

实施部门预算 依法科学理财

吕宝生

河北省保定市2000年开始实行部门预算改革试点，2001年试点面扩大到60%，到2002年，市直106个部门340个基层会计单位都做到了一个部门一本预算，并提交了教育、农业、公安等10个部门的预算报人大审议。整合了预算内外财力，规范预算执行，强化预算监督，进一步提高了依法科学理财水平。

一、基础工作牢固扎实

从1998年起，保定市即在全省率先对行政事业单位实行“一个单位一本账、一个账户”的管理办法，统一核算预算内外收支。后又推行了“一个处室管理财务、一个账户出入资金、一本总账核算收支、一支笔审批把关、一套报表反映资金动态”的管理模式，为部门预算创造了条件。

1. 制定标准，统一尺度。将行政事业单位分为无收入、有部分收入和有收入三类。不同的部门制定不同的财政政策：无收入的，人员和办公经费财政全额负担；有部分收入的，财政负担其人员经费中基本工资40%，其中对医院和大中专院校，结合其特定的业务性质，分别制定了事均（以病床数为核定依据）和生均（以在校学生数为核定依据）经费核定办法；有收入的，财政原则上不予负担，但对于预算外收入确实不足且担负行政职能的部分单位，给予一定补助。并确立了一套较为可行的预算内外统一的定员定额标准体系。对人员经费，根据国家规定的行政事业单位人员工资开支项目和标准、地方出台的补助工资项目和标准以及财政认账的部门出台的工资性奖金、津贴补助项目和标准核定。对部门自行出台的津贴政策一律不予负担。通过严格工资标准，审减一些部门自行出台和扩大执行范围的津贴政策8项，对一些部门擅自提高房改补贴标准也进行了纠正，此举共节约财政资金152万元。对正常办公经费，区别五大班子、公检法司、学校医院、一般预算单位，制定了分类分档的等级定额标准，具体有车辆经费定额、电话经

费定额、冬季取暖补助定额以及邮奇费、差旅费、水电费和其他办公经费定额等，仅冬季取暖补助定额改革一项，节约资金200余万元。

2. 摸清底数，夯实基础。一是根据编委确定的单位性质、机构级别、定编人数界定财政开支范围，建立了人员编制数据库。设立增人增资审批卡，实行市长一支笔审批制度，除军队转业、随军家属安置等政策性增人外，原则上不予办理。同时，实行编制经费双向控制制度，对政策外的超编人员不负担经费。二是摸清单位实有人数和离退休人数，配合工资发放银行化，2000年建立了市直单位实有人数数据库和工资数据库，清理虚报人数149人，节约财政资金283万元。三是摸清各类学校实有学生人数、教职员工人等，2002年核减学生人数687人，节约支出85万元。四是摸清单位办公资产底数，建立了公务用车数据库，对单位车辆，从车型、牌号到已行驶公里数、百公里油耗等一并登记建档，2002年，审减编制外车辆198辆、电话662部，节约支出约317万元。

二、一本预算，规范运行

保定市成立了专门的预算编制机构，通过职能的调整和重新界定，改变了以往分口编制、分口管理、分口分配预算资金的老模式，确立了集中编制、统一管理、一个出口分配资金的新模式。

一是实行部门预算。凡与财政直接发生经费领拨关系的一级预算会计单位，均作为预算管理的直接对象，财政将预算编制批复到这些单位。同时，按照单位性质和隶属关系，理顺财政对单位的财务管理体制，重新界定各单位预算管理级次，取消对一般性科级事业单位的经费领拨关系，将其并入主管部门。通过清理，2002年市直一级预算单位由132个减少到106个。预算编制以部门为主体，从基层编起。部门负责汇总、审核、分析基层会计单位的收支预算建议，编制本部

