

预算外资金的历史与现状、问题与对策

刘小丽 刘晓瑜

(经济管理系)

摘要 预算外资金在我国社会发展过程中有其产生的必要性,它对于调动各方面的积极性、弥补财政预算内资金紧张状况、保证重点专项资金投入等都起了积极的作用¹⁹但由于预算外资金所具有的特征又导致其征收、使用与管理等方面存在这样、那样的问题并由此引发了一系列不正之风现象¹⁹因此,如何从其历史与现状出发,积极探寻适宜的解决对策是当前经济工作中的又一紧迫问题¹⁹本文就其问题作了些初浅探讨¹⁹。

关键词 预算外资金;历史与现状;问题与原因;解决对策

分类号 F 810.41

预算外资金是指国家财政制度规定不纳入国家预算的资金¹⁹这部分资金对加快地方经济建设和社会事业发展、弥补财政拨款不足等方面发挥了重要的作用¹⁹但由于预算外资金与预算内资金相比较,存在使用上的自主性、来源上的分散性、管理上的多头等特点,因而引发了一系列社会反映强烈、人民群众不满、党和国家十分关注的乱收费、乱摊派、乱罚款及支出中的“腐败”等等问题,导致了許多违背国家预算意愿的现象发生¹⁹因此,党的十四届五中全会、中央经济工作会议,中纪委第六次全体会议、国务院第四次反腐败工作会议等都提出了加强预算外资金管理的要求¹⁹因此,研究预算外资金的历史与现状,探索有效的管理途径、不仅对提高预算外资金使用效益,健全财政职能、促进国民经济持续健康地发展具有重要意义,而且对深入持久地开展反腐败斗争也具有十分重要的现实意义和长远意义¹⁹。

1 预算外资金历史与现状

从历史上看,预算外资金对于调动各方面的积极性,缓解败政资金紧张状况、保证重点专项资金的需要都起了积极作用¹⁹建国初期,我国实行高度集中的败政管理体制,只有几项零星收入划归各地方、部门和单位自收自支、自行管理,主要是农业税附加和机关生产收入,用于解决农村文教、行政等经费支出和机关一些零星需要,形成了最初的预算外资金¹⁹1952年预算外资金为13.6亿元,相当于当年预算内收入的7.8%;“一五”时期,为了调动各方面的积极性,

扩大了预算外资金范围,允许企业建立专项基金和地方征收工商税附加、并将一些收入如养路费、养河费、中小学杂费等放在预算外管理¹⁹。1957年预算外资金达26.33亿元,相当于预算内收入的8.5%;“二、五”时期的前三年,国家对财政管理体制进行了较大改革,下放财权和对国有企业实行利润留成制度,使预算外资金迅速增加,1960年达117.78亿元,相当于国家预算内收入的20.6%;由于“大跃进”,经济遇到了严重困难,1961年中央决定实行“调整、巩固、充实、提高”的方针,重新调整了财政体制,对预算外资金采取“纳、减、管”的办法进行清理整顿,即有的纳入预算、有的要减少数额、有的加强管理¹⁹。到1965年,预算外资金下降为75.6亿元,相当于预算内收入的16%;1966年我国进入“十年动乱”时期,由于各项规章制度和财经纪律遭到严重破坏,预算外资金的范围扩大、项目增加,到1976年,预算外资金达275.3亿元,相当于预算内收入的35.5%¹⁹。

1979年以来,我国进入了对内搞活、对外开放的经济体制改革新时期¹⁹。在财政管理体制方面,进行了预算体制改革,向地方下放财权进行了“利改税”,对企业实行利润留成,并从1985年起财政不再集中企业的折旧基金,全部留给企业使用;与此同时,又推行了企业承包经营责任制,使企业留利大幅度增加,预算外资金数额也急剧增大¹⁹。1978年,预算外资金为347亿元,相当于预算内收入的31%;而1985年预算外资金达1530.03亿元,相当于预算内收入的83.3%;1992年则达到3854.92亿元,相当于预算内收入的97.7%¹⁹。

