

进一步探索 规范的 预算外资金 管理体系

○ 王光泰 邹 伟

1. 结合机构改革,分解预算外资金和清理基金。预算外资金分解方面,地方财政部门掌握的预算外资金纳入地方预算,作为其一项稳定的收入来源;凡是“吃财政饭”的单位,包括行政单位,全额和差额预算管理事业单位,预算外资金全部纳入国家预算,收支两条线;企业化管理的事业单位,财政不再供给其经费,其收入作为经营性收入处理。清理基金方面,有的可直接并入预算,确有必要保留的,整顿后重新登记,逐步纳入财政预算,原则上不再出台新的基金项目。

2. 减少国家预算对一般盈利性项目投资,增加对非盈利性公共产品和基础设施、基础产业的投资。根据我国现阶段经济发展水平,国家预算支出宜优先投于教育、科技、能源、交通等。

3. 解决财政与企业的“错位”。建立资本金制度,今后企业的亏损由企业以后年度的利润弥补,严重资不抵债的,依据《破产法》破产或被兼并收购。逐步剥离企业承担的一些社会职责,由社会或者政府办理,如职工的社会保障、住房需要等。

4. 积极参与社会保障事业。建立社会保障预算,征收社会保障税,作为社会保障基金的主要资金来源。目前宜逐步归并现行分散的养老保险基金、失业保险基金、工伤保险基金以及生育、疾病、医疗、死亡保险基金于统一的社会保障基金,政事分开,财政切实担负起社会保障基金财务管理与监督的职责。

5. 以价格改革为契机,大幅度削减财政价格补贴。改革职工工资制度,由不完全工资向完全工资转化,理顺分配关系。积极支持住房制度改革,推动住房商品化、社会化、货币化进程,加强对住房资金和公积金的使用监测和财务管理。

6. 由财政部统一管理政府的国内外债务,统筹安排国债的举借、使用和归还。维护我国良好的债信,保持适度的外债规模,防止出现债务危机,建立合理有效的转贷机制,降低烂帐、呆帐率。

(责任编辑 方震海)

目前,湖北省松滋县全面推行综合财政预算,加强预算外资金管理的工作呈健康发展态势,根据实践中遇到了一些实际问题和具体困难,我们认为,要更好地推进预算外资金管理工作,归结到一点,就是要建立起科学规范的预算外资金管理体系。

一、扩大管理的涵盖面

预算外资金管理的涵盖面,主要是指管理的范畴和内容。扩大管理的涵盖面,具体要在两个层面上作文章。

1. 在收费单位与项目层面上,要扩大预算外资金管理的范围。凡应该纳入管理的单位和项目都要纳入,不能有空档和死角,如果说应该规范的不予规范,而允许例外,必然影响整个预算外资金管理的大局。从管理的现状来看,我们认为还有三块资金应该纳入预算外资金管理范畴:

一是电力集资和邮电通讯开发基金。松滋县每年通过电力、邮电部门集中的集资款和开发基金有200多万元,这笔资金是县政府批准从地方筹集的专项资金,其所有权应属于地方政府。目前,这块资金既没有纳入邮电、电力的大财务统一核算,也没有接受地方政府的管理,存在一些突出的问题。理顺这部分资金的所有权关系并纳入综合财政预算管理合理合法。

二是各类保证金、制约金等暂收款。计委、城建、消防、土管、林业等部门依据国家有关法规在实施行政管理过程中以保证金、制约金等形式集中了一部分暂收款,松滋县每年集中的数额在200万以上。这类暂收款按规定应在征地、建房等工程项目结束后审核结算,如没有违规违章情况,应予全额退还,反之,则应将其部分或全部转为罚款上交财政。前一段存在的问题是,一方面征收不足,有的部门的征收额不足应收额的30%,

随意减免现象比较普遍;另一方面,将“暂收”变为一次性收费,使保证金失去了保证作用,制约金失去了制约效力,而且,挪用现象严重。松滋县财政局去年在对土管、计委两个单位的保证金、制约金的检查中,发现50万元暂收款全部被挪用。可以说,现阶段存在的少征多占地、违规建筑、超基建计划规模、超基建审批面积等问题,与这类资金的管理失控有直接关系。将这类资金集中到财政专储管理,可以督促有关部门做到“四到位”,即:事前收款到位,事中管理到位,事后追踪检查到位,违规违章处罚到位,使“暂收费”行为真正发挥应有的作用。

