

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

省新余市是一个只有100万人口的小市，辖一县一区，经济也欠发达。但据不完全统计，1999年各类缴交财政的专户资金达4.3亿元，占当年地方财政收入119.4%，年底财政专户资金余额达3.1亿元，占当年地方财政收入86.1%，市、县(区)两级财政专户达120个。这些资金分散在各家银行和信用社的众多账户上，形不成合力；同时，不同性质的资金在财政内部属不同的职能部门管理，工作难以协调。因此这块存量很大的资金基本处于闲置状态，造成资源和社会财富的极大浪费。

2. 对专户资金余额的处置极不规范。一般而言，凡已开设财政专户的财政性资金专户，除上解下拨和日常拨付外，尚有一块较大的余额，对余额的处置财政部门基本上没有明确的规定和要求，由此而产生了许多问题。一些职能部门或为了资金增值或为了亲朋好友完成揽储任务而将资金转成定期存款，造成公款私存现象非常普遍，专户资金仿佛成了小团体所有或个人所有，管理不符合规定，随意性很大。

3. 专户资金用于借贷、担保、抵押，流失严重。一些职能部门将专户沉淀资金用于融资，由于借款单位的经营状况不理想、信用程度低、法制意识淡薄和借贷双方人员变动及政府行为等因素，各级财政专户均有一部分资金到期尚未归还，甚至已成呆账。

4. 内控机制不健全，贪污挪用专户资金案件时有发生。对专户资金的管理，财政部门的会计出纳虽然都有明确的分工，印鉴分管，但由于开会、出差等原因，印鉴会出现移交或统管的现象，容易出现管理上的漏洞，给犯罪分子以可乘之机。据笔者了解，80年代江西省上饶地区某县财政预算外专户，被工作人员贪污挪用公款十万余元；贵阳市财政局预算外专户出纳内外勾结，挪用专户资金7200万元。

针对专户资金管理上存在的问题，各级财政部门应在加大力度督促各单位

将各项资金缴入财政专户的同时，加强内部管理，制订严密措施，强化监控，以保证各项财政性资金的安全、完整、高效运行，从而促进各项事业的蓬勃发展。

1、实施财政大专户，实行统一拨付。将不宜缴纳国库的其他财政性资金集中在财政部门统一设置的少数几个专户里面，由一个职能部门具体办理专户资金收付记账，其他职能部门负责资金征收与支付审批。财政周转金已实行了这项改革，账户设在预算，其他事项在职能部门，运行态势良好，并便于反映资金总体状况。

2、发行定向债券，集中财力办大事。从整体情况来看，各项专户资金当年收支相抵，有较大节余，历年滚存，沉淀更多。如果将专户集中，国家向这块资金发行一定量的债券，既可加强宏观调控，又可发挥这块资金的效益。各级政府和财政部门也可以利用这笔资金为应付预算资金周转和其他短期资金需要而起调节作用。

3、彻底杜绝公款私存，定期存单集体管理。对于沉淀较多的资金，为确保其增值，在未认购国家债券的前提下，按有关部门的要求，可将资金转存定期存款，但必须建立定期存单台账，专人负责登记存取金额，存单由两人以上保管，并移交银行代保管，存单只能用于转存或解付资金，不能流入市场用于担保等。

4、严格禁止借贷行为，确保专

户资金安全。由于我国市场经济的不完善和借款单位淡薄的法制意识，一些单位认为银行、财政的钱只要借到了就可以不还，能拖则拖，奈何不得。财政借款像滚雪球，越滚越大，财政背上了沉重的负担。按照构建公共财政基本框架理论，财政应退出竞争性、经营性领域，取消财政周转金制度。1999年国务院转发了财政部整顿财政周转金的方案，要求从深化金融改革、整顿金融秩序，防范金融风险的高度来认识，把整顿财政周转金和健全财政职能，加强财政管理结合起来，不断提高财政管理水平，规定财政周转金一律只收不贷，财政专户的沉淀资金应比照办理。

5、强化内部管理，预防经济犯罪。财政专户之所以屡屡出现经济犯罪，主要是因为制度不严，措施不力，有章不循，管理松弛所致。应从严格管理方面入手，从制度上解决经济犯罪行为。一是做到真正意义上的印鉴分管，有条件的还应做到管账的不管印鉴，管印鉴的不管账。二是要求单位定期同银行对账、同财政对账，发现问题及时查清。三是加大内部检查和审计的力度，做到账表相符，账证相符，账账相符。四是结合上级和同级审计监督，认真整改。五是健全单位资金的拨付制度，由拨款单位填写申请书，出纳人员审核存款余额，负责人签字，会计方可拨付。

(作者单位：江西省新余市财政局、新余市国税局)

