作过规定,各地在实践中创造了许多经验,使周转金的来源不断充实。根据财政部的规定和各地的经验,文教行政周转金来源主要有以下六个方面:一是财政预算内安排的资金;二是差额预算管理和自收自支管理的事业单位按规定上交或减拨的事业费以及从事事业单位收入和减免税款中适当集中的资金;三是按规定收取的资金占用费和存款利息;四是事业专项经费可以实行有偿使用的部分资金;五是从控购附加费和教育附加费中转入的资金;六是其他资金。各地区可根据实际情况,与有关部门密切合作,积极合理的筹措文教行政周转金。

(三)关于周转金的投放原则和范围问题

文教行政周转金的投放,应严格遵循以下投放原则和要求:一是有利于支持文教行政单位深化改革和文教事业发展;二是有利于培养财源,减轻财政负担;三是有利于支持事业单位实现“两个过渡”即由全额预算管理向差额预算管理过渡,由差额预算管理过渡到自收自支管理;四是充分发挥少量、小额、回收快的优势,解决那些按政策规定组织收入但又缺乏资金而银行又照顾不到的单位的资金需要,真正起到拾遗补缺的作用;五是对需要财政重点支持和倾斜的贫困地区项目和单位给予照顾,起到“雪中送炭”的作用和政策性、导向性的作用。

投放范围要严格控制,在文教行政事业单位,根据国家有关规定开展有偿服务和经营活动,合理组织收入方面。不得借给文教行政以外的部门和单位;不得用于炒买炒卖股票;不得经营房地产;不得违章拆借;不得搞投资性入股分红;不得支持“翻牌公司”;不得用于基本建设投资,扩大基建规模。各地对以前文教行政周转金投放的部门、单位和项目要进行清查,如果有超出规定投放范围的,要限期收回。

(四)关于周转金规模问题

文教行政周转金规模多大为好?目前尚无科学、规范的办法界定,认识也不完全一致。这个问题需要在实践中积极探索、研究解决。根据全国决算统计,截止1993年底,全国地方共有文教行政周转金33.26亿元,数额最多的省已超过3亿元,最少的省只有0.05亿元。由于各地文教行政事业单位多少、规模大小不等,经济发展不平衡,财力也不同,因此全国很难确定统一的规模。各地可根据文教行政财务改革及事业发展的需要,结合地方财力、周转金来源渠道状况、经济发展程度和生产经营状况以及偿还能力等情况,因地制宜,由各地自行确定。总之,要保持适度的规模,稳步发展。

(五)关于资金占用费率及其使用问题

文教行政周转金是有偿使用的财政资金,适当收取资金占用费是加强管理的需要。收取文教行政周转金占用费,总的原则是低费率和差别费率。要按照不同行业、地区和借款期限实行差别费率,不搞一刀切。请各地按照财政部1993年财地字第189号文件规定,确定具体的费率标准。这里应强调的是,各地不得在规定的占用费率以外加收“手续费”或变相提高费率。对于收取的占用费在扣除必要的业务费后的纯收入,要分季度或年终一次转入文教行政周转金本金,不得私分或私设“小金库”。用于业务费的支出,一般不得超过占用费的10%,具体比例由各地结合实际情况确定。

(六)关于加强借款项目的收入管理、促进“两个过渡”问题

一是各地要根据文教行政财务改革的要求,制定或修订文教行政周转金借款项目的收入管理办法。在确定借款项目时,要明确收入的分配办法。凡是收入全部纳入单位预算统一管理的,收入(纯收入)要用于弥补事业经费不足,视同财政拨款。要注意防止收入的流失和过分向职工奖励和福利方面倾斜。二是对于有条件实现“两个过渡”的事业单位,在利用周转金借款扶持其组织收入时,要与实现“两个过渡”挂钩,提出具体的时间要求,推动事业单位实现“两个过渡”,减轻财政负担。

(七)健全完善周转金管理制度,加强廉政建设

总体上来说,各地财政部门的领导和同志们对文教行政周转金管理工作是重视的,领导是得力的,也取得了很大的成绩。但是在管理上也存在一些亟待解决的问题。各地财政部门内主管文教行政周转金的部门,应该切实认真地做好这项工作。要建立健全各项严密的周转金管理制度,包括借款审批、回收、效益追踪反馈等制度,强化基础性工作。具体要求是:1. 设置周转金专户,专款专用,配备专职或兼职管理人员。2. 加强对借款项目效益的论证和评估工作,必要时还可以聘请专家进行评估,以防止决策失误。3. 严格按照规定程序进行审批,坚持集体讨论研究决定,不能个人或少数人说了算,防止周转金分配中的不正之风,避免随意性,要做到规范化、公开化、法制化。审批就是权,专管人员要树立良好职业道德,主管处长、厅(局)长要把好关。杜绝周转金管理中可能出现的以权谋私、权钱交易和“人情款”等问题。在这个问题上也要做到警钟长鸣。4. 明确各方面责任,强化约束机制,行政手段、经济手段、法律手段并用。在借用周转金时,应实行由下级财政部门或本级主管部门担保归还,或签定合同有的还要通过公证处公证的办法。如借款单位无故不能按

期归还的,要由提供担保的主管部门或财政部门代为归还。为了加强用款单位的责任,按规定要求用款单位在归还本金的同时,还要缴纳占用费;到期不归还的,要加收逾期资金占用费,并停止对其继续借款,以确保资金的及时回收;还可以建立周转金回收奖惩责任制。为保证周转金的按期回收,还可以采取提前两个月发出还款通知单的办法,督促有关单位和责任人抓好催收准备工作。5. 建立追踪反馈制度,开展投入产出分析。各地财政部门要建立周转金投放档案,有重点地了解周转金的使用效益,分析存在的问题,提出解决的办法,各借款单位要按规定报送使用效益情况,定期反馈。6. 加强周转金的监督检查,保证周转金严格按照规定操作和运行,防止挪用和挤占;不仅要做到事前评估、论证,严格把关,而且要做到事后跟踪问效,考核社会效益和经济效益。还要注意做好事中监督检查,及时发现问题,如有以借周转金为名,实把周转金存银行吃利息或转作他用的也可及时发现并予以纠正。同时要接受社会和群众监督,周转金管理、借用是否得当,项目选择是否准确,要建立群众监督约束办法,以确保周转金投放合理、使用得当,使其真正发挥促进事业发展的作用。

(作者系财政部文教行政财务司司长)



中国会计学会举办 有奖征文活动

为推动会计理论研究,促进会计改革进一步深化,中国会计学会与珠海远方电脑有限公司最近联合开展“珠海远方杯”会计学论文有奖征文活动。此次有奖征文设特等奖1名,奖金5000元;一等奖2名,奖金各3000元;二等奖4名,奖金各1000元。1994年8月31日为截稿期。详细办法见《会计研究》1994年第2期

(本刊记者)

北京会计专修学院成立

1994年6月14日北京会计专修学院在京召开了成立大会。该学院是为了适应改革开放形势的需要,由首都会计界专家、学者发起创办的一所民办公助的教育事业单位。培养以注册会计师为主要对象的高级会计专业人才。学员免试入学,按大学规定的课程、课时面授。学习结束参加自学高考成绩合格者,颁发国家承认的大专学历毕业证书。目前开设注册会计师、外商投资企业会计、旅游饮食企业会计三个专业。学院由著名会计学家杨纪琬任院长,王又庄、钟振声为副院长。计划于1994年9月1日正式开始上课。

(本刊记者)