

# 积极发挥财政职能 全面推进科学化精细化管理

□ 财政部部长 谢旭人

在社会主义市场经济条件下,财政在优化资源配置、调节收入分配、加强宏观调控、实施监督管理等方面的职能作用更加突出。

**财**政是以国家为主体的分配活动,随国家的产生而产生、发展而发展,是国家政权活动的重要组成部分。国家凭借社会公共权力,依照法律法规,参与社会产品和国民收入分配、再分配活动,并集中一部分国民收入用于满足公共需要,以调节资源配置、公平收入分配和促进经济社会发展。

财政是一个经济范畴,也是一个政治范畴。马克思、恩格斯指出:“为了维持这种公共权力,就需要公民缴纳费用——捐税……随着文明时代的向前发展,甚至捐税也不够了,国家就发行期票,借债,即发行公债。”并强调“赋税是政府机器的经济基础”。毛泽东同志指出:“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定政府活动的范围和方向。”邓小平同志指出:“财政部门是集中体现国家政策的一个综合部门,和其他工作一样,它必须服从总路线。”“数字中有政策,决定数字就是决定政策。”江泽民同志指出:“财政是一个经济范畴,又是一个政治范畴,事关治国安邦、强国富民。”胡锦涛同志强调:“财税工作是党的事业和政府工作的重要组成部分,预算里面体现了党和政府的政策和宏观调控意图,数字里面包含了政治,包含了各级政府之间的关系,部门之间的关系,地区之间的关系,民族之间的关系。”这些论断科学地概括了财政的本质内涵。

从人类发展史看,财政是社会生产力发展到一定历史阶段的产物,财政活动是一种历史悠久的经济现象。我国在历史上曾经采

用过“国用”“国计”“度支”“理财”等表述财政。现代意义上的财政一词起源于西欧,自日本明治维新以后传入中国。现在,人们一般从公共产品和公共财政的角度来理解国家财政。在市场经济条件下,私人产品可以通过市场交易的方式来提供,但是公共产品由于具有非排他性和非竞争性的特点,无法通过市场交易来提供,这种社会必需的公共产品和服务需要由国家或政府提供。国家机器的运转、政府提供公共产品和服务的基础是公共财政。在市场经济条件下,公共财政具有资源配置、收入分配、调控经济和监督管理等职能。随着我国社会主义市场经济的发展和改革开放的深入,公共财政在经济社会发展中发挥着越来越重要的作用。

资源配置职能。指将一部分社会资源集中起来,形成财政收入,然后通过财政支出活动,由政府提供公共产品或服务,引导社会资金流向,弥补市场缺陷,从而优化全社会的资源配置。在社会主义市场经济中,市场这只“无形的手”在资源配置中发挥基础性作用,政府这只“有形的手”主要在市场“失灵”的领域发挥作用。作为政府履行职能的重要手段之一,财政不仅是一部分社会资源的直接分配者,也是全社会资源配置的调节者。这一特殊地位,决定了财政的资源配置职能既包括对用于满足社会公共需要资源的直接分配,又包括对全社会资源的间接调节。

收入分配职能。指政府财政收支活动对各社会成员收入在社会财富中所占份额施加影响,以公平收入分配。在政府对收入分配不加干预的情况下,一般会以对生产所作贡献大小和财产多少等因素,将社会财富在社会各成

员之间进行初次分配。这种市场化分配有利于提高效率,但容易造成社会成员间收入差距过大,从而需要政府对市场初次分配结果实施再分配调节,以促进社会公平。财政的收入分配职能主要通过税收调节、转移性支出(如社会保障支出、救济支出、补贴)等手段来实现。

调控经济职能。指通过实施特定的财政政策,促进实现较高的就业水平、物价稳定和经济增长等目标。政府根据宏观经济运行的不同状况,相机抉择采取相应的财政政策。当社会总需求小于社会总供给时,采用扩张性财政政策,增加财政支出或减少政府税收,扩大社会总需求,防止经济衰退;当社会总需求大于社会总供给时,采用紧缩性财政政策,减少财政支出或增加政府税收,抑制社会总需求,防止通货膨胀;在社会总供给和社会总需求基本平衡时,实行趋于中性的财政政策。

