

编者按：西藏地方财政从50年代初建立以来，在中央财政的全力支持下，不断发展壮大，为西藏经济和社会事业的发展作出了重要贡献。特别是近几年，西藏各级财政部门在自治区党委和政府的领导下，不断探索提高财政资金使用效益的有效途径，努力深化部门预算、政府采购等支出改革，取得了明显的成效。下面我们编发一组西藏财政支出改革经验的文章，以飨读者。



推进预算编制改革 强化财政支出管理

改革预算编制方法，实行部门预算，是缓解我区财政困难，调整和优化支出结构的有效方式。2001年，我区开始推行预算编制改革试点工作，并于当年选取了3家区直单位进行试点，收到了较好的效果。根据试点工作所取得的经验，2002年预算编制工作中，我们在原有基础上，将区直试点单位扩大到14个，在加强财政支出管理方面进行了积极的探索。

一、预算编制方法由“准零基预算”向“零基预算”过渡

我区以往的预算编制，由于受技术缺乏等诸多因素的制约，只能实行“准零基预算”编制方法，或者说是

“部分的零基预算”编制方法。这种编制方法其实质仍然是增量预算，也就是预算支出规模只能在上年基数的基础上增加，而不能减少，财政资金在部门之间的分配格局固化，预算支出规模未能根据单位职能、业务量、人员、资产总量等因素做相应的调整。为提高资金的使用效益，近年来，我区财政加快了预算编制方法由“准零基”向“零基”过渡的有益尝试。

1、人员经费的编制。过去财政编制人员经费预算的核定是在上年预算基础上加上当年应进入年初预算的需增加的各项工资补助，这种办法尽管达到了“效率”的目的，但是由于各单位情况不同而有失公平。实行银行代发工资后，工资的审核是由人事部

门、财政部门共同完成。作为工资政策制定者的人事部门，为单位工资的范围和真实性做出了最权威的界定。在编制2002年预算时，我厅以银行代发的单位工资为基础据实核定单位人员经费。如此一来，部门人员经费得到真实反映，也从根本上杜绝了虚报人数、工资现象。

2、公用经费实行定额标准编制办法。过去我区区直部门公用经费是按照1996年的“准零基预算”管理办法核定的。随着物价水平的上涨，标准已经明显偏低，越来越难以满足单位基本支出需要。并且由于只分类分档，而没有对公用经费具体构成进行细分，未能与单位人员构成、资产占有和职能范围等影响公用经费的相关因素紧密结合，预算编制缺乏准确性。在预算

执行中,单位行政经费追加较为频繁,财政工作较为被动。改变目前预算编制过粗的状况,细化预算编制,制定科学合理的定额标准已是势在必行。为此,我们制定了公用经费定额标准,尽量考虑到影响公用经费的多种因素,将定额标准乘以调整系数后的调整定额作为核定不同类别、档次单位的最终公用经费标准。公用经费定额标准的制定,使公用经费支出水平的核定随单位职能、业务活动范围、资产占用量的不同而有差异,更符合客观实际,规范了预算编制,提高了预算编制的准确性。

3、清理以往年度预算基数,取消或压缩近年来不再开支的项目和开支规模已经缩小的经费。对事业发展和生产建设性支出项目实行项目支出预算并建立项目评估体系和备选项目库,实行项目滚动管理。根据项目轻重缓急及财力状况,尽可能地将支出纳入年初预算,无法在年初预算中安排的纳入项目库,自动滚存到下一年。

预算编制方法改革后,财政对每个预算单位的资金需求重新审核,根据其人员编制和工作任务量重新确定预算资金分配计划,公平合理地确定预算支出,初步摆脱了原有不合理的预算基数的束缚。这样做对于优化财政支出结构,净化支出内容,提高预算编制的公开性和透明度,促进财政资金分配的规范化、程序化起到了积极作用。

二、试编了部门预算

我区部门预算编制主要包括以下几方面的内容:

(一)从编制范围看,部门预算不仅包括财政预算内资金收支,还包括各项预算外资金收支、经营收支以及其他收支等。我们在审核分析单位预算外收入的构成情况、收入特点和近年来收入规模的基础上核定了2001年部门预算的收入指标并由财政统筹安排,实行了综合预算。具体做法是

将预算外资金逐步纳入预算内管理,收入上缴国库。对于事业收入、经营等收入的统筹安排则是通过以收入数抵顶财政补助的方式实现。

对部门收入之所以要区别情况分别对待,是因为预算外资金是通过行使或代行政府职能取得的,收入的取得具有强制性。预算外资金管理的发展方向就是逐步使预算外资金彻底与现有预算内资金共同构成完整和统一的国家预算,也就是取消现行专户管理的做法。与预算外资金不同,事业、经营等收入的取得与经济、政策和管理等因素密切相关,并且具有很强的变动性。财政难以对此加以核定,也不适合纳入预算内管理。但如何合理确定预算外收入、事业收入、事业单位经营收入等的收入规模是一项难点问题,目前我区尚局限于按照单位收入上报数核定。

实行综合预算,预算内外资金得到统筹安排使用,增强了政府可调控资金规模,使资金分配更好地体现政府宏观调控的意图,一定程度上缓解了财政困难。

(二)从编制程序看,部门预算将部门所属所有单位全部统一到部门管理,各项收支及基础数据从所属基层单位编起。过去只将预算编制到主管部门,主管部门拥有预算资金的再分配权力。这种做法弊端很多。为此,我们改变了预算编制程序,在编制部门预算时,各项收支及基础数据从所属基层单位编起,应安排到基层单位的资金安排至基层单位,基层单位的收支预算建议计划由部门负责审核、汇总、上报,有效地防止了主管部门将资金脱离财政的二次分配和随意调剂、截留、挪用现象的发生。

(西藏自治区财政厅供稿)

