

改革预算分配方式 提高资金管理水平

○ 林祝昌

自1998年起,福建省省直文教行政单位的年度预算,按照“收支统管、核定收支、定额(定项)拨补、超支(欠收)自负、结余留用”的综合预算管理办法,全面实行零基预算,彻底改变以往基数加增长的分配方式,顺利实现了预算分配方式的重大改革,并为全面实施单位预算内外收支统管、规范财政资金供应范围奠定了基础。

一、零基预算的编制程序

1.省级各行政事业单位根据收支统管的要求,本着“适度从紧、勤俭

节约、量入为出、自求平衡”的原则,结合本单位年度工作计划,合理编报年度预算收支计划,收入和支出均按明细项目逐项填报,并提供规定月份的工资表及有关的编制、人员、车辆等基本情况。为尽量避免单位编制预算计划的随意性,财政部门提供“在职人员公用经费定额参照表”,将单位的公用经费支出规模控制在一定的幅度内,并要求专项经费逐项填报,说明理由。

2.财政部门在充分调查了解单位基本情况的基础上,认真清理财政资金

供应范围,对不应由财政供给的单位予以剔除;属于财政供给的单位,根据其报送的收支计划,按照零基预算的要求,逐项核定人员经费、公用经费、专项经费,下达财政补助控制数以及从财政专户返拨与核准留用的预算外资金数,补助控制数核定并下达到二级预算单位。

3.单位根据下达的财政补助控制数,按照收支平衡的原则,相应调整支出规模,不得编制赤字预算。调整后的收支计划,经主管部门审核汇总后报财政部门。

事处工作全部纳入街道财政体制范围,按照街区之间的事权划分,科学核定街道办事处机构运转所需经费及城市管理、社会管理、社区建设和居民工作所需资金,确保街道财政支出经费。在财政体制的核定中要充分考虑街道的实际需要,同时,根据街道管辖人口、范围、环境及税收收入努力程度等因素,合理平衡管理成本,规范区财政对街道的转移支付,调节街道财力不平衡问题。

(二)加强街道预算观念,强化预算监督。针对街道办事处存在的预算观念不强问题,区财政一要加大宣传力度,增强街道预算观念。二要细化

街道预算编制,结合部门预算改革,根据街道事权,将街道预算细化落实到城市维护、社区建设各个项目。三要规范街区预算编制程序,通过“两上两下”的程序共同编制预算,体现分工协作、上下结合的原则,增强预算编制的科学性和可行性。四要强化预算约束,除临时政策性任务外,对街道不再安排政府采购。五要强化预算监督。围绕预算的执行对财政资金使用情况实行跟踪监督,确保专款专用,保证财政资金使用效益,并健全有关财政资金拨付、使用的内部控制等自我约束机制。六要加强区街之间的网络建设,不断完善街道财政的账

务处理系统,以强大的信息系统作为预算管理改革的保障,推进区街预算科学化、法制化、规范化。

(三)引导街道财政履行服务职能。一要推行政事分开。对街道所属事业单位进行适当分类,逐步引进市场机制,把过去由街道统包统揽事业单位收支,改为街道定额或定项补助,实现政事分开,净化街道办事处政府职能。二要通过财政资金的转移支付,引导街道调动自身积累的财力,集中于街道城市管理和城市建设,加大社区软硬环境治理,从而引进和巩固税源,形成区域发展的良性循环。

(作者单位:北京市宣武区财政局)

4. 财政审核汇总各单位调整后的收支计划, 按规定程序经省政府审定后报省人大。在省人代会审查通过年度财政预算后, 一个月内正式批复单位年度收支预算。对有主管部门的事业单位, 按具体单位核定, 下达到主管部门, 由主管部门批复到二级预算单位。