监督管理职能。在财政的资源配置、收入分配和调控经济各项职能中,都隐含了监督管理职能。在市场经济条件下,由于利益主体的多元化、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性,都需要财政的监督管理,以规范财经秩序、促进经济健康发展。我国是人民民主专政的社会主义国家,必须保证政令统一,维护国家和人民的根本利益,这就更需要强化财政的监督管理职能。

财政取之于民,用之于民。在中华人民共和国建立前的新民主主义革命时期,财政的主要任务是保障革命战争的供给,争取革命的胜利。1934年1月,毛泽东同志指出:“从发展国民经济来增加我们财政的收入,是我们财政政策的基本方针。”1942年12月,毛泽东同志总结了革命根据地财政工作的实践经验,具体分析了当时革命战争的实际情况,提出了“发展经济,保障供给”的财政经济工作总方针,并确立了“取之于民、用之于民”,实行合理负担的税收政策和控制赤字、力争收支平衡的财政政策。1949年中华人民共和国成立以来,在社会主义制度和生产关系基础上建立起来的财政,是取之于民、用之于民的财政,是自力更生、独立自主的财政,是实现国家各个时期经济与社会发展任务的重要工具。国家财政在国民经济发展中一直起着重要的作用,国家运用财政的分配、调节、监督等功能,在贫穷落后的基础上逐步建立、巩固和完善了以社会主义公有制为主体

的经济基础,支持和促进国民经济的发展,不断提高人民的物质文化生活水平,并通过财政体制改革和配合推进其他经济体制改革,不断推动着社会主义制度的自我完善和发展。

在社会主义市场经济条件下,财政在优化资源配置、调节收入分配、加强宏观调控、实施监督管理等方面的职能作用更加突出。国家通过税收和非税收入组织筹集财政收入,通过预算安排财政支出,用于提供公共产品和公共服务,进行交通、水利等基础设施和城市公共建设,支持农村和地区协调发展,用于环境保护和生态建设,促进教育、科学、文化、卫生等社会事业发展,用于社会保障和社会福利,进行国防建设,维护社会治安,用于政府行政管理,开展外交活动,保障国家安全,促进经济社会发展。

随着财政收支规模的不断增长,国家财政用于民生的支出不断增加,满足人民群众日益增长的物质文化等方面的需要。汇总各项财政支出,2010年全国财政民生支出达到59600亿元,占全国财政支出的2/3,其中,用于与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、文化体育等方面的支出合计29256亿元,增长21.1%;用于“三农”的支出合计24213亿元,增长20.8%。分税制改革以来,中央财政逐年加大财政转移支付力度,2010年中央财政对地方税收返还和转移支付达到32341亿元。其中,一般性转移支付13236亿元,主要用于中西部地区。不仅推动了基本公共服务均等化,也有效缓解了县乡财政困难,促进了区域协调发展。

## 二

党的十六大以来,党中央紧密结合新世纪、新阶段国际国内形势的发展变化,提出以人为本实现科学发展、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村、建设创新型国家、树立社会主义荣辱观、推动建设和谐世界、加强党的执政能力建设和先进性建设等重大战略思想和战略任务。胡锦涛同志在党的十七大报告中,从多方面对发挥财政职能作用提出了新的更高要求,并明确了推进财税改革的主要任务。党的十七届五中全会进一步指出,“十二五”时期我国经济社会发展工作,必须以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,提出要加快财税体制改革,积极构建有利于转变经济发

展方式的财税体制。这些要求为做好当前及今后一个时期的财政工作指明了方向。

根据新形势新任务的要求，财政部提出了今后一个时期的财政工作指导思想：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻科学发展观，认真落实党中央、国务院对财政工作的各项要求，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，加强和改善财政宏观调控，推动经济结构优化，保持经济平稳较快发展；优化财政支出结构，加强社会建设，切实保障和改善民生；深化财税改革，积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制机制，健全公共财政体系；推进财政科学化精细化管理，进一步提升财政管理水平，提高财政资金使用效益；强化队伍建设，不断增强干部综合素质。积极发挥财政职能作用，促进科学发展和社会和谐，为实现全面建设小康社会宏伟目标做出新的更大贡献。

