

找准问题 加强预算外资金管理

○ 安春玲

近年来,北京市大兴区围绕“收入税收化、支出预算化、专户金库化、督查经常化”的“四化”目标,实现了预算外资金管理从“财政专户储存”到“收支两条线”的转变,实现了“预算内外两张皮”到“综合财政预算”的转变,初步建立了预算外资金管理框架。但由于长期形成的认识上的偏差和管理上的滞后,致使预算外资金管理中仍存在问题,需要进一步采取措施解决。

一、大兴区预算外资金管理现状

1997年以来,大兴区对行政事业单位实行了“收支两条线”和综合预算管理。具体讲就是“六个统一”。一是统一收费项目和范围。各收费单位将收费项目和范围公布于众,持《收费许可证》亮证收费,接受群众监督。二是统一收费票据。收费必须使用北京市财政局统一印制或监制的收费票据。三是统一开户和收款。各单位收取的预算外资金都要上缴财政专户。除个别单位保留收入过渡户外,只留一个基本账户,限于接纳从金库和财政专户拨入的资金。单位开设银

行账户必须经财政部门批准。收费单位使用统一的预算外资金缴拨款凭证,将收费资金直接缴入财政专户。四是统一预算编报和经费列支。按照单位提出建议数、财政部门审核并下达控制数、单位调整再上报、财政部门审核汇总,上报人大和政府批准的程序,编制综合预算。预算外收入在上年实际收入的基础上,考虑收入影响因素和发展趋势,实行“超收多留、减收减拨”的预算管理办法;支出的核定分三大块,人员按政策统一规定的标准,公务费根据事业特点、单位收入状况分三等统一,业务和专项支出根据发展需要、单位收入状况、财政政策和财力可能核定。对具有专门用途的专项收费或基金,坚持专款专用。五是统一监督检查。财政、物价、审计、监察等部门密切配合,分工协作,建立健全对预算外资金收缴用管理制度,定期向区政府和市财政局汇报。六是财政局内部各科室之间统一合作。业务科室负责落实国家预算外资金政策和稽查工作;负责归口管理单位的预算外资金收支;编报所管单位的预算外资金年度预决算;根据综合科室提供的单位收入情况,统筹安

排预算内外财力,审批单位用款计划;督促单位及时、足额地将预算外资金缴入国库和财政专户。综合科室负责组织落实国家政策;负责预算外资金专户的总会计工作;在用人单位年度预算内按照业务科室的拨款计划及时拨付资金;负责管理收费票据;布置、汇编预算外资金总预算、决算。

几年的实践证明,大兴区预算外资金管理取得了一定成效,不仅规范了收费行为,减轻了企业和农民负担,一定程度上遏制了腐败现象的蔓延,也为政府集中了一笔可观的财力,1998-2000年政府从预算外资金中调剂4151万元,有力地促进了地方经济和各项事业的发展。

二、预算外资金管理中的存在的问题

大兴区的预算外资金管理工作虽然取得了一定成效,但也存在着一些应该注意的问题。一是对预算外资金的性质仍存在模糊认识。一些部门和单位对预算外资金是财政性资金的认识不足,仍认为预算外资金是部门资金,应归其自由支配。在工作中的表现

为不积极主动向财政专户上缴预算外收入，即使上缴后，也认为是自有资金，总是要求与本部门的支出挂钩，要求财政部门将所缴财政专户资金尽快予以全部拨回；有的还账外设账，坐收坐支，甚至公款私存，既扰乱了财经秩序，也滋生了腐败。二是收费管理有待规范。实际工作中发现，一部分游离财政监督之外的行政事业性收费和经营性收费，既未执行预算外资金管理的规定，也未依法纳税，成为管理的“真空”地带，不仅削弱了财政职能，而且极易出现侵占、截留财政收入等违纪问题。三是部分基础性工作仍显薄弱。突出表现在对预算的编制与执行尚缺乏科学性，并未完全摆脱“基数加增长”的编制方法，未彻底实行“零基预算”，同时没有完全做到与预算内资金相结合统筹安排；对于各科室、各单位是否严格按照年初预算拨付和使用资金，没有相关机构给予行之有效的监督，一定程度上弱化了预算的约束性。四是对财政专户缺乏完善的管理制度和强有力的监督机制，预算外资金专户、社会保障资金专户、国土收入专户的资金余额巨大，分散在各家银行，难以形成合力 and 发挥其应有的效益。

