

实行零基预算 集中财力保重点

■黄奎陈虹

在前些年探索的基础上,2010年河北省级预算将按照“围绕一条主线,实现五个保障”的基本思路,遵循民生为先、分级负责、零基预算、突出重点、从严从紧、注重绩效的原则编制。河北财政紧紧抓住预算编制这个“龙头”,以实行彻底的零基预算为突破口,着力推进预算编制的科学化精细化。

彻底零基预算 针对发展性支出提出

2000年,河北财政即开始采用“零基预算”:对个人工资性支出,按照标准逐人核实;对公用经费支出,分类分档,按照定额和项目编制;对发展性支

出的“增量”部分实行初步的零基预算,分类排序,编制到项目。彻底的零基预算主要是针对发展性支出提出的,与过去实行的“零基预算”有着本质不同。过去的做法实质上是“基数”即存量不变,只对“增量”部分进行“零基”排序。而彻底的零基预算打破原有“基数”概念,围绕改善民生这一“主线”,严格按照保工资、保基本运转、保民生、保稳定、保中央和省委省政府决策部署落实的顺序,对所有项目统一按其重要程度依次安排各项支出,以实现集中财力办大事、优化财政支出结构、提高资金使用效益的目的。

发展性支出按重要程度分为三类:一是国家明确规定省财政预算安排的项

目支出或配套资金,二是省委省政府明确规定省财政预算安排的项目支出,三是省直部门根据职责任务和发展规划,经过论证及省政府批准,确需安排的项目支出。在编制预算时,要优先足额安排重要程度高的发展性支出,同时落实教育、科技、农业的法定增长要求。在每一类发展性支出中,先按与民生的关联程度对项目进行排序,再按促进经济发展作用大小、比较效益高低和滚动预算情况对其中确有必要的项目进行排序,依次优先足额安排排序靠前的项目。

目的在于 全方位优化财政支出结构

当前,河北省面临的财政形势非常严峻。一方面,巨额的减收增支使得省级财政收支矛盾空前尖锐。虽然目前经济企稳向好,但结构性减税政策效应的扩大对增收形成了较大制约。同时,国家为改善民生相继出台的一系列增支政策需要数额巨大的地方配套资金。如中小学校舍安全工程、医疗卫生体制改革、事业单位绩效工资改革、政法经费保障机制改革、农村养老保险试点、保障性住房建设等。据初步测算,仅这些刚性支出需求就是全省新增可用财力的三倍以上。另一方面,随着公共财政管理体制的建立,原有的预算编制方法越来越不适应改革的要求。预算管理粗放,资金效益不高,“基数”中许多因素发生了很大变化,已不能准确反映单位与部门



河北曹妃甸矿石码头夜景

真实的财政需求,造成了部门间财力配置不合理。这加剧了资金供需矛盾,固化了财政收支在部门间的分配格局,制约了经济结构和社会事业发展布局的调整,同时也制约了重大决策的落实以及财政资金配置效率的有效提高。

因此,实行彻底的零基预算,大幅度、彻底地调整包括存量在内的财政支出结构,整合预算内外各项财政资金保重点,是应对严峻财政形势所做出的战略抉择,更是推进预算科学化精细化管理的必然选择。实行彻底的零基预算改革,可以极大地增强预算透明度,提高预算管理水平和财政监督水平;全方位调整优化财政支出结构,提高公共财政资源的配置效率和使用效益;在统筹兼顾的前提下,集中财力解决事关全省经济社会发展全局的大事。

多年探索 打造彻底零基预算运行平台

1998年以来,河北省率先在全国实行了部门预算、综合预算、零基预算、早编细编预算、标准定额预算、绩效预算、滚动预算等一系列改革,基本构建起与社会主义市场经济体制相适应的新型预算管理框架,为实行彻底的零基预算搭建起了有效的运行平台。

1. 部门预算搭建基础平台

针对财政资金按性质和单位交叉管理、预算编制笼统抽象、不能完整反映部门在预算年度内所有收支情况的问题,河北省将部门预算作为预算改革的突破口,构建起一个新的预算管理体系。一是实行综合预算管理。部门的全部收支都纳入预算,统一编制到使用这些资金的部门。部门预算既包括一般预算和政府基金预算收支计划,又包括财政预算内拨款和预算外核拨资金收支计划。二是编制预算时取消中间环节。凡是与省级财政直接发生经费领拨关系的一级

预算会计单位,均作为预算管理的直接对象,财政直接将预算编制并批复到这些单位。三是一个部门编制一本预算,一本预算涵盖部门所有收支。四是部门所属各单位预算组成部门预算,并按行政隶属关系分级管理。部门所属企业化管理的事业单位不作为预算单位。五是预算从基层单位编起,主管部门负责审核、汇总、分析,统一编制部门收支预算建议计划。通过实行部门预算,政府预算的完整性、透明性、可执行性、科学性、时效性和统一性得到增强,财政资金分配效率与效益得到提高。同时,部门对年度可支配收支有了准确的整体把握,方便了预算的执行、审查与监督,促进了预算管理水平的提升。

2. 项目预算搭建手段平台

将发展性支出预算编到具体项目,既是细编预算的重要内容和基本要求,也是实行彻底零基预算的关键一环。河北财政以完善项目预算管理机制为目标,以建立预算项目库为手段,不断加强项目预算管理。一是完善项目分类和预算内容。根据政府收支分类改革的要求,对预算项目进行了重新划分。以政府支

