

深化预算管理制度改革

建立财政资金分配使用新机制

○ 张弘力

近年来，围绕着建立和完善公共财政体制框架，我国通过部门预算、国库管理制度、政府采购制度等预算管理制度改革，初步建立起较为科学规范的现代预算管理制度。但是，一套完整的财政资金分配使用管理机制尚未完全形成。为此，要按照公共财政体制的内在要求，进一步规范财政预算分配，完善政府间财政关系，深化国库管理制度和政府采购制度改革，稳步推进预算绩效评价制度改革，建立起一套比较完整的财政资金分配、使用和管理机制，努力提高财政资金的规范、安全和有效性。

财政资金分配的规范性，是指按照有关法律制度规定，通过科学的预算决策和分配机制，规范的预算编制程序和方法，提高预算分配的准确性和科学化程度，实现财政资金的合理配置。财政资金使用的安全性，是指在预算执行过程中，能够按照部门预算、用款计划及相关要求，准确、及时、足额地拨付预算资金并按规定使用。财政资金管理的**有效性，是指财政资金分配和使用能够满足国家宏观调控政策的需要，与政府施政目标、部门工作任务及事业发展目标紧密结合，通过对预算执行结果进行评价，将预算执行效果与预算编制有机结合，使有限的财政资金发挥出最大的效益。

实现财政资金分配、使用和管理规范性、安全性和有效性，需要从预算分配、执行到绩效评价各个环节，对政府预算管理制度进行深化改革与创新。

规范财政资金分配机制，合理配置财政资源

1. 规范预算决策机制。进一步完善财政资金分配与国家宏观政策、国民经济和社会发展规划及政府施政目标紧密结合的预算决策机制，使有限的财政资金在不同部门或公共领域之间得到有效配置。按照完善社会主义市场经济体制的目标和任务要求，财政部门要全面界定公共服务领域资金的供给范围和分配重点，改变长期以来财政资金供给的“缺位”和“越位”问题。在充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用的同时，有效发挥公共财政的职能作用。要进一步完善公共财政供给体制，优化财政支出结构，财政资金的供给范围要逐步从非公共服务领域退出，增加对“三农”、教育、科技、公共卫生、社保等重点领域的资金投入，发挥财政资金在提供保障、实施调控、促进平衡、统筹发展等方面的有效作用。财政部门应根据国家宏观经济政策、国民经济和社会发展规划，合理调整财政支出结构。各部门根据政府批准的财政支出结构，结合部门工作任务、事业发展目标，科学、规范地分配财政预算资金。

2. 规范预算分配机制。一是完善定员定额管理，稳步推进实物费用定额试点工作，将细化预算编制工作与基本支出实物费用定额试点工作结合起来，逐步建立和完善预算定额与实物费用定额相结合的定额标准体系。二是完善项目库管理办法，稳步推进滚动预算。要加强项目的清理工作，按照统一标准对列入部门预算的国务院和各级政府已研究确定的项目、专项业务费项目及跨



年度支出项目逐一进行审定，形成项目预算安排的滚动机制。三是编制中期财政预算。通过在年度预算的基础上编制三年期财政预算，将中期预算与年度预算更紧密地结合起来，以中期预算指导年度预算的编制。在政府各部门制订事业发展规划的基础上编制中期预算，使财政资金分配与部门事业发展规划紧密结合。四是进一步深化“收支两条线”改革，对有条件纳入预算管理的预算外资金，要统一纳入预算统筹考虑，实行综合预算。五是规范部门预算结余资金管理，将预算结余的使用与部门下年度预算编制结合起来，统筹安排财政资金，提高财政资金使用效益。