二、零基预算的编制特点

1. 分类制定定额, 实施定员定额管理。经过全面摸底和测算, 财政部门制定了两类定额: 一类是提供给单位编制年度预算计划草案时参照的定额, 意在适当控制单位计划的支出规模, 避免单位支出计划编得过高。另一类是核定财政补助控制数时使用的定额, 该定额确定后, 逐单位逐项测算财政补助控制数。具体核定方法是: 人员经费根据各单位编制内实有人数及工资基金手册(或指定月份的工资册), 参考上年底实际支出数, 剔除各单位自行消化部分, 按实核定。公用经费根据各单位的性质特点、收入规模分类制定综合定额, 分别核定。分行政五大家、综合行政部门及各民主党派、一般行政单位、纯公益性事业单位和一般事业单位等五类。另外, 教委系统院校的公用经费根据学校的不同性质、办学规模和不同收费标准按在校生人数计算确定, 分普通院校本专科、农林师范体育院校本专科、中等师范等三大类。对应逐步过渡到自主经营、自负盈亏的事业单位, 在过渡期内按实有人数计算人员经费后列作定额补助, 不安排公用经费, 并明确今后各种政策性开支由单位自行消化以及逐年减拨定额。经费自给单位均不核定财政补助。

2. 专项经费体现财政政策, 带有政策引导性。专项经费在全面清理的基础上, 根据单位临时性、特殊性的业务工作需要, 结合预算内外财力可能, 按项目性质分类审查核定。属于国家法规、政策明确规定的专项, 按

法律、法规及省委、省政府具体决定编制; 省委、省政策明确规定的专项, 按有关规定编制; 其他一般性专项, 凡事业任务已完成的, 即予取消, 个别因工作延续性以及部分经费尚不能自给或不能完全自给的事业单位, 在坚持收支统管的前提下, 实行定期定额或定项补助, 并在二至三年内逐步削减到位。

3. 预算批复, 使主管部门既有调剂余地又有约束。通过主管部门核批的预算, 要求主管部门限期批复, 即在接到财政部门批复之日起15天内转批到所属单位, 并抄送财政厅。在具体转批时, 三种情况分别处理: 一是属财政供养的人员经费与财政核批数不一致的, 由主管部门审查核实后报财政厅多还少补。二是公用经费转批时不得超过财政部门制定的分类定额标准, 对一些收入大于支出的单位, 主管部门可酌情核减部分公用经费, 核减下来的公用经费暂作待分配经费, 当被核减单位出现公用经费支出缺口时, 由主管部门在待分配经费中酌情解决, 但最高不得超出原定额标准。三是预留给部门的待分配经费(包括主管部门转批时, 核减下来的公用经费), 用于解决年初预算时不可预见的增支项目, 连同需再次分解下达的专项经费, 在执行中均应事先会同财政部门联合下达。

4. 预算调整, 控制收支总计划, 限制单位超计划乱开支。规定年度预算正式批复后, 单位不得随意自行调整。确因国家政策发生重大变动, 对预算执行影响较大需调整财政补助收入和财政专户拨款收入的, 由单位申报, 主管部门审核后报财政部门按规定程序办理; 单位的其他各项收支预算需要调整时, 可根据收支平衡的原则, 在不超过收入总计划的前提下, 由单位自行确定, 报主管部门和财政部门备案; 若超过收入总计划需作调整时, 应经主管部门审核后报财政部门审批, 未经审批, 不得自行调整收

入预算。收入预算调整后, 相应调整支出预算。

2000年在全面总结预算编制工作的基础上, 对编制2000年预算又进一步作了改革: 一是简化了编制程序, 由原“两上两下”改为“一上一下”, 减轻工作量; 二是进一步细化预算, 编列到项、目级科目; 三是进一步清理专项, 并要求提高专项资金的提前到位率; 四是年初预算核实排足不留缺口, 年初一次批复到单位, 不再给单位下达待分配资金; 五是预算批复后, 当年新增因素原则上留待下一年编制预算时再作考虑, 当年一般不追加预算等。

三、改革的成效

通过预算编制方法的改革, 体现预算编制公平合理的原则, 提高了预算分配的透明度, 调动了各单位当家理财的积极性, 取得了明显成效, 具体体现在如下几个方面。

1. 全面核查, 摸清了家底。通过单位编报预算计划草案, 摸清了各单位的基本情况, 如单位的编制人数、实有人数及人员结构、学生数、机动车辆数、收支规模及特征等, 掌握了单位的基础资料及变化情况, 避免了单位编报预算时虚报人数等现象的发生。

2. 改变了单位之间苦乐不均的现象。通过零基预算, 打破“大锅饭”, 较好地解决了基数中已经到期或过时的、不具有连续性的“非基数”支出因素, 使年度预算的各项支出额度都建立在重新审核确定的基数的基础上, 并通过制定分类定额标准, 将单位的支出规模控制在一定的幅度内, 改变了按基数递增而出现的单位预算只能增加不能减少和单位之间苦乐不均的现象, 较好地体现了预算编制客观、公平、合理的原则。

