

# 湖南省怀化市全力推进全口径预算改革

□张纯

从2013年起，湖南省怀化市积极推进全口径预算管理改革。以非税收入全口径预算管理为起点，以编制全口径部门预算为手段，以构建全口径政府预算体系为目标，形成全口径非税收支一张表、全口径部门收支一张表、全口径政府收支一张表。基本做法是：将全部非税收入与预算内收入一起构成部门预算收入来源；将全部非税收入分配按成本支出、其他支出、项目支出与预算内支出一并构成部门预算支出，汇编成全口径部门预算；再按现行预算管理要求，通过系统自动生成公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算，形成全口径政府预算。

## 一、准确把握全口径预算的内涵

全口径预算要求强化财务管理。全口径预算的主体只能是部门或政府。站在部门角度，全口径预算是部门预算的全口径，将部门的全部收入和支出纳入预算，全面反映部门的收支活动。站在政府角度，全口径预算是政府预算的全口径，将政府的全部收入纳入预算，包括自身组织的收入，也包括上级转移支付收入；同时将政府的全部支出纳入

预算，包括部门的支出，也包括部门之外的政府公共项目支出，形成一个涵盖政府全部收支活动的预算。我国的全口径政府预算是一个包括政府公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算在内的预算体系。财政作为政府履行职能的手段，全口径政府预算体系全面体现了现代政府的政治职能、经济职能和社会职能。

全口径预算要求加强财政监督。全口径预算的基本目的在于通过实现预算编制的完整性，提高预算活动的透明度，达到预算分配的公平性，提高政府可统筹能力，实现保民生、保运转、保重点的目标。同时，预算是人大监督政府的手段，全口径预算有利于将政府的全部收支活动置于人大的监督之下。全口径预算的基本要求就是运用综合预算、零基预算、绩效预算的方法，同步编制四大预算，并做到细化预算、公开预算，使资金使用效率得到提高，资金管理得到全面规范。

## 二、精心组织全口径预算的实施

(一) 实施非税收入全口径预算管理，是改革的起点和突破口。实施非税收入全口径预算管理，要在编制全口径非税收支计划的基础上，按现行预算管

理的要求，将非税收入分别纳入公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算管理，并通过部门预算实现统筹安排。核心要求是做到收入计划的完整性和支出分配的规范性。一是完整编制征收计划。按照“两个所有”的要求，将所有单位的所有非税收入纳入到征收计划中来。收入保全是前提，在准确界定非税收入范围的基础上，将所有非税收入纳入计划。分类管理是基础，所有非税收入执收单位都要编制计划，根据收入类别实行分类管理。按预算科目，分类编制政府性基金收入、罚没收入和一般非税收入计划；同时，按预算管理方式分类编制纳入公共财政管理非税收入、纳入政府性基金预算管理非税收入和纳入财政专户管理非税收入计划。任务核定是关键，相对于税收收入而言，非税收入具有与经济关联度不高、收入稳定性不高的特点，加大了收入计划测定的难度。为此，既要考虑前三年实际完成情况，又要参考政策调整变化情况，还要体现增幅要求，力求任务核定科学、公平和可行。二是规范编制支出计划。在完整编制征收计划的基础上，遵循以收定支的原则规范非税收入分配是改革的重点，也是打破非税收入部门意识、实现分配公平的难点。为此，根据非税收入的基本特点，按照公共财政

管理的基本原理,将非税收入支出划分为成本支出、其他支出、项目支出。成本支出,以省财政对下级财政计算非税收入可用财力标准,实行综合成本核定,对所有执收单位的所有非税收入项目统一按不高于非税收入征收计划的30%核定成本支出,其中执收成本支出不高于25%,管理成本支出不高于5%。成本支出的核定比例,原则上一年一定。实行统一综合成本核定管理后,部分执收单位和部分收入项目对征管成本支出有特殊要求的,通过核定非税收入专项经费支出的方式解决。其他支出,包括按法律、法规和省、市人民政府规定从非税收入中计提的专项资金和政府统筹。专项资金主要包括从部分非税收入中计提的偿债准备金、地方水利建设基金、价格调节基金、见义勇为基金等,由市人民政府专项安排用于特定支出项目;政府统筹系根据市人民政府规定,从非税收入中集中的政府统筹资金。集中的比例,实行全额、差额、自收自支单位区别对待。全额单位按次序分配后,全部集中;差额、自收自支单位按比例集中,差额单位按20%、自收自支单位按10%。政府统筹全部由市人民政府纳入公共财政预算统筹安排。项目支出,由执收单位在非税收入征收计划扣除成本支出和其他支出后的范围内,按项目编制。项目支出属于财政专项资金,按《怀化市本级财政专项资金管理办法》进行管理。

(二)编制全口径部门预算,是改革的手段和结合部。部门预算就是“一个部门、一本预算”,基本要求是预算内、外有机结合,支出安排按次序统筹。建立在非税收入全口径预算管理基础上的部门