三是农村的“三提五统”资金。“三提五统”属乡村集体资金,就其使用而言,“三提”资金返还于村,用于支付行政费用、经济发展和公益事业支出,“五统”资金则由县和乡镇有关部门与财政拨款的事业费结合使用。“三提五统”的收支和监督机构是乡镇农经管理站和农经服务站,这两个机构实为一套班子,收支和管理职能融为一体,不利于对农民负担情况和“三提五统”资金的使用情况进行监督检查,事实上也确实出现了不少的问题。因此,应分离收支和监督管理机构及其职能,将“三提五统”资金纳入乡镇综合财政预算管理。财政管理“三提五统”的重点是:监督征收环节,对所收资金的合法性进行检查,严格控制征收费用的提取,使之不超范围不超标准;在其使用审批权不变的情况下,保证专款专用。松滋县纸厂河镇1995年将“三提五统”及共同生产费纳入管理后,全镇村级的招待费比1994年下降40%,共同生产费在灾情重于1994年的情况下少支44.5万元,下降49%,17个村实现了收支平衡。这充分说明,将“三提五统”资金纳入综合预算管理十分必要。

2. 在收费单位行为层面上,要延伸管理职能。预算外资金管理从内容上讲,不应停留和满足于将所有预算外资金赶进“笼子”、抵顶支出和调控部分资金直接使用,而应拓展管理内容,延伸管理职能,将预算外资金管理的一些间接的客观的社会作用变为直接管理的功效。主要应从三个方面延伸和强化管理职能。其一,注重对收费单位收费行为的管理。既要防止收费单位弄虚作假,隐瞒收入不缴,又要监督检查收费单位扩大收费范围,提高收费标准的乱收费行为,要通过严格票据管理等手段,规范收费单位的收费行为。其二,注重对收费单位分配和消费行为的管理。近几年来,一些单位为了调动干部职工的积极性,从责、权、利相结合入手,制定了目标责任制、工效挂钩制、承包制等管理办法,其条款绝大部分是积极有效的,但也有一些条款违

背了国家关于工资、福利、奖励的管理规定,收入向个人倾斜的程度远远超出了国家有关规定。有的单位确定的组织收费多少直接与个人收入挂钩的比例高达20%,甚至40%,造成了严重的社会分配不公,助长了乱收费和变相乱收费,激化了单位与单位之间、单位内部职工之间的矛盾。因此,对各单位涉及干部职工个人工资、福利和奖金的目标责任制、承包方案等,应由财政、劳动、人事部门联合审查批复,凡达到个人所得税征收标准的要依率计征个人所得税。其三,注重对收费单位超编人员经费的管理,要通过“下阶梯”的办法逐步缩减或取消对各单位超编进人和自行聘请临时工、合同工的经费,达到控制支出的目的。

二、简化管理的操作程序

目前,预算外资金管理操作在缴拨款运转周期、委托收费及票证管理等方面还存在一些问题。研究一套既符合国家法规、又简便可行的管理操作程序,对于提高预算外资金管理的效率,方便各用款单位,进一步促进预算外资金管理工作十分有利。从松滋的实践来看,应抓紧实施三个办法:

1. 合并预算外收入管理局与财政局综合股的存款开户。原定的预算外收入先缴收入管理局存款户,然后由收入管理局转综合股存款户,对各单位拨款再由综合股划拨到各单位帐户的做法,运转环节多、手续复杂,银行结算又不规范,经常出现压汇压票的情况,运转时间最少要一个多星期,长的则要一个多月,单位之间对帐十分困难。我们将合并收入管理局与综合股的开户,实行一个存款帐户两个机构管理,分别使用“预算外资金管理缴款专用章”和“预算外资金管理拨款专用章”,切实解决现行的管理弊端。

2. 改行政性收费委托主管局征收为预算外收入管理局直接在比较集中的市场设收费站,由各收费站直接委托工商、城管、技术监督、卫生防疫等部门的管理人员征收,就地领票,就地缴款。这样,既方便了管理人员,提高了办事效率,又有效地解决了直接收费收不过来,委托收费难以管住的矛盾,有利于及时查处乱收费行为。

3. 从实际出发,合理确定票证管理办法及结算时间。原定的以钱换票,收入全额上缴的办法,没有充分考虑收费过程中的费用问题,拟从实际出发,合理确定收入的暂留数额。同时,对收入的结算时间,也要因单位的实际而定,不搞一刀切。

