

认真做好2011年中央部门预算编制工作

■ 财政部副部长 廖晓军

2010年以来,中央各部门和财政部认真贯彻党中央、国务院的决策部署,扎实落实应对国际金融危机的一揽子计划,国民经济运行良好,经济回升向好势头得到巩固,预算执行也呈现向好的态势。受各种不确定因素影响,2011年的经济财政形势将会较为复杂,财政收支紧张的矛盾仍将持续。2011年中央部门预算编制要本着谨慎的原则,适当留有余地,从增收节支、提高效率上下功夫,确保财政资金使用效益得到充分的发挥。

一、2010年部门预算管理和改革情况

2010年,中央部门和财政部一道,较好地推进了部门预算管理和改革的各项工作,预算管理水平和改革迈上了一个新台阶。

(一) 关注民生,厉行节约,优化中央财政支出结构,严格控制一般性支出

2010年,中央财政继续实施积极的财政政策,按照突出重点、统筹兼顾的原则,大力优化支出结构,合理保障重点支出,在中央财政可用收入增加较少的情况下,中央财政本级教育、科学技术、环境保护等方面的预算支出分别比上年执行数增长7.5%、11.4%和45.8%,对科技重大专项、文化产业发展、维护稳定等重大政策也给予了有力支持。同时,还解决了部分部门反映强烈的规范津贴补贴,调整离休、退休人员待遇经费缺口,以及京外中央行政事业单位在职和离退休职工购房补贴等涉及中央部门广大干部职工切身利益

的问题。

在保障重点支出的同时,将控制支出和压缩经费作为预算编制和管理的重点。一是实行了公用经费压缩5%的政策。在根据部门编制内增人增支正常核定公用经费的基础上,统一压缩5%。二是实行了项目支出零增长的政策。除党中央、国务院已确定的重大支出和重点支出外,其他项目支出预算按零增长控制。三是严格控制中央部门出国(境)费等三项经费。要求各部门2010年三项经费支出不得超过2009年调整预算后的规模,并要求各部门报送三项经费预算安排情况。

(二) 细化预算,统筹管理,加强预算编制与预算执行等环节的有机结合,推进预算科学化精细化管理

2010年,中央部门预算编制的精细化水平进一步提高,明确了预算编报范围,继续要求每项支出都落实到具体承担单位,使各单位的预算与其履行职能紧密结合起来。

2010年预算编制还体现了“三个结合”:一是与预算执行相结合。对2009年项目支出预算执行进度慢的,按比例相应核减2010年项目支出预算。二是与结转和结余资金管理相结合。要求部门优先动用延续项目结转资金;对部门截至2008年底累计结余资金,在编制预算时尚未动用的原则上全部统筹用于2010年预算支出,作为预算安排的首要来源。三是与资产管理及政府采购相结合。扩大了新增资产配置预算编报范围,完善了审核机制和流程,加强了对资产配置支出预算安排情况的审核。同时,按照政府采购管理要求,细化了政府采购预算编制,全面反映政府采购的规模、内

容和结构。

(三) 扩大试点, 完善标准, 深化基本支出和项目支出改革, 提高财政资金分配的科学化、标准化水平

一方面, 积极完善基本支出标准体系。2010年实物费用定额试点的一大突破, 就是改变了以往人员定额与实物定额“两张皮”的公用经费核定方式, 按照人员定额和实物定额相结合的方式核定公用经费规模。继续扩大定员定额试点范围, 将28家参公单位、9家公益性事业单位纳入试点。建立了中央部门人员信息数据库, 并组织各部门填报数据, 夯实了基本支出预算管理基础。另一方面, 加强项目库和项目支出定额标准体系建设。在组织开展项目清理的基础上, 加快推进项目库建设和项目预算滚动编制研究工作。启动了中央本级项目支出定额标准体系建设工作, 开展了项目支出定额标准清理工作。2009年以来, 共启动党政机关办公用房大中修等10项通用定额标准, 以及中央行政单位通用办公设备配置标准等2项资产管理标准的制订和修订工作。

