

国务院办公厅转发财政部关于深化 收支两条线改革进一步加强 财政管理意见的通知

国办发〔2001〕93号 2001年12月10日

各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构:

财政部《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见》已经国务院同意,现转发给你们,请认真贯彻落实。

关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见

(财政部 二〇〇一年十一月十五日)

党的十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》明确提出,要“推行和完善部门预算、国库集中收付、政府采购、招投标等制度。”“强化预算管理和审计监督,经费按预算支出,不得随意追加。加强财政专户管理,逐步实行预算内外资金统管的财政综合预算。清理和取消‘小金库’,严禁设立账外账。”“执收执罚部门都要严格执行收支两条线制度。”从制度上、源头上治理腐败,加强和改进党的作风建设。为了认真贯彻这一精神,从根本上解决预算外资金管理中的突出问题,我部在反复研究并征求有关部门意见的基础上,对深化收支两条线改革,进一步加强财政管理提出以下意见。

一、目前预算外资金管理的有关情况

近年来,各地区、各部门按照国务院和中纪委的有关规定,不断推进和加强政府收费和罚没收入“收支两条线”的管理工作,财政部先后会同有关部门制定了一系列收费和罚没收入“收支两条线”管理以及银行账户管理等方面的规定。罚没收入和相当一部分收费收入已纳入预算管理,对绝大部分预算外资金实行了财政专户管理。当前存在的主要问题是:上缴的收费和罚没收入与执收单位的支出安排仍存在挂钩现象;部门预算未将执收单位预算内外资金统筹安排;

中央本级大部分收费仍由单位自收自缴,没有实行收缴分离;执收单位预算外资金使用仍不够规范、合理等,从而导致部门之间行政开支、职工收入水平差距较大,收费和罚没收入中乱收、乱罚、截留、挪用现象比较突出,群众意见较大,影响了党和政府的形象。

二、深化“收支两条线”改革的意见

深化“收支两条线”改革需要做好三个方面的工作:一是要将各部门的预算外收入全部纳入财政专户管理,有条件的纳入预算管理,任何部门不得“坐收”、“坐支”。二是部门预算要全面反映部门及所属单位预算内外资金收支状况,提高各部门支出的透明度。同时,财政部门要合理核定支出标准,并按标准足额供给经费。三是要根据新的情况,修订、完善有关法规和规章制度,使“收支两条线”管理工作法制化、制度化、规范化。

(一)对中央部门区分不同情况,分别采取将预算外资金纳入预算管理或实行收支脱钩管理等办法

1. 抓好基础工作,继续清理整顿现行收费。在进一步清理整顿的基础上,陆续公布取消不合法、不合理的收费项目;将部分不体现政府行为的行政事业性收费转为经营服务性收费并依法征税。同时,加强对收费的财政审批管理和监督检查,规范收费行为。

2. 将公安部、最高人民法院、海关总署、工商总局、环保总局 5 个行政执法部门按规定收取的预算外收入(不含所属院校的收费,下同。)全部纳入预算,全额上缴中央国库;其支出由财政部按该部门履行职能的需要核定,确保经费供给。

3. 对国家质检总局、外经贸部、证监会、保监会等 28 个中央部门的预算外资金,实行收支脱钩管理。其预算外收入缴入财政专户,财政部按核定的综合定额标准,统筹安排年度财政支出,编制综合财政预算。

4. 改变国税系统、海关系统按收入比例提取经费的办法,实行“预算制”。从 2002 年起,按照部门预算的统一要求核定经费支出。

5. 为了保证试点单位的支出需要,对上述实行预算外收入纳入预算管理和收支脱钩试点的部门,按适当的比例核定部门机动经费,由部门按规定使用。

6. 其他有预算外收入的部门,暂维持现行管理方式,但要进一步强化预算外收支管理,今后将根据改革的进展情况研究制订规范的管理办法。

(二)从 2002 年开始,在编制部门预算时,中央级行政事业单位要编制基本支出预算、项目预算以及政府采购预算

1. 对中央级行政单位和依照国家公务员制度管理的一级事业单位所开支的行政性经费,以及具备试行定员定额管理条件的事业单位开支的事业费,要按定员定额管理方法编制基本支出预算。

