

“五个推进” 加强支出管理

陈先森

提高财政支出管理水平,构建财政支出管理新机制,既是公共财政的题中之义,也是财政形势发展的迫切要求。做好新形势下财政支出管理工作,必须切实转变重收入轻支出、重投入轻监管、重分配轻效益的旧观念,从理财思想到预算执行全过程深刻体现公共财政的理念,为增加百姓福祉而不懈努力。具体来说,必须从体制、机制、制度层面全面巩固完善,大力实施“五个推进”,深化支出管理改革。

大力推进财政支出管理体制建设

一方面,要整合公共资源,强化财政统筹。逐步将全部政府性收支纳入预算管理,建立完整的公共预算体系,增强财政提供公共产品和公共服务的能力;科学规划城乡基础设施建设,着力提高运筹公共资源的水平;大力推广设备共建、资源共享,继续加强行政事业单位国有资产购置、使用、处置和收益管理;推进政府非税收入管理改革,实现非税收入与税收收入统筹使用;健全化解债务的激励约束机制、举债责任追究和偿债准备金制度,控制县乡政府性债务规模,防范财政风险。

另一方面,要完善转移支付,理顺分配关系。改进转移支付分配办法,建立客观、公正、规范、透明的省对下转移支付制度,进一步理顺省以下纵向的分配关系。加大一般性转移支付,减少专项转移支付,提高省对下财力性转移支付的比重,拓宽市县自主统筹安排财政支出的空间。客观评估各地财政收入能力和支出需求差异,科学测算“标准收入”和“标准支出”,

建立以标准收支为基础的一般性转移支付分配办法。规范专项转移支付,清理现行省对下专项转移支付项目,将其分为取消类、整合类、固定数额类和保留类,分类处理,逐项规范;采用因素法、公式法和以奖代补等方法,分配专项转移支付资金。改进部门切块资金分配格局,逐步将其纳入专项转移支付统一分配,理顺财力横向分配关系。

大力推进公共财政支出体系建设

首先合理划分事权,明确支出范围。合理界定市场与政府功能,科学掌握市场运行规律,市场办得了、办得好的事,各级政府要主动提供服务,优化经济运行环境;政府可以和市场合力承担的项目,应尽量扩大市场的作用。合理划分各级政府事权,按照财权与事权相匹配的原则,进一步明确各级政府的财政支出责任;按照受益原则、行政管理原则和区域利益原则,确定跨行政区域的项目支出比重。合理确定财政支持经济建设的投入范围,推广专家评审和公示制度,区分轻重缓急,安排专项资金,增加公益性投资和基础设施投资。合理确定财政支持事业发展的投入范围,对纯公益性事业,按政策予以保障;对准公益性事业,财政予以适当补助;对非公益事业,逐步减少投入并将其推向市场。

其次优化支出结构,突出支持重点。财政支出要向民生倾斜,按照责任落实到部门、效果体现在基层的要求,夯实基础管理制度,细化基层一线工作措施,巩固完善财政补贴农民资金管理制度和支付方式改革,及时足额兑现各

项惠民惠农补助资金,尤其要严格核实惠民对象,避免因基础数据失真、补助对象不实造成资金误发,并防止滞留、克扣、挪用惠民资金,具体要做到“六个实”,即责任明确在一线要实、规范操作在一线要实、动态管理在一线要实、政策衔接在一线要实、监督检查在一线要实、考核奖惩在一线要实。财政支出要向“三农”倾斜,整合支农资金,大力发展现代农业,扎实推进新农村建设,促进城乡协调发展。要向社会事业发展的薄弱环节倾斜,加大对教育、文化、科学技术等领域的投入,促进经济社会事业协调发展。要向保护环境倾斜,加大对节能减排、公共卫生和生态建设的投入,促进人与自然的协调发展。

再次创新支出方式,放大乘数效应。广泛应用利益诱导机制、财政补贴和税费减免机制,引导社会资金提供公共产品和公共服务。采用投资、贴息、补助等方式,用好支持经济发展的专项资金,发挥政府投入的“酵母”作用,吸引各方资金,加大对全省经济增长有明显带动作用区域扶持力度。如近年来安徽省在支持县域经济发展方面进行了一些探索。一是建立了县级财力最低保障机制,优化省对县一般性转移支付办法,加大转移支付力度,2004—2006年省财政对县级财政转移支付资金分别为107亿元、136亿元、185亿元,县乡保障能力显著提高;二是减轻了县乡财政负担,2005年,选择了10个县开展化解县乡债务试点并进行了综合考评,实行“以奖代补”,兑现奖励资金2360万元,2006年又进一步扩大了试点范围;三是着力解决县

乡财政运行的突出矛盾,在中央财政“三奖一补”政策的激励下,专门出台了产粮大县奖励政策,建立了山区县生态保护专项转移支付制度。采用资本金注入、贴息、转贷和投资抵免等方式,加大对重点产业、企业的支持力度,发挥财政资金的“杠杆”作用,激励企业自主投入、优化结构,推进工业强省战略的实施。改进对事业单位的支持方式,用“以财养事”取代养机构、养人的传统做法,发挥财政政策调控功能,促进事业单位改革。