出经济分类为基本依据,划分为建筑物及基础设施购建、专项购置、大型修缮、专项业务费、科技研究与开发、信息网络购建、信息网络维护、大型活动、企事业单位补贴、家庭个人补助、偿债支出、产权参股、其他专项等13类,基本涵盖了现有全部项目支出。每类项目都明确了适用范围,并根据管理需要,将其预算分解为若干组成部分,以增强项目预算编制和审核的准确性、科学性。二是完善项目产生机制。在政府和部门两个层次上研究编制项目指南,各部门在政府和本部门(行业)中长期规划框架下,由部门决策层直接研究重大项目,改变以往由基层编报项目的做法。各部门成立相关的项目论证组织,采取专家论证、咨询论证、中介机构论证、听证论证等形式对预算项目进行审核,充分体现科学、民主决策要求。所有项目由立项主管部门和财政部门审核后存入项目库,安排预算时从项目库中按轻重缓急顺序分类提取。三是推进预算项目库建设。省级已基本建立起比较完备的部门和财政两个层次的项目库;实行了预算项目“先评审、后入库,先评审、后编制”



邯郸市某污水处理厂

试点,2007—2009年9月底,共评审项目库项目2021个,送审总投资222.45亿元,审减投资17.13亿元,平均审减率达到7.7%。2008年省级预算编制全面实现了从项目申报、部门论证、导入部门库,到财政审查(评审)、导入财政库,再从项目库中提取项目编制年度预算的规范流程,有效提高了预算编制的科学化精细化水平。

3. 绩效与滚动预算搭建保障平台

实行彻底的零基预算,并不是静止的、固定的,而是要滚动地把与民生关联程度高、比较效益好、与中长期发展相关的重要而紧急的项目进行“零基”排序,把绩效差、不重要、非紧急的项目剔除。自2005年起河北省进行绩效预算改革试点。在考虑部门预算管理水平和技术力量条件的基础上,选择了省农科院、文物局两家业务相对简单、影响绩效目标实现因素相对较少的部门组织开展部门绩效预算编制工作。试点部门按照要求拟定部门发展规划,明确部门和项目的绩效目标、指标,并将其编入部门预算。项目实施后,对部分重点项目支出进行了绩效评价,撰写了较为规范的

项目绩效评价报告,基本达到试点预期效果,为全面推行绩效预算管理打下了良好基础。2006年,对教育、科技、环保等专项资金使用进行了绩效评价试点,主要包括绩效目标实现情况、财政支出成本效益情况和财政支出投入产出情况。根据这三方面内容的需要,经财政审核,主要由部门按要求制定了效果、产出、服务质量、效率、成本效益、服务对象满意度等六类绩效评价指标。到2008年,省级财政支出绩效评价项目资金量达65.79亿元,其中,国土资源类参评项目资金量达到同类发展性支出预算的92%以上,教育、农业、科技、卫生、环保、交通类达到50%以上,其他参评项目资金量达到部门发展性支出预算的20%以上。随着支出绩效评价工作的深入开展,省直部门绩效预算管理意识不断增强,“事前定目标、事中重跟踪、事后看绩效”的结果导向型绩效管理理念得到广泛认可,绩效预算管理开始从事后评价向预算编制、预算执行环节延伸。

2008年,为了提高财政资源配置的前瞻性、预见性和科学性,河北省率

先在全国探索实行了发展性支出三年滚动预算编制试点,被财政部确定为全国唯一一家省级中长期预算编制试点单位,并确定了滚动预算的编制形式和内容,选择15个省级部门试点,编制了2009—2011年部门发展性支出三年滚动预算。在战略目标导向、公共财政、集中财力办大事和绩效管理四项原则下,滚动预算编制主要包括三项内容:编制部门职能领域中中长期发展规划,据此编制三年分年度滚动实施计划和分解目标,作为编制部门滚动预算的基础和前提;建立三年滚动项目库,自上报2009年预算项目起,每年均需上报三年期预算项目内容,并逐年依次向前滚动;编制滚动预算建议计划,将三年内应予保障的重大支出项目编入本部门预算建议计划,不得遗漏,不得留硬缺口。对能够预见并应编入滚动预算的项目,若部门未编入,原则上在编制该年度预算时不予安排。省财政厅审核、汇总部门上报的滚动预算建议计划,编制部门滚动预算草案,经省政府批准后作为部门编报下年度预算的依据。

2008年,全省共申报三年滚动预算项目3098个,投资总额547亿元,涉及资金接近省级发展性支出总量的25%。2009年进一步将试点范围扩大到42个,资金总量占到省级发展性支出的70%以上。2010年试点范围将扩大到省级所有分管发展性支出的预算部门,逐步建立起覆盖省级财政所有发展性支出的三年滚动预算体系,形成一套有效实现省政府中期施政目标的财政预算支撑体系。滚动预算的编制对提高财政资金的配置效率,增强各年度之间财政支出的连续性与稳定性,统筹财力安排,防范和控制财政风险,增强预算的宏观调控能力,实现经济和财政可持续发展发挥了重要作用。

(作者单位:河北省财政厅)

责任编辑 韩璐



新型农村合作医疗