

荆门市城建系统推行部门预算的有益尝试

◎ 李维德 李军华

城建系统部门预算编制相对其他部门来讲,具有管理部门多、情况千差万别、涉及资金流量大、用途广泛等特点。近年来,湖北省荆门市财政部门认真履行职责,从“细化”、“硬化”预算入手,积极在城建系统推行部门预算,收到了较好的效果。城建系统对预算资金的管理更加规范有效,更加重视城建规划和管理,使荆门这个千年历史古城的天变蓝了、水变清了、路变宽了、城市建设更美了。

从“细化”入手,科学定员定额,提高预算编制的质量

细化预算在保证部门预算质量的关键,只有预算编制的细化,才能做到预算执行的硬化。

1.摸清家底,准确掌握城建部门人员、资金、资产的实际占用量。在市直22个城建部门开展了以清理人员、财务、资产、账户、政策为主要内容的“五清”活动,仅2002年就清理清退人员21人,清缴预算外资金103万元,取消银行账户4个,为编制部门预算和细化预算编制提供了真实依据,为制定科学、合理的定员定额标准提供了有用的基础数据。

2.不同单位采用不同的预算方式,构建了“四形并存”的城建部门预算体系。一是全额预算形式,适用于建委机关等管理型单位。二是差额预算形式,适用于预算外收入多的事业单位。三是定额预算形式,即按管护面积确定预算经费,适用于环卫、绿化等生产管护型公用事业单位。编制定额预算时,首先核定各单位管护工作量,通过和主管部门一起现场测量确认。如2001年底,核定环卫清扫面积118.6万 m^2 、年清运垃圾数量11.52万吨、绿地

养护面积57.7万 m^2 (1km行道树按定额管护标准折合为绿地3996 m^2)、河道54.4万 m^2 、广场14.1万 m^2 。然后,确定单位面积(数量)管护基价。根据近3年来财政每年实际安排单位预算内经费决算,剔除离退人员工资和非经常性支出后,除以当年实际管护面积(量),得到每年的单位面积(数量)管护基价,通过研究近三年的管护面积与管护经费之间的线形关系及增长幅度,结合物价增长水平,确定各基价为:环卫清扫2.09元/ m^2 、垃圾清运6.65元/吨、绿化3.82元/ m^2 、河道管护0.84元/ m^2 、广场维护6元/ m^2 。最后,确定财政支出预算数。按预算年度实际管护的面积(数量)乘以上年已经确定的单位基价,得出当年的财政支出预算数。对单位在预算执行时将实际发生的人工、车辆(机械)设备、材料等支出作为项目支出的具体内容,在编制项目预算时,详细地反映出来,并照此执行。对预算下达后新增加的管护面积(量)则按定额预算方式追加或面向社会公开招投标、拍卖等方式一并列入项目支出。四是包干补助预算形式。适用于园林苗圃、公园等经营性收入较多且相对较稳定的单位,其经费在以往的基础上适当调整后一定三年包干不变,列入项目支出。对定额预算及包干补助单位全额预算管理的退休人员的退休费据实计算,实行工资直达。

3.定员定额。基本支出主要包括人员、日常公用、对个人和家庭补助支出等,是必保的重点,必须在预算中打实打足。对人员、个人和家庭补助支出,其预算人数按清理核定的单位实有在编人员确定;工资(含中央、省及地方补贴)、离退休费按人事部门核定的标准确定;社会保障费、职工福利费等其它项

目按全市统一政策细化确定。对日常公用支出，根据单位的工作性质、职责，以内外统筹、综合平衡、量力而行、基本保证各单位正常运转需要的原则确定。如将城建部门日常公用支出划分为行政单位4800元/年、事业单位1600元/年、学校6000元/年、城管支队11000元/年4档，同时将各单位日常公用支出内容细化为办公费、水电费等13项。

4. 立项建库。为确保用于城市建设和城市公共环境维护的重点建设项目优先安排，财政与城建、计委等部门一道，年初组织评审小组对城建项目进行筛选论证，分门别类建立项目库，按轻重缓急顺序安排。由城建各类专项资金安排的项目，包括建设、环卫绿化等城市维护项目，均由计划、财政、建委联合下文予以明确。对仍可细分的项目编报到具体项目单位，如2004年城建计划安排216万元小街小巷建设项目资金，这216万元究竟要运用到哪些小街小巷上，财政部门也要求城建部门再编制一个明细计划，具体分解到各个小街小巷的下水道改造、路面维修等项目。

