

# 完善预算编审程序 深化预算制度改革

■ 黄锦生

财政预算作为政府的基本收支计划,体现了政府的政策意图和目标,是政府施政纲领得以具体实现的首要途径。随着我国社会主义市场经济下公共财政的逐步建立和完善,财政通过预算调控经济、促进发展、扶助民生、维护稳定等公共服务职能不断增强,各项财政改革的深入推进为实现公共财政职能提供了有力保障。

## 一、财政改革取得明显成效

近年来,在中央的统一部署下,四川省各级财政部门大力推进以部门综合预算管理、非税收入“收支两条线”管理、国库集中支付为主要内容的财政管理体制变革,取得明显成效。公共财政框架初步建立,每年新增财力绝大部分用在了改善民生和公共服务领域,财政支出结构不断优化,预算透明度不断增强,基层财力保障水平逐步提高,促进财力增长的激励机制初步形成,财政运行更加规范透明,有力地保障了全省经济社会发展的需要。但是,在预算管理中还存在许多不足:“重增量轻存量、重投入轻绩效”的思维惯性依然存在,预算编制

审批程序不尽科学合理,零基预算没有真正落实,资金使用绩效有待进一步提升。

为推进财政预算改革,巩固并进一步扩大改革成果,提高财政资金使用绩效,省政府决定从财政预算管理的初始环节——预算编制入手,通过完善预算编制审批程序,逐步建立以政府为主导、权责体系健全的预算决策机制,进一步调整优化支出结构,推进财政科学化精细化管理。

## 二、改革预算编审程序的主要思路

“为政重在理财”,加强对预算编制的主导和控制,使预算真正反映政府的执政方针,体现政府的理财理念,应是政府领导重要职责所在。随着公共财政保障行政运转、改善民生、加强基础设施建设和促进产业发展等各项职能的不断强化,财政支出压力巨大而新增财力有限的矛盾日益突出,也要求政府领导主动关心、参与指导预算编制工作,努力挖掘潜力,整合存量资金,优化支出结构,集中财力办大事。

四川改革预算编制审批程序,就是要在现行“自下而上”的预算编制办法基础上,加大“自上而下”的控制力度,健全预算决策机制。核心内容是政府领导提前介入分管部门的预算编制工作,增强政府对预算编制工作的主导;实行分领导分大口径预算统筹管理,调整优化支出结构;适当增加部门机动经费,增强部门调控能力;实行中期评估调整预算,实现预算硬约束与适时调整的有机结合。

## 三、预算编审改革的具体做法

为顺利推进预算编制审批程序改革,四川省财政厅按照“加强事前控制、优化支出结构、硬化预算约束、注重资金绩效”的总体原则,将预算编制审批程序具体分为七个阶段。

一是准备阶段(5—8月)。财政部门收集整理财政收支政策,调查研究财政经济形势,在全面把握党委、政府重点工作要求的基础上,分析评估当年预算执行情况,预判下年财政经济走势。各预算部门对当年支出项目进行清理,分析本部门当年财政支出预算执行情况,并根据政策要求,结

合部门事业发展规划,按照零基预算的原则,提出下年度预算建议计划报财政部门。财政部门与省级部门对账清核,作为预算编制的基础数据准备。

二是初编阶段(9—10月)。财政部门根据当年收入预计完成情况,综合考虑下年度经济指标计划和收入政策变化情况,以及党委、政府重点工作,提出下年度财政收支预算安排建议。根据支出政策和党委、政府的安排部署,结合部门的支出需求,按照量入为出、突出重点、注重绩效、综合平衡的原则,提出下年度支出预算增量和总量分大类安排建议报政府主要领导审查,并根据审查意见进行调整完善。

三是见面阶段(11月上旬)。政府召开预算专题会议,将部门基本支出预算和专项支出预算总量(含增量)安排建议,通报各分管领导,并征求意见。

四是细化阶段(11月中旬—11月下旬)。政府分管领导召集相关部门和财政部门,按照统筹兼顾、突出重点、责权统一的原则,在确保法定增长、确保重点项目和工作目标实现的前提下,整合优化预算总量,细化落实预算项目,提出相关部门支出预算安排具体方案。

五是审定阶段(12月一次年人代会召开)。财政部门汇总各部门预算安排方案,并按照《预算法》等法律法规和党委、政府关于年度预算安排有关政策规定及工作要求审核后,报政府主要领导审定。在此基础上,形成年度省级财政预算草案,按工作程序经政府常务会审定后报常委会审定,并按法定程序报请人代会审查批准。

六是批复阶段(次年人代会召开后一个月)。财政部门在人代会批准本

级财政预算草案一个月内,按规定对部门预算进行批复。

七是执行阶段(部门预算批复后—12月底)。预算一经批复,必须严格执行,硬化约束,注重绩效,不得随意突破。执行中如遇新增需求确需对原定预算进行调整的,必须严格按照规定程序报批,重大事项须报政府主要领导或政府常务会议审定。每年9月底前,财政部门会同各部门对当年预算执行情况进行中期评估,对执行情况不好或无法执行的项目预算予以调整或取消,集中用于其他急需安排的项目。