(四) 建章立制, 完善体系, 推动结转结余资金规范化管理和绩效评价体系建设, 提高财政资金使用效益

为了有效控制和消化结转、结余资金, 财政部修订印发了《中央部门财政拨款结转和结余资金管理办法》。与原办法相比, 修订后的办法将原财政拨款结余资金的概念明确为财政拨款结转和结余资金; 将事业单位转入事业基金的财政拨款结转资金纳入办法管理; 强调预算编制与结转和结余资金情况相结合, 结余资金应全部统筹用于编制以后年度部门预算, 对累计结转和结余规模较大或增长较快的, 适当压缩以后年度财政拨款。同时, 要求各部门在执行中加大结转和结余资金统筹使用力度, 加快预算执行进度, 结转和结余资金规模得到了较好的控制。截至2009年底, 中央部门财政拨款结转和结余资金总规模比2008年有所下降。

为了进一步提高财政资金使用效益, 财政部努力推进支出绩效评价工作, 印发了《财政部关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价试点工作的通知》, 对绩效评价各方职责、工作程序、内容体系、评价文本和结果公开等做了详细规定。同时, 继续扩大绩效评价试点范围, 2010年共选择了115个部门的200个项目进行试点, 试点部门和项目分别比上年增加21个和33个。为了提高绩效评价试点的透明度, 在编制2010年预算时, 还明确提出选择部分试点项目, 将其绩效评

价情况报送全国人大常委会预算工作委员会审议。

(五) 明确责任, 狠抓落实, 加强预算执行管理, 增强预算执行的时效性和均衡性

预算执行进度偏慢、不够均衡是以往预算管理中存在的一个突出问题。近几年, 财政部同各部门一道, 下大力气狠抓预算执行工作。各部门纷纷建章立制, 有的部门还结合自身特点制定了特色办法, 强化资金监管。一些部门在其内部实行了预算执行责任制, 加强了预算执行分析, 积极查找预算执行缓慢的原因, 研究改进办法。财政部采取了一系列措施, 包括规范部门预算调整行为, 从严控制执行中追加事项, 严格预算追加时限要求等。一些部门主动加强督导, 通过建立预算执行定期通报制度和约谈制度、定期召开预算执行情况分析会、建立预算执行事前事后警示机制等多种方式, 保证预算执行的均衡性。

(六) 完善制度, 扩大范围, 落实《政府信息公开条例》, 推进部门预算公开透明

一方面, 继续扩大报送全国人大审议的部门预算范围。报送全国人大审议预算的部门数量由2009年的95个增加到2010年的98个。2010年报送全国人大审议的中央本级支出预算, 除涉密及敏感支出外, 基本上按款级科目进行了细化, 共细化为23类123款, 比2009年增加了2类82款。另一方面, 积极做好部门预算向社会公开工作。在2009年已公开中央财政一般预算4张表格的基础上, 2010年又在人代会结束后及时公开了中央财政国债余额情况表等8张表。2010年初印发了《财政部关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》, 明确各部门是本部门预算、决算公开的主体。同时要求报送全国人大审议预算的部门, 在财政部批复预算后15日内公布本部门收支预算总表和财政拨款预算表。国土资源部等部门率先公开了本部门预算, 首次实现了中央部门预算向社会主动公开。

为了促进提高部门预算编报质量, 2010年财政部印发了《中央部门预算编报考核评比办法(试行)》, 并首次组织了考评。考评内容主要涉及项目清理, “一上”、“二上”预算编报, 结转和结余资金情况报送及统筹使用, 绩效评价文本报送以及部门参与预算改革试点情况等。

二、部门预算管理中存在的问题

一是基础性工作不够扎实。近几年, 各部门在抓

管理、推改革等方面做了大量工作，但一些基础性工作仍很薄弱。在三项经费预算管理中，党中央、国务院三令五申要厉行节约、控制三项经费规模，但仍有一些部门重视程度不够，把关不严，没有实事求是地反映三项经费规模，导致2009年和2010年前后两年的数据填报口径不一致，存在漏报、虚增等问题，又没有提出充分的理由，给审核工作带来了很大难度。在“一上”、“二上”预算编报中，一些部门对什么时间该报什么、通过什么方式报等基本要求仍把握不清，没有按照规定的要求填报项目申报文本和绩效评价文本，还有个别部门多次修改所报数据，影响了预算编报的严肃性。预算执行中也存在项目前期准备工作不够充分等问题。