3. 完善政府间分配机制。一是进一步明晰政府间支出责任，对于共同事务的政策制定、资金筹集、具体实施以及监督管理，以法律形式在不同级次政府间加以明确，进一步清理、整合专项转移支付，完善资金分配办法。对专项转移支付资金存量进行清理，取消直接用于竞争性领域的专项转移支付项目；整合投向相同、零星分散的专项转移支付，发挥财政资金的规模效益；将数额相对固定的专项转移支付，归并到体制补助中，增强地方政府根据本地需要自主安排公共支出的能力；进一步规范专项转移支付审批程序，改进资金分配办法；按照支出责任划分，足额安排本级政府应承担的经费，减少下级政府配套资金；完善专项转移支付分配、使用、绩效评价全过程管理监督制度，遏制寻租、挤占、挪用、低效等违规行为，确保专项转移支付所体现的政策导向目标得到切实贯彻。二是要增加一般性转移支付规模，优化转移支付结构，建立激励约束机制。新增财力中要安排一定比例用于加大一般性转移支付力度，加快基本公共服务均等化进程，提高欠发达地

区公共服务水平，改善欠发达地区人力资本条件，维持社会稳定和民族团结，促进经济社会全面、协调和可持续发展，实现政治效益、社会效益和经济效益的最大化；引进激励约束机制，调动地方自我发展和强化收入征管的积极性，增强地方自我约束和合理控制行政成本的主动性，引导省级政府主动承担调节辖区内纵向和横向财力分布的责任，加大对基层财政的一般性转移支付力度；充分发挥转移支付资金的边际效用，加大对财政困难地区的倾斜力度，提高一般性转移支付资金分配的合理性和公正性。三是创新财政体制管理方式，简化管理层次，充实基层财力。积极推动省管县的财政体制管理方式改革试点，省级财政在体制补助、一般性转移支付、专项转移支付、财政结算、资金调度、工作安排等方面直接对县，减少财政管理层次，提高行政效率与财政资金使用效益，大力推进乡镇财政体制改革试点，对经济欠发达、财政收入规模小的乡镇，试行由县财政统一管理其财政收支的办法，对一般乡镇实行“乡财县管”方式，在保持乡镇资金所有权和使用权、财务审批权不变的前提下，采取“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的管理模式。

4. 建立标准预算程序。为保持预算编制和执行的有效运转和衔接，保证预算资金规范分配，要建立一套从预算编制、执行到决算全过程的标准预算程序。通过建立标准预算程序，在预算资金的分配和使用过程中，在全国人大、财政部、审计署、中央预算单位之间建立一种规范的预算管理工作程序，明确各部门在预算管理不同阶段的职责。标准预算程序由预算编制阶段、预算执行和调整阶段、决算阶段共同构成。这三个阶段彼此相联又相互独立，在每一预算年度中，同时与上

下两个年度的预算周期的首尾阶段衔接或重叠。建立标准预算程序是一个复杂的系统工程，不仅涉及财政经济决策程序的改革，也涉及规范各部门、各预算编制单位的预算行为。目前受一些条件的制约，一步到位难度较大，可以采取分步实施的办法逐步到位。

5. 完善相关配套措施。一是集中预算资金分配权，可以考虑调整我国目前财政管理的部门设置，适当集中财政部门的管理权限，规范其他相关部门的预算分配权。二是引入对预算编制和预算执行的“质询制”，加强对预算资金使用单位事前和事后的约束。三是引入对部门编制和执行预算的“问责制”，强化部门责任。部门预算是由部门自己编制的预算，因此在部门预算编制和执行过程中，可给予部门一定的主动权和灵活性，在赋予部门预算编制和执行自主权的同时，要进一步强化部门责任。

强化预算执行约束， 监控财政资金运行

1. 深化国库管理制度改革。保证财政资金使用的安全性，是财政管理的重要内容，也是实现财政资金使用规范性和有效性的前提和保障。为此，需要深化和完善国库集中支付管理模式，提高财政资金的安全性。要进一步加快国库集中支付制度改革，逐步建立法规制度完善、程序科学严密、监管规范严格、权责明晰对称、保障财政资金合规支付使用的安全防控体系。

