

打造“四位一体”财政预算管理新模式

■ 陈向明 李婉萍 陈永强 罗贤栋

在新形势下，进一步提高我国财政预算管理的科学化精细化水平，必须建立科学、规范、高效的预算管理模式，实现预算编制、执行、监督和绩效管理的相对分离与有效制衡。

一是改革预算编制方法。全面实行综合预算和零基预算，增强预算的科学性和完整性。加快支出标准建设，优化编制程序，细化编制预算，实现资产、实物费用定额与定员定额标准之间的有效衔接。建立滚动项目库，实现项目标准、项目编制与部门职能、发展规划的有机结合。实行预算跨年制。将预算年度由目前的历年制改为跨年制，考虑以每年的4月1日为预算年度的起始时间，次年的3月31日为终止时间，使预算年度与人大审批预算的时间相一致，从而增强预算的约束力。细化预算编制内容。按照公共财政和投资预算管理要求细化预算科目，将预算资金直接安排到具体单位和项目，减少财政性资金的二次分配。改变专项资金“大锅饭”式的分配体制，体现使用重点，实现政府特定的预算目标。积极探索推行以结果为导向的预算编制模式改革，促进预算编制方法从合规性和政策性逐步发展到与绩效预算并重，预算管理重点从以资金控制为主转向以结果导向为主。

二是严格预算执行。加强部门预算编报规程管理，坚持基本支出实行定员定额管理，项目支出实行项目库和预算滚动管理，强化预算编报的时间和程序要求，严格预算批复时限规定。提高部门年初批复预算到位率，实现按预算编制时间和要求同步编制投资计划或项目实施计划。建立结余资金与预算安排衔接制度，加快预算执行进度。完善预算执行管理新机制和国库单一账户体系。加强基本支出和项目支出的用款计划管理，建立国库集中支付用款计划考核机制和预算执行动态监控机制。严格政府采购预算执行管理，加强预算执行分析考评，建立执行责任问效制度。建立预算执行情况分析报告和预算执行追踪问效制度，做到奖罚分明。加快推进财政信息化建设，改进完善预算执行监控分析系统。通过实时监控财政资金运行状况，建立事前、事中、事后一体化的预算执行动态监控机制。

三是强化预算监督。首先，加强预算编制程序监督。财政监督机构对预算编制出具初审意见，作为预算层层上报的必备条件。在预算编制的每一个环节制定具体的操作规程或办法，一经人大批准通过，就具有法律效力，不得随意追加和更改。严格“收支两条线”管理，不能“以收代支”、“坐收坐支”。其次，加强预算执行程序监督。规范预算调整的实体标准和法定程序，并严格预算变动的形式和审批。再者，拓展程序监督领域。将程序监督拓展到部门预算，并邀请公众、媒体进行监督。继续加强非税收入监督，以保证部门预算的完整性。在具体的监督检查中，要重点强化对票据和预算外资金收入过渡户的检查，从源头上抓紧抓好“收支两条线”管理工作。要监督部门预算项目，确保细化预算落到实处。最后，加强对预算执行结果的绩效评价和考核。严格责任追究，加大对违法违规问题的处罚和信息披露力度。

四是实行财政绩效考核。首先，加强绩效评价组织领导。建议成立财政支出绩效考核常设机构，如目前陕西等省已成立了财政绩效评价处，负责研究制定财政支出绩效评价制度、标准、方法和程序，统一规划评价工作并实施组织管理。其次，积极推进绩效评价工作。每年应确定若干支出项目，特别是对重大项目进行绩效评价，逐步分层次地建立和完善绩效评价制度，明确工作重点，即由财政支出的经济性、合规性扩展到效率性和有效性。创新绩效评价机制。按财政支出的功能将单位和项目支出进行分类，建立一套科学合理的财政支出绩效评价分类体系及标准数据库。重视绩效评价结果应用。将支出绩效评价结果作为下年度安排预算的重要依据。通过公开绩效评价结果的办法，接受社会公众评判，以加强社会监督，增加公共支出的公正性和透明性。建立“绩效预算”，并尝试以绩效评价结果与部门预算编制相结合的方式，逐步将绩效预算的理念引入到财政支出管理中，使预算管理模式从投入控制预算转到效果导向预算。推进绩效管理改革。在政府会计及预算中适时引入权责发生制的预算原则与绩效预算的制度框架，建立体现部门规划的周期滚动预算，增强预算的前瞻性和连续性。运用绩效指标对年度预算进行绩效评价，强化

