

加强财政基础工作

实现财政管理精细化

■ 党笑

近年来,海南省财政厅通过加强部门预算、实行现代信息技术手段和会计集中核算与部门预算、国库集中支付和政府采购等改革协调推进,在加强财政基础性工作方面取得了初步成效。

一、财政基础性工作取得的成效

(一)改革预算编制,细化预算控制环节

与传统预算相比,形式上由传统的按支出功能分散编制预算转变为以部门为主体、按部门职能需要编制统一、完整的部门预算;内涵上由传统的预算内外资金分开管理转变为将部门所有收支统一纳入部门预算管理,实现了收支统管的综合预算;方法上由传统的按“基数加增长”编制预算转变为采用零基预算法和因素法编制部门预算;手段上由传统的单台计算机操作转变为功能强大的部门预算编制软件支持下的网络化管理,提高了预算编制质量和工作效率;除省安全厅之外,省本级部门预算都报送省人民代表大会审议,使人大、审计部门关于细化预算、强化监管的要求得到落实;向人大报送的部门预算报告参照新的政府收支分类改革的要求,按功能分类描述预算执行和安排情况,反

映支出内容和金额,并试行绩效分析,逐步建立绩效报告制度。

同时,通过将财政资金运行的各个环节和单位全部财政业务事项纳入政府财政管理信息系统,打通了部门预算、用款计划、用款申请、资金支付、会计核算等财政公共资金运行的全过程,实时反映和控制财政管理的各项业务和预算单位收入、支出、债权、债务等经济业务事项,形成了从预算编制、指标分配到资金拨付、会计核算环节相扣的财政管理整体链条,建立起一整套既反映财政资金的运行结果,又显示单位预算执行和财务管理过程的系统机制。

(二)开展信息化建设,奠定了财政管理工作的基础

通过建立政府财政管理信息系统,优化整合了业务管理流程,促进了理财观念的转变,奠定了科学化、精细化管理的基础。政府财政管理信息系统采用了“基于最佳实践”的管理模式,实现了一个平台支撑一级财政主体业务,统一和规范了预算执行的业务流程;在系统底层将预算会计和国库财务会计集成,使系统能一体化支撑从预算指标下达、调整、冻结、恢复、回收到预算执行的全过程,解决了多年来预算会计账与国库财务会计账的对账困难,解决了预算指标管理难以看到预算执行过程的问题;建立了承

诺控制机制,实现了预算指标的记录、控制、管理和支付过程的动态控制,使原来相对分离的财政管理模式走向相互连接、信息共享的管理模式;建立了标准的政府采购管理流程,实现了采购管理流程的自动控制。

(三)实行会计集中核算,确保财政基础性工作的要求落到实处

一是确保财务会计信息的准确可靠。通过实行会计集中核算,统一了会计政策、会计科目体系以及账套设置和辅助核算范围;规范了财政业务事项的归集方法、上下级单位资金运行的承接模式、会计报表种类和分析说明格式,确保财务会计信息得以真实、准确地反映预算单位和项目中发生的财政业务事项,为实现部门预算编制、执行和监督考核的精细化管理奠定了基础。

二是预算执行质量不断提高。会计集中核算建立了项目资金单独核算制和预算执行分析制度,大大提高了财政资金的专款专用和使用效率,及时提供预算执行情况,为提升执行质量和改进预算编制提供了丰富的信息资源。

三是提升了预算单位财务管理水平。通过规范会计基础工作,严格支出审核,强化预算管理和计划管理,预算单位的财务管理日益扎实,特别是2007年以来开展的综合财务分析,为

单位改进财务决策提供了重要依据。

四是会计监督“关口前移”，使财政监督从事后检查变为事前预防，全程监督。实施会计集中核算以来，海南省白条充账、虚报冒领等现象大大减少，政府采购的相关要求得以严格落实，挤占挪用资金和无预算、超预算开支现象基本杜绝，形成了从源头防治腐败的新机制。

五是对政府财政财务决策发挥出越来越大的作用。通过对近两年来的预算执行情况和211家单位的财务状况进行汇总分析，为政府提供了省本级单位的预算执行情况和财务状况。



二、财政基础性工作中存在的问题

海南省财政厅在加强财政基础性工作方面取得了一定的成绩，但支出进度缓慢、支出不均衡和年底结余过大等问题依然存在，这些涉及到财政收入管理、部门预算编制、国库集中支付、政府采购、预算单位会计核算、支出绩效考核、信息化建设等财政管理的各个环节。

如财税体制仍有不够完善之处。目前，专款分配实行自下而上申报、再自上而下分配下达，而部分中央专款往往10月才下达到省财政，省财政还要下达到预算单位或市县，市县财政还要下达到具体单位和项目县，执行时间上难以在同一会计年度内完成。同时，各种资金收入虽已纳入部门预算，但支出中部分资金来源自求平衡，如土地收入、排污费收入、探矿权采矿权使用费收入安排的支出，不管有关预算部门上年结余多大，下一年度都得安排。

