

走科学化精细化的 财政预算管理之路

■陈海波

近年来,海南省财政厅不断深化财政预算改革,沉着应对金融危机,认真落实积极财政政策,坚持走科学化精细化管理之路,财政预算管理水平得到进一步提升。

一、完善预算管理制度。一是制定具体管理办法,明确了省本级一般预算新增财力的使用方向和分配程序,并将其纳入人大的监督范围。二是制定省本级预算稳定调节基金管理暂行办法,加强财政结余和超收资金管理,将预算稳定调节基金当作一个“蓄水池”,以丰补歉。三是修改完善省本级单位结余指标管理暂行办法,进一步促使预算单位加快支出进度。此外,还制定了相关的预算管理和资金管理办法,适应农垦下放过渡期内的政策需求,支持农垦发展。

二、改进预算编制方法。一是完善预算管理体系。试行国有资本经营预算制度。拟从2010年起,由海南省财政厅商国资监管等部门科学确定国有资本经营预算收入,根据国家和省产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求以及国家和省战略、安全需要安排支出,编制国有资本经营

预算草案,报经省政府批准后下达各预算单位执行。同时,试行社会保险基金预算制度。拟从2010年起,由海南省财政厅会同省级社会保险主管部门编制全省和省本级社会保险基金预算草案,报省政府审议和批准,条件成熟时报省人代会审议和批准。二是加强预算编制管理。要求预算部门将一定比例的补助市县专款按照因素法进行分配,逐步将省级专项资金的项目确定权交给市县,逐年提高市县统筹分配财力的能力。不断完善预算管理基础信息数据库,探索建立科学的财政收入分析预测体系和财政支出标准体系,科学合理安排财政收支,初步实现了预算编制与政府发展战略、部门职能规划相匹配。为提高部门预算编制的科学性,规范财政资金分配行为,在编制2009年预算时,选取了教育、卫生、农业、国土等有代表性的部门,对涉及重大民生项目安排的项目支出预算试行听证。进一步完善“大项目”预算编制方法,原则上一个支出功能科目的项级科目下最多只能编列三个大项目,以加大预算部门项目资金的统筹整合力度,加快项目执行进度,提高资金使用效益。为提高部

门预算编制到位率,从预算编制源头上加快财政支出进度,部门预算支出项目中除专款补助难以细化到具体市县的项目外,其他项目尽量细化到项目和单位,减少预留资金比例。同时加快待分指标的二次分配,部门预算一经批复,对已明确到具体市县的项目,不再由主管部门提出二次分配意见,由省财政厅一次性批量下达市县;其他待分指标的二次分配也要求主管部门抓紧完成,以保证支出符合进度要求。根据中央财政告知海南省的补助预计数,结合本级财力安排情况,将对市县的财力性转移支付和专项转移支付预计数提前告知市县,并要求市县级财政将预计数全额编入本级预算,确保市县级预算编报的完整性得到明显提高。三是资产管理与预算管理相结合。编制部门预算时,涉及到资产配置和政府采购的项目支出,要求细化到具体采购项目和数量;对预算部门年初预算提出的资产配置申请,财政部门结合预算部门现有资产情况和规定的配置标准进行审核,再根据财力情况和项目审核情况列入部门预算中予以安排,并编入资产配置和政府采购预算。

三、强化预算执行管理。一是强化支出考核评比。印发业务处室支出执行情况评比办法,制定支农、基建项目资金管理等办法,以制度促支出;建议省政府印发《关于进一步加强省本级预算支出执行管理的通知》,要求形成支出执行分析报告,提出加强支出执行管理的建议,明确各部门在预算支出管理中的职责,促进预算单位加强支出管理。二是提前预拨资金,推动项目实施。在预算执行系统中增加对预拨款实行国库集中支付功能,提高拨付效率;根据部门项目实施的实际情况,对从非税收入中安排的支出,实行超收入进度批复用款计划;对尚未到达的中央指标,通过提前预拨资金等方式,支持预算部门加快项目实施。三是建立预算部门支出执行情况通报制度。每月终了,向各预算部门通报支出执行情况,加快支出进度;每月向省政府报告重点预算部门项目执行情况,通过省政府督促预算部门加快支出进度。四是回收结余指标,平衡年度预算。对支出指标进行全面清理,对于当年无法支出的项目,年终收回平衡预算,不再留归单位使用,调剂用于民生等项目支出。

