

如何努力创建首都预算管理新机制

■ 孟景伟

财政部门贯彻落实党的十七大精神，必须紧紧围绕科学发展与和谐社会建设两大主题，不断健全和完善预算管理体系，努力打造“效益”、“透明”、“协调”、“精细”和“服务”预算。本文结合北京市的情况谈点初步意见。

以发展为第一要务 加快体制机制建设 努力打造“效益”预算

预算工作浓缩起来可以说是“一收一支”，但绝不是简单的收收支支，要把预算资金用好，用得合理，用得有效，必须从以下几个方面努力打造“效益”预算：一是促进收入增长讲效益。着力转变财政促进经济发展方式，综合运用支出、税收、贴息补贴、转移支付等财政手段，加强和改善宏观调控，创造良好的改革与发展环境；健全完善有利于科学发展的财税制度，支持发展生产性服务业，推动首都产业发展高端化；支持加快推进产、学、研相结合的知识创新和技术创新体系建设，推动建设创新型城市；积极研究促进节能降耗减排的财税政策，大力支持循环经济发展；进一步完善国有资本经营预算制度，优化国有经济布局和结构，提高经济发展质量和效益。在此基础上，加强对国家财税政策调整影响财政收入的分析，积极推进财税库银联网，加强税收征管，确保财政收入应收尽收。二是加强支出管理讲效益。构建“一体两翼”的支出管理框架体系，注重各项改革相互衔接。“一体”是预算的事前、事中和事后管理的一体化，涉及投资评审、部门预算、国库集中收付、政府采购、绩效考评等五个环节，覆盖预算工作全过程。“两翼”是以“预算基础工作”和“金财工程平台”为依托，构建数字化预算管理新机制。按照“一体两翼”的支出管理框架要求，规范和透明部门预算编制制度和程序，逐步建立健全从预算编制到执行相互监督、相互制约的运行机制。三是统筹城乡发展讲效益。在预算资金安排上，继续向社会薄弱环节、向农村倾斜，以发展农村经济为目标，支持农业结构调整，壮大都市型现代农业。以均等城乡公共服务为目标，进一步支持城市管理机制向

农村延伸，逐步形成城乡衔接的社会管理体制和农村社会保障体系。以增加农民收入为目标，完善粮食直补、综合补贴、山区生态林补偿等直接惠农措施，增加对农民培训的投入，支持农村劳动力转移，引导农民合理创业就业。以增强乡镇自我发展能力为目标，推进农村综合改革，提高农村基层政权财政保障水平。

整合预算资源 创新管理机制 努力打造“透明”预算

随着各项财政改革的不断深入，财政预算管理必须进一步完善工作思路、改进工作方法。一是继续深化市级部门集中财务管理改革，实现“横向到边”。通过规范预算单位的核算模式、核算方法和基础资料设置，在财政部门内部形成预算单位的集中财务数据库，做到财务数据实时上报、集中查询，实现国库集中支付和预算单位会计核算工作自动衔接，年度决算报表自动生成，提高财务信息的准确性、及时性。二是继续完善市与区（县）财政统一预算管理平台，实现“纵向到底”。通过整合全市财政资源，对投资评审、部门预算、国库集中收付、政府采购和绩效考评在内的完整的预算体系进行全过程管理，实时、动态地掌握预算资金的分配结构与流向，构建市区协同管理预算新机制。三是建立市与区（县）配套事项的资金共管平台。将城市环境整治、农业综合开发等市区共同出资支持的事项所需资金同时纳入资金专户，再按既定标准和程序支出，从而在上下级政府之间建立诚实互信、资金共管的管理机制，防止“钓鱼工程”；并借助银行的专业管理，实现资金封闭运行，避免资金被截留、挪用，切实把资金管好、管实，提高资金使用效益。

