

推进部门预算改革 构建资金监管机制

■ 储惠平

为更好地发挥乡镇财政的职能作用，江苏省以部门预算改革为主线、以乡镇财政国库集中收付制度改革为切入点，全面推进和深化乡镇财政改革，初步建立了适应乡镇财政特点的预算管理机制和以预算管理、国库集中收付等为重要平台的资金监管机制。2009年，全省纳入改革试点地区的488个乡镇中，有203个实行了部门预算改革，348个乡镇实行了国库集中收付制度改革。

探索乡镇财政改革和发展新路子

为研究农村税费改革后乡镇财政改革和发展等问题，2005年前后，江苏省组织开展了多次专题调研，形成了三个基本认识：一是在当前和今后一个较长时期内，乡镇财政仍将发挥重要作用，特别是随着国家对“三农”投入力度的不断加大和农村公共财政体制的逐步完善，乡镇财政具有难以替代的作用。二是乡镇财政特别是经济较发达的乡镇财政不再是传统意义上的农村财政，兼具了一定的城镇财政特性。三是乡镇财政在管理上存在问题，需要采取措施加以解决。乡镇财政管理上存在的问题主要有：财政管理不够规范，突出反映在预算编制和执行粗放，随意性大，收支运行和资金运行缺乏严格的规范和约束，透明度不高；财政资金运行效率不够高，突出反映在资金分散、拨款环节多，既影响了财政的调控能力，也影响了资金的运行效率；乡镇财政改革滞后于乡镇财政发展的形势要求，滞

后于公共财政体制的要求，滞后于县以上财政的改革进程；乡镇财政的债务风险、滋生腐败的风险、新形势下可持续发展的风险和财政资金运行安全性风险也呈积累态势。

为推动乡镇财政健康发展，江苏省确定以推进乡镇财政职能转变为抓手，以推进乡镇财政体制机制改革为重点，构建适应形势发展需要且有利于发挥资金监管作用的乡镇财政管理体制和运行机制的总体思路。推动乡镇财政由收入征管型向服务型转变，由资金分配型向分配、监管并重型转变，由“粗放管理”向“精细规范管理”转变。强化乡镇财政统管乡镇政府性资金职能，强化政府支农项目资金管理，强化涉农财税政策落实机制，强化各项财政改革。按照分类指导的原则，对苏南等经济发达地区的乡镇财政，进一步健全一级财政职能，中心镇向城乡结合型财政转变。对苏北等经济相对薄弱地区的乡镇财政，加快向服务型、监管型财政转变。根据这个总体思路和目标要求，在总结先行试点乡镇成功经验的基础上，从2006年起全面实施乡镇财政改革工作。

以部门预算改革为主线 构建乡镇财政管理新机制

农村综合改革以来，江苏省大力推进基层行政管理体制改革，乡镇合并力度很大，由税改初期的近2000个乡镇，合并成1200个左右，合并后的乡镇规模较大，乡镇财政

管理的部门单位少则10个，多则几十个。同时，随着乡镇经济社会的发展和上级财政转移支付力度的持续加大，乡镇财政管理的资金量在不断增加，特别是一些经济发达的中心镇，财政可支配资金已经达到相当大的规模。如何管好用好这些资金成为一个重要课题。

预算管理贯穿乡镇财政管理的始终，是财政管理的核心，预算管理水平的的高低在较大程度上决定乡镇财政管理水平。因此，在推动乡镇财政改革上江苏省首先推动乡镇预算管理改革，选择部分工作基础比较好的地区和乡镇进行试点。预算管理改革主要是围绕部门预算改革展开，重点是细化预算编制、规范预算执行、提高预算约束力，探索适合乡镇财政的预算管理机制。由于乡镇财政管理所具有的特殊性，单项推进部门预算改革很难取得实效，需要有相应的平台和机制来保障。因此，在推进乡镇部门预算改革过程中，对经济薄弱地区和较发达地区实行乡财县管改革和乡镇国库集中收付制度改革，从制度上建立约束预算运行和资金运行的机制。预算按部门编制、资金实行单一账户管理制度，支出实行预算控制制度，资金支付实行直接支付和授权支付，实行财政所内岗位分设和岗位授权制衡制度等，形成了一个较为完整的管理机制和较为有效的管理平台，从而打造了“三位一体”、经济较发达地区和经济薄弱地区各具特色的乡镇财政改革格局。从实践看，部门预算改革为乡财县管和乡

镇财政国库集中收付制度改革奠定了基础,而乡财县管和乡镇财政国库集中收付制度改革又为部门预算改革的顺利推进提供了机制保障和运行平台,且在较大程度上发挥了倒逼部门预算改革的作用。