二是综合预算编制亟需加强。实行综合预算管理、统筹公共资源是部门预算编制和管理的一个基本原则。全国人大、审计署多次提出要求，财政部在布置预算编制工作时，也明确了应纳入部门预算编制的资金范围。从预算审核情况看，仍有一些部门编报预算的单位和资金范围不全，存在漏报和少报现象。如今年审计发现，一些部门另有预算收入和预算支出未编入部门预算，部门决算与部门预算的差别较大，部门预算的完整性、准确性有待提高等。

三是项目支出预算管理仍存在不少突出问题。一些部门项目预算申报不够规范，在报送“一上”预算时，对项目审核把关不严，项目申报规模突破规定比例的情况屡有发生，项目排序不够科学、规范。项目预算编制随意性较强，缺乏标准，或前期论证不充分，影响了相关工作及时开展。项目库滚动管理有待加强，部门项目库与财政部项目库、各年度项目库间的衔接不够。

四是部门预算管理的精细化水平仍需提高。由中央部门代编下级单位预算的情况仍然存在，一些部门代编项目执行中不及时细化，到年底形成大量结转，严重影响了财政资金使用效益。按照国库拨款要求，年度执行中追加的支出预算要细化到基层预算执行单位，但实际上仍有相当一部分单位没有按照要求细化，影响了财政资金拨付和使用的进度。

五是预算执行监督力度有待加大。2009年以来，财政部在抓资金使用效益和预算执行方面做了大量工作，但仍有一些部门的工作不到位。预算执行进度和均衡性仍需提高，年底突击花钱的现象依然存在。有的部门机动经费使用不规范，在动用时没有履行报批手续，到年底没有花的机动经费也没有按规定确认为结余资金。还有一些部门对结转和结余资金的概念理解不准

确，结余资金动用不报批，随意调整结转资金用途。

三、2011年部门预算管理和改革工作重点

2011年是实施“十二五”规划的开局之年，预算编制要继续树立过紧日子的思想，坚持统筹兼顾、优化结构、突出重点、有保有压的方针，着力保障和改善民生，严控一般性支出，推进综合预算编制，提高财政资金使用效益，提升预算编制和管理的科学化精细化水平。

(一)进一步强化制度约束，建立厉行节约的长效机制，并认真做好三项经费预算编制等基础性工作

要继续开展厉行节约工作。各部门要继续从严控制行政经费和一般性支出，使厉行节约成为一个长效机制。一是继续实行项目支出零增长，除党中央、国务院已确定的重大支出以及教育、科学、农业等重点支出外，其他项目支出预算原则上按照零增长控制。二是继续从严控制出国费等三项经费规模，各部门2011年三项经费预算支出，原则上不得超过2010年压缩后的规模。三是严格经费管理，防止超预算支出。规范和改革公务接待，大力精简会议和文件，严格控制会议经费和庆典、论坛等活动；严格控制因公出国(境)团组数量；严格控制党政机关楼堂馆所建设，禁止高档装修办公楼；加强和规范公务用车配备使用管理。

要抓好预算编制的基础性工作。基础性工作是部门预算管理和改革的重中之重。做好基础性工作，对深化部门预算改革、提高部门预算管理和财务管理水平、提升预算编报质量具有重要意义。基础性工作抓得好坏，直接关系到部门预算改革能否深入推进，关系到财政职能作用能否充分发挥。因此，各部门要高度重视各项基础性工作，夯实基础，努力提高基层单位财务人员的业务水平，增强预算编报的规范性、准确性和完整性。

