

构建“四位一体”的财政管理体制

□ 江苏省财政厅

为更好地发挥财政在“促发展、促转型、抓创新、惠民生”方面的职能作用，加快推进科学化精细化管理，江苏财政逐步构建起预算编制、预算执行、绩效评价、财政监督“四位一体”的财政管理体制，即：把预算编制作为财政科学化精细化管理的基础，着力提高预算编制的完整性、精确性；把预算执行作为财政科学化精细化管理的关键环节，着力提高预算执行的均衡性、时效性；把绩效管理作为财政科学化精细化管理的重要目标，着力提高财政绩效管理的有效性、可操作性；把财政监督作为财政科学化精细化管理的有力保障，着力提高财政监督的规范性、严肃性。

——推进全口径预算管理。一是完善预算编制。按照建立公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保障预算有机衔接的政府预算体系的要求，江苏省研究制定了2010年省属企业国有资本经营预算编报办法，试编了2010年全省社会保险基金预算，同时细化、规范政府性基金预算编报体系，计划从2011年起省、市、县三级财政全面实行编制政府性基金预算。二是规范专项资金管理。发布了江苏省省级财政专项资金管理办法，规定了专项资金设立、调整、撤销的条件、主体和程序。同时建立了专项资金的退出机制和年度目录制度，填补了江苏财政专项支出管理的立法空白。三是启动省级部门预算编制动态化管理。为进一步提高部门预算编制的科学性、准确性，从编

制2011年部门预算起，省级部门预算基础信息库实行日常开放式的滚动管理，省直发展支出和市县发展支出项目由各部门根据项目需求按轻重缓急原则合理排序，成熟一个申报一个，经省财政确认后纳入省级滚动项目库。省财政在编制下年度部门预算时，根据当年财力情况在滚动项目库中择优安排。四是探索资产管理与预算管理有机结合的工作机制。新设了行政事业资产管理机构，出台了省级部门单位新增资产配置与部门预算编制相结合工作试点方案，选择省级部分单位实施单位新增资产配置与部门预算编制相结合的试点工作。

——提高预算执行水平。一是完善预算支出。制定了《省级财政支出预算执行管理暂行办法》，强调预算下达和指标执行的时间要求。对省级基本支出、省级专项支出、中央专款指标、上年结转指标、预算调整等都区别情况作出了预算下达和指标执行的明确规定。二是严格预算追加。尽量将超收收入转到预算稳定调节基金，对确需当年使用的超收收入，要求各部门原则上在6月1日至9月1日之间提出追加预算申请，由省财政编制预算调整方案，提交省人大常委会审批。三是加强结转结余资金管理。对基本支出结余全部收回，对连续两年结转未使用的专项支出予以收回，并建立预算结转结余与预算编制相结合的奖惩机制。同时实施进度考核，建立预算支出执行进度通报制度。四是加快转移支付执行进度。省对市县的一般

性转移支付预算指标经年初省人大批准预算后，除与预算执行挂钩的项目等特殊情况下，在上半年下达到市县。中央专项转移支付，限定时间尽快下达。省级预算安排的用于市县发展的专项资金，除特殊情况外，在8月底前下达。五是下放项目管理权限。对事权在地方、省级仅起奖励或补助作用的专项资金，尽可能切块下达，并改项目审批制为备案制。

——夯实绩效管理工作。一是健全财政绩效管理组织机构。将“绩效评价处”正式更名为“绩效管理处”，进一步强化财政绩效管理职能。同时加大制度建设，制定省财政资金绩效管理办法。建立和完善“三库一系统”基础工程，完善评价指标库、专家库、第三方中介库，升级绩效管理信息系统的功能和作用，为绩效管理提供可靠的信息与技术支撑。二是大力推进绩效评价工作。进一步扩大预算绩效目标管理试点，围绕省委、省政府已确定的重点支出项目和项目资金数额大或关系国计民生、社会关注度高、具有明显经济和社会效益的项目，深入开展绩效评价。同时，不断完善专项资金绩效评价工作方案，在实践中逐步探索建立省级横向联动、部门自评和财政部门再评价相结合的省级重大项目评价长效机制。三是探索与预算编制相结合的财政绩效管理。将财政支出绩效评价逐步从事后评价延伸到事前、事中评价，选取了省科技厅科技创新和科技成果转化类20亿省级专项资金项目作为预算绩效目标

试点,实施绩效拨款跟踪管理。目前已初步建立了对重点专项资金在预算编制环节实行绩效目标管理的工作流程,促进了财政支出绩效评价与部门预算编制的有机结合。在编制2011年部门预算时,进一步扩大省级财政专项资金预算绩效目标管理的试点面,并在此基础上,积极探索建立财政资金“当年预算编制—预算绩效目标管理—绩效拨款跟踪管理—绩效评价—下年预算编制”环环相扣、互相制约的财政专项资金绩效管理新机制。

——推进财政“大监督”机制建设。以《江苏省财政监督办法》为基础,进一步推进完善建立全员参与、全面覆盖、全程跟踪、全部关联的“大监督”机制。一是强化财政内部控制和监督。对省财政厅业务管理制度进行了优化整合,建立了省财政厅内部控制制度,进一步明确了厅内部各业务管理机构在预算管理、财政收支管理、会计管理以及财政内部管理等方面的监督职责,实现了将财政监督贯穿于财政管

理的各项制度设计和管理活动的全过程。同时,深入开展重大财政政策执行情况 and 专项资金的监督检查,围绕财政支持科学发展的各项重大政策和资金以及“三农”、教育、科技、卫生、就业、社会保障等关系人民群众切身利益的专项资金开展监督检查,推动各职能处室全面履责,促进各项财政政策措施顺利实施,保障财政资金的安全、规范和高效。二是主动接受社会监督。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。全面推进财政信息公开工作,做到信息完整及时。全面推进行政权力网上公开透明运行,2009年底,88项财政行政权力网上公开透明运行平台已正式上线运行。

通过建立“四位一体”财政管理机制,江苏省切实提高了财政资金的使用效益。用心解读“四位一体”的主要做法和内容不难发现,这一理财思路具有目标卓越性、过程缜密性和成效务实性的显著特征。就目标而言,

这一管理体制不仅要求财政资金严格用于公共需求领域,而且必须优质高效,将企业追求利润最大化的理念引入了财务管理,尽力提升财政资金的“含金量”;就过程而言,通过预算编制过程中的全口径管理、专项资金立法管理、部门预算动态化管理、资产管理与预算管理相结合等手段,以及预算执行过程中的时间要求、追加管理、结转管理、进度考核等手段,将科学化、精细化的要求渗透到财政管理的每一个环节,保证目标卓越性的实现;就成效而言,通过绩效评价确保财政资金的使用绩效与预期的目标相一致,并且在绩效评价过程中设计了很多量化的指标,从而使以往财政资金使用和管理过程中的效果评判这一大难题具备了极强的可控性、可操作性和可评判性;而财政“大监督”机制的建立和完善则为目标卓越性、过程缜密性和成效务实性的实现提供了有力的保障。

责任编辑 李 焱

