

规范管理 进一步提高理财水平

○ 楼继伟

近年来,中央和地方各级财政部门在部门预算编制改革方面进行了积极探索,取得了明显成效,并推动了政府采购、国库集中收付制度等一系列预算管理制度改革,得到了各方面的肯定。但随着改革的深化和形势的变化,预算编制等管理工作面临的改革任务依然艰巨。在当前新的形势下,积极推动这项工作,不仅是财政发展的需要,也是财政部门加强执政能力建设的具体体现。

继续深化部门预算编制改革,提高预算编制水平

近年来,按照党中央、全国人大、国务院的要求,各级财政部门积极探索,大胆实践,部门预算编制改革取得了很大进展,预算细化程度和规范化程度进一步提高。中央部门在预算编制改革中,逐步完善了定额标准体系,规范了支出定员定额管理,推进了实物费用定额试点工作,加快了基本支出预算改革;完善了项目支出预算管理方法,加强了项目预算管理的基础性工作,稳步推进了项目的滚动管理;积极开展了项目支出预算绩效评价试点工作,对建立项目支出预算绩效评价指标体系进行了积极的探索;进一步深化“收支两条线”改革,加大了综合预算改革力度;适当增加了部门机动经费,提高部门预算的灵活性,减少了部门预算执行过程的调整,促进部门更好地履行职能;规范了预算编制程序,完善了管理办法,延长了预算编制时间。地方财政

已经初步建立了地方部门预算编制和管理体系。据不完全统计,在编制2004年度预算时,所有的省级财政部门均编制了部门预算,涉及预算部门(一级预算单位)4218个,占预算部门总数的95%。预算分配机制也日益规范,建立健全了部门预算管理制度,延长了预算编制时间,规范了预算分配程序和分工,细化了预算内容,改进了预算编制方法,淡化了基数概念,初步实现了综合预算,提高了部门预算的信息化水平。但是按照细化部门预算编制的要求,部门预算编制方法上也还存在一些具体问题,比如:基本支出定额核定方法还有待进一步完善,定额标准不够准确,支出预算的编制还没有完全摆脱基数法;项目支出预算缺乏一套系统、完善的管理办法、评价标准和认证规范,项目的滚动管理还处于摸索阶段,一些财政资金难以落实到具体项目,仍需要通过部门二次分配实现;非税收入管理手段还比较弱,由于认识不一致,配套措施不完善,监管不到位等原因,实施综合预算的难度比较大,“收支两条线”改革还要进一步深化;预算绩效评价体系试点工作在多数地区还没有启动,部门预算还基本停留在注重资金分配和投入方面,对支出效果的管理有待进一步提高;提请人大审议的预算报告、表格还需规范统一,部门覆盖面还要进一步提高;部门预算改革需要进一步向市、县等基层财政延伸;同时还要处理乡镇级预算怎么办的问题等等。

结合这些情况,今后部门预算编制改革要重点抓好以下几项工作:

一是进一步完善基本支出定额的核定办法,暂不具备条件的市、县可以实行财政按综合定额核定预算,推进预算单位在综合定额内细化预算,自我约束和考核。二是加强预算部门的基础信息收集管理工作,准确掌握预算单位的机构、人员和资产的变动情况,保证基本支出的公平合理。三是完善项目预算的管理方式,推进项目滚动管理。四是引进绩效管理的理念和方法,尽快建立科学、合理的预算绩效评价体系,为今后推进绩效预算创造基础条件。五是深化“收支两条线”改革,规范预算外资金收支,加强政府性基金管理。六是继续扩大部门预算编制改革范围。做好市县编制部门预算的推广工作,争取经过几年时间,在市县全面实行部门预算。七是进一步提高部门预算透明度,逐步增加向人大报送部门预算的数量,自觉接受人大监督。

全面反映中央补助收入,增强预算完整性

2003年下半年,审计署对黑龙江省等17个省份2002年和2003年1—6月管理使用中央补助资金情况进行了专项审计调查,发现部分省份上报人大的省本级预算编制不完整,存在少编或不编中央补助收入的问题。国务院领导对此非常重视,4月21日温家宝总理在《审计要情》第3号上批示:“这个问题应予以重视。财政部要尽快采取措施予以规范,并着手研究修订有关法规。”华建敏秘书长批示:“中央的转移支付未能完全进入地方预决算,失去地方人大审查监督,容易形成资金跑冒滴漏。建议法制办配合财政部完善预算法实施条例,审计部门深化对这部分资金使用的审计。”