(二)进一步提高预算编制的规范化、精细化水平，加大公共资源统筹使用力度，推进预算编制与预算执行、结转和结余资金、资产管理等的有机结合

预算编制与预算执行、预算公开等工作密切相关，是各项工作的基础。预算编制不细，往往造成年度预算不实，进而影响预算执行进度和预算透明度。因此，各部门要采取有效措施，进一步做细、做实、做准预算，为预算执行和预算公开打好基础。

要进一步规范并细化预算编制。各部门要科学合理地编制本部门预算，基本支出预算应严格执行定额

管理的要求,项目支出预算要做好项目评估和可行性论证,确保列入年度预算的项目切实可行,对跨年度项目要根据项目进度分年安排,推动项目的滚动管理。要认真执行财政部细化预算的有关规定,严格控制代编预算规模,提前着手,做好预算细化工作,切实把预算细化到基层单位、具体项目。财政部在审核时,也将严格控制中央总预算代编项目,进一步压缩中央总预算代编规模及其占中央本级支出的比例。

要继续完善预算编制与预算执行、结转和结余资金管理、资产管理及政府采购相结合的机制。一是与预算执行相结合。按照2011年部门预算报表设计,“一上”、“二上”预算中,各部门要同时报送2010年项目支出预算执行进度。在审核项目支出预算时,财政部将进一步完善办法,对执行进度慢的,严格按比例核减下年预算。二是与结转和结余资金管理相结合。各部门在编制2011年预算时,要主动动用财政拨款结转资金,并将尚未动用的财政拨款结余资金全部统筹纳入预算编制。对结转和结余资金规模大、多年居高不下部门将适当压缩其财政拨款预算。三是与资产管理及政府采购相结合。要重视新增资产配置预算编制,注重新增资产配置预算与部门基本支出、项目支出和政府采购预算之间的衔接;要规范新增资产配置预算执行管理,强化新增资产配置与政府采购等环节的衔接,未经财政部批准的资产配置事项,不得进行政府采购。同时,要规范资产收支管理,严格按照非税收入纳入预算管理的有关规定,将有关收入上缴中央财政。要进一步细化政府采购预算编制,如实编报政府采购预算,提高各单位政府采购预算编制的规范性和完整性。

要取消预算外资金收入,加强综合预算管理,提高预算编制的完整性。各部门要按照综合预算的原则,把该编的收入和支出都编入年初预算,对财政拨款以外的部门其他收入,在编制预算时也要充分预计,尽量提高准确性。按照全国人大“努力在2011年实现将非税收入纳入预算管理”的要求,自2011年起,除教育收费纳入财政专户管理、交通部集中的航道维护收入纳入政府性基金预算外,其他预算外收入全部纳入一般预算管理,使用时用于收入上缴部门的相关支出,专款专用。按照这一原则,财政部在2011年政府收支分类科目中取消了全部预算外收支科目,中央部门预算报表体系中取消了预算外资金收入、支出两张预算表,并印发了《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》。

(三)进一步完善公共资源配置机制,健全财政支出标准体系,推动项目支出预算滚动管理

科学的公共资源配置机制是准确编制部门预算的重要保证,财政支出标准体系和项目预算滚动管理又是公共资源配置机制的主要内容。目前,中央部门基本支出标准体系已初步建立,但覆盖面还不够广;项目支出定额标准体系建设仍处于起步阶段。2011年,要继续推进两个标准体系建设。

基本支出标准体系建设要注重与实物资产管理、事业单位改革和收入分配制度改革相结合。继续改进基本支出测算方式,完善实物费用定额标准,推进人员、资产、预算更加紧密地结合;结合事业单位改革,探索新形势下事业单位基本支出经费保障模式;结合收入分配制度改革,适时调整完善基本支出定员定额标准体系。项目支出定额标准体系建设要在总结经验的基础上全面推进,按照通用定额标准与专用定额标准并进的原则,在已启动部分通用定额标准编制工作基础上,启动一批专用定额标准建设,大力推进内部标准编制和应用工作;切实推进资产管理标准建设,分析清理现行资产管理标准,提出资产管理标准体系建设的总体规划和实施步骤。

