



打造具有特色的部门预算管理模式

□ 陈先森

安徽省财政厅始终把深化部门预算改革作为加强预算管理的中中之重，统筹规划、积极探索，初步建立起具有特色的部门预算管理模式，预算管理逐步迈入科学化精细化良性运行轨道。

一、注重综合预算管理，不断提高收入预算的完整性

部门组织收入是当前预算管理的难点，也是容易引起分配不公的源头。安徽省从收入征管、综合预算、收支脱钩三方面入手，重点抓好部门组织收入预算编制工作。

一是健全收入征管体系。部门所有财政性资金的收付，都按规定程序在国库单一账户体系内运作，收入征管实现“两个直达”，即预算内收入直达财政国库，预算外收入直达财政专

户。深化非税收入征管改革，在全省全面推行“单位开票、银行代收、财政统管、政府所有”的非税收入征管模式，实行收缴分离、罚缴分离，强化以票管费，确保非税收入及时足额缴入国库或财政专户。

二是全面纳入预算管理。为确保部门预算能够全面、真实、清晰地反映部门所有收入，对收入预算进行严格管理。第一，确保收入来源合法。建立省级非税收入项目库，每年根据国家收费目录的变化，及时更新省级非税收入项目库。要求各部门编制收入预算应符合法律法规的规定，特别对行政事业性收费收入和政府性基金收入，按照政策规定的项目和比例征收，不得擅自增加收费项目，也不得随意提高征收比例。第二，确保收入项目齐全。2007年以来，已将原预算外收入（不含教育收费）全部纳入预算管理，



安徽省财政厅统筹规划、积极探索，初步建立起具有特色的部门预算管理模式，预算管理逐步迈入科学化精细化良性运行轨道。



收入全部上缴同级国库，支出通过一般预算或政府性基金预算予以安排。对符合政策规定纳入专户管理的收费收入以及利息等其他收入全部纳入财政专户管理。第三，确保收入预算准确。严把收入预算申报和审核关，对单位组织的专项收入、行政事业性收费收入、罚没收入和政府性基金收入等必须根据上年和当年收入数、下年的政策变化及其他增减因素认真测算。各支出业务处、非税收入征收管理局在各自的职责范围内，对部门上报的非税收入预算草案进行认真审核，做到收入预算既积极、又稳妥。

三是积极推行收支脱钩。对行政性收费收入和罚没收入全面实行收支脱钩管理，其中，对行政事业性收费收入分考试类、证照类、管理类三个类别分项目核定成本，成本性支出纳入预算统筹安排；罚没收入全部上缴国库，所需执罚支出纳入预算保障。另外，加强对部门非税收入安排支出

的管理，基本支出严格按预算供给政策审核编制。项目支出实行评审论证，促进非税收入规范管理，公平各部门收入差异。

二、注重深化预算改革，不断提高支出预算的科学性

在省级部门预算改革过程中，加强支出标准体系建设，改革以往粗略估算、简单平均、硬性包干的编制方式，着力解决部门之间苦乐不均问题。

一是人员经费做到“三个统一”。以各部门共享改革发展成果的理念，统一供给政策、统一资金安排渠道、统一供给标准。对所有省级部门执行统一的预算供给政策，特别是改变原中央下划单位和市县上划单位在人员经费安排上采取基数加增长的做法，按照其他省直部门一样享受同等政策待遇；对省级所有单位的人员经费均通过财政拨款安排，足额予以保障；

对行政和财政拨款事业单位职工的工资福利支出和对个人、家庭补助支出，严格按政策据实供给，对财政补助单位人员经费实行定额补助。

二是公用经费实现“三个改变”。在充分考虑部门单位共性需求的基础上，兼顾单位之间的个性差别，加大统筹力度，在财力供给可能和事业发展需求上找到平衡点。第一，改变以前行政单位公用经费“一把尺子量到边”的做法，实行定员定额与实物定额结合，粗细适当、精细有度。在对省级行政单位公用经费实行“4类13档”定额管理的基础上，对物业管理费、网络运行维护费、交通费、租赁费、水电费、会议费等7项经费实行单项实物定额管理。第二，改变一般预算拨款安排与自行组织事业收入“两张皮”的状况，统筹事业单位性质和资金来源关系，做到“高有标准封顶，低有补助拉齐”。对财政拨款事业单位公用经费根据经费自给能力，实行四类差别财政补助定额和综合预算定额双重管理。第三，改养人为办事，跳出部分事业单位多养人少干事或不干事的“怪圈”，将财政保障重点由养人转向办事。对省属院校和医院公用经费，分别按照生均定额和床位定额管理。通过以上“三个改变”，大体实现了部门之间运转经费公平。

三是项目支出体现“三个结合”。按照提高财政资金使用绩效的理念，科学合理安排项目支出预算。第一，与预算执行相结合。对部门预算中的项目支出，预算级次细化到具体市县，项目内容细化到基层预算单位，预算科目编制到“目级”，并达到政府采购和国库集中支付的要求，确保预算的执行到位。同时，加强结余结转资金管理力度，印发《省级财政结转结余资金管理办法》，要求项目资

