

做活管理大文章 推进管理上台阶

黄锦生 ●

随着财政改革的不断深化,财政工作的规范化、制度化、科学化程度越来越高。但必须看到,当前财政工作在职能定位、方法手段和执行落实方面还存在许多矛盾和问题。这些问题更多的是管理层面的,需要我们在进一步明确财政工作的基本目标、找准职能定位、提高财政管理水平的基础上,在改革和发展中逐步解决。

一、完善政策支持体系,全力支持产业经济发展

公共财政促进经济可持续发展,关键是选准切入点、介入方式和把握支持程度。一是要调整政策重点。财政资金支持产业发展,必须突出重点,讲究投入产出。要在改善公共服务和优化投资环境上着力,在推动自主创新、淘汰落后、限制过剩、节能降耗上着力,在发展县域经济、发展民营经济、培育产业集群和促进产业结构优化升级上着力。二是要优化政策手段。采取间接调控方式,以财政投入引导民间、企业和金融资本,努力扩大政府投资的乘数效应;通过“购买服务”,实现财政投入由“养人办事”向“办事雇人”转变,提高财政资金使用效益;科学制定财税政策,为各种所有制企业创造公平竞争的政策环境。三是要整合资金投入。真正意义上的整合,不仅是财政资金和财政政策的整合,还应涉及

管理制度和工作机制的整合。因此,整合资金必须从预算编制环节着手,尽可能做到对性质相同、用途相近的资金通过项目载体进行打捆安排。

二、强化统筹协调职能,切实提高预算调控能力

预算管理是财政管理的核心,要通过科学编制预算、严格执行预算、规范调整预算和完善绩效评价等手段,解决预算管理统筹不够、协调不够、控制不够的问题。在编制基本支出预算基础上,探索项目预算的编制,突出支出标准和预算定额。要下大力气打破预算编制的基数法,尽快摆脱“基数加增长”的预算模式,改变部门单位“争基数、求增长”的现象。要对存量支出进行清理。该调整的要调整,该压缩的要压缩,该整合的要整合。要严格把握增量资金投入方向,新增财力要依照法律法规规定,按照科学发展观的要求,向事关人民群众利益的重点事项倾斜,向支持机制建设和体制创新倾斜。要尽量减少“零敲碎打”的零星安排,避免形成新的刚性支出。同时,专项预算编制要对项目进行分类排序,体现轻重缓急,避免执行中频繁调整。要完善预算执行工作机制,加强与部门的沟通联系和协调配合,完善部门基础信息共享数据库,准确了解部门需求,清楚部门家底,做到心中有数、

安排有据。要建立完善预算执行结果考评体系,对于无充分理由又多年结转的项目,要在次年的预算编制中坚决予以取消,从机制上改变部门“先争资金、再拼项目”的做法。近年来,财政超收比较多,各方面对这部分收入的安排也比较关注,我们认为超收安排中应把握三个原则:一是可持续性原则,严格按照现行法律法规和财政体制的要求增加相关支出,重点用于事关老百姓切身利益的方面,加强薄弱环节,发展社会事业,增强经济社会发展后劲。二是安全性原则,通过建立预算稳定调节基金等手段,解决年度间收入不均衡和增长不确定的问题,保证支出安排的稳定性。三是超前性原则,对收入形势的判断要积极主动,力求准确、力争靠前,做到超收心中有数、安排预案超前、项目准备充分。

三、强化监督管理,确保财政政策执行有力

建立财政监督常态化、长效性工作机制,着力解决当前财政管理工作中基础信息失真、政策执行走样、监管职能缺位的问题。一是强化责任机制。要树立“花钱必须负责任”的管理理念,明确各级政府在项目申报、资金分配和项目执行各环节的监管职责,做到分级管理、分级监督、分级负责。上级财政要加大对下级财政运行的适时

动态监控,加强对基础信息和上报数据的审核把关;下级财政要准确填报基础数据,对上报数据的真实性和准确性负责。二是健全惩戒机制。通过强化惩戒机制,严肃财政纪律,树立“守信得支持、违规有代价”的基本导向。对违纪违规的地方,要坚决扣回财力性补助和专项资金,取消评优资格;对构成违纪的要追究有关人员的纪律责任,触犯刑律的移交司法机关依法查处。三是逐步推进政务公开,以公开促监督。政策信息披露、财政政务公开对加强管理十分必要,是一种成本低收效好的监督形式。在财政工作中,要按照国家信息公开的相关规定,把财政信息公开作为提高财政监管效能的有效手段和常态性的工作予以规范。