按照上述指导思想，确立了当前及今后一个时期财政工作的主要任务：

坚持科学发展，促进经济结构优化和平稳较快增长。加强和改善财政宏观调控，根据国内外经济形势发展变化，充分发挥财政政策在稳定经济增长，特别是优化结构、协调发展等方面的积极作用，加快转变经济发展方式，促进经济社会又好又快发展。调整国民收入分配格局，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重，增强消费对经济增长的拉动作用。优化政府公共投资结构，积极引导民间投资，把投资与增加就业、改善民生有机结合起来。加大财政科技投入，推动科技进步和创新。改造提升制造业，培育发展战略性新兴产业，大力促进服务业和中小企业发展。推进节能减排和新能源发展，进一步健全生态环境补偿机制，促进循环经济发展，加强生态保护。加大城乡统筹力度，促进区域协调发展。

坚持改善民生，推进和谐社会建设。保障和改善民生是贯彻落实科学发展观的重要任务，是构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的重要内容。立足我国基本国情，根据社会事业发展规律和公共服务的不同特点，按照公共财政要求，积极探索有效的财政保障方式，不断优化财政支出结构，逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服

务体系，维护社会公平正义。加快社会主义新农村建设，促进城镇化健康发展，积极推进城乡经济社会发展一体化。深化农村综合改革，完善相关政策措施，加强农业农村基础设施建设，推动现代农业和农村社会事业发展，保障国家粮食安全，促进农民增收。支持实施更加积极的就业政策，努力扩大就业。落实《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010—2020年）》要求，加大教育投入，完善投入机制，提高教育经费使用效益。按照保基本、强基层、建机制的要求，支持深化医药卫生体制改革。多渠道筹集社会保障资金，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。完善并实施城镇职工和居民养老保险制度，健全企业退休人员基本养老金正常调整机制，推进城镇企业职工基础养老金全国统筹，努力实现新型农村社会养老保险制度全覆盖，推动机关事业单位养老保险制度改革。完善城乡居民最低生活保障标准动态调整机制，健全社会救助体系，实现城乡社会救助全覆盖。支持增加中低收入居民住房供给，加强公共租赁住房、廉租住房、棚户区 and 农村危房改造等保障性安居工程建设。促进构建覆盖城乡、惠及全民的公共文化服务体系，不断深化文化体制改革，提升国家文化软实力。推进政法经费保障体制改革，加强基层政权建设，保障公共安全，维护社会稳定。

坚持改革创新，完善财税体制。加快财税体制改革，积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制、运行机制和管理制度，是贯彻落实科学发展观的必然要求，也是更好发挥财政职能作用的体制保障。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。健全财政体制。在合理界定事权基础上，按照财力与事权相匹配的要求，进一步理顺各级政府间财政分配关系。健全统一规范透明的财政转移支付制度，提高转移支付资金使用效益。“十二五”期间，要基本建立起县级基本财力保障机制，加强县级政府提供基本公共服务财力保障能力。推进预算制度改革。健全公共财政预算，提高财政收入质量，增加公共服务领域投入。强化政府性基金预算管理，提高基金预算的规范性和透明度。健全国有资本经营预算收支政策，扩大国有资本经营预算范围，加快汇总编制全国国有资本经营预算。规范社会保险基金预算编制方法，扩大社会保险基金预算编报范围，逐步编制全国社会保险基金预算。努力健全科学完

整、结构优化、有机衔接、公开透明的政府预算体系。健全预算编制和执行管理制度。继续深化部门预算、国库集中收付、政府采购等预算管理制度改革。改革完善税收制度。扩大增值税征收范围，相应调减营业税等税收，合理调整消费税范围和税率结构，完善有利于产业结构升级和服务业发展的税收政策。逐步建立健全综合和分类相结合的个人所得税制度。开征环境保护税。研究推进房地产税改革，完善财产税制度。按照强化税收、规范非税收入的原则，继续推进税费改革。逐步健全地方税体系，赋予省级政府适当税政管理权限。同时，完善财政支持农村金融体系发展和促进中小企业融资的长效机制。积极支持其他方面的改革，进一步完善社会主义市场经济体制。

