

依法行政、科学理财 推动首都财政工作迈上新台阶

北京市财政局局长 | 李颖津



新预算法的颁布实施，对地方财政部门的管理理念和管理方式提出了全新要求。近年来，北京市财政部门围绕首都财政特点，以问题为导向，注重加强顶层设计，针对财政工作中亟需解决的重点难点，出实招、求实效，着力改革创新，在预算编制、绩效管理、预决算信息公开等方面进行了一些探索。下一步，深入贯彻落实新预算法、推进依法理财，将成为北京市财政工作的重中之重。

一、建机制，明确财政管理依据

一是建立跨年度预算平衡机制。预算法第十二条明确提出“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”，北京市以项

目预算作为切入点，探索试编“清洁空气行动计划”（2015—2017年）三年滚动项目预算，启动试编“三年滚动财政规划”（2016—2018年），推进部门编制三年事业规划；2015年拟探索建立市级跨年度预算平衡机制；按照新预算法关于预算稳定调节基金的有关规定，细化将一般公共预算超收财力纳入预算稳定调节基金的工作流程；清理规范农业、教育、科技等重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，并根据推进改革的需要和确需保障的内容予以统筹安排，优先保障。二是健全预决算公开机制。结合新预算法关于财政信息公开、政府综合财务报告的要求，北京市不断推进

财政政策、预算绩效信息、政府债务、政府采购及行政事业单位财务信息公开，2015年，政府预算和部门预算公开内容将全部细化到支出功能分类的“项”级科目，按经济分类公开到“类”级科目，并首次公开市对区县转移支付预算和部门结余结转资金情况。研究制定政府综合财务报告制度改革方案、制度规范和操作指南，在已将全部区县纳入试编范围的基础上，继续扩大政府部门试编范围，全面反映政府财务状况。三是构建全过程监管机制。强调财政大监督的概念，逐步将财政工作的重心由分配转向监督、绩效管理，健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，加强部门预算、国库集中支付、政府采购、财政评审、绩效评价、财政监督等方面的制度衔接，发挥财政内部监督、人大审查、纪检监察、审计税务等方面的合力，形成大监督的工作格局。

二、抓统筹，有序推进各项改革

一是统筹四本预算。按照新预算法确定的全口径预算原则，以保障首都经济发展和改善民生为出发点，北京市深入研究四本预算之间的关系，转变以往分割而立的工作思路，既有效发挥每一本预算的功能，同时统筹各项预算以支持民生工程、基础设施建设、完善社会保障体系以及国企转制改革等重点事项。二是统筹收入管理。新预算法指出的建立跨年度预算平衡机制对财政收入管理提出了很高的要求，加强财政收入

管理要有手段、有工具,需要综合考虑市场发展与政府决策、宏观经济形势与微观企业行业等诸多信息,财政部门必须建立现代化的大数据信息系统供决策支撑。2014年,北京市开展了财政收入管理的前瞻性研究,着手建设北京财政综合数据中心,下一步将继续完善涉税信息交换机制,根据经济形势和政策调整等因素,探索滚动预测税收收入,构建宏观经济、中观产业、微观企业三个层面的收入分析体系。三是统筹政府债务管理。北京市将严格按照新预算法,着力做好政府债务的“发、还、监、管”,按照国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》要求,全面开展地方政府性债务清理甄别工作。同时,下一步将按照“修明道、堵暗渠”的思路,根据中央的统一部署,逐步建立规范的政府举债融资机制,实行规模控制和分类管理,建立健全政府性债务管理制度,将研究完善政府性债务管理实施细则、债券管理办法等制度文件,把政府性债务纳入政绩考核等。四是统筹国库资金调度。财政部门作为理财管家,既要记好账、花好钱,同时还要确保库款保值增值。2014年,北京市提前着手研究了国库现金管理,从制度设计、工作流程、操作规模上进行了初步探索。根据新预算法规定,下一步将按照合法性、安全性、流动性、收益性原则,正式实施国库现金管理工作,盘活各类闲置和沉淀资金,提高财政资金使用效益。