1993年7月1日起,实行新的财务会计制度,财政部对预算外资金的范围和统计口径作了相应调整,原来占预算外资金总量的75%左右的国有企业及主管部门的预算外资金不再纳入预算外资金管理,由此导致了预算外资金的下降,1993年仅为1432.54亿元,相当于预算内收入的30.3%;然而1994年自我国进入财政、金融、税收、价格等方面深化改革,新旧经济体制进行转轨以来,由于制度上的不健全,政策上不配套,管理上不到位,监督上不得力等原因,预算外资金出现成倍增加的势头,规模急剧扩大,到1995年已超过3000亿元,有的地方预算外资金已变成了与预算内资金平起平坐、名符其实的第二预算¹⁹。预算外资金数量上的迅速扩大,也带来了许多令人烦恼的经济问题和社会问题¹⁹。

2 预算外资金管理存在的问题与原因分析

2.1 存在的问题

当前,预算外资金使用、管理上主要存在以下问题:

(1) 在财力上,分散了政府财力,增加了财政困难,弱化了国家宏观调整能力¹⁹。从国家总体来看,一定时期内其财力是有限的,预算外资金的大量存在,客观上分散了国家财力,使国家财政难以组织相对充盈的资金来支持农业能源、交通等基础行业和科教文化事业的顺利发展,使国家产业结构的调整和宏观调控能力弱化,制约了整个社会经济的协调发展¹⁹。

(2) 在收入上,预算外资金来源随意性强,乱收费严重¹⁹。主要表现在一些地方和单位任意扩大预算外资金范围,截留或挤占本应上交国家的财政收入,有的甚至出现了靠山吃山、靠水吃水,乱收费、乱推派,甚至自设基金和收费项目的问题¹⁹。

(3) 在支出上,导致消费基金膨胀和国家资产投资规模的失控,资金使用效益不高,且助长了不正之风的蔓延和腐败的滋长¹⁹。有的单位部门用预算外资金乱发奖金和津贴,化公为私、

有的单位公款消费普遍,买车子、进馆子,大肆挥霍国家钱财;有的擅自挪用资金、乱上项目,扩大基本建设规模,搞重复建设或买商品房、炒房地产、炒股票等,在一定程度上引起市场经济秩序的混乱,影响了政府提倡的廉政建设,助长了比阔气,图享受,给了好处乱办事等不正风气¹⁹。

(4) 从管理上,预算外资金游离于国库监控范围之外¹⁹。由于预算外资金本身具有的特性,长期以来分散掌握在各地地方、各部门,各单位手中,政出多门,这就给管理上造成了先天困难,尽管国务院1986年44号文颁布了关于加强预算外资金管理的规定已十余年,但仍难以解决财政资金分散流失、预算外资金不断膨胀松散、脱离财政监控的状况¹⁹。又以江西省赣州市情况为例,其预算外资金从1993年的3069.7万元增长到1995年的4450万元,增长了44.9%,而同期预算内资金仅增长了2.67%,在赣州市296个行政事业单位中,预算外资金帐户就有1031个,给宏观管理带来了困难、资金流失严重¹⁹。

2.2 主要的原因

(1) 各级财政事权过大而财源过小、预算内资金难以满足正常需要的矛盾是首要原因¹⁹。改革开放十几年来,我国进行了一系列改革¹⁹。一方面,国家陆续出台了不同方针政策,如向企业放权让利,中央、地方实行分税制的财政管理体制,中央财政占比重越来越小,各级财政占比重越来越大,但与此同时,各级财政所承担的责任与任务也越来越大,科教文卫、交通邮电、城市建设与地方发展等事业都需大量资金投入;另一方面,由于在财政收入中具有举足轻重的税收收入在征管上至今仍存在不少漏洞等原因,使财政收入占GDP的比重不断下降,各级财政预算内收入难以满足社会经济和各项事业迅速发展的需要,收支矛盾日益突出¹⁹。因此,为解决资金缺口,便纷纷转向预算外收费找资金¹⁹。