坚持科学管理，进一步提高财政管理绩效。随着我国社会主义市场经济体制不断完善，政府职能转变加快，财政收支规模不断扩大，财政服务对象逐步拓宽，财政工作的复杂性和艰巨性越来越突出，迫切需要不断提高财政管理水平。全面推进财政科学化精细化管理，体现依法管理、科学管理、民主管理的要求，事关财政职能作用的有效发挥，事关财政事业的健康发展。坚持完善制度、夯实基础与提高执行力并重，不断加强财政科学管理。加快推进依法行政依法理财。进一步健全财政法律法规体系，强化规范性文件管理，规范财政执法行为。建立完善年度预算与中长期财政规划相结合的机制，加强预算编制管理，努力提高预算编制的科学性、准确性和完整性。完善预算绩效管理制度，逐步建立健全绩效目标设定、绩效跟踪、绩效评价及结果运用有机结合的预算管理机制，实现全过程预算绩效管理。建立健全地方政府债务规模管理和风险预警机制。将地方政府债务收支纳入预算管理，逐步形成地方政府规范举债、合理融资、风险可控、运行高效的长效机制。进一步加强管理基础工作，全面强化乡镇财政建设。完善覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，促进监督与管理的有机融合。紧紧围绕预算编制、预算执行和财政监督等关键环节，提升信息化对财政科学化精细化管理的保障能力。加快预算公开的法制化、规范化进程，逐步扩大公开范围和细化公开内容，强化预算公开责任制度。自觉依法接受人大、审计监督。

坚持队伍建设，不断提高财政干部素质。财政干部队伍建设事关财政发展改革大局。加强和改进

思想政治工作与职业道德建设，积极引导广大财政干部职工树立正确的世界观、权力观和事业观。大力加强领导班子建设，努力成为学习型组织、创新型团队、实干型集体、廉洁型班子。不断深化财政干部人事制度改革，健全选贤任能的干部选拔任用机制。强化干部教育培训工作，全面提高干部政治素质、业务能力和职业道德水平。加强财政基层党组织建设，提升基层党组织的凝聚力和战斗力。研究制订并组织实施财政惩防腐败体系2013—2017年工作规划，全面提升财政反腐倡廉建设的科学化、制度化、规范化水平。加强财政文化建设，推进财政系统精神文明创建活动。开展财政部门和谐机关创建活动，积极引导广大财政干部职工发扬爱岗敬业、求真务实的工作作风，弘扬艰苦奋斗、廉洁自律的优良传统，为“十二五”时期财政发展改革提供强有力的组织保障。

总结多年来的实践经验，要完成上述财政工作的主要任务，需要遵循以下原则：

一是注重服务大局、推动科学发展。牢固树立科学发展理念，从服务党和国家事业发展全局出发，从积极应对国际金融危机冲击等重大挑战和各类自然灾害的迫切需要出发，努力发挥财政促进经济稳定增长、优化经济结构和调节收入分配的职能作用，以及在应对突发事件中的财力保障和政策支持作用，并注重处理好财政与市场的关系，充分发挥市场机制配置资源的基础性作用，更加重视提高经济增长质量和效益，加快转变经济发展方式，促进经济社会又好又快发展。在此基础上，不断壮大财政实力，进一步增强贯彻落实党中央、国务院重大决策部署的能力。

二是注重以人为本、保障改善民生。牢固树立“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”和公共财政“取之于民、用之于民”的理念，既做大“蛋糕”，又分好“蛋糕”，处理好促进经济发展和收入分配的关系，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，作为财政发展改革的出发点和落脚点。不断调整和优化财政支出结构，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，加大强农惠农政策力度，积极推进教育、医疗卫生、社会保障和就业等社会事业发展，建立完善基本公共服务体系，做到改革发展为了人民、改革发展依靠人民、改革发展成果由人民共享。

三是注重深化改革、完善体制机制。牢固树立深

化改革是科学发展强大动力的理念,充分发挥制度的根本性、长期性、全局性和稳定性作用,敢于和善于用改革的办法解决发展中存在的突出矛盾和问题,健全财政体制,创新预算管理,深化税制改革,加快完善公共财政体系和社会主义市场经济体制,形成有利于科学发展的财税体制机制,更好地激发和增强微观主体的动力和活力,调动各方面的积极性、主动性和创造性,努力提高全社会资源配置效率。