三、适应改革，进一步加强预算外资金管理

到2000年底，大兴区预算外资金总量已达3.55亿元，是同期预算内资金的70.5%。管好用好这部分资金，充分发挥其作用，对大兴的经济建设和各项社会事业发展具有重要意义。

(一) 采取措施，加强预算外资金征收管理。“费改税”是我国近期财税改革的一项重要内容，即对于具有税收性质的基金和收费收入实行“费改税”，逐步实现收入税收化。但“费改税”并不是把现有的收费都改成税收，而是针对不同收费分类处理。这样，一部分收费将改为税收，

征收权由税务部门统一行使，少量必要的部门规费仍予保留。对于保留的部门收费，首先，要明确收费范围，严格执行收费标准，防止乱收费。其次，逐步实行“单位开票，银行代收，财政统管”的票款分离制度，从制度上割断部门利益与收费的联系，有效防止截留、坐支预算外资金和私设小金库行为，从源头上控制乱收费和资金不缴财政专户的违纪行为。再次，要加大监督检查力度，强化各部门组织收入的职责，在从严查处各种多收费、乱收费现象的同时，对少收费甚至随意减免的现象也要实施监督检查，以防止预算外资金的流失。

(二) 建立财政大专户，健全内部控制制度，加强预算外资金安全管理。目前，各类资金的专户分别设在财政部门内部有关职能部门，资金的收缴、拨付、使用和存款余额管理以及会计账务处理，全部集中在该职能部门，甚至就集中在会计、出纳两人或一人身上。这些账户的设置以及资金的运用不仅点多面广、零乱分散，而且缺乏监督力度，资金安全系数很低。要改变这种状况，建立财政大专户是一项行之有效的措施。财政部门在银行开设预算外资金专门账户，其作用类似于预算的金库。财政专户应由综合部门集中开设和管理，就像“金库”只能有一个一样，财政专户也只能有一个，不能分散和多头开户，这是建立财政内部制约机制的需要。而且统一财政专户，可以集中财力办大事。同时，进一步加强财政部

门内部管理，建立健全有关内部控制制度，如做到印鉴分管、定期对账、加大内部检查和审计力度、健全单位资金拨付制度等，强化对资金的监控，以确保各项财政性资金的安全、完整、高效运行，促进各项事业的健康发展。

(三) 进一步完善综合财政预算，加强预算外资金支出管理。切实将预算内外资金捆绑在一起，统筹安排，各类支出预算根据预算年度预算编制口径和事项轻重缓急，按照“零基”方法测算。人员支出实行“编办核编、人事核标、财政核资、集中支付、银行代发”的管理方式。日常性的大宗商品或劳务支出，如会议费、邮电费、水电费等，非日常性的大宗商品或劳务支出，如购置交通工具、电子设备等，实行集中性支付。专项资金的支出应结合地方中长期发展计划和财源建设规划，加强项目的分析和论证，分别轻重缓急，分类排队，实行滚动项目库管理，将预算编制到具体项目。在完善基础性工作的基础上，要加强预算编制，从每一个预算年度前一年的年初开始至年末结束，对上年预算执行情况进行分析和绩效评价，结合本年度预算执行情况，编制下一年度预算。此外，要加大对预算执行情况的监督检查力度，对违反预算外资金管理规定的行为，除采取经济措施外，视情节轻重追究有关人员的行政责任。

(作者单位：北京市大兴区财政局)