三、理思路,完善转移支付制度

一是统筹整合,探索分类转移支付。在市级层面,将管理分散的转移支付项目进行清理整合,统筹用于“新三起来”工程、农业产业发展等重点支出。在区县层面,允许区县在市级规定的范围内自行安排项目并使用资金。分类转移支付模式的建立,有利于打破各类专项转移支付资金的利益固化格局,进一步增

强区县政府的调控能力。二是以奖代补,调动市区两个积极性。对区县业务工作情况进行综合考核评价,依据评价结果向区县分配转移支付资金,增强区县统筹使用资金的权力。市级工作重点由以往的审项目、分资金,转变为定目标、抓考核。区县工作重点由以往的报项目、要资金,转变为定方案、抓执行。三是强化约束,构建起相应的监督和控制体系。开展转移支付国库集中支付动态监控试点、村级财务和资产管理委托代理服务试点、财政资金扶持项目信息公开等三项有针对性的监管机制试点。按照新预算法“财政转移支付应当规范、公平、公开,以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标”的要求,下一步北京市将进一步完善转移支付制度。一方面要围绕加快落实新的首都功能定位,加大统筹。建立以绩效为目标的转移支付动态调整统筹机制,调动市与区县两个积极性。另一方面要围绕构建国际一流的和谐宜居之都,重点突破。组织实施农林水领域专项转移支付资金改革;以优化核心区城市承载功能为切入点,集成财政转移支付资金、固定资产投资资金等各项可支配财力,系统性地实施一批基础设施和环境提升项目;研究整合建立城乡结合部产业引导基金,并支持相关区县做大做强一个投融资平台,通过市场化方式推动城乡结合部产业升级和环境改善。

四、改模式,发挥大额专项资金效益

一是工作机制上,将大额专项资金与事业发展规划紧密衔接,建立健全大额专项资金设立、退出和资金规模适时调整的动态管理机制,对于即将到期的大额专项资金,按期退出;对于没有设立到期年限的大额专项资金,研究统筹保障方式。二是在资金分配上,提高大额专项资金分配的科学性和透明度,更大程度地运用竞争性分配方式配置专项

资金,突出选拔性,择优安排。三是在投入方式上,创新和完善大额专项资金投入方式,同时积极引入社会资本,实现与科技、文化、金融的融合发展,将更多资金用于建平台、建机制。四是在监督考核上,强化大额专项资金绩效约束,对大额专项资金执行情况进行年度绩效评价,将评价结果及整改情况与下年预算安排挂钩,健全大额专项资金决算信息与部门决算信息同步公开机制。

五、强约束,规范财政预算管理

一是规范预算编制。北京市在编制2015年预算工作中,下了较大的功夫,如加大预算编制基础数据审核力度,针对人员情况、办公面积等重点数据开展专项检查;各部门功能分类科目中列入“其他支出”的原则上不得超过预算支出总额的10%;自2015年起,市对区县专项转移支付提前通知的比例要求达到75%以上等。二是严格预算执行。按照预算法关于强化预算约束的有关规定,北京市强化了预算执行工作力度,在提高公共预算等年初批复率的基础上,2015年要求固定资产投资等各项资金年初批复率较上年提高5到10个百分点;年度执行中各部门如有新增事项,均通过调整部门预算支出结构、动用结余资金等方式解决,原则上不办理追加。三是强化结余资金管理。相比于新预算法,北京市对于结余资金管理更为严格,2015年对于市级部门整体结余资金高于以前年度的,或项目结余资金超过原项目预算50%的,相应减少下年度预算安排。四是推进预算绩效管理。2015年北京市将对137家市级预算单位全部实行全过程预算绩效管理,并印发《北京市区县财政管理绩效评价暂行办法》,将评价结果与转移支付挂钩。同时,强化绩效结果的应用,对评价结果“一般”和“较差”的部门,按照一定比例扣减预算。

责任编辑 李杰