从“硬化”入手，加强资金监管，增强预算执行的约束力

没有预算执行的硬化，细化就失去意义，预算结果的优化就是一句空话。针对过去城建资金管理存在的预算执行与编制两张皮的现象，财政部门重点抓了预算执行的硬化。

1. 收入与支出进度挂钩。对有收入任务的单位，财政部门加强对收入的督办检查，严格要求各单位必须应收尽收一月一报，收入进度必须大于等于时间进度。短收必须提

供真实合理的依据，一旦出现短收，财政部门积极参与查找原因，出谋划策，规避短收，实现增收。支出严格按收入进度和年初预算一月一拨，支出进度不大于收入进度。通过这些措施，使城市基础设施配套费、污水处理费两项收入之和每年都保持了过1000万元的水平，特别是城市基础设施配套费由过去的200万元增加到现在的500多万元，有力地促进了城市建设。

2. 实施会计委派。主要是对政府投资达500万元、借款达1000万元及以上的新建或在建项目委派财务总监；使用借款、处于还款期的竣工项目委派项目专管员。作为财政基建管理职能的延伸，财务总监及专管员常驻被派项目单位，对项目的资金筹集、调度、使用、核算以及工程进度等方面进行有效监管。如对竹皮河改造、第八届中国艺术节荆门分会场、湖北理工学院(筹)等9个项目派驻财务总监或专管员，确保了项目资金专款专用和项目借款本息的按期偿还，提高了建设资金的使用效益。

3. 资金报账制。主要是对资金需求急、支出内容相对零散、资金来源相对单一、管理程序相对固定的重点项目实行报账制，使财政部门专项资金监管的位置前移，由事后监督变成了事前控制，有力支持了重点项目的建设。

4. 实行资金直达。城建资金直达施工企业，减少了中间环节，提高了资金到位速度。仅2003年，就有东宝山隧道、象山大道等90多个项目9000多万元资金实现直达，为预防和解决政府投资工程拖欠工程款起到了积极的作用。

5. 推行政府采购。对城建部门年初列入政府采购预算的支出项目，严格按政府采购程序执行。如预算

单位年初列入采购预算的购买小汽车、电脑设备、办公用品等，严格按采购程序采购。未列入政府采购预算的严控支出。2004年以来，通过实施政府采购节约财政资金100多万元，拒绝不合理采购4次，金额30多万元。

6. 建立监督网络。一是聘请人大代表担任财政监督员，对财政各项工作进行监督，及时发现和纠正工作中的问题。同时，对各预算单位的财政预算执行情况和专项资金使用的绩效情况也进行监督。二是积极争取审计、监察等部门的配合，对重点工程完工后及时进行审计，并将结果向社会公布。三是经建科与财政监督局相互配合，每年初拟定城建资金财政监督方案，组织专门力量对城建口部门预算执行情况监督。

通过推行部门预算，提高了资金使用效益。城建部门加强了内部管理，少养人，多办事。如城区环卫清扫面积增加50万 m^2 ，而养护职工没有增加，人均每天清扫面积由2100 m^2 增加到2500 m^2 ；又如城区绿化面积增加20万 m^2 ，而正式职工还减少了2名。人均绿化管护面积由4800 m^2 增加到7200 m^2 。近三年来，财政投入城市建设的预算内资金达1.6亿元，新建了6条主干道、4个游园广场及一条隧道，改造了一条河，初步构建了中心城区及南城区的城市路网；特别是市第二垃圾处理场、三水厂等项目的建成，年新增垃圾处理量20万吨、城市供水量10万吨，使荆门天更蓝、水更清、草更绿、马路更宽、交通更方便，大大改善了经济建设环境和居民生活环境，提升了城市品位，2003年荆门市荣获国家旅游局颁发的“全国优秀旅游城市”称号。

(作者单位：湖北省荆门市财政局)