规范转移支付制度 完善区乡财政体制 努力打造“协调”预算

要加快建立规范、公开、透明的转移支付制度，一是进一步优化转移支付结构。继续加大一般性转移支付力

度,同时进一步做好对“三农”、教育、科技、文化、医疗卫生、社会保障、公共安全、节能环保等社会事业发展领域的专项转移支付工作,实现专项转移支付和一般性转移支付的合理搭配。二是因地制宜,构建多层次的转移支付运行机制。对经济相对发达、财力相对雄厚的区县,事权应完全由自身承担,在事权财权不能清晰界定的情况下,为实现特定的政策目标,市级给予适当的专项转移支付;对经济和财力状况一般的区县,其事权绝大部分应由自身承担,只有出现特殊困难时,市级才给予转移支付补助,即以实现特定政策目标的专项转移支付为主,并根据市级财力状况适当给予财力性转移支付;对经济状况不发达、财力相对困难的地区,承担其自身事权责任存在一定困难,应以财力性转移性为主,辅之以专项转移支付。三是进一步健全激励约束机制,增强区(县)发展主动性、积极性。完善转移支付办法,对区(县)降低行政成本、控消债务、支持公共服务体系建设等给予奖励和补助。四是夯实基础,构建数字化的转移支付分配机制。利用信息化手段,构建财政专网,完善市区统一预算管理平台,了解市与区(县)的财力状况、财政支出方向与结构,以及财政运行的特点与难点,为完善转移支付制度提供准确的数据支撑。并利用统一平台的搭建,掌握转移支付资金的拨付及使用情况,加强资金的监督管理。

区街(乡)财政体制是首都公共财政体系的重要组成部分,是增强基层政府执政能力、促进和谐社会构建的重要保障。积极推进完善区街(乡)财政管理体制,一是明晰支出范围,保障乡镇基本需求。按照事权财力相统一的原则,明确划分各级政府的事权范围和支出责任,根据乡镇政府职能和工作任务,科学核定乡镇基本需求并予以足额保障。二是合理划分收入,提高区县调控能力。根据本地经济发展和财政收支状况,合理划分区乡间财政收入,通过体制鼓励乡镇优化投资环境,努力培植税源,充分调动乡镇政府结合功能定位和资源禀赋发展经济和增加收入的积极性,更要保证区县政府对区域经济社会发展的调控能力,实现城乡经济社会协调发展。三是加大转移支付,促进乡镇统筹协调发展。按照统筹城乡协调发展的要求,不断加大对乡镇和村级组织的转移支付力度,保障乡镇和村级组织机构正常运转和基础性公益事业发展,同时,加强转移支付资金的使用管理,提高资金使用效益。

夯实工作基础 深化部门预算改革 努力打造“精细”预算

进一步深化部门预算改革,切实提高预算编制的科学

性、准确性和完整性。一是健全基本支出预算定额标准,完善部门预算实物定额,建立公共资源配置标准,逐步建立预算资金定额与实物资产定额相结合的定额标准体系,提高预算编制的规范性。二是大力加强基础工作。完善基础资料数据库,实现基础信息的实时动态管理,由基础信息自动生成部门预算基本支出,推行财政资金分配的数量化、标准化测算工作方式,提高预算编制的准确性。三是进一步加强项目库建设。推进项目支出预算滚动管理,探索项目全生命周期管理与监控。完善跨年度实施项目和备选项目的预算编制方法,适应事业发展和中长期规划需要,增强分年度预算的完整性。四是进一步强化功能预算,降低行政成本。建立健全会议费、印刷费、网络接入费等管理办法,通过政府采购确定定点供应商,细化预算编制;进一步加强对信息化运维费外包服务的调查研究,探索规范信息化运维费外包服务的相关办法;扩大物业管理费调研的范围,进一步明确物业管理费的支出内容,提高预算编制的科学性。五是加快业务系统整合步伐。通过整合,明确财政内部管理及外部相关业务的管理流程及制衡关系,建立信息共享、协同工作的业务规范。

坚持以人为本 创新工作方式 努力打造“服务”预算

建设服务型预算是预算管理改革的重要环节。一是服务“民生”。继续围绕实现基本公共服务均等化的目标,进一步调整和优化财政支出结构,将更多的财政资金投向社会公共事业,支持解决全市经济、社会发展中的突出问题,着力向农村倾斜,向社会事业发展的薄弱环节倾斜,向基层、向困难群体倾斜。二是服务“改革”。在推进预算改革和制定政策前,要从首都经济社会发展全局出发,深入实际,调查研究,认真听取和采纳各方面的意见和建议,做好改革方案和政策出台前的各项准备工作。三是服务“单位”。在实施预算改革过程中,要主动上门服务,耐心做好宣传解释工作,帮助单位解决改革中遇到的困难和问题,争取单位的理解和支持。四是服务“基层”。要加强对区县、乡镇预算管理部门的业务指导,提高基层财政部门的管理和服务水平。五是服务“监督”。积极配合审计部门实施的专门监督,自觉接受人大依法监督和政协民主监督,拓宽财政与社会公众的信息沟通渠道,自觉、主动接受广大群众的监督。

(作者单位:北京市财政局)

责任编辑 张晓红