一是推进国库集中支付制度改革，确立高度安全的财政资金运行新机制。要研究制定《财政资金支付管理条例》及其实施细则等法规，逐步修订国家金库条例、预算法等法律法规，为确立新的财政国库管理制度提供根本性的法律保障；进一

步增加改革试点部门，扩大改革资金范围和支付级次，力争在“十五”期末，在中央和地方全面推行财政国库集中支付制度改革；逐步提高财政直接支付比重，在条件成熟时对财政授权支付增加财政部门审核程序，从源头上杜绝违规现象的发生；建立规范的预算单位预算执行分析报表报送、审核程序，加强对预算单位的预算执行信息分析，及时发现执行中的问题，保证预算资金的安全使用。

二是加强国库动态监控，建立健全国库集中支付监督制约机制。建立完善国库动态监控系统，在实时监控基础上，达到智能化监控，对违规操作实行自动报警；加强重点检查和违规问题查处力度；加强监控情况分析；建立健全资金支付清算内控机制、国库集中支付投诉机制以及财政资金安全状况报告制度。

三是进一步落实各项配套改革，为财政资金安全运行提供良好的环境。要继续加强对各单位银行账户的清理整顿工作，要求各单位实行财政部门统管银行账户，防止多头开户；大力深化预算外资金“收支两条线”管理，收入收缴改革要尽快实现对所有财政性资金都按规范的程序收缴，由财政部门对收缴资金进行统管；继续扩大政府采购的规模和范围，提高采购资金实行财政直接拨付的比重；规范代理银行的代理行为，完善代理银行信息反馈机制。

四是加强财政资金使用的监督检查力度，改善和优化监督方式。要转变监督模式，做到事前审核调研、事中跟踪监控和事后专项检查与绩效分析相结合；要加强财政监督法制化建设，强化财政监督手段。进一步制定和完善财政收支监督、会计监督、内部监督等部门行政规章，修订完善财政监督检查程序性工作规则；要加强财政资金安全

有效使用的内部控制制度建设，建立健全财政资金分配过程中的权力制衡和监督检查机制。

2. 深化政府采购制度改革。近几年，政府采购工作成效显著，以政府采购法为核心的制度建设取得重大进展，采购规模不断扩大，2003年全国政府采购规模1659亿元，比上年增加650亿元，增长64.4%。财政资金使用效益不断提高，资金节约率超过10%。今后深化政府采购制度改革应做好以下几项工作：

一是加快法规建设。建立健全法律体系，逐步形成以《政府采购法》为基本法的政府采购法律法规体系，从法律上、制度上规范政府采购行为，使政府采购工作有法可依、有章可循。

二是完善管理制度，建立责任明晰、协调配合的管理制度。政府采购管理和执行彻底做到机构分开、责任分清。财政部门是政府采购的主管部门，负责政府采购的监督管理。集中采购机构是政府采购的代理机构，属于执行机构范围，根据采购单位的委托，按照法律及财政部门颁布的规章制度，为采购人提供采购代理服务，不具备政府采购的行政管理职能。

三是扩大政府采购范围和规模。各级国家机关、事业单位和团体组织用财政性资金采购货物、工程和服务行为，都要纳入政府采购范围。政府采购规模要达到GDP的10%以上。

四是建立科学严密的运行机制。包括建立部门预算、政府采购、国库集中支付之间的协调机制；建立以公开招标为主的采购体系；建立集中采购与分散采购相结合的采购模式；确立标准化、程式化采购程序等。

建立预算绩效评价制度， 提高财政资金使用效益

规范预算资金分配的最终目的是实现财政资金分配、使用和管理的有效性。为此，需要建立预算绩效评价制度，对预算绩效目标的实现程度及效果进行考核评价，将绩效评价结果作为分配下一年度预算资金的重要参考依据，激励部门有效使用财政资金，切实提高财政资金的使用效益。