2. 所有编制基本支出预算的单位,要同时编制项目预算。项目支出预算要在对申报项目进行充分的可行性论证和严格审核的基础上,按照轻重缓急进行项目排序,并结合当年财力状况,优先安排急需、可行的项目。对财政预算安排的项目,其实施过程及完成结果要进行绩效考评,追踪问效。

3. 所有编制项目预算的单位,都要正式编制政府采购预算,财政部在批复其部门预算时一并批复。

(三)改革预算外资金收缴制度,实行收缴分离

从 2002 年开始,按照财政国库管理制度改革方案的要求,对中央单位现行的预算外资金收缴制度进行改革,实行收缴分离。

1. 取消现行各执收单位开设的各类预算外资金账户,改由财政部门按执收单位分别开设预算外资金财政汇缴专户,从根本上避免资金的截留、挤占、挪用和坐收坐支。该账户只能用于预算外收入收缴,不得用于执收单位的支出。应缴纳有关收费的单位或个人,根据执收单位发出的缴款通知,直接将收入缴入指定的预算外资金财政汇缴专户。暂时难以直接缴入财政汇缴专户的少量零星收入和当场执收的收入(如工本费等),可先由缴款单位和个人直接缴给执收单位,再由执收单位及时将收入缴入预算外资金财政汇缴专户。同时,取消原对一些单位实行的预算外收入按一定比例留用、不上缴财政专户的管理办法。

2. 对预算外资金汇缴专户实行零余额管理。预算外资金财政汇缴专户的收缴清算业务,由财政部门按规定程序委托代理银行办理。每日由代理银行通过资金汇划清算系统将缴入预算外资金财政汇缴专户的资金,全部划转到预算外资金财政专户,实行零余额管理。同时,代理银行根据财政部门的规定,按照与财

政部门签订的委托代理协议的要求,对收缴的收入按部门进行分账核算,并及时向执收单位及其主管部门、财政部门反馈有关信息。

预算外资金收入收缴制度改革是实施财政收入收缴制度改革的第一步。今后,还将对纳入预算管理的其他非税收入和税收收入收缴制度实施改革。

(四)促进地方加大“收支两条线”改革力度

从总体上看,地方都在大力推进“收支两条线”的改革工作,但地区之间不平衡。为了进一步促进地方加强“收支两条线”管理,从 2002 年起,地方公安、法院、工商、环保、计划生育等执收执罚部门的预算外收费收入要全部上缴地方国库,纳入预算管理。地方其他行政事业单位收费一律缴入财政专户管理。在收缴制度上,继续推行和完善收费、罚没收入实行“单位开票、银行代理、财政统管”的征管体制。同时,地方要加快部门预算的改革步伐。2002 年省级财政都要对公安、法院、工商、环保、计划生育等部门实行部门预算,并尽可能扩大省级实行部门预算的范围;地(市)级财政也要对上述部门实行部门预算,并为扩大部门预算改革范围做好准备;有条件的地区还可以在县级财政进行部门预算改革试点。2003 年省级财政对全部行政单位都要实行部门预算,省以下单位实行部门预算的范围要进一步扩大。

三、推进上述改革需要注意解决的几个问题

对实行规范的“收支两条线”管理可能遇到的有关问题,采取以下措施妥善解决:

(一)关于各单位津贴补助水平问题。目前,各部门为了解决本单位福利待遇问题,在国家统一规定的工资之外,还发放了数额不等的津贴。这些津贴补助所需资金有的来自预算外收入,有的来自机关服务中心或从下属单位集中的资金。改革后,由于这部分津贴失去部分资金来源,可能要影响到部分单位的津贴补助水平。对此,应通过建立规范的津贴制度解决。考虑到 2002 年部门预算已经开始编制,为在 2002 年部门预算中体现深化“收支两条线”改革的要求,先采取以下过渡办法:请各部门如实报送上年发放津贴补助的数额及资金来源,在核定的基础上,对其中用预算外资金安排的部分,由财政在部门预算中予以安排;用其他资金来源安排的部分可暂维持原渠道。采取上述办法后,各部门不得再从预算外资金中另行安排相应的支出。