就此问题,我们向部分省财政部门了解了一些情况。由于现行《预算法》及《预算法实施条例》对地方政府在本级预算和决算中如何向人大报告中央补助收入未作明确规定,各地财政部门与人大之间就报告的内容采取了不同的处理方式。一般来说,地方财政部门向人大财经委或预工委汇报的内容,包括报表和说明都比较详细;提请人代会或人大常委会审议的预决算报告和报表,受报告时间限制,相对简单一些。

对于上述情况,我们认为,预算编报不完整的一个重要原因是大多数地方人代会在全国人代会之前召开,省本级预算编报的时间早于全国人大审查批准中央预算的时间,财政部受国务院委托提请全国人大审查的中央预算,没有把中央补助地方支出分解到地区和项目,地方政府在编制预算时难以对中央补助资金的数额做出预计。另外,也有一些地方政府及财政部门自觉接受人大

监督的意识不强,主动性不够。

根据国务院领导批示精神,财政部经过研究,准备从2005年起采取四项措施:第一,在每年代国务院起草关于编制中央预算和地方预算的指示时明确要求各省、自治区、直辖市人民政府要将中央补助收入编入省级预算,同时明确中央对地方的税收返还按照上年执行数加增长率的预计数编列,体制性补助、财力性转移支付和已经确定的一些跨年度专项转移支付按上年执行数编列。第二,在每年发布的财政部关于编制中央和地方财政决算(草案)的指示中,明确要求各省、自治区、直辖市人民政府,要将中央补助收入编入省级决算,自觉接受地方同级人大及其常委会对本级决算的监督。第三,全国人大批准中央预算之后,财政部立即将中央对地方税收返还、财力性转移支付、体制性补助以及一些跨年度已经确定的专项转移支付资金预计数额,及时通知各省、自治区、直辖市,以便地方政府统筹考虑其财力的分配使用和地方人大实施有效监督。第四,全国人大常委会已经正式启动《预算法》修订工作,在修订《预算法》及其《预算法实施条例》时,对地方政府在本级预算和决算中如何向人大报告中央补助收入问题作出明确规定。

除采取上述制度性措施之外,作为财政部门,关键还是要提高思想认识,自觉接受各级人大及其常委会对预决算的审查监督,并把它作为财政部门坚持依法理财的一项具体内容来落实。严格按照本级人大的要求,积极配合财经委或预工委,在提请审议预决算草案时,全面、完整地反映中央补助资金的使用安排情况。另外,对收入超收安排和其他预算调整事项也要加强沟通,依法报批。

积极推进各级财政部门 政务公开,促进依法行政

党的十六大提出,要认真推行政务公开制度,完善公开办事制度。推行政务公开,是贯彻落实“三个代表”重要思想,坚持立党为公、执政为民的具体体现;是实施依法治国基本方略,贯彻《行政许可法》的基本要求;也是自觉接受群众监督,提高政府执政能力的重要方面。

1999年以来,历次中央纪委全会和国务院廉政会议都对政务公开工作做出了部署和要求。2000年,中办、国办联合下发了《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》,按照有关要求,财政部下发

了《关于在全国乡镇财政所建立和推行政务公开制度的通知》(财预〔2000〕125号),要求公开的内容主要是:乡镇预算及执行情况,财政支农资金投放及使用情况,专项资金使用情况,农业税等收入任务、减免及征管情况,村级财务公开事项,机关内部财务收支及干部交流情况。根据部署,各地乡镇财政所有计划、有步骤地开展政务公开工作,取得了明显成效。

2001年,在总结乡镇政府政务公开经验的基础上,全国县级政权机关全面推行政务公开。在内容上,主要是两个层面:一是县级政府本身的政务公开,重点是事权、财权、人(事)权的公开。其中,财权主要包括,县级政府预、决算情况,专项资金的分配、使用、管理情况等。二是县级政府各个职能部门的政务公开,重点是办事公开。主要包括:部门、单位的职责,办事依据、程序、过程和结果,服务承诺、违诺违纪的投诉及追究等。