同时，预算编制、执行和监督力度也不够。一是预算编制工作与部门(单位)的实际工作计划脱节。在编制“一

上”预算时，很多预算单位还没有考虑或确定下一年的计划，编制预算时没有实际依据，放大需要，造成部门预算无法细化或执行中频繁调整。此外，有的项目本身无发展规划和实施计划，资金使用效率低下。有的项目规划脱离财力情况，无法实施。二是事业单位预算管理相对落后。具体表现为对财政供养人员把关较严，对事业自筹人员把关较松，当事业单位取消收费或纳入预算管理后，便成为财政供养对象。三是预算编制方法不够合理。目前省厅基本预算实际上仍然按基数法编制，项目支出按照零基预算方法编制，但是基本预算不能完全保证单位的正常运行，部分项目支出成为基本支出预算的补充。四是预算信息不对称，增加预算编制的难度。在预算编制过程中，预算部门与财政部门相对隔离，信息不对称，预算编制成为博弈。预算申报阶段，各部门尽量多报项目，甚至虚报项目，尽可能争取财政资金；预算编制阶段，财政部门不了解部门在预算安排方面的真实意图，在项目排列序和项目审核方面缺乏依据和相应的专业知识，只好凭印象在财力允许范围内对每个项目都安排部分资

金，安排尽量多的项目。结果是项目开展较多，单个项目却办不好，造成了资金浪费。

三、实现财政精细化管理的几点建议

海南省财政厅全面加强财政基础性工作的方法和模式，已经初显了财政精细化管理工作的雏形。财政是满足公共需求的服务，客观上要求要做精、做细、做深、做透。

(一) 强化财政预算管理

一要健全部门预算管理机制，提高预算编制专业化水平。财政部门要按照建立规范的预算编制、执行相分离的预算分配机制的要求，进一步完善与部门预算改革相适应的内部机构设置，设立预算编审专门机构，建立健全预算联审制和第三方评议制度，提高预算编制管理专业化水平。

二要实行预算精细化管理，切实推行零基预算。要进一步完善定员定额管理体系，制定事业单位工资总额包干等适合事业单位分类管理特点、科学规范事业单位预算分配定额的制度。继续推进政府收支分类改革，按

经济分类款级科目编制预算,提高预算的细化、量化程度,加强项目预算的量化管理,建立一套与之相适应的项目支出定额指标体系和支出评定机制,扩大财政支出预算评审范围,提高预算编制的科学性、准确性。

三要全面推进财政改革,促进部门预算改革不断深化。要逐步将预算外资金全部纳入预算管理,对部门收取的非税收入实行彻底的“收支两条线”、“收支脱钩”管理。加快国库集中收付制度改革,建立国库单一账户体系,逐步实现预算编制到末级预算单位,财政资金支付到末级预算单位。要将预算单位的所有收支活动纳入财政监管范围,促使单位将各项收入及资金结余全部纳入部门预算统筹安排,确保部门预算完整统一。同时,要加强对部门预算和政府采购预算执行结果的分析研究,调整完善定额标准体系,细化项目支出预算,如实编制政府采购预算,努力提高部门预算质量。

(二) 推进财政管理信息化建设

尽快完成金财工程一期建设,基本实现财政管理环节通畅、业务标准统一、操作功能完善、网络安全可靠、覆盖所有财政资金、辐射各级财政部门 and 预算单位的政府信息管理。要在统一规划的要求下加快金财工程建设,建立起以预算单位基础信息库、财政项目库、预算编制政策资料库等数据库为基础,以预算指标管理为纽带,以国库集中支付系统为终端的财政预算管理信息系统,并与组织人事部门的人员编制信息库,国有资产管理部门的行政事业单位资产管理信息库,公安、交警部门的身份证、车辆管理信息库,以及主管部门(单位)的项目库建立网络连接,构建预算编审管理信息化网络支持系统,为提高部门预算编审管理质量和效率提供重要技术支撑。

(三) 强化财政监督

更新监督理念,突出监督重点,改进监督方式,建立健全覆盖财政运行

全过程的监督机制,强化事前和事中监督,促进监督与管理的有机融合,完善内部监督机制。

一是探索建立预算执行评价机制。推动向更加关注财政资金使用取得真实效果,提高财政资金使用效益和强化使用财政资金义务责任方向的转变,更加明确将预算执行的主体责任落实到各部门和单位,将监管预算执行的责任落实到财政预算管理机构,将财政资金收付宏观管理和国库资金支付的责任落实到财政国库机构。

二是积极探索支出预算绩效考评,促进预算管理精细化。要在积极扩大绩效考评试点的基础上,积极探索支出预算绩效考评办法,完善绩效考评指标体系,逐步建立起支出预算绩效考评制度。通过在预算管理中引入绩效管理理念,并将绩效考评结果作为编制以后年度预算的重要参考依据,提高预算管理水平 and 财政资金使用效益效率。

责任编辑 常嘉

PHOTO NEWS

图片新闻



江西赣县: 公共财政政策助解住房难问题

江西省赣县2008年计划投入2亿元实施60项公共财政政策。图为60项公共财政政策之一——该县第二批廉租房、经济适用房开工建设。该项目由县财政投入1040万元,建筑面积近1.36万平方米,2008年12月份项目建成后,可解决170户近1000名中低收入群众的住房难问题。

(谢人胜 张爱群 摄影报道)