三、调整管理的调控比例

从预算外资金中调控一块由政府直接使用,是预算外资金管理的内容之一,但却不是主要目的,而是要

超前运作

勇于探索

——河北省清河县初步 建立起转移支付制度

○ 焦满堂

加强对预算外资金收支的全面管理。现行的政府调控办法及比例,虽符合政府的筹资需要,也考虑了单位的支付能力,但由于要计算收费单位的收费成本和剔出对上级部门的上解款,工作难度大。同时,对不同的单位实行同一调控比例,有不尽合理、公平之处,部门之间的利益没有较好地调剂平衡,影响一些部门的积极性。因此,本着既管好又搞活的原则,将实行“区别调控,及时结算”的办法。一是行政性收费不分计划内外,一律按性质区别比例调控,即:证照性收费调控 10%,资源性收费调控 50%,管理性收费(不含企业主管局向企业收取的管理费)调控 30%,其它行政性收费调控 40%;二是事业性收费继续实行计划内调控 10%,超计划部分调控 50%;三是主管部门从所属单位的收费收入中按一定比例上交利润等形式取得的分成收入,一律在收入征收环节计算调控,各部门上下之间的利益调整由其主管部门负责处理;四是合理制定各类学校的收费调控办法,区别普通教育和职业教育,分别确定调控比例或者不调;五是调控资金要及时结算,以收费单位每缴一笔款计算一次为宜,避免分月或季度计算调控,以保证调控资金及时结算到位,不留欠帐。

四、加大管理的执行力度

实行综合财政预算,既要管收,也要管支。就管收而言,应着重解决好收费的违纪违规问题。前段时间,财政部门在进行社会收费稽查时,发现有自制收据收费的,有涂改票据收费的,有超标准超范围自立名目收费的,有坐支挪用收费收入的,这些问题无疑严重影响预算外资金管理工作的健康发展。要清除这些消极因素,只有严明纪律,坚决按国家规定予以处罚。而要加大执行力度,又必须解决好方方面面的领导说情的问题,应进一步统一领导层的思想认识,共同维护收费稽查的严肃性。否则,只会使收费违纪问题越来越多。

就管支而言,除了要严格控制动用预算外资金擅自购买专控商品、滥发奖金补助等等之外,很重要的一个问题就是规范专项收入和基金收入的管理,充分发挥其使用效果。松滋预算外资金总规模中有 50% 以上的资金为专项收入和基金收入,涉及十几个部门近三十个项目。这是各项事业发展的主要资金来源,管好用好这部分资金意义重大。我们确定的管理办法为:年初管住收支计划,政府审定支出项目;规范收入缴款程序,严格收支“两线”结算;按照项目建设拨款,审计验收追踪问效;年终短收查清原因,超收使用县长审批,从而真正使专项收入和基金收入不被坐支和挪作他用。

(责任编辑 石化龙)

分税制财政体制改革的实施,要求配套改革和措施尽快完善。如何完善县、乡(镇)分税制财政体制,在本级财力范围内尽早建立转移支付制度,以利于区域经济发展,已成为地方财政亟待研究解决的重要课题。1995 年,河北省邢台市清河县从实际出发,进行了积极的探索。

清河县近些年来财源结构和财政形势发生了较大变化,来自乡(镇)的财政收入占全县财政收入的 85% 左右,而财政支出仍保持乡(镇)占三分之一,县直占三分之二的状况。1994 年初,为适应分税制财政体制改革,清河县对原县、乡(镇)财政体制进行了过渡性调整,实现了新旧体制顺利接轨。当年全县完成财政收入 6 377 万元,比上年增长 99.4%。在 20 个乡(镇)中,财政收入超 1 000 万元的有两个,100 万元以上不足 600 万元的有 12 个,50 万元以上不足 100 万元的有 3 个,50 万元以下的仅 3 个。全县实现了由“吃饭财政”向“建设财政”转变的历史性跨越。1995 年初,清河县对县、乡(镇)财政体制再次进行调整完善,确定了“收入财力定基数,相关因素搞调整,增收分成按税种,短收自负扣返还,分灶吃饭,一定三年”的新体制。

一、新体制的主要内容

1. 乡(镇)的财政收入范围和基数测定:除农业税、耕地占用税划归县财政外,凡属乡(镇)征收的中央固定收入、地方固定收入和中央与地方共享收入,均列为