预算必将是全口径的部门预算。一是统一部门收入来源。根据拨款方式,部门收入来源划分为公共财政预算拨款、基金预算拨款、财政专户管理的非税收入拨款。将公共财政预算拨款进一步明细为经费拨款和纳入公共财政管理的非税收入拨款,即行政事业性收费收入、专项收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入和其他收入拨款。这样,使部门收入来源更加透明、更加精细,既增强了资金拨付的可操作性,又为部门支出统筹打下了基础。二是统筹部门支出安排。部门支出按经济分类划分为人员支出、公用支出、项目支出和其他支出,遵循“人员支出按政策、公用支出按标准、项目支出按财力、其他支出按实际”的原则编制部门预算支出。人员支出预算内全额保障,凡涉及干部职工个人的待遇、福利及民生政策的配套,全部落实;公用经费、项目经费按照先非税收入、再预算内的次序统筹安排。预算编制要更加注

重财政和部门“上年结余结转收入”的清理和规范管理,激活存量,提高效率,确保实现“非税收入调控一块、部门预算统筹一块、结余结转盘活一块”的目的。

(三)构建全口径政府预算体系,是改革的目标和落脚点。全口径政府预算就是将政府的全部收入,包括按现行财政体制划分的自身组织的税收收入、非税收入、社会保险基金收入及政府获得的债务收入、上级转移支付收入,分项对应列入公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算这四大预算收入;同时,将全口径部门预算支出和政府公共项目支出按人员支出、公用支出、项目支出、其他支出,分项对应列入四大预算支出,形成一个全面涵盖政府收支活动的预算体系。全口径政府预算是非税收入全口径预算管理和全口径部门预算的必然延伸和自动生成,也是全口径预算改革的最终目标和最高形态。需要说明的是,为



反映政府某一特定活动或特别要求,在推进全口径预算改革的同时,要求同步编制非税收支预算、国有土地出让基金收支预算、政府投资预算、政府债务预算和保障性安居工程预算,这是全口径政府预算顺利实施的保障手段,是全口径政府预算中某一特定行为和活动集中反映到明细。

### 三、积极规范全口径预算的执行

(一)建立收入征缴激励机制。建立征收激励机制,执收单位超额完成非税收入年度计划的,对超收部分按一定比例奖励给执收单位,其中部分作为奖励经费、部分作为公用经费由执收单位安排使用,奖励比例原则上一年一定。执收单位未完成非税收入年度征收计划的,同比比例扣减非税收入年度支出计划。严格减免缓返奖管理,规范审批程序,明确审批权限,统一归口管理。同时根据“收支两条线”的要求,需缴纳的费用

全额予以征收,确需减免缓返奖的,通过财政予以安排。规范结余结转管理,对执收单位非税收入实行以收定支后的结余部分结转下年使用;对年初未能明确到具体项目的项目支出,作为单位“未划分的项目支出”列入部门预算,通过结转下年支出继续使用。

(二)完善支出安排统筹机制。着力把握预算编制的“四个结合”、“三个统筹”、“两个优先”。“四个结合”即公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算之间实现有效结合,核心是公共财政预算和政府性基金预算的结合;“三个统筹”即部门的人员经费、公用经费和项目经费在四大预算中统筹安排;“两个优先”即公用经费优先从纳入公共预算管理的非税收入中安排,项目经费优先从基金收入中安排。部门支出的统筹安排,是为增强政府的调控能力,为政府公共项目安排提供更大的空间,也是为规范预算追加行为,集中财力保民生、保运转、

保重点提供制度保障。

(三)建立资金限时拨付机制。财政部门将建立和完善“对外服务承诺”和“限时办结制度”,明确和规范各类资金的拨付程序,按照“基本支出按序时拨付,项目支出按进度拨付、上级补助限时拨付、结转支出加快拨付”的要求,确保单位资金需求及时到位。提高财政工作的信息化程度,充分运用信息化的手段,将资金办理的时效元素嵌入信息系统之中,通过“机器管理”,充分发挥信息系统对合规流程的畅通保障和对违规流程的拒付制约作用。全面深化“两个直达”(收入直达国库,支出直达商品和劳务供应者或用款单位)的国库集中支付改革,充分发挥国库“支出总把关”的作用,将部门预算单位的收入和支出牢牢建立在预算控制的基础之上,建立起预算控制国库、国库控制单位的监督链,实现部门预算与决算的基本一致。□

(作者为湖南省怀化市财政局局长)

责任编辑 韩璐

#### 【图片新闻】



### 财政专管员带情下乡为民解忧

为确保惠农政策深入人心,更好地开展党的群众路线教育实践活动,湖北省宜昌市夷陵区乐天溪镇财政所在3月份开展了惠农政策进村入户宣传活动。针对群众来电来访咨询粮补政策、反映的突出问题,镇财政所分别深入到5个行政村、11个村民小组、115户农民家中,进行面对面交流,摸清农民群众目前的生产生活情况及思想动态,并对发现的矛盾和问题进行及时有效解决。做到了小事不出村,大事不出镇,村民笑开颜。

(刘群 摄影报道)