

推行综合预算管理

统筹预算内外财力

湖北省南漳县财政局 唐启岚

党的十一届三中全会以来,随着国家经济体制改革的不断深入以及经济和社会各项事业的发展,预算外资金得到迅猛增长。1989年南漳县预算外资金比1978年增长14倍,占全县预算内收入的80%。为了加强预算外资金的管理,统筹预算内、外财力,加强地方财政的调控能力,南漳县自1990年以来,在不断巩固“双线代管”的基础上,试行了综合财政预算管理,为改革预算外资金管理体制,提高预算内外资金的综合效益作出了有益的探索。南漳县试行综合财政预算管理的主要作法是:

——合理确定综合财政预算管理体制,实行统一预算,分级管理,综合调控,分口使用的管理原则。县、乡两级按照统一的财政财务制度规定,分别负责本级财政综合预算的编制。

——明确综合财政预算的管理范围:(1)按照现行的财政管理体制,纳入预算管理的财政经费拨款,各项专款及补贴款;(2)按照有关规定收取的行政性收费收入和提取的各项管理费收入;(3)经营服务咨询收入;(4)差额预算单位和自收自支单位的创收收入;(5)按政策提留的专用基金和经批准减免的税款;(6)经政府批准的各项集资收入;(7)自筹基本建设资金;(8)所有预算外收入;(9)其它按政策允许的单位收入。

——制定科学的管理办法。一是对预算内、外资金实行统筹安排,综合平衡,指标控制,分级管理。任何单位、任何渠道的资金,都必须接受县、乡两级财政的管理。二是对行政事业单位的预算外资金继续执行“收支双线、专户储存”的办法,收入全额交财政代管,支出由单位提出申请,经财政审核按计划拨款。对国营企业及大集体企业的生产性专用基金,统一交财政专户代管,以确保用于发展生产。对其它预算外资金,实行政策引导,计划调控,分口管理的办法。三是实施“两不一控”。“两不”是,对所有预算外资金实行所有权不变,使用权不变。一控是,使用方向和用款由财政调控。对行政事业单位和创收单位的预算外资金优先用于弥补单位预算经费差额和发展生产资金的不足;对企业单位的预算外资金,主要用于发展再生产,严格控制用于滥发奖金、物资、请客送礼和搞违背产业政策的重复建设、兴建楼堂馆所、购置小汽车和豪华设备等。

——完善配套制度。一是建立综合财政预算决算制度。凡列入编制范围的单位,按照财政管理序列,在坚持“量入为出,不打赤字”的原则下,认真编制本单位的收支预算,报财政审核批复,单位按批复的计划执行,年终办理决算。二是完善收支报表制度。凡列入管理范围的单位,必须按月向财政部门报送综合财政预算执行情况报表,并附上收支情况分析说明,不报报表的,财政不予审核拨款。三是建立资金使用审批制度,凡支用专户储存资金的用户,必须事先提出用款项目的计划报告,报财政部门会同有关部门联合审核后,办理拨款手续,未经批准,随意支用的追究有关人员责任或抵顶有关经费。四是建立定期检查监督制度。财政部门对综合预算执行情况每季度进行一次抽查,半年全面检查一次,以保证计划的圆满完成。对拨付的款项,实行跟踪问效,监督检查,确保资金的使用效益。

——建立综合预算统筹发展基金。为了增强财政调控职能,正确引导预算外资金的投向,经县政府批准,设立地方发展基金,由财政部门

根据单位的性质和收入状况,在其预算外资金中分档次,按比例提取一部分资金,由县政府统一掌握,集中用于事业发展和生产建设。这部分资金取之于单位,用之于单位,由财政专户储存,不平调,不挪用,实行有偿使用,周转分配。

——协调配合,齐抓共管。一方面是外部的协调配合,财政部门主动与计划、物价、金融、审计及有关单位的主管部门搞好配合,加强对投资计划的审核审批,减少盲目建设和重复建设;制定收费许可证,把好预算外资金的收入关口;严格开户管理,杜绝多头开户,滥开户头;搞好单位财务收支的审计监督,随时掌握综合财政资金的运行状态。另一方面就是财政内部各职能股室的协调配合,县财政局对局机关内部的工交、商贸、行财、预算、农财、农税、外经、农发办等职能股室,制定了综合财政预算管理的目标责任制度,使这些股室自觉协助综合股搞好综合预算计划的制定、实施、管理、决算等工作,形成了一个有机的管理体系。

南漳县实行综合财政预算管理一年来,已取得明显的成效:

一、把预算内、外资金管理统一起来,缓解了资金供求矛盾。过去,县财政在预算内资金与预算外资金管理上基本是“两张皮”。实施综合预算管理后,使大量游离于计划管理之外的资金,能够较好地聚集起来,便于统一管理,协调使用,变“两张皮”为“一盘棋”,缓解了县级财政的资金困难。1990年,该县由于企业效益滑坡,财政入不敷出,正常的开支难以为继。财政部门及时调度预算外资金500多万元,同时还部分单位的预算外资金用于抵顶预算内支出250多万元,大大缓解了县财政预算内支出压力。

二、通过清理、整顿预算外资金,治理了经济秩序,净化了经济环境。预算外资金的迅猛发展,虽然在一定程度上对搞活经济起了积极作用,但在某种程度上扰乱了经济秩序。如滥发钱物、请客送礼、吃喝风、高消费、计划外建设膨胀等,大多是通过预算外开支的。还有乱收费、乱罚款、乱摊派、乱集资等问题,这些现象通过综

合预算管理,得到较好抑制。南漳县在实施综合预算管理中共清理撤销在银行多头开户的帐户243个,取缔了136个单位的375个不合法的收费项目。

三、合理调度资金,支持了经济结构调整。通过实施综合财政预算管理,能够合理利用预算外的间隙资金,支持经济结构调整,提高了资金使用效益。1990年,南漳县累计融通预算外资金400多万元,用于重点企业临时性的流动资金周转和部分技改项目的“卡脖子”资金问题,促进了一部分骨干企业的起死回生和一批产品的更新改造,为调整经济结构作出了较大贡献。

四、增强了财政的宏观调控功能。近些年,财政宏观调控职能弱化的问题十分突出,预算外资金的大幅度增长,削弱了预算内财力,导致了财政紧,单位松,预算内紧,预算外松,县级紧,基层松的不正常局面,使经济运行机制失去平衡。通过综合财政预算管理,使财政掌握了预算内外的两个主动权,调控经济发展的功能得到了较大的增强。

五、强化了政策引导,促进了事业发展。综合财政预算的实施,使部分事业单位把预算内外资金协调起来,通过政策引导,使资金改变投向,朝着开辟替代财源、促进事业发展方向转化。1990年,南漳县按照综合预算计划,优先安排了200多万元的事业抵顶支出,累计腾出80多万元的预算内资金,支持文教行政事业单位发展创收项目,到年底,全县文教事业单位的各类创收项目达123个,产值达2100万元,实现利润273万元,从而使各项事业也有了较快的发展。