为进一步加强对全国政务公开工作的领导,健全完善全国政务公开的领导体制和工作机制,按照中央的要求,2003年6月中央成立了全国政务公开领导小组。当前,政务公开工作面临三项主要任务:一是乡镇和县级政务公开要抓好规范和提高;二是在部分市(地)级行政机关政务公开试点的基础上,从2003年开始在市(地)级行政机关全面推行政务公开;三是学校、医院以及水、气、电、公交等公用事业单位要实行公开办事制度。

政务公开的重点内容包括:政府及有关部门的年度工作目标及执行情况;财政预算及执行情况;上级政府或政府部门下拨的专项经费的分配、使用和管理情况;为抵御灾害而接受捐赠款物的管理和使用情况;农村基层组织的债权债务情况;工程项目招投标及社会公益事业建设情况;干部选拔任用、公务员录用以及机构改革人员分流情况等。

上述内容几乎每一项都和财政工作密切相关,我们要从提高党的执政能力的高度来认识这个问题,认真按照党委、政府的统一部署,健全领导机构和工作机构,以求务实的态度积极推进政务公开工作。

一是要作好本级预、决算的公开工作,重点解决向人大报告预、决算的完整性问题。二是要按照行政许可法的要求,进一步减少行政许可事项,对于必须审批的事项,要依法公开,增强行政审批的透明度。三是要对省以下各级财政部门的政务公开工作加强督促指导,及时总结经验,根据市(地)、县(市)财政机关政务的不同特点,梳理系统内政务公开的项目,编制政务公开目录,不断创新公开方式,推动工作开展。四是要针对政务公

开中存在的薄弱环节,加强调查研究,充实和完善公开的内容,通过最直接、最简便、最有效的方式加以公开。要正确处理好政务公开与保密的关系,只要不涉及党和国家秘密、商业秘密或者个人隐私的,都要向社会公开,自觉接受人民群众的监督。

着力规范转移支付资金分配与管理,缓解基层和落后地区财政困难

转移支付制度是分税制财政管理体制的重要内容,是调节地区之间和各级政府之间财力分配的重要手段。分税制财政管理体制改革以来,中央财政为了保证中央重大方针政策的贯彻落实,增强财政困难地区的保障能力,中央对地方转移支付规模大幅增加。2004年中央预算安排对地方税收返还和补助支出9410亿元,扣除税收返还和体制性补助4277亿元后,中央对地方转移支付5133亿元。其中财力性转移支付,包括一般性转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付和年终财力补助等项目,从1995年的173亿元增加到2238亿元,增长近12倍;专项转移支付从1995年的360亿元增加到2895亿元,增长7倍。

中央对地方转移支付总量大幅度增加主要得益于两方面的改革:一是配合中央出台的调整收入分配和农村税费改革政策,实施了调整工资转移支付和农村税费改革转移支付。二是2002年实施所得税收入分享改革后,中央明确因改革增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付,建立了一般性转移支付的稳定增长机制。由于所得税增长较快,2004年一般性转移支付资金规模预计会突破600亿元,预计以后每年会增加100亿元~200亿元。

在分配方法上,中央对地方转移支付制度日趋规范。对于一般性转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付、调整工资转移支付等财力性转移支付,在广泛征求地方意见的基础上,采用客观因素,按公式统一分配。以一般性转移支付为例,自1995年实施以来,每年都与地方财政预算部门同志沟通,征求意见,不断修改完善,目前测算体系和方法已经比较完善,得到了各地一致的认可。大多数专项转移支付也都已采用客观因素分配,有专门的管理办法,不仅提高了资金使用效率,也有利于从源头上防止腐败。从地方的情况看,自2002年国务院转发财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见》(国发〔2002〕26号)后,各地按照国务院指示精神,结合所得税收入分享改

革和出口退税改革,不同程度地调整和完善了省以下体制,规范和完善了省对下转移支付制度,加大了财力性转移支付力度,做了大量工作,区域内财力分配不平衡问题有所缓解。各地在有些方面深入探索,走在了中央财政的前面。如有的地区确定最低财力保障水平,对人均财力低于一定水平的县给予转移支付,有的地区采取“以奖代补”的办法,将激励约束机制引入转移支付制度,有效地调动了基层政府做大经济和财政“蛋糕”的积极性。