#### 四、预算编审改革取得显著成效

四川省级预算编审程序改革由政府主要领导提出,经省政府集体研究决策,省级各部门注重协调配合,认真贯彻执行,改革取得显著成效。

##### (一)支出结构得到优化

实施预算编审程序改革以来,四川省本级各部门切实增强预算编制管理责任主体意识,主动调整支出结构,按照零基预算要求,打破专项项目固有安排格局,统筹安排增量和存量资金,努力挖掘自身潜力,为“保增长、保稳定、保民生”等各项重点需要提供了坚强保障。据不完全统计,2010年省本级财政和部门在预算编制中共清理核销和调整归并存量专项项目1750多个,整合财政资金148亿元。其中,省级部门调整归并专项项目1726个,整合财政资金近57亿元;省级财政调整归并专项项目25个,整合财政资金近91亿元。省级财政支出结构明显优化,行政成本支出比重继续下降,民生保障、产业发展和基

础设施建设支出比重稳步提升,预算约束力进一步增强。

##### (二)重点支出保障有力。

2010年四川省级灾后重建基金筹集任务基本完成。整合产业发展资金,重点支持现代农业、产业园区、新兴产业、现代服务业发展和西部金融中心建设。继续加大基础设施建设支持力度,集中安排高速公路、国省干线等重大基础设施建设。调整优化存量资金和集中安排新增财力,切实保障教育、医疗卫生、城乡社会保障等重大民生工程实施。

##### (三)预算编制质量提高。

实行预算编审程序改革,进一步明确了部门预算编制的主体责任,调动了部门参与预算编制的积极性,2010年四川省级部门预算的完整性和准确性较以前年度有明显提高。一是基础信息管理不断加强。省级各部门利用预算单位人员编制、资产信息系统,及时动态修订省级单位基础信息库和项目库,为部门预算编制提供准确的基础数据信息,夯实了部门预算编制基础。二是预算科学性大幅提高。各部门按照预算安排原则和编制要求,加强专项项目管理,细化项目预算编制,提高了项目预算编制的科学性。2010年省级年初部门预算到位率达到89.98%,在2009年基础上继续得到提高。省科技厅应用技术与开发资金(原科技三项费)首次在年初即落实到具体项目。

#### 五、为当前财政改革带来重大启示

预算编审程序改革是对当前财政预算管理的机制创新,其本质是对财政资源配置的权力格局进行优化和调

整,对全面推进科学理财、依法理财、民主理财具有十分重要的意义,对推动更大范围、更深层次的财政管理改革具有借鉴和启示。

一是推进财政改革必须以现行法律法规为准绳。四川在启动预算编审程序改革之初,省政府就明确提出,必须严格遵守《预算法》各项规定,必须认真落实各项法定支出增长要求,必须严格按政策规定足额安排预算,这既是预算编审改革本身的要求,也是顺利推进改革的重要保证。预算编审程序改革的初现成效表明,只有始终坚持依法合规的基本要求,只有始终遵循法律法规的原则框架,财政改革才能真正实现政府依法行政、依法理财的目标,才能保证改革取得预期成效。

二是推进财政改革必须以强化政府职能为根本。财政职能体现政府职能,财政改革的途径体现政府行政取向。政府领导提前介入预算编制工作,将政府的理财思路贯穿于预算编制全过程,通过优化支出结构,推进财政支出向民生保障和经济发展的关键领域、关键环节倾斜,不断强化财政公共保障和服务发展的职能,加快建设公共财政,提升政府行政效能,推动服务型政府建设。

三是推进财政改革必须以增强政府调控能力为核心。建立以政府为主导的预算决策机制,有效突破部门界限,在部门之间实现存量资金和增量资金有效整合,较好地实现了“优化支出结构、提高资金使用绩效,集中财力办大事”的改革目标。因此,在推

进财政改革中,科学配置财政资源、增强政府宏观调控能力应当成为始终追求的核心目标。

四是推进财政改革必须以促进各方整体协调为基础。健全完善权责体系,强化各方主体意识,政府领导直接参与,省级部门积极配合,这是四川预算编审改革得以推进的坚实基础。从更广泛角度看,任何一项财政改革都将涉及多方责任主体和利益主体,改革的过程就是明晰责任和利益协调的过程。因此,推进财政改革必须以强调系统规划、稳步实施为基础,以强化协作配合、谋求整体合力为前提。

(作者为四川省财政厅厅长)

责任编辑 张蕊

PHOTO NEWS

图片新闻



## 财政部对创先争优活动进行动员部署

5月31日,根据中央《关于在党的基层组织和党员中深入开展创先争优活动的意见》,财政部党组召开了创先争优活动动员部署会议。谢旭人部长指出,要充分认识开展创先争优活动的重要意义,切实把思想和行动统一到中央的决策部署上来,以高度的政治责任感开展好此次活动。

(本刊记者 摄影报道)