实行绩效预算的国家，预算编制一般都经历过由粗到细，再由细到粗的过程。财政部门以绩效合同为依据，代表政府与各部门签定绩效合同，只要达到已定的绩效目标，部门就会获得执行预算更大的自主权。实现预算编制由细到粗，需要具备一些约束性条件，最重要的一个约束机制就是全部财政资金都在国库管理范围之内，每一笔资金的进出都在国库的监控之下。目前，我们的国库集中收付只是覆盖到部分一级预算单位和机构相对简单的二级、三级预算单位，还不能监控所有财政性资金，预算编制在整体上也还是按照投入法进行编制，无论是基本支出还是项目支出预算，着力点都是在投入方面，而不是在产出方面。因此，在全部政府资源，特别是公共资产没有完全纳入预算管理，全部财政现金也没有被完全监控的现实情况下，全面推行产出法的基础条件还不具备，预算编制只能先经历由粗到细的过程，工作重点是要进一步深化部门预算改革工作，努力提高预算编制的科学化和规范化程度，强化预算约束，加强对财政资金的管理，同时，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，为进一步推进绩效预算改革夯实基础。

1. 抓紧制定统一规范的绩效评价管理办法，明确绩效评价的范围、对象和内容。评价的范围原则上应当涵盖所有的政府财政支出，包括消耗性支出、公共工程支出和转

○ 詹静涛

国库集中支付制度： 财政资金使用安全性的有效保障

移性支出等。评价的对象分为两个层次：一是按照政府预算收支科目，对按功能分类的各项支出进行绩效评价。二是对具体的支出项目进行绩效评价。评价的内容包括两个方面：一是业务评价，即评价项目绩效目标的合理性及目标完成情况；二是财务评价，即评价项目的资金落实情况、实际支出情况、资金使用的经济合理性、财务管理状况等。

2. 建立绩效评价指标体系和绩效预算基础资料数据库。绩效评价要求同类项目支出的评价指标具有可比性，财政支出项目内容的复杂性、对象的多层次性、效益的多样性决定了绩效评价必须按照定性与定量相结合、统一性指标与专业性指标相结合的原则，建立起一套完整的绩效评价指标体系。通过建立完整的财政支出绩效评价指标体系和规模庞大的基础资料数据库，使项目的绩效目标能够量化、具体化，为评价各类项目的投入水平与支出效益及同类项目之间的横向对比分析提供技术支持。

3. 进一步深化部门预算改革，调整、充实部门预算的内容，逐步建立绩效预算体系。必须在预算编制环节引入绩效的内容：首先，建立体现部门战略规划的滚动预算制度，增强预算编制工作的科学性和前瞻性，为编制部门年度预算和实施绩效评价创造基础和条件。其次，建立体现部门年度绩效计划的新型部门年度预算制度，在安排部门完成年度工作计划所需经费时，应提出明确的绩效目标，将绩效评价结果作为安排下一年度预算的依据，并将年度预算置于滚动预算的约束之下，真正形成滚动预算计划的分年度实施预算。第三，对部门预算的内容进行必要的调整，清理和整合各个项目（包括计划、基金、工程等），重新界定基本支出和项目支出的内容，根据国家有关方针、政策和部门年度工作计划，按照优先保障和发展的领域安排项目支出预算，在部门预算报表的设计上，要增加项目绩效目标的内容。

4. 建立职责明确、分工合理、管理有效的绩效评价管理平台。财政部门作为绩效评价工作的主管部门，在绩效评价工作中应发挥统一组织、统一规划的主导作用；各政府部门主要负责本部门的绩效评价工作；基层单位按照规定和要求组织本单位的绩效自评工作，向主管部门报送绩效报告；社会中介机构参与绩效评价的具体工作。

5. 按照“积极试点，分步实施，逐步推进”的原则，深化绩效预算改革。首先，选择具备条件的项目进行绩效评价，总结试点经验，完善相关管理办法，逐步扩大试点范围。在此基础上，对所有的政府公共支出进行绩效评价，全面推开绩效评价工作。

（作者为财政部预算司司长）