

# 对预算外资金实行预算管理的尝试

——烟台市福山区预算外资金管理取得成效

◎尚仁恒  
张允良  
于向明

去年以来,山东省烟台市福山区委、区政府对行政事业单位预算外资金实行了预算管理的改革尝试,这项改革对于强化政府的宏观调控能力,理顺经济分配关系,增加区级财政分配收入起到了很好的作用。

长期以来,由于预算外资金实行的是所有权、使用权归单位所有的“两权不变”的管理模式,加之与条条、部门之间的利益纠缠在一起,政府想管管不了,不管又不行,处于一种尴尬的“两难”境地。在政府财力紧缺的同时,大量预算外资金被占用和流失,发展资金的相当一部分变成了消费资金,削弱了政府的调控能力,影响了经济和社会的发展。在这种情况下,福山区委、区政府认为,任何收费单位的权力都是国家法律和法规所赋予的,是代表政府在行使职能,因此,各项行政事业性收费必须归政府所有,纳入政府财政预算管理的大盘子,而不能归部门所有和自行支配。要解决这一难题,就必须以改革的思路,动真的、来实的,还所有权于政府,还管理权于财政,让政府管权、财政管钱、部门管事,将分散在各收费单位的预算外资金纳入预算管理,实行财政第二预算,集中用于政府调控。为此,区委、区政府于去年10月1日,首批在32个行政事业性收费单位实行了财政第二预算管理。今年1月1日,又在73个单位中全部推行了这一改革。

(一)成立机构,健全制度。抽调政治素质高、业务能力强的骨干力量,在原财政综合计划科的基础上组建区预算外资金管理局,定为正科级事业单位,局长由财政局长兼任,编制20人,内设征管、财务、票据、稽查4个科室,按照国家预算的管理模式,统一管理预算外资金,编制预决算,行使征收、管理、检查、指导、服务等项职能。为保证改革的实施,实行规范化、制度化、科学化管理,在充分调查论证的基础上,出台了《预算外资金实行预算管理的暂行规定》、《财政第二预算实施细则》、《预算外资金收入完成情况实行奖惩的试行办法》、《对行政性收费和罚没收入实行预算管理有关事项的通知》等法规文件,健全规章制度,严肃财经纪律,使预算外资金管理顺着有序的轨道健康发展。

(二)清理帐户,强化监控。组织专人对行政事业单位的预算外资金进行全面清理整顿,掌握了全区预算外资金的源头和家底。在此基础上,建立起严格的帐户管理制度。过去,有的单位为逃避监督,采取化整为零、多户储存的办法,全区8个银行,都有自己的帐户,最多的一个部门银行开户达17个。为解决这个问题,首先对各级收费单位的银行户头进行了全面清理,明确规定,行政事业单位只准在指定银行开一个收入户、一个支出户,实行收支分户管理。区预算外资金管理局在各银行设置行政事业性收费和罚没收入财政专户,各单位的收支必须通过财政专户,否则不予划转。收入帐户,除向预算外资金管理局缴存资金外,不

准发生任何支出业务,也不得坐收坐支;支出收户,只能接受财政拨款,不得发生收入业务,支出必须符合有关规定。单位私自开设帐户,视同隐瞒收入、转移资金进行处理。为调动金融部门监督管理和支持地方建设的积极性,这次改革注意兼顾银行的经济利益,将所有收费单位分摊到各银行开户,以避免清理帐户给银行业务造成影响。同时,严格开户手续,未经预算外资金管理局同意,人民银行不予批准,有关银行不得自行办理开户手续。如有违反,追究责任,并撤销该行所有的行政事业单位帐户。纳入财政第二预算管理的资金支出,严格执行规定的开支标准和开支范围,任何单位不得改变支出用途。各单位在领拨经费时,必须根据支出预算填写财政第二预算支出计划,经审核后,才能按计划进度办理拨付手续。对用于购买专控商品和自筹基建资金,必须按有关规定办理审批手续后方可拨款。除此之外,还重视发挥计划、监察、审计、物价等部门在预算外资金管理中的调控监督职能。