四是注重加强管理、提高财政效能。牢固树立科学化精细化管理理念,积极探索和掌握财政管理的客观规律,建立健全管理制度和运行机制,运用现代管理方法和信息技术,发挥管理人员的积极作用,坚持依法理财、科学理财、民主理财,全面深入地推进财政科学管理,以“两基”促“两化”,切实增强执行力,不断提高财政管理的效能和财政资金使用效益,更好地保障财政职能作用的发挥,保障党中央、国务院重大决策部署的贯彻落实。

五是注重建设队伍、践行工作宗旨。牢固树立人才是第一资源和队伍建设是基础建设的理念,按照业务工作和干部队伍建设“两手抓、两手都要硬”的要求,切实加强干部队伍建设,大力弘扬“为国理财、为民服务”的财政工作宗旨,不断增强财政干部的大局观念、创新观念、效率观念、服务观念、法治观念和责任观念,进一步提高干部依法理财、科学管理、勤政为民的本领,努力造就一支高素质的财政干部队伍,为做好财政工作提供有力的智力支持和组织保障。

### 三

财政管理是政府为了履行职能,依法运用一定手段,对财政收支及相关经济活动过程进行决策、计划、组织、协调和监督等的行为和方式,贯穿于研究制定和实施财政政策、编制和执行预算以及财政法制建设等财政工作的全过程,是财政部门的基本工作。财政管理水平的高低,直接影响到财政职能作用的发挥和财政资金的使用效率。不断加强财政管理,是落实新时期财政工作指导思想的重要举措。只有按照科学发展观的要求,完善管理体制,夯实管理基础,全面提高财政管理水平,才能更好地贯彻科学发展观,把“为国理财、为民服务”的财政工作宗旨落到实处。经济决定财政,经济发展了,财源基础就会壮大,但要使财源转化为财力,并能有效地提供公共

产品和服务,就需要依靠国家法律法规进行有效的财政收入和支出组织管理才能实现。同样,运用财政政策,发挥调节作用,也需要财政管理来落实。所以,只有加强财政管理,才能发挥好财政资源配置、收入分配、调控经济和监督管理的职能作用。近年来,财政部门围绕强化财政管理进行了积极的探索,提出要全面推进科学化精细化管理,并采取了一系列加强财政管理的措施,有力地提高了财政管理的质量和效率,保障了财政职能作用的充分发挥,促进了经济社会又好又快发展。

胡锦涛同志曾在一次重要讲话中指出:“管理和技术是推动经济发展的两个车轮。同发达国家相比,我们在管理水平上的差距比技术上的差距更大。要广泛应用现代信息技术和科学管理方式,努力提高企业管理水平。”就财政工作而言,同样存在这个问题。我们在财政管理理念、管理制度、管理方法、管理手段等方面都存在不少差距。要解决这些问题,必须大力推进依法理财,全面实施科学化精细化管理。这是财政部门深入贯彻落实科学发展观的具体体现,是总结实践经验得出的必然结论,是提高财政工作水平和财政资金绩效的必由之路。

全面推进科学化精细化管理是一项复杂的系统工程。科学化精细化是一种全面系统的管理理念。它反映在财政实践上,不仅要求管理理念的转变,而且要求管理制度、管理体系、管理方法和管理手段等全方位的积极变革。这就需要按照系统论的要求,全面研究实施科学化精细化管理的各项措施,做到统筹协调,整体推进。

全面推进科学化精细化管理是一个长期的过程。科学化精细化管理作为财政管理理念的重要创新,从确立到逐步成为全体干部的共识和自觉行动,需要付出长期的努力,必须坚持不懈、持之以恒,真正转化为实际的成果。在这个过程中,既要着眼长远,更要立足当前,根据财政税收形势的变化,确立不同时期的阶段性目标和工作重点,不断提高财政管理水平。

全面推进科学化精细化管理是一个动态发展、不断创新的过程。科学化精细化管理体现了现代管理理论的发展趋势,具有系统而深刻的理论内涵。理论的生命力在于它与实践的密切结合,实践检验理论,理论指导实践,两者相互促进。因此,必须结合财政工作实际,积极实践、探索,并在总结经验的基础

基础上,不断有所创新,有所提高。

#### 四

新的时期,全面推进财政科学化精细化管理是贯彻落实科学发展观的必然要求,符合现代管理的发展趋势,也是新形势下做好财政工作的迫切需要。全面实施财政科学化精细化管理,充分发挥财政职能作用,具有十分丰富的内容。具体来讲,主要包括以下几个方面:

准确把握新时期财政管理工作总体要求。财政管理是财政部门依法行使职权的体现,是财政部门的基本职责。根据新形势新任务,财政管理工作的总体要求是,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,认真贯彻党中央、国务院的一系列方针政策和对财政管理的各项要求,坚持依法理财、科学理财、民主理财,按照突出重点、统筹兼顾、远近结合、分步实施的原则,建立完整的政府预算体系,完善预算管理制度,加强预算编制和执行管理,强化预算监督,建立预算编制与执行、监督相互制衡、有机衔接的运行机制,提高财政管理绩效,保障财政职能作用充分发挥,为全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面做出新的更大贡献。贯彻这一总体要求,必须牢固树立现代财政管理观念,不断增强大局观念、法治观念、创新观念、效率观念、服务观念、责任观念,有效指导财政管理工作实践。按照执法规范、全面预算、保障有力、执行高效、运行透明、社会满意的要求,大力实施财政科学化精细化管理,全面提高财政管理水平。

坚持依法理财。依法理财是财政管理的基本要求。财政管理必须依照法律法规进行,严格按法律法规行使权力、履行职责,做到依法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一,真正体现依法行政和依法理财的要求。财政部门要努力推动完善财政管理法律法规体系,全面清理现有财政规范性文件,严格财政规章和规范性文件制定管理。加强普法教育和执法监督,提高全体财政干部的法律意识和法制观念。认真做好财政行政复议、行政应诉工作,完善财政行政审批程序,不断增强财政行政执法能力。

健全政府预算体系。按照完善社会主义市场经济体制的要求,建立由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算组成的有机

衔接的政府预算体系,全面反映政府收支总量、结构和管理活动。努力提高公共财政收入质量,增加公共服务领域投入,在完善年度预算的基础上实行中期预算管理,逐步完善公共财政预算。理顺与国资监管部门的关系,完善国有资本经营预算收支政策,稳步扩大试点范围,全面推进国有资本经营预算。清理规范政府性基金项目,强化政府性基金预算管理,规范政府性基金预算。先行试编社会保险基金预算,理顺与相关部门的关系,逐步过渡到编制社会保障预算。

加强预算编制管理。做好预算编制工作是加强财政管理的前提和基础。综合考虑多种经济指标和政策调整等增减收因素,分税种科学测算税收收入,提高收入预算编制的科学性和准确性。调整优化财政支出结构,整合各种政府资源,增加对公共服务领域的投入,重点加大教育、科技、文化、就业、社会保障、医疗卫生、住房保障、生态环境等民生方面的投入。进一步细化预算编制,提高预算年初到位率,大幅减少代编预算规模。建立部门预算责任制度,强化部门的预算编制主体责任。扩大部门预算改革范围,省、市级部门及其下属预算单位要全面编制部门预算,县(市、区)也要逐步编制部门预算。加强部门预算专项结转和净结余资金统筹使用。推进资产管理与预算编制有机结合。增强地方预算编制的完整性。

强化预算执行管理。抓好预算执行管理是落实预算编制要求、提高预算管理水平的的基本要求。依法加强收入征管,规范政府非税收入管理,依法健全财政收入均衡入库机制。建立预算执行责任制度,加强预算支出执行管理,提高预算支出的及时性、均衡性和有效性,确保资金安全。推进预算支出绩效评价工作,将评价结果作为改进预算管理和以后年度编制预算的重要参考依据,逐步建立评价结果公示制度。建立健全一体化的预算执行动态监控机制。完善财政资金安全管理保障机制。深化财政国库管理制度改革,健全以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度。推进政府采购管理制度改革,继续扩大政府采购管理实施范围,对列入政府采购的项目全部依法实施政府采购。加强地方政府性债务管理。夯实政府性债务管理基础,研究建立债务管理信息系统、会计制度、规模控制和风险预警等基本制度框架。严格主权外债管理,有效防范债务风险,做好主权信用评级工作。

