

关于三圩乡 预算外资金 管理的调查

○ 张遇春 冯建东 葛中亚

江苏省大丰县三圩乡政府从 1991 年起,加强预算外资金管理,形成了一套比较好的做法,使管理工作逐步趋于规范化,提高了预算外资金的使用效益,减少了预算外资金运行中的负面作用。去年 6 月底乡财政预算外资金帐户储存余额达 60.66 万元,比上年同期增长了 1.5 倍。

三圩乡预算外资金管理的办法可归纳为“收支分离、专户储存、财政审批、银行监督”。乡成立预算外资金管理领导小组,下设办公室,各部门密切配合,协同动作形成了预算外资金管理的“合力”。他们主要抓住了四个环节的管理。

(一)以票据管理为切入点。预算外收入流失起源于收入票据管理,比如有的部门使用多种票据,有的甚至使用市场购买的普通收据等。针对这种情况,三圩乡从 1991 年即规定预算外收入全部使用县财政局监制的收费凭证,1996 年初又规定使用省财政厅统一监制的收费凭证,领用上级主管部门下发的专用

票据必须先行到财政所登记,严禁使用自购自印票据。对不符合规定的收费票据,付款单位和个人有权拒付。过期票据统一缴财政所集中处理,不得继续使用,不得擅自转让,不得自行处理。财政所和预算外资金管理办公室建立了收费票据台帐,各部门使用的收费票据实行以旧换新,强化了对票据的监控力度,避免了因票据的滞留、混乱而造成收入流失。

(二)以帐户管理为着重点。三圩乡总结了 1991 年以来预算外资金管理工作的经验教训,认识到各部门收入透明度不高、政府难以及时掌握和调控的主要症结在于没有做到收支完全分离,以至于个别部门搞上有政策、下有对策,肢解、转移收入、乱支滥用。而收支未能真正分离的主要原因是各部门在银行都设有帐户,随时可以发生收支业务,财政管理变成了事后监督,严重滞后。因此,1996 年以来他们抓住了帐户管理这个牛鼻子,撤销了各部门在银行的 16 个帐

户,乡政府在银行开设了预算外资金专户,各部门预算外收入直接解存预算外资金专户,支出一律到预算外资金管理办公室结算。规定凡收入的现金用现金解款单解存,收入的转帐支票直接划转到预算外资金专户,如不及时解缴或滞留、转移、坐支、挪用资金,以私费公报或贪污挪用论处。需缴上级主管部门的预算外资金,由预算外资金管理办公室负责上划,上级主管部门返还资金仍存入专户。这样做实现了收支分离,增强了财政监控、管理力度,有效地杜绝了违法违纪现象。

(三)以预算管理为立足点。强化预算外资金管理以后,政府各部门出现组织收入不力、费用支出膨胀怎么办?三圩乡的做法是:借鉴财政改革模式,实行预算管理办法。首先确立“五个不变”的前提条件,即预算外资金收入渠道不变,组织收入的方法不变,收费标准和收费项目不变,资金使用权不变,开支用途不变。在此基础上抓住三点:一是建立预算外资金收支预决算制度。各部门年初编制收支预算,年终编制决算,月度申报用款计划,经分管乡长批准后从预算外资金专户拨付款项,并按月编制收支报表。收入预算按前三年收入加权平均数,结合 1995 年 12 月底实现的收入确定。支出预算分为人员经费和公用经费,按定额标准执行。二是建立预算外资金专户备用金制度。政府各部门组织的预算外资金收入 30% 由预算外资金管理办公室统管,作为“专户”的备用金,由政府协调使用;70% 按各部门支出预算拨付本部门使用。对支出结余部分,计付利息。三是建立激励和约束机制,将预算外资金管理工作实绩列入各部门负责人和财会人员岗位责任制考核内容,由乡预算外资金管理领导小组量化考核,对增收节支者予以表彰奖励,对非客观因素造成减收增支者予以处罚。

(四)以支出管理为归结点。三圩乡政府针对支出基数逐年增长的实际,坚持“先收后支,先批后支,量入为出,计划使用”的原则,强化预算外资金的支出管理。他们突出一个“审”字,健全了三项制度。一是审批制度,从预算外资金办

公室拨付资金实行分级审批。二是会审制度。每月上旬,政府各部门将上月支用的发票汇总交乡预算外资金管理办公室会审,如发现违反财经纪律的问题及时予以纠正。为避免发生回避会审现象,他们规定各部门在上月发票经会审同意后方可按用款计划拨付经费,不予报销的费用直接从当月拨付经费中扣除。三是审计制度。财政、审计部门密切配合,强化对预算外资金的审计监督,做到每半年对政府各部门进行一次全面审计,审计中注重内外结合,既审计部门内部财务,又审计各村、企业财务,以杜绝转移收入、逃避管理现象。