**(三)核定基数,奖惩分明。**各单位 1995 年的收费基数,由预算外资金管理局依据前 3 年平均执行情况测算确定。1996 年的基数根据上年实际发生收入和各单位编报的预算方案,在综合平衡的基础上核定,并报区政府审核批准后执行。对确因较大政策性和客观因素变化需要调整基数的,由行政事业单位提出意见,经区预算外资金管理局审核,报区政府批准后予以调整。特殊情况,采取一事一议的办法解决。各收费部门和单位,必须依照有关法律、法规及时足额征收,不得违反规定擅自少收、免收或缓收。凡属减、缓、免的有关项目,实行区长一支笔审批制度。为保证预算外资金的足额合理收取,对核定的收入基数实行超收分档分成,欠收扣减经费的办法。当年收入比核定基数增长 5% 以内的,奖励增加额的 30%; 增长 5%—10% 的,奖励增加额的 40%; 增长 10%—15% 的,奖励增加额的 60%。当年奖惩同时参考上年实际收入情况确定。超额完成当年收入基数,但低于上年实际收入的,奖励标准在上述基础上分别上浮 10%。未完成当年收入基数,按欠收比例相应扣减经费。

**(四)严格手续,规范行为。**科学核定各执收、执罚单位的收费范围和权限,不经批准,任何单位不得擅自增减项目、改变标准。各单位凭《收费许可证》以及有关执罚文件和票据领用登记簿,到预算外资金管理局领取省财政厅统一监制的执收、执罚票据,以前自行印制的票据同时作废。票据发放数量控制在使用一个月左右,用完后以旧换新,由预算外资金管理局根据票根,每月核定上缴收入是否合理,年终进行统算,以防止截留或转移。具体操作实行收费公开,按《收费许可证》中所列项目、名称及执罚依据填写,并加盖执收、执罚单位的财务专章和经办人印章。没有省财政监制章的收费凭证,缴款单位和个人有权拒付,并有权向预算外资金管理局举报。这就从根本上杜绝了乱收费、乱罚款现象的发生。各单位必须及时足额将收费和罚没收入按规定上缴预算外资金管理局,不得截留、挪用或拖欠。上缴的各项收入,一律填写统一印制的专用收入缴款书。月收入不足 3000 元的每月上缴 1 次,3000 元以上的每月上缴 6 次。对不及时足额上缴收入、转移资金、瞒报收支、私存私分的,按有关规定严肃处理。情节严重的,追究主要领导和当事人的责任。

改革预算外资金管理体制,加强预算外资金管理,涉及到经济利益的调整和再分配,自然而然会遇到一些矛盾和阻力,福山区在实践中很好地解决了这些问题。区级领导班子首先高度重视、协调一致,主要领导亲自抓,而且一抓到底,抓出成效,保证了改革不走样、不变味。各部门、各单位也达成共识,通力合作,正确处理整体利益和局部利益、长远利益和当前利益的关系,以积极的态度支持改革、参与改革。具体操作做到严格制度、强化调控、管好用活资金,赢得了可观的经济效益和社会效益。

首先,有利于集中财力办大事。资金短缺、财力紧张是制约区域经济发展的“瓶颈”,尤其在经济大环境持续偏紧的情况下更为突出。加强对预算外资金的管理,有效地增加了政府财力,增强了政府调控能力,缓解了预算内资金紧张的

(下转 35 页)