门收支预算建议并报财政局。财政对预算的审核和批复,直接延伸到部门和基层单位,最大限度减少了主管部门在二次分配中扭曲预算政策、截留预算资金等问题的发生。

二是实行零基预算。1998年以来,按照“统一、规范、预算可控制”的原则制订了明确的财政支出范围、严格和细化的定额标准,规范了资金分配权限和程序,彻底取消了“基数加增长”的编制方法,按照统一的支出标准、事项的轻重缓急和新预算年度的因素变化,重新测算每个部门、科目和款项的支出需求。在收支矛盾尖锐的情况下,按照“一要吃饭、二要建设”的原则,合理安排有限的财政资金。优先保证文教人员工资和政权机关正常运转经费支出,保证各项由财政负担的社会保障支出,按照法律规定尽力安排教育、科技、农业、扶贫等政策性支出,最后有余力再安排基础设施建设及其他公益事业支出。优化支出结构,压缩竞争性和经营性领域财政性资金的直接投入,逐步削减对除教育等极少数单位以外事业单位的财政补贴,促进事业单位体制改革。2000年以来,共削减商业企业经营补助资金497万元。对人员经费,按照统一的工资政策,根据各单位上年10月底应发工资数,逐人核定,编制到“基本工资”、“补助工资”等支出目级科目,有效解决了“基数法”下增人必增支、减人不减支的问题。对正常办公经费,根据支出定额,按照单位人员、车辆、电话等编制内实有数核定,公务费(含交通费、通讯费、取暖费等)、业务费、设备购置费和修缮费都编制到具体项目,会议费编制到具体会议。对部门生产建设和事业发展专项经费,根据经济发展规划和部门的事业发展规划,分类排队,视财力逐项核定,编制到项目。通过实行零基预算,控制了支出特别是消费性支出的刚性增长,在财力可能的情况下,做到了该保必保、该压必压、该退出必须退出。

三是实行综合预算。为完整地反映部门预算内外所有收入和支出状

况,全面编制了综合财政预算。部门预算收入,包括财政拨入经费(含罚没收入和行政性收费核拨资金)、财政预算外专户核拨资金、事业收入和其它收入,由财政部门根据单位近两年的平均收入和预算年度有关因素及单位申请,核定各项执收计划和核拨资金数额。部门预算支出,依据统一的开支标准,按照先个人、后公用、再专项支出的原则核定。考虑到财政支出标准较低的实际,在统一预算内外开支标准的前提下,允许有收入的行政事业单位,安排人员经费和标准公务费后,视收入水平,按其公务费的30%追加核定业务费,弥补正常办公经费不足。通过这项灵活政策,解决了预算外收入较多的部门的实际需要,保证了改革顺利实施。通过实行综合预算管理,集中预算外资金1700万元,整合财力解决了一些人民群众关心的问题。

四是实行项目预算。每年从第三季度开始,由业务主管科室牵头,根据部门事业发展规划和上级有关配套政策,对部门的项目支出需求进行论证、审核,按轻重缓急分类排队,建立项目库。预算科会同业务主管科室本着先预算外、后预算内的原则,对部门必要的项目需求,先由其预算外收入安排,后考虑财政拨款支持。对预算内外可用的专项资金,除留下必须的配套资金外,全部落实到项目,批复到部门。2002年,市本级专项经费的70%在年初全部编制到了项目。

五是实行财政集中支付。自2000年9月起对文化局等20个单位实行工资发放银行化试点以来,逐步扩大范围,到目前,市本级已有52个部门111个基层预算单位实行了财政集中支付,月均拨付资金3500多万元。今年开始,对政府采购资金全部实行财政直接支付,到6月底,累计拨付资金1520万元,节约资金327.8万元,已逐步将现代化办公设备、专用仪器、办公家具和维修工程等纳入了政府采购范围。1998年以来,累计采购额27566万元,资金节约率为14.6%。

三、全程监督,跟踪问效

通过改革,将预算执行从预算和业务主管科室分离出来,形成了预算编制、执行、监督相对分离的管理和制衡机制。部门预算改革推行到哪里,财政监督就跟进到哪里,及时解决改革中存在的问题,做到了监督跟着改革走。结合税收、《会计法》、收支两条线和国债转贷资金等专项检查,落实财政政策,严肃财经纪律,做到了监督跟着政策走。将财政监督贯穿于预算资金分配、拨付、使用的各个环节,对专项资金的使用情况,从项目论证到建成的全过程实施监控,做到了监督跟着资金走。

在做好预算编制、执行、监督工作的基础上,预算管理工作的重点转到研究经济走势,参与宏观决策上来。从财政的运行状况,分析经济运行态势,提出促进财政经济发展的对策建议。通过建立财源、收入、支出和财政风险等指标评价体系,对财政运行状况实行监控,确保财政平稳运行。同时用足用活财政政策,支持经济和社会事业发展。

通过部门预算管理改革,规范了政府、财政和部门理财行为,使财政资金分配和使用的每一个环节,都有严格的制度约束,有效地防止了挤占、挪用、随意追加预算现象的发生。实现了预算分配的公平、公正,集中财力解决了一些必须的支出需求,部门满意了。整合了财力,节约了资金,提高了效益,政府满意了。预算编制时间提前,2001年年底即即将2002年预算草案和10个部门的预算文本提交人大代表审议,比往年提前了2个月。同时,预算草案由几张财力平衡表变为预算说明书,详细列明了预算编制的法律依据、财政收支的政策和标准、部门经费的构成细目,使人大代表审议能够延伸到部门和项目,对每项资金分配的依据、过程和结果一目了然,做到了听得懂、看得全、审得清,人大代表满意了。

(作者为河北省保定市财政局局长)