绩效评价结果与绩效报告制度对于预算管理的约束与激励作用。最后,推进财政诚信制度建设。建立诚信报告记录、承诺保证、等级评价、激励约束和责任追究五项制度,以及诚信提示警示、审查对比、查询举报公开、失信行为识别与确认、联动与共享五项机制,将财政诚信制度与财政预算、国库集中支付、收支两条线、财政监督、财政绩效评价

和金财工程紧密融合,构成“七位一体”的有机整体,形成“你中有我、我中有你、彼此相依、相互促进、一体联动、全盘皆活”的机制,同时与财、库、行等相关网络连接,真正达到奖优罚劣、严密监管、共享资源、提高水平的目的。□

(作者单位:江西省财政厅)

责任编辑 韩璐

浙江天台：全面开展财政专项资金清理整合

■ 余昌杰

浙江省天台县针对财政专项资金多头管理、使用分散等问题,采取统一行动,对专项资金进行了全面调查清理,对设立过多过滥的专项资金予以整合,对效益低下的专项资金(基金)予以取消归并,使财政专项资金使用从“遍撒胡椒面”到“握指成拳”,形成合力干大事。

首先,对重点企业技术改造专项资金、工业园区的贴息资金,重点企业技术改造贴息资金、科技三项经费、中小企业发展专项资金、对外贸易发展专项基金进行清理整合,设立中小科技型企业发展专项引导资金,支持科技创新与成果转化,鼓励企业引进人才、重点企业和重点项目。其次,对旅游扶持资金、现代服务业等6项专项资金进行整合,设立旅游现代服务业专项资金2000万元,用于旅游规划、旅游宣传促销、旅游基础设施建设以及发展文化、休闲旅游等新型旅游业;积极支持星级宾馆、旅游集散中心、大型旅游超市建设,进一步提升了天台县旅游品牌。三是整合农业产业化资金、农技推广基金、农业综合开发专项资金、菜地建设基金等22项专项资金8689万元,设立新农村建设专项资金,积极打造特色优势产业平台和和谐生态村建设平台,支持山地蔬菜、中药材、笋竹两用林、茶叶和淡水养殖等产业发展,支持以改路、改水、改厕、垃圾处理、污水处理和村庄绿化为主的和谐生态村建设。最后,为了促进民生改善和社会稳定,整合基层文化设施建设资金、社区建设资金、新型农村合作医疗资金、困难群众医疗救助资金、困难群众生活救助、困难群众住房救助资金、失地农民社保补助等1.1亿元,设立民生工程专项资金,力促民生改善,

社会稳定。

在清理整合的基础上,进一步强化了专项资金的管理。一是实行专项资金使用统筹管理。对部门应纳未纳预算管理的专项资金、政府统筹安排的所有政府性资金(基金)及土地出让金中安排用于专项支出的资金都并入财政专项资金,统一使用管理,保证专项资金的完整和安全。二是建立科学决策机制。项目资金申报由主管部门会同财政部门审核,项目可行性论证后,提交联席会议讨论通过,改变了以往仅由主管部门确定项目、财政事后被动拨付资金的局面,既突出了重点、又避免了项目重复申报。三是实行财政专项资金项目公示制度。对项目申报时间、内容、要求进行预公示,对联席会议选定的项目和资金安排进行再公示,项目执行完成后对结果进行第三次公示,“三次公示”大大提高了专项资金使用透明度。四是完善财政专项资金预算编制机制。对专项资金按使用流向和性质分类切块包干,在切块包干的指标内按照政府收支分类的功能科目和经济科目编制财政专项资金预算,预算建议方案也必须要有明细的计算依据、标准和过程,预算指标一经批准,不得改变资金用途,不得超预算安排。五是强化项目支出管理。财政部门不断健全支出标准体系,逐步建立预算与资产相结合的预算编制机制,提高预算编制科学化精细化水平。六是加强项目结余资金管理。对完工项目的专项资金结余及时清理,全部收缴至县财政,以待重新安排。□

(作者单位:浙江省天台县财政局)

责任编辑 张蕊