4.发展个体私营经济,集聚零散财源。每年要扶持一批种养专业户、农产品加工专业户、农产品经营专业大户、运输专业大户等农业企业主,增加税收源头。

### 三、把握好予与取的辩证关系

实行分税制以后,农税在财政中的地位和作用越来越大。然而,农业支出占财政总支出的比例却很低,常德市不足10%。长期以来,由于投入不足,在农业方面产生了诸多困难和矛盾,如社会事业发展与减轻农民负担的矛盾,农民参与社会化生产程度加深与服务功能弱的矛盾,农业抗灾夺丰收与农田水利基础设施薄弱的矛盾等,导致农业后劲不足,科技含量低,生产力水平不高。解决这些问题的关键是增加农业投入。因此,在发挥农民投入主体作用的同时,财政要把农业作为投入的重点,各级政府要按照《农业法》关于“财政每年对农业投入的增长幅度应高于财政经常性收入的增长幅度”的规定,增加对农业的投入。市、县要建立完善农业发展基金、水利建设基金、林业发展基金、扶贫基金等,按政策规定提足,列入财政预算,保证到位,由主管部门归口管理,做到专款专用。农业特产税要按照“取之于农,用之于农”的原则,按规定比例扶持发展多种经营;屠宰税要确定一个比例,提取一定资金,用于以牧养牧。要运用财政无偿投入和有偿投入的多种机制,采用贴息办法、资金配套的办法,吸引各种信贷资金,投入见效快的项目、农产品加工项目以及基地建设、农业综合开发、招商引资的配套等;同时,以财政为辅助性投入为引导,带动农村集体、农民个人的主体投入,从多方面为农业发展提供财力保证。

### 四、把握好农民增收与财政增长的均衡关系

多年的实践证明,没有农民收入增长的财政增长是没有后劲的增长,只有农民收入增长而没有财政收入增长,也是不合理的增长。因此,必须时刻把两个增长摆在同等重要位置。当前存在的矛盾是有些财政税收与农民利益之间分配结构不尽合理,税收负担不公平。如山丘地区比较效益不太高的烤烟,税率达31%,而对平湖区利润回报率极高的特种水产品却仅按普通水产

品税率8%计征。又如茶叶与柑桔同属特种经济作物,但生产成本和经济效益却相差悬殊。据调查,茶叶的利润率平均仅为25%,而柑桔却达130%;茶叶亩净产值仅40多元,而柑桔却高达2500多元。显然,茶叶和柑桔按同一税率计征特产税实属不合理。由于税负不公平,结果是一方面使某些财源(如烤烟、茶叶)萎缩,一方面使某些回报率很高的财源却对财政贡献不大。应建立一套完善的农产品税负调节机制,以便根据市场经济的发展变化,及时平衡农产品的税负,鼓励生产,帮助农民增收,同时确保财政增收。

(责任编辑 李颖)

(上接32页)

矛盾。每年可增加供政府调度的资金近1000万元。去年10月份以来,区政府利用沉淀的800万元预算外资金,在教育、城建等方面办了一些急需办的大事情。

其次,有利于干部清正廉洁。改革预算外资金管理,改变了政出多门、收支一体、缺乏制约的传统做法,把住了从收入到支出全过程的关口,避免了乱支乱花,促进了机关廉政建设。从另一个角度讲,也是对干部本身负责的具体体现。它与福山区1994年以来实行的机关工作人员辞退、双聘制度一起,构成了机关建设的新体系。

第三,有利于遏制“三乱”。“三乱”之所以屡禁不止,原因就在于有些单位为了多创收多使用,利用手中的权力巧立名目乱收、乱罚。加强管理后,界定了权限、范围、标准,并实行收费公开,多收不仅不能多留多用,而且要追究责任,没收款项。去年10月以来,全区共废止“三乱”项目30个,减少收费60万元,对制止“三乱”、纠正行业不正之风,起到了标本兼治的作用。

第四,有利于平衡部门利益。在资金使用上,可以统筹兼顾,即使没有收费权力的部门,只要是必要的资金需求,也能够合理安排。有收费权力的单位,收的钱即使再多,也不能随意乱支乱花。在干部的安排使用上,也可以减少工作难度,促进合理流动,调动工作积极性。

(责任编辑 石化龙)