

所谓财政第二预算是相对国家预算(也称第一预算)而言的,是地方政府对本地区不纳入国家预算管理的各项预算外资金实行预算化管理的一种管理制度。第二预算的资金主要来源于收费、集资、募捐等形式集中起来的资金。财政第二预算的基本模式是:仿照国家预算管理形式,统一管理本地区行政、事业单位掌握的各项预算外资金,采取“年初编预算,收入进专户,支出按计划,年终报决策”的办法,使预算外资金的管理进入规范化、制度化的轨道。江苏省泗阳县从1993年开始,在全县建立实施财政第二预算,经过近两年的实践已取得了显著经济效益和社会效益,展现了旺盛的生命力。它与财政第一预算相辅相成,相互促进,构成了县级财政二元结构的新格局,为经济欠发达地区找到了一条具有普遍意义的聚财、理财、用财、生财之路。

一、建立实施财政第二预算的动因

泗阳县建立第二预算的背景和原因有四个方面:

首先是由于分税制改革的趋动。分税制实行以后,县财政收入70%来源于酒税的泗阳县,财政面临的压力明显增大,同时,由于县乡镇财政基础薄弱,县财政每年对乡镇补贴2000万元左右,方能维持乡镇工作的正常运行。这样,该上交的要上交,该下扶的要下扶,剩下的连维持机关人员的工资都很困难。在这种情况下,除了加快培植地方财源外,没有别的选择。因此,泗阳县委、县政府把希望的目光投向了财政第二预算,以期通过对全县的预算外资金进

行集中调控,来缓解经济建设和各项事业发展中资金不足的矛盾。

其次是由于预算外资金迅速增长。就泗阳县而言,1989年,全县预算外资金收入只有308万元,占财政收入的13.5%。而到1991年,全县财政预算外资金达到6741万元,相当于全县当年财政收入的93%。在预算外资金迅速增长的同时,预算内资金却日趋紧张。1991年,全县财政支出总额为7940万元,其中用于保开门保吃饭方面的支出即为7020万元,占88.4%,用于价格补贴等方面的支出为647万元,占8.2%,而用于生产和建设方面的支出只有273万元,仅占3.4%,这点支出对于经济和社会发展需要来说,真是杯水车薪。但如果把数量日趋庞大、分散在各部门、各单位的预算外资金集中起来,通过第二预算加以调控,则可以办许多事情,解决许多问题。因此,第一预算保吃饭,第二预算谋发展,成为泗阳县委、县政府的共识。

三是由于预算外资金管理混乱。预算外资金迅猛增长,由于缺乏相应的政策措施,预算外资金在管理上长期处于混乱状

态。可以说,历年,财务检查所查出违纪问题,基本上都反映在预算外资金这一块上。一些单位的预算外资金帐务不健全,多头开户,票据管理不规范等现象时有发生。全县27个乡镇的389个单位中,公款私存户达286个,有一个单位在银行开了7个户头。还有一些单位不按规定到财政部门领用票据,而是使用“白头”收据。由于预算外资金管理混乱,给国家和单位造成一定的损失。预算外资金已经到了非抓不可的地步了。

建立财政 第二预算的 实践与思考

江苏省泗阳县县长 范学恕

四是由于治理“三乱”的迫切需要。泗阳县的“三乱”现象一度也非常严重,根源就在于票据管理的混乱和预算外资金的失控。因此,把抓好第二预算管理作为治理“三乱”的源头,才能使“三乱”问题从根本上得到解决。

二、积极建立实施财政第二预算

建立财政第二预算是一个系统工程,必须分步、分期实施。

(一)建立组织,宣传发动。县委、县政府成立了专门班子,主要领导亲自挂帅,分管领导亲自抓,县财政局、监察局、法制局、审计局、物价局和各银行等有关部门的“一把手”作为成员,成立了泗阳县财政第二预算工作领导小组。各有关部门,各乡镇也都相应建立了组织,从而使上下形成了网络。组织建立后,层层召开宣传动员大会,统一思想,提高认识,调动各部门、各单位自觉参加第二预算管理的积极性,为实施第二预算打下基础。

(二)冻结帐户,划转资金。这是组织实施第二预算的关键一步。县5大银行及其下属机构,及时冻结了全县各行政事业单位(包括企业主管部门)的所有银行帐户,由县、乡第二预算办公室向单位发出书面通知,要求各单位在7天内将其帐面余额全部划转县乡第二预算专户,此期间不得办理其他任何收支业务。同时,由县人民银行牵头,对各单位的所有银行帐户进行清理,只准保留一个支出帐户,其余帐户一律撤销。各有关单位在办完上述有关手续后,方可凭县第二预算办公室出具的解冻通知到银行办理解冻手续。据统计,在划转冻结期间,全县共排出纳入县、乡两级第二预算管理的单位531个,冻结银行帐户710个,其中清理撤销银行帐户439个,共划转资金2728万元,收缴各种有价证券(包括银行存单)478万元。通过冻结划转,为建立实施第二预算奠定了坚实的基础。