金当年用完,确需结转的由部门提出申请,但下年仍未用完的全部收回省级预算。对当年结转结余资金较多的部门,在编制以后年度部门预算时,适当压缩其支出预算规模。第二,与资产管理相结合。从2009年起,在省级所有一级预算部门及其所属二级预算单位,全面推行资产管理与预算管理相结合,在准确掌握单位资产存量、建立科学资产配置标准体系的基础上,对房屋建筑物、非行政参公单位的机动车辆、单件价值20万元以上大型设备和批量价值20万元以上资产(四项资产)进行专项审核,未通过审核的不得列入部门预算。在编制2011年预算时,对230个“四项资产”项目进行审核,核减项目40个。第三,与绩效评价相结合。2009年,将项目绩效目标纳入部门预算编制环节中,制定《预算支出绩效考评实施办法》,将考评结果作为以后年度预算的重要依据。2010年,省级重点选择了民生工程等31个涉及面广、影响大、社会关注度高的项目开展绩效评价,根据绩效评价情况,对项目进行择优安排,并采取适当形式将考评结果向社会公开。

三、注重推行阳光预算,不断提高财政预算的公开性

满足社会各界对财政预算的关注需求,积极推行预算公开,努力打造阳光预算。

一是加强制度建设。从预算编制的政策、具体操作办法、外部环境和内部程序上入手,加强制度建设。制发《关于加强财政科学化精细化管理指导意见》、《省级部门预算编制管理办法》等一系列规章制度,对部门预算编制的程序、方法、内容、支出标准以及部门预算文本格式等作出详细规

定。建立了省级部门预算编审制度的基本框架,为部门预算实施提供好运行环境和制度保障。同时,加强内部程序制度化建设,制订了《财政厅内部省级预算编制工作规程》,对预算编制职责、程序进行调整和规范,实现了省级部门预算编制约束有力、程序统一、运转高效。

二是推进预算公开。第一,做到预算编制政策公开。每年编印《省级部门预算编制手册》,将各项预算编制政策、管理制度进行汇编,发放到所有的预算单位。第二,预算编制过程公开。部门预算编制的每一个环节、节点、程序全部向预算单位公开。同时,在预算审核安排过程中,反复同部门沟通协商,形成互动、达成共识。对一些数额大、群众关注、专业性和技术性强的项目,引入专家评审论证机制,实现项目立项、预算安排公开。第三,预算编制结果公开。已实现所有123个省直一级预算单位和垂直系统及教育厅所属高校等82个二级预算单位预算草案文本,全部报送省人大审查。建立省级部门预算查询系统,每年“两会”期间,供人大代表、政协委员查询。同时编印《财政预算参阅材料》,发放到每位人大代表和政协委员手中,提高预算透明度。

四、注重基础业务建设,不断提高预算的有效性

做好预算编制的基础工作,提高部门预算的编制质量和水平。

一是夯实预算编制管理基础。第一,建立基础信息库系统。自行开发预算基础信息库管理系统,覆盖省级123个一级预算单位、1700多个末级预算单位,动态掌握包括单位性质、编制数、财政供养人员、主要资产和

设备等涉及财政供给有关的各项信息。按照系统基础信息和预算供给政策,实现基本支出直接由财政部门据实编制。第二,完善定额标准体系。在建立以综合定额为主体、单项定额为补充的公用经费定额体系基础上,修订完善了差旅费、培训费、出国经费、办公用房装修和维修等通用支出定额标准;将专用支出标准覆盖范围逐步扩大到招商会展、重大项目前期费用、大型调查普查等项目;积极引导部门制订具有行业特色的内部支出标准。第三,不断完善项目库建设。建立部门项目库和财政项目库,实现项目支出预算通过项目库清理、申报和审核。积极推行项目支出滚动管理,按轻重缓急对项目进行排序,结合财力可能择优筛选,切实保障政府施政目标的实现。

二是强化预算编制管理手段。以信息化为手段,以考核评比为激励,提高预算管理效果。第一,整合部门预算编制软件。将预算编制的基础信息库、项目库和预算编制三个核心软件集成一个系统,实现“三位一体”,方便部门使用、简化手续。第二,加强模块融合。按照系统融合、资源共享的原则,拓展预算编制信息化建设,以金财工程建设为依托,以预算指标管理为核心,将预算编制、预算指标、预算执行进行融合、对接,实现预算编制——指标——支付一体化管理,提高预算管理水平。第三,考核激励。印发《省级部门预算编制工作考核评比办法》,每年组织开展省级部门预算编制工作考核评比,通过对预算编制工作的先进单位进行表彰,激励省直各部门不断提高预算编制的质量和水平。

(作者为安徽省财政厅厅长)

责任编辑 周多多