3. 提高预算分配的透明度, 调动了单位当家理财的积极性。通过“两上两下”的编制形式, 不仅使单位明

确本单位的预算数额,而且对预算项目的构成及计算方法也心中有数,便于单位当家理财。同时,由于单位参与了预算编制过程中的调整工作,可根据财政补助控制数调整收支预算,据此相应调整年度工作计划,从而提高了单位预算执行的自觉性,单位普遍反映良好。

4. 有利于贯彻收支统管原则,加强单位财务管理。编制综合预算,促使单位将预算外资金纳入单位预算的总盘子统一核算、统筹使用,避免了资金分散管理造成的漏洞、黑洞,并且也简化了会计核算,有助于加强财务管理,提高单位资金的综合使用效益。同时,还有助于财政根据单位的经费自给率逐步减拨事业经费,促使单位积极组织创收,提高经费自给能力,从而既推动事业单位不断发展,逐步自立,也进一步提高了财政资金分配的政策引导性。

5. 逐步规范了财政资金供应范围。通过大量的调查,基本摸清了省直各事业单位的性质特点、收支结构和规模,根据公共财政理论,将事业单位进行分类,分别采取不同的资金供应政策:公益性事业单位,基本由财政给予补助;属兼有公益性与经营性的事业单位,根据单位自行组织收入的规模确定补助定额,其中自行组织收入较大但又不足以完全自立的单位,采取适当补助、逐年减拨、限期脱钩的方式,自行组织收入比较稳定并且基本能维持自身开支的事业单位,则与财政资金完全脱钩;经营性事业单位,不属财政资金供应范围,一律予以剔除。近两年共清理脱钩23个单位,减拨经费15个单位,节约预算资金数千万元。

6. 调整优化支出结构,增加财政资金的有效投入。近两年省级文教行政经费预算安排在结构上体现两个特点:一是认真贯彻“保证重点、兼顾一般”的原则,集中有限财力,确保工资性支出、法定支出、重点项目

支出。如教育、科学的经费预算均超过了法定的增长幅度。二是在单位内部,按照“保证人员经费、控制压缩公用经费、提高专项经费所占比重”的原则,调整内部支出结构,使有效投入得到增加。如从增长幅度看,人员经费连续两年均有下降,公用经费增长10~12%,而专项经费近两年的增长幅度均在36%以上。从结构比重看,人员经费占总预算的比重略有下降,公用经费所占比重1998、1999年基本持平,占14.2%,但比1997年下降10个百分点,而专项经费占总预算数的比重,1997、1998、1999年分别是29%、34%、42%,每年都有较大幅度的提高。

7. 改变财政资金被部门切块分割的状况,提高了资金的综合调控能力。原按基数递增核定预算,实际上使得各主管部门都集中掌握了一块调剂资金,但调剂资金数额有多大以及如何调剂,财政部门无从知晓,所以年初预算分配完后,财政几无调剂资金,预算执行中新出现的增支因素往往难以调整预算。通过编制零基预算,将单位的经费核实,基本取消了主管部门自行掌握的调剂资金,即使仍有少量调剂资金,也明确了具体用途,主管部门只能按指定的用途使用,从而集中了财力,保证法定支出和重点项目的资金投入,增强了财政分配、调控职能。

8. 强化了财政财务监督。通过分别核定人员经费、公用经费和专项经费,避免了单位经费相互挤占挪用,特别是将专项经费用于正常性消耗的现象,有助于单位在保证正常经费的基础上,腾出更多的资金用于专项开支,以加快事业的发展。而且实行综合预算计划后,所有收支活动都摆在明处,在账簿、报表上全面反映,便于进行财政、财务监督。

(作者单位:福建省财政厅)

安全 防范及 治理 财政 专户 资金的

○ 杨国生 何孟育

除税收直接缴交国库外,财政部门管理的专户还有很多,如预算外资金、社会保障资金、住房资金、价格调节基金、粮食风险基金、国土收入以及设支出户的专项拨款等。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,全部集中在各职能部门。由于种种原因,目前对财政专户资金的管理比较松散,存在一些亟待解决的问题。

1. 资金分散,形不成合力。江西