但从执行的情况看,现行转移支付制度也还存在一些亟待解决的问题:从中央看,存在着如财力性转移支付比重相对偏小的结构性问题,地区间成本差异考虑不足、对民族地区简单地增加补助系数给予照顾等方法性问题。最为重要的是转移支付办法中激励约束作用不够,跟踪反馈不及时,监管不严。从地方看,比较突出的问题是省对下财力性转移支付资金规模的稳定增长机制没有建立,省级财政在均衡地区间财力水平方面的作用发挥不够,有的地方拿到中央财政的转移支付资金后,向下转移力度不够。特别是有的省份,财力很好,但地区之间财力差异非常大,这显然是工作力度不够的问题。

针对这些问题,在今后的工作中,中央财政将有针对性地采取措施,围绕“优化结构、完善办法、加强监管”研究制定政策,推进转移支付制度建设。采用激励与约束机制,引导地方将资金向下转移支付,切实缓解县乡财政困难。中央财政分配转移支付时,要考虑一些主观因素,包括省对下财力均衡的努力程度等。根据这一思路,希望省级财政部门继续采取积极措施,完善省对下转移支付制度,并着重抓好以下几项工作:

(一)省级财政切实承担起均衡区域内财力水平的责任。要加强对本地区纵向、横向财力差异情况的分析研究,优化支出结构,积极筹措资金,加大转移支付力度,建立转移支付规模稳定增长机制,着力提高公共服务均等化水平。各地区实行什么样的财政体制为好,并不能简单而论。有些省地区间财力比较均衡,就不要搞很大的纵向不平衡,把收入多留一些给基层政府,有利于调动它们的积极性;但如果省内地区间财力差距很大,就只好搞纵向不平衡,就是省级多集中,然后加大转移支付力度,去帮助那些比较差的地区。这样不如第一种办法有效率,但是有助于缓解公平问题。再者,有些同志强调财权和事权一致的问题,这是不科学的。财权和事权是绝对一致不了的,就全国来说,我们只能追求财力和事权一致或相接近,也就是说通过纵向不平衡

和转移支付,帮助财政困难地区。在具体工作上,一方面要调整省级支出结构,清理和规范省对下专款。另一方面要合理安排中央转移支付资金,重点用于缓解县乡财政困难。中央下达的转移支付资金,除有具体用途的外,如革命老区转移支付,其他都应该首先用于解决财政最困难的县乡政府的运转和提供必要公共服务的需要。

(二)要规范、科学地分配转移支付资金。要引入激励约束机制,引导资金流向,保障转移支付资金的合理使用。要采用因素法,公式化分配,减少人为因素影响,力求公平、公正、透明。

(三)要逐步探索建立转移支付资金监控和绩效评价体系,将转移支付资金的数量与使用效果挂起钩来。督促各级财政,特别是县、乡财政合理使用转移支付资金,提高资金使用效益,有效缓解县乡财政困难。我们要一起探索建立转移支付资金的监控和绩效评价,要加上对地方工作努力程度的考核。下一步,我们还要充实力量,加强监督,完善信息统计,建立起转移支付资金使用的评价机制,这也是预算资金的绩效评价问题。

(四)要加强预算管理信息系统建设。随着财政改革的不断深化,财政管理方式正在由简单、粗放逐步向深入、细化转变,尤其是随着缓解县乡财政困难进程的加快,需要建设一套纵横互连、系统完整的预算信息管理系统。为此,财政部正在抓紧研究,从建立财政供养人员、财政收支等基础信息库入手,整合预算编制、预算指标、预算执行、工资发放、国库集中支付等相关财政管理系统数据,形成集中规范的预算管理数据中心,在此基础上增加动态监控和分析决策功能,为实施财政宏观调控、制定财政政策和建立绩效考评体系,以及加强县乡管理,实现地区间比较和分析,提供基础信息平台,切实提高财政数据的真实性和有效性。

初步考虑,预算信息管理系统包括财政供养人员管理、综合信息、动态控制和分析决策四个子系统。按照“统筹规划,分步实施”的原则,争取在年内建立财政供养人员管理子系统。就目前情况看,河北省开发的供养人员管理系统基本可以满足需要,稍作修改即可投入使用,关键是数据录入的工作量比较大。各地要充分利用现有设备资源,做好厅内有关处室的协调,根据部里统一安排,集中力量打歼灭战,4季度一次将所有机构人员信息录入进去。同时,要提高数据质量,配合人事编制部门,严格把关,把数据核实、核准。同时要加强对日常维护,实行严格的动态管理。

(作者为财政部副部长)