(二)关于差旅费等公用经费问题。过去财政核定的差旅费等公用经费标准偏低,是造成各部门行政经费紧张的重要原因之一,相当一些部门用预算外资金或向下转移等办法弥补差旅费、会议费、接待费等公用经费的不足。对此,财政部已经在 2001 年进行定员定额试点时,较大幅度提高了行政单位的支出定额。在编制 2002 年部门预算时,财政部将进一步提高支出定额,逐步使行政经费预算能够基本符合行政单位行使职能的实际支出需要,杜绝部门乱拉、挪用其他资金弥补行政支出的问题。在提高行政单位支出定额的同时,财政部要积极会同有关部门抓紧研究修改差旅费等公用经费开支标准。

(三)关于公费医疗经费超支问题。目前一些部门公费医疗经费超支严重,许多部门使用预算外收入弥

补公费医疗经费不足。由于2002年中央、国家机关和事业单位将按属地化的原则参加北京市的公费医疗制度改革,单位缴付的基本医疗保险费和公务员的医疗补助经费由财政列入当年财政预算予以保证,并实行专款专用、单独建账、单独管理,因此不会再出现公费医疗经费超支的情况。对于以前年度积累下来的公费医疗超支经费,财政部将会同有关部门尽快研究解决办法。

(四)关于事业单位改革问题。中央事业单位的预算外资金规模较大,加强这部分预算外资金的管理,需要与事业单位改革结合起来。我们将根据事业单位改革的进展情况,提出事业单位预算外资金管理改革的措施。

(五)关于一些单位支出水平过高的问题。目前有些单位因情况特殊和历史原因,人员经费、日常公用经费水平很高,又缺乏相应的开支标准,实行收支脱钩管理后,支出核定亟须制定相应的标准。为保证2002年部门预算及时编制,对有关单位暂维持其现有开支水平。同时,由财政部会同有关部门抓紧研究制订这些单位的经费开支标准,待国务院批准后,从2003年起按新的开支标准核定支出。

(六)关于超编人员的经费处理问题。目前,一些部门,尤其是地方部门的超编人员经费主要通过预算外资金解决,深化“收支两条线”改革后,各项收费全部纳入预算上缴国库,支出由财政根据职能需要重新核定,超编人员经费将失去来源。在国务院有关部门研究提出妥善解决人员超编问题的办法之前,可采取过渡办法,即在一定时间内财政只安排超编人员的个人经费,

不再安排公用经费。

(七)关于可能出现上缴收入下降问题。实行收支脱钩以后,如果管理工作跟不上,一些部门和相关人员可能出现应收不收、应罚不罚,弱化执法力度问题,也会加大中央和地方财政的支出压力。对此,有关部门要切实贯彻《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》(国务院令第281号),加强监督检查,对不履行职责,应收不收,应罚不罚的有关责任人员,要予以严肃查处,并选择典型案例予以曝光,确保预算外资金的依法收缴和清算。

(八)关于严肃财经纪律问题。深化“收支两条线”改革后,各部门必须严格执行国务院有关规定,将罚没收入、行政性收费和预算外收入,及时足额地缴入国库或预算外资金财政专户,严禁转移、截留资金,严禁私设过渡性收入账户滞留不缴,严禁挪用、坐支,严禁私分或擅自用于职工福利,严禁将执收执罚权力擅自下放给所属事业单位。违反上述规定的,监察部门要严肃追究有关部门主要领导和相关人员的责任,给予必要的政纪处分。触犯刑律的,要追究刑事责任。

深化“收支两条线”改革是一项复杂的工作。财政部门要切实转变工作作风,从讲政治、顾大局、反腐败的高度认识这项改革的重大意义,增强改革意识、服务意识和保障意识。该保证的经费要足额安排,该拨付的资金要及时拨付,确保预算单位行使职能不受影响。要充分考虑改革单位的实际情况,实事求是地合理核定收支规模与支出标准。2002年中央和地方预算安排都要留有余地,确保如出现收入下降时能保证必需的支出。(附件略)