(2) 国家对预算外资金管理不力,制度不健全是导致预算外资金膨胀过快的第二个原因¹⁹。近几年来,各地预算外资金增长迅速,而相应的管理措施却没有及时跟上,国家虽于1986年颁发了(44号文件)关于加强预算外资金管理的规定,但对其如何进行财务核算至今还没有形成一个统一规定、以致造成财政资金分散流失,预算外资金增长过快,甚至成为了某些地方的第二预算的客观现实¹⁹。

(3) 预算外资金征收上的点多面广分散性,给管理上造成一定困难,致使其在使用上的随意性、任意性加大、专款专用性减弱¹⁹。从理论上讲,预算外资金一般都有专门用途,应该实行专款专用、专户存储、不得任意混用¹⁹。但由于预算外资金大量分散在各个部门、单位,点多面广造成了管理上存在一定困难,致使大量预算外资金脱离财政监管游离在财政监控之外¹⁹。据统计,我国目前3000多亿的预算外资金、实际专户储存的只有900多亿元,约占总额的30%,有些地方比例还要低¹⁹。一些部门和单位干脆搞“自留地”、“小金库”,甚至自设基金和收费项目,把预算外资金视为己有,拒绝接受财政管理、擅自挪用预算外资金,使预算外资金随意性任意加大¹⁹。

(4) 预算外资金归部门所有,权力和利益相结合是导致社会诸多问题存在的又一主要原因¹⁹。一方面权力和利益相结合、不利于职能部门公正地行使国家赋予的管理权力;另一方面,职能部门和单位受利益驱动,必然会产生“三乱”现象及腐败行为,这也是导致乱收费、乱立项目的根源所在¹⁹。

3 加强和完善预算外资金管理的有利条件和解决对策

综上所述,加强预算外资金管理已势在必行¹⁹。1996年1月26日,江泽民总书记在中纪委第六次会议上讲话指出:“纠正部门和行业不正之风,要重点治理乱收费和乱摊派问题¹⁹还要认真清理预算外资金,加强预算外资金的管理”¹⁹。同年2月6日李鹏总理在国务院召开的第四次反腐败会议上指出:“制止乱收费必须从源头上解决问题,要规范政府和部门行为¹⁹要查一查收费项目究竟是哪级政府发的文,哪个部门发的文,哪个领导签的字,收来的钱干什么用¹⁹其后,国务院颁发了《关于加强预算外资金管理的决定》(以下简称《决定》)要求各部门,各地区切实加强对外预算外资金的管理¹⁹在《决定》中明确指出:“预算外资金是国家财政性资金,不是单位和部门自有资金,必须纳入财政管理”¹⁹这个规定改变了以往预算外资金所有权和使用权都归部门和单位的“两权不变”的做法,这是加强预算外资金管理、提高资金使用效益的有利条件之一;其次,根据预算外资金的性质,《决议》对其范围也作了一些明确的界定和修改¹⁹如从1996年起将养路费费等十三项数额较大的政府性基金收费、收入纳入财政预算管理,实行专款专用;国有企业税后留用资金不再作为预算外资金;事业单位和社会团体通过市场取得的不体现政府职能的经营服务性收入,也不作为预算外资金管理,收入可以不上缴财政专户,但要依法纳税,并纳入单位财务收支计划等等均为加强和完善预算外资金的管理提供了有利条件之二¹⁹。

根据上述有利条件,我们应不失时机地对预算外资金进行清理、整顿,规范其使用行为并努力提高其使用效益¹⁹因此,当前应重点或继续做好以下几项工作:

(1) 抓好源头管理,严格清理审批各种收费(基金)¹⁹。

各种行政事业性收费是预算外资金的主要来源,预算外资金规模不断膨胀,管理混乱与收费过多过滥有着直接的联系¹⁹因此,要严格按《决定》中关于行政事业性收费(基金)审批权限的管理规定,对各种行政事业性收费范围与标准进行重新清理与审核、编制行政事业性收费项目目录,建立行政事业性收费项目数据库,定期向社会公布,接受社会监督¹⁹。

(2) 统一认识,明确权限,打破过去预算外资金使用上的传统观念和格局

根据《决定》中“预算外资金是国家财政性资金、不是部门和单位自有资金”,这个概念清楚地告诉我们预算外资金属于国家财政资金中的一部分,我们必须统一认识预算外资金应归政府所有¹⁹因此,今后凡是凭借政府权力取得的收费和基金等公共收入,都是财政性资金,其所有权归国家,调整控制权归政府,管理权归财政,坚决打破过去预算外资金归部门单位所有,由部门单位自行支配使用、政出多门的传统格局,并坚决纠正那种认为预算外资金是本地区、本部门或本单位所有,拒绝接受财政监控和不向财政报送专用计划,自己随意支配的错误观念和行为¹⁹。

(3) 完善各项法规制度,逐步把预算外资金纳入正轨管理¹⁹。

针对当前各地、部门预算外资金普遍增势迅猛,乱收滥支、坐收坐支、私设小金库等问题,必须加快制定和实施切实可行的预算外资金管理方法和细则、严格管理¹⁹一是必须坚持“部门和单位经财政部门批准,可在指定银行设立一个预算外资金收入过渡帐户¹⁹收入过渡帐户只能发生预算外收入上缴款项”的管理办法,以便了解预算外资金的来胧去脉,整顿多头开户,财政资金流失的不合理现状;二是对预算外资金必须严格实行财政“专户存储”,收支两条线的管理

制度,以防止预算外资金脱离财政监督而在外循环;三是加强对专项支出、如工资福利支出,基本建设支出购买控购商品等不同方面的支出的管理,从制度建设和管理上保证预算外资金按规定的用途使用,防止消费性支出的过渡膨胀,杜绝使用上的腐败行为;四是按照《票据管理办法》和《收费许可证》的规定,加强财政部门对行政事业单位收取费用的统一管理,把预算外资金纳入正轨¹⁹。

(4) 严格坚持财经制度和财经纪律,加强预算外资金审计监督管理

由于预算外资金管理涉及方方面面,是一项比较复杂的系统工程,仅靠某一部门对其某一方面加强管理显然是远不够的,必须依靠财政部门、人民银行、计划(物价)、审计、监督以及同级人民代表大会共同对预算外资金收费标准,提留比例,开支范围进行认真核实,对征收规模大、管理漏洞多,群众反映强烈的专项基金进行严格审计,对违反预算外资金管理规定者,除了采取经济处罚措施外,还应视情节轻重追究有关人员的行政责任¹⁹。

参 考 文 献

- 1 余小平,贾康,王玲.预算外资金的历史、现状分析及改革建议.财经问题研究,1996(8):7~12
- 2 赵忆宁.振兴国家财政的重要举措.财政与税务1996(11):80~81
- 3 赵钰.巩固清查“小金库”的成果.财政与税务,1996(8):76~69
- 4 丁品余.3 000亿预算外资金怎样栓住这匹野马.财政与税务,1996(8):70~71
- 5 张庭旭.预算外资金管理不顺的原因分析与对策.当代财经,1996(10):31~32
- 6 倪关善,俞旭初.论预算外资金与地方税建设的关系.财经问题研究,1996(9):35~7
- 7 安体富,周升业主编.财政与金融,武汉:武汉大学出版社出版,1993(7):210~214
- 8 周惠民.当前预算外资金管理的难点及对策.金融时报,1996,9