控制关键节点 推动乡镇部门预算改革

乡镇财政作为小区域、低层级财政,在财政管理和预算管理方面有其特殊性。一是作为最低层级的政府预算,对预算年度内上级重大政策变化很难有较为准确的预期,预算编制和执行中常常面临政策调整而需调整预算的情况。二是乡镇预算单位相对较少,且基本不存在二级以下的预算单位。三是乡镇财政支出需求与收入来源之间相对稳定的体制保障关系尚未完全建立,预算外财力对乡镇财政运行的支撑作用明显,单位可用资金的构成仍较复杂。四是乡镇财政特别是乡镇单位的预算观念不强,预算管理走向严格意义的法制化、规范化还有一段比较长的路要走。如果完全按照县级以上财政部门预算改革的模式推进乡镇财政部门预算改革,很可能达不到预期的效果。因此,江苏省在乡镇财政部门预算改革的制度设计和工作落实措施等方面,采取了关键节点控制的办法,即重点抓好几个关键环节,再加上相应的配套改革,推动改革顺利推进。

一是推动乡镇财政统管乡镇政府性资金。在探索加强乡镇财政管理的方法和途径的过程中,江苏许多乡镇财政在多年前就开展了“零户统管”和会计集中核算等改革,为乡镇财政统筹管理乡镇政府性资金创造了条件。在2005年推进乡镇财政职能转变工作中,江苏省明确要求乡镇

财政要统管乡镇政府性资金,随后开展的乡财县管和乡镇财政国库集中收付制度改革,将这项工作纳入了制度化轨道,推进了乡镇综合预算改革。预算内外资金统筹安排,为开展乡镇财政部门预算改革提供了可能。

二是推动乡镇财政细化预算编制,探索公共预算分类编制办法。首先,细化预算编制科目级次。考虑到乡镇财政预算编制一步细化到项、目级需要有一个过程,在改革初期主要解决预算观念的树立和按类级科目编制预算的问题,明确要求乡镇财政编制预算时至少要做到细化到款级,随着改革的深化和完善,再逐步推进细化的级次。其次,细化预算编制单位。在部门预算改革前,乡镇财政的预算大多只有一个总的政府预算,对各部门主要是“切块”安排,每个部门的预算构成是不明确的,缺口部分由各单位自行解决,甚至有些部门并不知道本单位当年的预算是多少,日常用款常常是“一事一议”。为此,江苏省明确要求预算编制要从单位开始,减少代编。特别是乡镇单位中预算盘子较大的,必须分单位、分科目编制。各单位的部门预算按照单位自编、财政审核、政府审定、人大批准、财政下达的程序办理。第三,推行公共预算分类编制办法。在乡镇财政预算中,基本支出预算是相对固定的,需要调整的可能性较小,而项目支出预算则动态性较强。为保证乡镇部门预算改革顺利推进,江苏省推行了预算分类编制办法。即在编制乡镇政府总预算的同时,分别编制基本支出预算和项目支出预算。基本支出预算,重点是强化定员定额管理,根据上级财政的规定,结合本地实际,建立完善开支定额标准,控制行政成本的增长。在项目预算编制上,推进项目库建设,提前做好项目的研究

论证,各单位上报的项目预算,要有明确的项目实施计划和时间进度,保证项目可执行。在细化预算编制过程中,市、县级特别是县级财政承担了主要的制度性工作,在每年编制预算前要研究制订统一的预算编制格式和编制要求,以便乡镇财政实施。

三是强化用款计划控制和信息化软件控制。分月用款计划制度在预算执行中发挥了较好作用,既可以防止无预算和超预算用款的问题,又可以督促有征收任务的单位积极组织收入,还可以保证重点支出及时支付和预算均衡执行,从而保证财政资金的使用效益。同时,全面推进乡镇财政信息化建设,将预算管理、资金管理等方面的要求内置于信息化软件之中,使各项工作程序化。如果发生无用款计划的资金支付、无预算或超预算的支付,计算机程序就无法生成支付凭证。这种做法在某种意义上实现了计算机软件对人的行为控制。

经过几年来的改革实践,江苏省乡镇部门预算改革取得了积极成效。大部分乡镇预算都细化到款级以下,不少乡镇在预算中列明了单位当年的政府采购预算。乡镇财政调控能力增强,促进了资金优化配置,提高了资金使用效益。乡镇领导和单位的预算意识明显增强,预算管理的规范性得到提高。特别是与之相适应的相关改革的推进,建立了以预算管理为核心的乡镇财政资金监管机制和监管平台,初步实现了一个单位一本预算、所有预算内外收入直达财政单一账户、所有财政性资金在一个“管道”内运行,支出预算执行过程得到有效控制和监督。部分经济发达地区的乡镇财政已基本达到了县级财政的管理水平。

(作者单位:江苏省财政厅)

责任编辑 李艳芝