大力推进财政支出运行机制建设

一是深化预算改革,严格预算约束。进一步加大部门预算编制改革力度,省本级要在规范预算决策机制、推行绩效预算上取得新成绩,省辖市要在完善预算定额体系、实行综合预算方面取得新突破,县级要在规范编制流程和编制方法上取得新进展。进一步深化基本支出预算改革,不断提高人员经费保障水平,逐步完善人员定额、实物费用定额相结合的定额标准体系,努力做到资源配置公平,有效保障部门履行职能的需要。进一步加强项目支出预算管理,着力细化项目支出预算编制,在建立项目库的基础上,积极推行项目支出预算滚动管理,切实保障政府施政目标的实现。进一步加快资金拨付进度,提高预算支出执行率,对部门预算基本支出,制定月度均衡计划,随到随拨;对部门预算项目支出,按进度拨付,实行限时办理、超时默认制度;对于应急性、突发性的预算资金,实行随到随办、特事特办。进一步硬化预算约束,严格控制预算追加,对追加数额较大以及专业性、技术性较强的项目,要采用专家决策和追加听证的办法,不断提高预算的科学合理性;因国家政策调整,以及其他难以预见的重大因素必须发生的追加,要严格按规定的程序办理,坚决维护预算严肃性。

二是健全国库单一账户体系,推进财政国库管理制度改革。清理、结转和整合专户,及时清理、撤销政策执行

到期、闲置和不必要的账户,归并资金性质相同或相似的账户;严格控制新开财政资金专户,能够实行国库集中支付的财政资金不再开设财政资金专户。加强财政专户资金的拨付、管理与核算,保证资金专款专用,账户资金产生的利息收入除有特殊规定外,一律缴入国库。县级要加快会计集中核算向国库集中收付制度转轨工作,以国库单一账户体系为基础,将会计核算中心的财政性资金账户改为零余额账户,实行先支付后清算。

三是建立动态监控机制,保障财政资金规范运行。要以现代信息技术为支撑,以实时动态监控为重点,建立起综合核查、信息披露、检查通报、处理整改相配合的预算执行动态监控运行机制。要逐步拓展动态监控范围,健全财政国库内部监控机制,保障财政国库体系安全运行;将外部监控范围逐步扩大到实施财政国库管理制度改革的所有资金和单位以及上级政府补助下级政府的专项转移支付资金,着力提高预算执行动态监控水平。

四是完善政府采购制度,提升“阳光工程”效能。规范操作程序,创新采购方式,探索电子化采购系统建设,扩大政府采购规模,提高采购资金节约率;加大源头治理力度,健全防治政府采购领域商业贿赂的长效机制;积极发挥政府采购政策功能,大力支持企业自主创新产品发展,努力促进全省经济社会发展政策目标的实现。

大力推进财政支出绩效评价制度建设

一方面,要坚持勤俭节约,严控行政成本。牢记“两个务必”,牢固树立忧患意识、公仆意识和节俭意识;严格人员编制管理,控制财政供养人口;严格小汽车配置标准及编制管理,探索公务用车社会化、货币化改革;控制会议次数和规模,推广电视电话会议、网络视频会议,节约会议经费支出;前移成本控制关口,加强出国(境)考察经费管理;提倡公务接待工作餐和自助餐制;推行公务卡支付办法,提高行政经费管

理透明度;研究制订考核指标,把行政成本纳入财政支出绩效评价体系,建立约束一般消费性支出过快增长的管理机制。

另一方面,要推进绩效管理,注重支出效益。继续完善财政投资评审制度,认真总结绩效评价试点经验,建立科学、规范、量化的绩效预算;明确项目支出预算绩效目标,健全财政支出绩效评价指标体系;改进绩效考评办法,建立自我考评与社会考评相结合的考评机制,合理运用考评结果,促进政府管理效能和财政支出效益“双提高”。

大力推进财政支出监督检查制度建设

一是自觉接受各界监督,提高民主理财水平。主动接受人大、审计和社会舆论监督,完善部门预算查询系统,提高政府预算公开度,定期向社会公开政府收支数据,提高政府理财透明度。

二是加强财政监督检查,提高支出监管水平。健全预算编制、执行、监督相互制衡的财政资金运行体系,完善事前审核、事中监控、事后检查的财政监督检查体系,扩大财政监督检查面,加强对支出环节和专项资金检查,构建覆盖财政资金运行全过程的财政监督机制。

三是完善管理规章制度,提高依法理财水平。健全地方财政立法、执法和普法“三位一体”的工作体系,清理、修订和完善地方性财政法规制度,做到财政支出运行各方面、各环节都有章可循;完善财政执法责任制,试行财政执法监督听证制度,推行执法错案追究制度,规范财政执法行为;大力开展形式多样的宣传、教育和培训,切实抓好财政“五五”普法工作,营造良好的理财法治环境。

四是加快金财工程建设,提高科技理财水平。要按照既定目标和时间节点要求,进一步充实完善全省“金财工程”实施方案,抓好制度建设、标准建设、网络安全建设和技术骨干队伍建设,保证各级政府理财更加精细、高效、透明。

(作者为安徽省财政厅厅长)

责任编辑 刘慧娟