三圩乡预算外资金管理工作虽然还处在进一步探索中,但已取得了比较明显的效果。一是财力紧张状况得以缓解,加强预算外资金管理起到了调、缴、抵的作用。“调”就是从预算外资金专户调度资金,保证行政事业单位正常运转。“缴”就是上缴调控收入,增强了政府的宏观调控能力。三圩乡在5年多时间内协调使用预算外资金专户备用金400多万元,用于兴建中学教学楼、开通程控电话、开辟公路、修缮大会堂等工程,加快了基础设施建设步伐,加快了社会事业发展速度,改善了投资环境,促进了经济发展。“抵”就是用预算外资金抵顶预算内支出,有效地缓解了乡财政收支矛盾。二是财政融资实力得以增强,乡财政预算外资金专户存储率已从管理前的近20%上升到90%以上。5年来乡财政利用预算外收入的间歇资金累计融资600万元,缓解了骨干企业流动资金紧张状况,对发展主体经济,培植壮大财源起到了积极作用。三是通过建立健全了预算外资金管理体制和制约机制,堵住了经济犯罪的源头,铲除了滋生腐败的土壤。四是经济运行秩序得以规范。主要表现在压缩了不合理开支,对各部门的招待费用实行严格控制,做到对口接待、控制标准、控制规模、超标自付,有效地遏制了招待费用膨胀势头;控制了违纪性开支;在一定程度上控制了投资和消费需求膨胀,促进了支出结构的合理化。

(责任编辑 李颖)

我国国债市场发展趋向

○ 黄建中

1996年,是国债市场发展取得诸多突破的一年。一方面,在国债发行中各项新举措、新品种接连出台,使国债一级市场出现了热销乃至惜售的景象;另一方面,随着宏观经济形势的日渐好转,特别是两次降息等利好消息的传出,在二级市场上国债深受追捧而屡创天量、天价。1996年国债市场的新变化主要有五个方面:一是财政部改革以往国债的集中发行为按月滚动发行,增加了国债发行的频度,并注意了发行新债与偿还旧债在时间上的衔接。二是国债品种走向多样化。1996年对短期国债首次实行了贴现发行方式,并新增了最短期限的三个月国债;还首次发行了按年付息的十年期长期国债和七年期附息国债。全年发行的国债共有7个期限品种,国债期限结构趋向合理。三是在承购包销的基础上,对可上市的八期国债均采取了以价格(收益率)或划款期为标的的招标发行方式。四是发行的国债以记帐式国库券为主,逐步使国债走向无纸化,并通过利用证券交易网络等现代化手段,大大提高了国债发行效率,降低了成本。五是在1996年4月9日,中国人民银行首次向14家商业银行总行买进2.9亿元面值的国债,使公开市场业务正式启动,也使国债市场的宏观调控功能进一步强化。国债市场作为财政政策与货币政策的结合点,已越来越受到人们的关注。

可以预见,随着社会主义市场经济的发展,以及国债管理制度改革的进一步深化,我国国债市场将会在现有基础

上更进一步走向成熟。根据我国国债市场的现实情况,并参考国际经验,我认为我国国债市场会出现以下几个方面的趋向:

1. 国债发行规模在今后几年将是扩大的趋势。近两年我国国债的发行规模扩大非常快,从国债发行额占财政支出额的比重看,目前我国财政的国债依存度已相当高,1995年国家财政和中央财政的国债依存度已分别高达23.5%和52.9%。但从国际比较来看,1995年我国国债余额占GDP的比重仅为5.7%,而世界各国大都在20%以上。再从偿债能力看,我国每年的国债发行额也仅占当年城乡居民储蓄余额非常小的比重,1995年仅为5%,加之正在崛起的大批机构投资者,并不存在应债之虞,因此国债市场还有较大的扩容空间和可能。而且今后几年国债规模的不断扩大也是不可避免或十分必要的:一是国债的还本付息。我国已进入还债的高峰期,巨大的旧债偿还负担客观上要求以新债的发行来解决。以1996年为例,本年度到期应偿债务的本息和就高达1331.69亿元,占计划发行规模的68%。二是弥补财政赤字。在1994年的财税、金融改革之后,发行国债成了弥补财政赤字的唯一渠道。而根据国际经验,在经济起飞过程中,中央财政拥有一定量的赤字通常是在所难免的。三是国家宏观调控和经济发展的需要。发展市场经济离不开政府力量的推动,也需要大量的政策投入,如重点建设开支、产业政策、区域政