严格财政监督。强化财政监督是落实财政管理要求、提高财政资金绩效的有力保障。建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制。强化事前和事中监督，促进监督与管理的有机融合。加强对基层预算单位财政资金使用情况的监管，健全专员办工作机制，充分发挥专员办就地监管优势，积极帮助基层财政部门落实监管机构和人员，组织、指导其开展监管工作，完善中央财政支出的日常监管网络。自觉依法接受人大、审计监督，进一步扩大向人大报送部门预算草案的范围，逐步细化报送人大审议的预算草案，认真整改审计发现的问题。不断增强预算透明度。按照《政府信息公开条例》的要求，充分利用报刊、网站等媒体及时公布财政收支统计数据，以及经人大审议通过的政府预决算和转移支付预算安排情况，主动公开财政规范性文件以及有关的财政政策、发展规划等，不断提高预算内容披露的详细程度。

全面加强管理基础工作。加强管理基础工作，是推进财政科学化精细化管理的需要。要完善政府收支分类科目体系。根据政治经济和社会发展的需要，按照财政科学化精细化管理的要求，调整、优化和完善相关科目。做好基础数据的收集整理，全面掌握包括预算单位人员、工资及津贴补贴、资产负债、收费项目和标准，地方财政的供养人口、财源财力、非税收入、贫困人口等基本数据。建立完善部门基础信息数据库，逐步实现对本级行政事业单位机构、编制、人员、资产、经费类型等数据的动态管理。加强支出标准体系建设，逐步完善基本支出定额标准体系。强化项目库建设，做好预算申报项目的立项、评估、遴选、论证、审核和排序工作，组织开展项目清理工作，推动项目滚动管理。

加强基层建设。立足基层加强财政管理，是实施财政科学化精细化管理的关键环节和重要抓手。适应农村经济社会发展的新形势和当前财政改革发展的新需要，进一步加强乡镇财政建设，合理界定和充实乡镇财政职能。完善县乡财政机构的运行机制，为乡镇财政工作人员创造良好的工作环境。推进财政部门内部基层单位建设，确保严格按照管理标准和工作规范，优质高效地完成本职工作。充分发挥基层预算单位的积极性，强化基层预算单位的责任意识。严格限制上级单位代编下级单位预算，切实做到从最基层预算单位开始编制预算，及时发现并努力解

决执行过程中存在的问题。

加快财政管理信息化建设。运用信息技术强化财政管理，是全面实施财政科学化精细化管理的技术支撑。以标准和规范体系建设为基础，以建设和推广应用支撑平台为重点，以网络、安全及运行维护体系建设为保障，建成各级财政内部、财政与同级相关部门、上下级财政部门互联互通的一体化财政管理信息系统，支撑和促进财政科学化精细化管理。全力推广实施“金财工程”应用支撑平台，充分发挥其“多功能插座”的作用，促进实现业务畅通和数据贯通。规划和建立一体化管理系统，建立完善的财政资金对内对外即时动态监控系统，完整体现财政监管工作业务流程，实现对财政资金运行全过程的监督管理。加强数据中心建设和应用，充分利用数据中心，通过数据仓库等技术，加强对各类财政经济数据的统计分析，为财政决策提供科学依据。加快推进网络、安全、运维等保障体系建设，确保物理安全、网络安全、系统安全、应用安全和数据安全。

加强财政干部队伍建设。培养和造就高素质的财政干部队伍是做好财政管理工作的根本保证。按照政治坚定、开拓创新、求真务实、勤政廉政、团结协作的要求，进一步加强各级财政领导班子建设，使之成为学习型组织、创新型团队、实干型集体、廉洁型班子，在提高财政管理水平中发挥强有力的领导核心作用。认真贯彻中央关于党政领导干部选拔任用工作的有关精神，按照德才兼备、注重实绩、群众公认的原则选拔干部，营造使优秀人才脱颖而出、激励干部干事业、支持干部干成事业的良好氛围。以加强能力建设为核心，努力创新干部教育培训机制，根据不同的培训目标、培训对象、培训内容开展分级分类培训，不断增强培训的计划性、针对性和实效性。推行工作绩效评价，对财政管理人员工作的数量、质量、能力、态度和管理效益进行全面评价，确保实现管理目标。进一步改进作风，不断增强服务意识和能力。加强党风廉政建设，深入开展理想信念教育，牢固树立正确的权力观、地位观和利益观，做到为民、务实、清廉。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，建立健全财政系统惩防腐败体系。

（本文为作者所著《中国财政管理》一书的导论，刊登时略有删节）