要着力推动项目支出预算滚动管理。项目库是项目支出预算管理的重要载体,抓好项目库建设是实现项目支出预算滚动管理的重要保证。目前,以项目库为核心的项目支出预算管理体系已经初具雏形,但由于种种原因,项目库的功能没有得到充分发挥。下一步,要切实抓好项目库建设,充分发挥其项目分类、排序和滚动管理的职能。对中央部门申请预算的项目,在严格审核和测算的基础上,结合财力,按照轻重缓急,进行滚动管理。要充分运用信息化手段,把项目库做实、做细,使之成为能够全面反映项目支出来龙去脉、综合体现项目中长期规划、统筹考虑资金使用效益、有效连接中央部门和财政部的重要基础数据库。在此基础上,推进项目支出预算与部门中长期规划的有机结合,逐步实现不同年度间项目库、部门项目库与财政部项目库间的有效衔接。完善项目库、推动项目支出预算滚动管理是一个系统工程,需要各部门的积极配合,共同推进。

(四)进一步强化结转和结余资金管理,增强部门绩效观念和效率意识,提高财政资金使用的有效性

要切实加强财政拨款结转和结余资金管理。按照《中央部门财政拨款结转和结余资金管理办法》的要

求,加强对财政拨款结转和结余资金的统计分析。继续采取有效措施,减少结转和结余资金规模。加大结余资金统筹使用力度,预算执行中,对当年执行进度缓慢、预计年底可能形成较多结转或结余资金的项目,及时调减当年预算。

要大力推进预算支出绩效评价工作。一是稳步推进2010年绩效评价试点工作,做好绩效评价试点结果报送工作,财政部将适时对试点情况进行检查;研究确定2011年绩效评价试点项目,提高绩效评价的规范性和工作实效。二是按照“项目承担单位开展自评、中央主管部门组织实施评价和财政部进行重点评审相结合”的要求,由财政部选择部分重点绩效评价试点项目,开展评审工作。三是结合“金财工程”建设,研究建立统一的绩效评价管理信息系统,加强绩效评价项目库、数据库和专家库等的建设,为将来全面推开绩效评价工作提供技术支持。

(五)进一步完善预算监督机制,做好预算信息公开工作,主动接受人大审计和社会各界对部门预算的监督

预算信息公开是公共财政的本质要求,也是推进政府信息公开的重要内容。中央各部门要按照《政府信

息公开条例》相关规定,加大力度,积极推动部门预算公开。一是要进一步提高思想认识,增强预算信息公开的主动性。预算公开是一项重要的改革,也是一项复杂的工作,社会各界关注度高,相当敏感。各部门务必高度重视,及早深入研究,提前做好充分准备。财政部将密切跟踪各部门预算公开的进展情况,积极研究预算公开中的新情况新问题,不断改进预算公开工作,提高预算透明度。二是要切实履行预算公开的主体责任。中央本级预算公开分为两个层面,一个是中央本级总预算和总决算公开,另一个是各个部门的预算和决算公开。根据预算公开主体原则和有关规定,财政部负责本级总预算、总决算的公开,各部门负责本部门预算、决算的公开。各部门要充分发挥部门预算公开的主体作用,及时、主动、准确地公开本部门预算。有条件的部门,应按照《政府信息公开条例》的要求,研究进一步扩大本部门预算公开的范围。三是要继续发挥人大、审计对部门预算的监督作用。高度重视并认真落实全国人大和审计署提出的意见和建议,认真加以改进。四是要扩大预算公开的范围。财政部将在进一步细化预算编制的基础上,争取将2011年中央本级支出预算表中,除涉密支出外的部分重点支出按“项”级科目公开。■

PHOTO NEWS

图片新闻

谢旭人部长调研资产评估行业 创先争优活动

9月3日,财政部部长谢旭人就资产评估行业开展创先争优活动,赴中联资产评估公司调研并座谈。谢旭人在座谈会上指出,资产评估行业要在已经取得阶段性重要成效的基础上,进一步深入推进创先争优活动,加强和改进行业党建,推动行业科学发展,更好地服务经济建设和社会发展大局。

(本刊记者 摄影报道)