四、构建财政预算监督体系。一是建立健全覆盖财政运行全过程的财政预算监督体系。坚持统筹财政监督计划、统筹财政监督力量、统筹使用财政监督成果,建立事前审核、事中监督、事后检查的财政监督运行机制;建立财政、审计、国税、地税、注协、专员办6家部门监督联席会议制度,定期交换监督检查信息,形成财政监督整体合力;围绕预算收入监督、预算执行监督、内部监督和会计监督四条主线,全方位推进财政预算监督体系建设。二是明确内部各业务处室的监督责任,增强预算监督合力。进一步划分各业务处室与财政监督专职机构的监督职权和职责,实现财政内部各处室之间通力合作、优势互补、资源共享,建立互相配合、互相制约的工作协调机制,不断增强财政预算监督整体合力。三是充分利用现代化信息技术和设备,提高预算监督水平。实现从手工查账向电脑查账过渡,从检查计划、任务设定、信息反馈、执行结果、档案管理、案件查处等方面实行网络化监督管理,提高预算监督管理水平。四是初步建立预算绩效考评体系。探索建立财政支出项目绩效评价制度,逐步形成以结果为导向、科学规范的项目资金分配使用约束机制。制定出台财政资金支出绩效评价管理暂行办法,组织开展财政支出绩效评价工作试点,对有关市县2008年现代农业发展资金项目进行绩效考评,提高支农资金使用效益。同时,实行部门预算安排与项目绩效评价相挂钩,要求各部门在项目支出预算“一上”时对所有一次性项目和新增的经常性项目,设定合理、可计量的绩效考评指标、绩效目标和实施方案,财政部门对绩效目标合理且可计量、实施效果良好的项目,在部门预算资金安排上予以倾斜。

五、夯实财政预算管理基础。一是加强基本支出数据管理。调整省本级基本支出预算暂行办法,建立省本级部门预算编制基础数据库,确保部门预算单位基础信息的真实、准确;利用基础数据库的数据资源,将全额财政供养单位基本支出预算由单位编报,调整为由基础数据库提取数据并按照定额标准自动生成,减轻预算部门编制工作量,提高基本支出预算编制质量和效率。二是实行预算项目库滚动管理。统一项目库管理的具体操作规程,完善项目编码库,积极推进项目库滚动管理;督促预算部门制定行业发展规划,加强项目储备,真正做到“实施一批、储备一批、规划一批”;分别建立财政项目库和部门项目库,部门所有预算项目和年度执行中申请预算追加的项目,原

则上要通过部门项目库进行排序申报;预算部门负责对部门项目库、财政部门负责对财政项目库进行更新维护,由于财力原因当年无法安排又必须实施的项目继续滚动到下年度备选;预算部门定期向财政部门报送部门项目库数据,经审核后导入财政项目库,在无法通过网络实时对接之前,实现财政项目库和部门项目库的定期连通。三是大力推进财政信息化建设。海南省从2002年开始实施财政信息化建设以来,已经建成了部门预算编制、预算执行、工资统发、非税收入管理、会计核算等应用系统,为财政改革与管理提供了重要的技术支撑;建成了运行稳定、安全可靠的“财政部—省财政厅—市县财政局—乡镇财政所”纵向广域网,夯实了通信网络基础;自主研发了政府财政管理信息系统,率先建成一体化支撑政府财政管理的“金财工程”应用系统平台,奠定了财政科学化管理的基础,提升了财政工作效率和财政决策水平。2009年以来,进一步完善政府财政管理信息系统功能模块,同时启动财政行政管理信息系统开发和试点实施,推进财政办公和业务的协同管理,实现财政政务资源共享。今后,将着重以全面提高财政管理水平为目标,以建立科学、合理的业务管理流程为主线,建成覆盖省、市县、乡镇三级政府,覆盖同级预算部门和单位,覆盖全部财政资金,融合管理与技术、服务便捷、运行安全的政府财政信息管理系统。着重以政府财政管理信息系统为平台,实行信息系统互联互通;以行政管理信息系统为突破,开发一系列配套信息系统,包括财政经济信息平台、国库现金管理、账户管理、项目库等系统,全面推进全省财政信息化建设,为提升财政管理综合效应起到支撑作用。

(作者为海南省财政厅厅长)

责任编辑 李艳芝