四、研究完善帮扶政策,加快促进县域经济发展

为加快四川县域经济发展,促进城乡共同繁荣,省委、省政府决定开展扩权强县试点工作,在统筹考虑各县(市)经济总量、财政状况、工业基础、产业结构、城镇化水平和发展潜力并对各主要指标进行综合比较基础上,在经济十强县、百万人口丘陵大县和三个类区(平原、丘陵、山区)优势县中,选择了27个县(市)进行扩权强县试点。赋予扩权试点县(市)计划直接上报、财政审计直接管理、税收管理权部分调整、项目直接申报、用地直接报批、资质直接认证、部分价格管理权限下放、统计直接监测发布等8个方面与市相同的经济管理权限,以探索更好更快发展的经验。其中财政管理体制改革的扩权强县改革试点的核心内容,要通过完善财政体制、优化政策模式、构建有效机制,努力推进县域经济更好更快地发展。一是立足自身加快发展。四川省扩权试点县(市)要达到2010年规模以上工业增加值、民营经济增加值、财政总收入的增长幅度高

于全省县级平均水平并在2006年的基础上翻一番的目标,财政部门必须切实履行职能,通过有效的财税政策引导,形成“产业发展围绕市场转、资源开发围绕产业转、基地建设围绕资源需求转、农户围绕基地建设转”的发展新模式。推动地方转变发展观念,注重发展质量,科学合理地开发利用当地资源,做长产业链条,提升传统产业,坚决防止以牺牲环境资源为代价的高增长、低效益发展模式,要找准发展出路,发挥自身在区位、地缘、资源方面的优势,做大做强一批特色鲜明、竞争力强的产业集群,形成区域特色的优势产业。二是健全完善基础管理。要借改革试点之机,健全完善省对县(市)的体制、制度和机制。要完善省、县财政体制,合理界定政府间财权与事权的关系,将体制管理改革推向更深的层次。要优化转移支付制度,进一步完善县(市)标准财力计算方法,充分考虑县乡事业发展基本需求,通过省、县财政的共同努力,切实提高试点县(市)公共保障能力。要强化激励约束机制,进一步完善激励约束考核办法,将规模以上工业增加值、民营经济增加值、财政总收入增长幅度以及GDP对财政收入的贡献率、民营经济对财政收入的贡献率、人均财政收入等综合经济指标纳入考核范围,使财政经济发展水平的考核更加全面,激励更加强化。三是探索新的帮扶政策。彻底改变以往通过财政周转金或财源建设基金扶持县域经济发展的方式,通过引入现代投资管理模式、建立市场化运作机制、严格实行绩效与奖惩挂钩等思路,在帮扶政策的方式方法上进行全面的创新。

五、深化财政管理改革,全面提高财政工作效能

当前,财政管理的制度框架已基本建成,财政管理改革的重心应该逐

步转移到提高管理效能,推进管理法治化、精细化和信息化上来。一是致力于法治化管理。坚持依法理财,凡制定财政政策、实施财政管理等都必须置于法律法规之下;依法加强监管,把财政监督工作提升到强化财政职能的高度来认识,切实加大违纪违规行为的查处和惩戒力度,落实好财政执法责任制;健全财政法规制度体系,根据工作需要,将预算编制、预算执行、财政监督和绩效评价等纳入规范的制度设计范畴。二是致力于精细化管理。按照“注重细节、立足专业、科学量化”的原则,围绕精确、细致、深入做文章,运用程序化、标准化和数据化的手段,使管理工作有序运行,避免凭经验、凭感觉的粗放式管理。要制定支出定额体系、财政困难程度指标体系等科学量化的标准,建立预算管理规程、资金拨付流程等可操作、易执行的作业程序,借助各种数学工具和投资评审制度来提高财政支出管理水平。但在提倡精细化同时,要注意避免“效率陷阱”和“执行陷阱”,把握好细化的“度”,避免因细化管理造成效率低下,还要充分考虑执行人的反应,注重制度规定的可操作性。三是致力于信息化管理。财政信息化不仅仅是技术手段的革新,更是一场管理理念、管理机制和管理方法的革命。但要系统规划设计,确保各子系统之间数据有效对接,避免系统数据人工重复录入。要满足管理需求,把信息化建设的每一个步骤与业务管理工作的需要结合起来,切实解决财政管理工作中的实际问题。要为财政决策服务,通过完善系统的查询、统计、分析功能,把作业流程系统升级为综合分析系统,进行相关的数据整理、归集和分析,为决策管理提供全面、及时、可靠的信息和数据支持。●

(作者为四川省财政厅厅长)

责任编辑 戴开成