

加强县级行政事业单位 预算外资金管理的几点建议

○邢永富 张山林 石宝文

近几年,县级财政出现了暂时困难,有的县级财力连“吃饭”也难以保证。因此,在县级财力相对减少与支出逐年扩大的新形势下,加强对预算外资金的管理,将分散的资金集中起来办一些大事是十分必要的。结合财政预算外资金的运行实际和分税制财政体制对财政工作的要求,我们认为今后应抓好以下几方面工作:

(一)搞好清查,摸清底数

一是政策清查,即根据现行的财政法规、财务制度及预算外资金的各项管理制度、办法,对各有关部门和单位的收费情况进行清查,凡是符合国家政策规定的收费项目允许继续收取,不符合国家政策规定的坚决取缔。二是单位清查,即对有预算外收入的单位进行一次全面清查,区别单位的不同性质,逐个登记造册,建立预算外收入单位台帐。三是帐户清查,即通过与金融部门密切配合,对有预算外收入的单位只允许在指定银行开设一个支出帐户,接受财政拨款和返还款,不接受单位存款,各单位的预算外收入全部存入财政的专户存储帐户,严格实行“收支两条线”。四是资金清查,

试点的同时,突出搞好开发区、保税区和高新技术产业园区的财政体制改革;二是从不同经济成份、经济区域和重点企业、骨干税种等方面开拓和培植财源;三是规范公共预算支出范围,探索事业发展、社会保障、经济建设和企业投资等几类预算的适当比例关系,逐步形成合理的支出结构,有效地使用财政资金。

崔副局长告诉记者,附加收入、罚没收入、土地有偿出让收入和行政性收费等,太乱太散。去年检查 1994 年的各种收费,金额达 26 亿元;

哪个单位收费都归自己,都靠收费养了一批人,取消了收费,这些人怎么养都成问题。为了加强这方面的收入管理,市政府和市财政局已经出台和正在制定一些办法;市财政局今年也准备调整内部机构,专门腾出一个处抓这方面的工作。在支出管理方面,严格控制会议费、电话费等项支出,对各部门实行会议费包干。同时调整市和区县两级财政职能,各自制定各自的有关项目开支标准,以利节约开支,平衡预算。

即在单位自查自报的基础上,由财政部门对各单位的预算外收支情况进行全面清查,掌握各单位的预算外资金存量。通过以上四方面的清查,达到情况清、底数明,为强化预算外资金管理奠定基础。

(二)抓源治本,规范收费行为

1. 坚决制止乱收费。鉴于社会公众特别是被收费单位对有关行政性事业性收费的法律、法规及基本知识不甚了解的实际,通过广播、电视、发放宣传材料等多种形式,向社会宣传行政性事业性收费的项目、范围、标准及收费时应出具的证件、票据样式等有关知识,充分发挥社会舆论监督的作用,有效地抵制乱收费行为。各收费单位必须使用统一的票据收费,财政部门对不使用规范票据进行收费的行为必须给予严厉制裁,同时实行按缴销票据确定其行政性收费上缴数额的办法,凡收费额与上缴额不符者,予以停售收费票据并给予处罚。

2. 试行建立由财政部门直接领导下的行政性收费管理体系。其基本思路是由县财政设立专门的行政性收费结算中心,具体负责对行政性收费的统一征管、监督和检查。其前提是必须改变行政性收费资金的所有权和使用权,变部门所有为政府所有,把本应属于政府财政收入的这部分资金全部纳入财政管理,以增加财政的宏观调控能力。具体运作时可采取多种形式:对属于政府授权、收费额较大的行政性收费,可由结算中心直接征收,从而增加收费透明度,缩短资金流程,避免坐支现象;对分散的、数额较小的收费项目,可由收费中心委托原收费单位设专管员代收,建立县财政收费结算中心领导下的小型收费站,专门负责那些收费程序较复杂、行业性又较强的行政性收费。实行统一收费后,应注意解决好两个问题:一是要认真处理好行使行政职权与足额收费的矛盾,避免收费中心统一收费后,挫伤原收费单位特别是采取委托收费形式单位的积极性。二是要解决好机构设置和人员编制问题。原则上,收费结算中心以自收自支的事业性编制为宜,其人员的人事工资关系应全部隶属县财政,对委托收费的人员,也可以采取由财政局和原收费单位双重领导的办法,收费结算中心只收不支,支出由财政局安排,以形成互相制约、互相监督的征管体制。

(三)逐步将预算外资金纳入财政预算管理

1. 逐步实现用预算外资金抵顶预算支出。首先要摸清各单位的收支数。财政部门要抽调部分人员深入到每个单位,摸清近两、三年的收支数,在此基础上,适当考虑当年增减变化因素,核定收支基数,用预算外收入抵顶单位支出。具体做法是:对全额预算管理单位的

预算外资金,纳入预算内进行统一管理,其经费由财政核定下拨;对差额预算管理单位的预算外资金,在使用上严格按照先工资、正常办公经费,后事业发展,再购建和消费的顺序使用,补差后的剩余部分,应建立相应的基金制度;对有条件实现以收抵支的单位,要逐步“断奶”,促其向自收自支过渡。这样,就可以减轻财政在财力供给上的压力,挤出更多的资金用于经济建设。

2. 将部分预算外资金适当集中。适当集中一部分预算外资金,投向重点项目或能源、市政等基本建设项目,不仅可以降低预算外资金的分散程度,还可以使这些资金充分发挥效益。从目前看,应集中的预算外资金主要有:凡行政事业单位占用国有资产从事经营性活动的,均应收取国有资产占用费,并将其视同企业依法征税;对数额较大且比较稳定的事业性收费,也应确定适当比例上缴财政;国有土地有偿使用收入,属于国有资产价值或增值,是国家收入的一部分,应全部上解县财政纳入预算管理。

3. 改革预算外资金专户存储制度。现行的专户存储制度约束力差,缺乏强制性的手段,有必要进行改革。改革的基本思路是:全面推行预算外资金“收支两条线”管理办法,确保预算外收入全部足额存入财政专户,对行政事业单位的预算外支出实行计划控制,即财政和各收费单位以上年实际支出为基数做好预决算,收费单位年初向财政部门报送年度收支预算方案,财政审核后按时间进度核拨,同时,对其预算外收入可实行按年度递增确保底基数,以存入财政专户数额作为其实际完成额,超基数按比例给予奖励的政策,以鼓励各单位将预算外收入足额存入财政专户,从而避免支出的盲目性和随意性。

(四)积极探索实行综合财政预算

随着分税制的逐步完善,中央财政宏观调控能力的增强,地方财政预算内资金保“吃饭”,预算外资金搞建设将成为必然,因此,实行把预算内、外资金统一编制计划、统筹安排、统一管理的综合财政预算的管理方法将逐步走向实践。我国财政体制改革的目标之一,就是提高财政收入占国民收入的比重,增强财政的宏观调控能力。实行综合财政预算,将财政的理财范围从预算内扩展到预算外正好顺应了这一要求。当前,县级财政实行综合财政预算的条件尚不成熟,但从长远看,应立即着手进行理论和实践方面的准备工作。县级财政实现了预算内、外资金的统一管理,就可以扩大其在经济调控和资金运筹中的回旋余地,集中更多的财力满足经济建设和社会事业发展的需要。

(责任编辑 石化龙)