(三)清理收支,自查申报。全县各部门、各单位对本部门、本单位的财务支出情况进行一次全面清理,并填报“第二预算清理情况申报

表”,同时清理销毁旧收据,核发新的收据。

(四)检查验收,核定体制。根据各单位填报的“第二预算清理情况申报表”,由县财政局和乡财政所牵头,组织有关单位进行逐家“过堂”验收,对帐表、帐实进行认真核对。最后由县、乡第二预算办公室分部门、单位核定第二预算管理体制,提交县、乡第二预算领导小组审核,并报县、乡党委、政府批准后下达执行。所谓第二预算管理体制,即把所有参加第二预算管理的单位分成两大类:一类为统收统支单位;一类为收支两条线,这样避免了在第二预算运行过程中的诸多矛盾。

泗阳县在建立了第二预算后,经过两年多实践,其成绩和效果是显著的。

1994年县级第二预算收入达到8681万元,比1993年增长了1.6倍,收入缴存率达92%,年末收入余额达4170万元。县政府有计划地利用第二预算间歇资金2480万元,通过核减单位办公经费,相对减少财政第一预算负担150多万元。1994年9月乡级财政第二预算建立后,年内实现收入1800多万元,年末收支余额达600多万元,利用间歇资金200多万元。县、乡两级第二预算为全县的经济建设和社会公益事业的发展提供了强大的财力。

第一,增强了政府宏观调控能力,支持了地方经济的发展。实践证明,第二预算就如一个蓄水池,把原本零星、分散、又难以发挥效益的各项预算外资金都有效地积聚了起来。这样做,有利于政府实施宏观调控,集中调度这些财力,用于重点建设和各项社会事业的发展。在国家宏观紧控的形势下,这样做的效果尤为突出。1994年县政府利用第二预算间歇资金近2500万元,支持了60多个经济和社会公益项目,取得直接经济效益4000多万元,新增税利达600多万元。

第二,强化了财务管理和监督职能。通过建立第二预算,泗阳县在县级单位中撤销了153个多头帐户和10多家单位的“小金库”;27个乡镇中共取消了不规范的存折户286户,从而彻底改变了过去那种预算外资金自收自支,多

头开户,收支无数,用款无度的混乱状况,强化了财务管理和监督职能。县交通局在进入第二预算管理后,1994年通过压缩或取消招待费、加班费、手续费等就节约支出37万元。

第三,有效地制止了“三乱”,促进了廉政建设。第二预算的建立,融全县收费管理与财务管理为一体,控制了收费的源头,有效地制止了“三乱”现象。1993年通过建立县级第二预算,全县共清理收费项目700多种,由县政府下文取消的不合理收费项目135个,降低收费项目标准的24个,每年约减轻企事业单位和职工、农民的负担1000多万元,在此基础上,县财政、物价、监察部门又共同制定了《收费公开制度》、《付费登记制度》和《收费年检制度》,进一步强化了制止“三乱”行为的功能。

三、建立实施财政第二预算的几点体会

建立和实施财政第二预算,涉及面广,工作量大,情况复杂,阻力较多,并且又无成功经验可以借鉴,因此,泗阳县是在实践中摸索,并逐步加以完善。通过近两来的实践也体会到,要建立和实施财政第二预算,必须把握以下几个关键环节。

一是必须统一思想,形成共识。财政第二预算涉及面广,需要赢得广泛的理解、支持和参与。首先是统一县四套班子领导的思想,在决策层形成共识,其次是层层宣传发动,在执行层形成共识,通过种种形式,使上、下层都统一思想,明确认识。保证第二预算的顺利开展。

二是必须完善制度,严格执行。没有规矩不成方圆。泗阳县在建立和实施财政第二预算过程中,先后制定了四项地方法规性制度,以政府文件下发执行。四项制度分别是《泗阳县行政事业性收费和票据若干规定》、《泗阳县第二预算资金使用暂行规定》、《泗阳县乡镇收费票据管理制度》和《乡镇第二预算资金管理制度》。这些制度的建立健全为保证县乡两级第二预算的开展提供了可靠的依据和有力的保证。

三是必须规范操作,强化管理。泗阳县在完善制度的基础上,还确立“三个不变”、提出“三

个统一”,明确“三个确保”、做到“三宽三严”、坚持“三个一”,从而有力地强化了第二预算的管理。“三个不变”即对各单位纳入第二预算管理的各项资金,坚持资金的所有权不变,资金的使用权不变,组织收入的渠道不变。除上级另有规定外,任何单位和部门都不得平调纳入第二预算管理的资金。“三个统一”即:统一银行帐户,统一银行单据,统一收费票据。“三个确保”即:一是确保上级部门利益不受影响,对于按规定应当上缴的部分,严格按期足额上解,不得截留;二是确保部门自身利益不受影响,对单位留用部分,根据批准的用款计划随用随拨,存在专户的资金仍按规定结算利息;三是确保银行利益不受影响,即纳入第二预算管理的部门和单位,原在哪行开户的,只要不属违纪,原则上不变。“三宽三严”即对各单位纳入第二预算管理的资金实行小额拨款从宽,大额拨款从严;日常开支从宽,专项开支从严;一般开支从宽,特殊开支从严的拨款原则,以此来对第二预算资金实行宏观调控。“三个一”即:坚持每季发一期简报,通报第二预算管理情况;每年进行一次收费年检;每年搞一次会审考评。这些措施,保证了第二预算工作得以在健康的轨道上运行。

(责任编辑 李海南)

