

按照公共财政的要求

积极推进地方预算管理改革

○ 童道友

实行分税制财政体制改革以来，湖北省认真开展效益财政建设，努力构建地方公共财政基本框架，在预算管理改革方面进行了一些有益的探索。

（一）推行综合财政预算，统筹运用预算内外财力

效益财政把提高财政分配效率作为一切财政活动的出发点和归宿，强调预算资金的统一性，以达到预算资金的规模效益。改革开放初期，为了调动各级、各部门的积极性，扩大部门、单位和企业的自主权，财政总体上实行的是“放”的政策，财政统收统支的局面被打破，地方政府和预算单位的自主权逐步扩大，财力逐步增多。各部门各单位通过各种收费政策取得了不少预算外的资金，这些预算外资金当时由各单位自行支配。而与此同时，实行分税制财政体制改革后，将原属于地方的主体税种上划，地方预算内财力趋紧，地方财政困难加剧。为缓解地方财政困难，客观上要求地方各级政府加大预算外资金管理力度，统筹运用预算内外财力。1994年，湖北省按照预算外资金“三个还权”（所有权回归国家，调控权回归政府，管理权回归财政）的要求，对政府预算内、外资金推行了综合财政预算管理，到2000年，省市、县两级财政已全面推行了综合财政预算。实践证明，实行综合财政预算，对于

增强地方政府调控能力，缓解地方财政困难，促进地方经济建设，规范财政资金管理，提高财政资金使用效益，从源头上防治腐败等，具有十分重要的作用。通过把预算内、外两块资金捆到一起，统筹安排，统一调度，形成了一个完整的政府收支总预算，为实行部门预算奠定了坚实的基础。

（二）实行部门预算，追求预算资金的分配效益

2000年湖北省省本级在农业厅、科技厅、教育厅、劳动与社会保障厅进行编制部门预算的试点，在摸索和总结经验的基础上，2001年又将部门预算进一步扩大到省政府24个组成部门。部分市县也在原来实行综合财政预算的基础上，开展了部门预算编制工作。尽管这项改革时间不长，经验不多，但与传统的预算编制方法相比，已经收到了明显的成效。一是预算下达时间比原来提前，能够按《预算法》的要求及时下达到单位，增加预算执行的主动性；二是细化预算、明晰预算、硬化预算，增加了预算的透明度，硬化了预算的约束；三是通过制定科学合理的定员定额标准，使预算编制更加规范、科学，基本做到了人大满意、部门认可。部门预算是在零基预算、综合预算的基础上对政府预算编制更深一步的改革和完善。

零基预算主要解决预算编制的方法问题,综合预算主要是解决预算管理的收支范围即对象问题,部门预算主要是解决预算编制的主体问题,三者相互联系,相互促进,相互融洽。

(三) 探索财政集中收付制度,追求预算资金的管理效益

效益财政不仅注重预算资金的分配,更注重预算资金的支出监管,预算资金的支出方式和支出监管是影响财政分配效益的一个重要方面。长期以来,我国在财政资金管理上实行的是分散支付制度,各部门、各单位使用财政资金采购货物和劳务的行为都是分头进行的。这样,不仅使财政资金分配和使用管理脱节,财政资金使用效率受到影响,而且使支出过程脱离财政监督,使得财政资金运行的信息不能及时、全面、充分地得到反映,财政部门难以对财政经济形势作出准确的判断,从而影响财经政策的落实。因此,湖北省根据当地实际,在实施财政集中收付制度方面进行了一些有益的探索。

一是实行机关事业单位干部、职工工资由财政统一发放。为了确保机关事业单位干部教师工资按时足额发放,去年,省财政在对工资资金实行财政专户管理的基础上,进一步对全省机关事业单位工资发放办法进行改革,推行了“编办核编、人事核标、

财政核资、银行代发,工资直达个人账户”的财政统发工资工作。到去年底,全省90%的县市和60%的行政事业单位实行了财政统发工资,基本保证了干部职工工资按时发放。

二是积极推行乡镇财务“零户统管”和“财会集中核算制”。为了加强财政资金管理,提高财政资金使用效率,去年,湖北省政府下发了《关于实行“零户统管”和“财会集中核算制”的通知》,在全省推广宜昌县实行乡镇财政“零户统管”和沙市区“财会集中核算制”的经验,进一步强化财政资金的集中收付管理,通过取消部门和单位的会计和银行账户,由财政统一办理会计核算和资金结算,对财政性资金进行集中管理、集中支付,实现财政对单位财务活动的动态管理和全程监控。实践证明,实行“零户统管”和“财会集中核算”,无论是对降低政府运行成本、强化财政监督职能、提高财政资金效益,还是从源头上预防与治理腐败,都起到了明显的促进作用。通过对单位财务活动的集中管理,将繁琐复杂的财务核算从党政机关日常管理中分离出来,促进了会计工作的规范化,适应了政府部门精简、高效和廉洁的需要。通过建立单一账户,加强财政资金的集中管理,有效解决了财政资金调度紧张的问题,增强了地方政府的宏观调控能力。通过财政资金的集中支付和集中核算,把财政监督管理贯

穿于财政预算执行和单位财务活动的始终,延长了财政预算资金的管理链,实现了财政监督由事后监督到事前监管和全程监控的转变。

三是在收入方面,积极推行财税库微机联网,实行税款直达国库。取消各征管部门的收入过渡户,减少收入流失,促进收入及时足额入库。

(四) 积极推行政府采购制度,提高财政资金的使用效率

公共财政的主要目标是建立与社会主义市场经济秩序相吻合的公共支出体系,而要最大限度地体现公共支出效果,必须提高财政资金的使用效率。推行政府采购制度,正是达到这一目的的有效途径。湖北省自1999年起开始探索政府采购管理办法,至今已经摸索出一套体现规范、公平、公开的政府采购体系,建立了一系列规章制度,包括招标代理机构管理办法,产品供应商资格认定办法等,确保了政府采购有序运作。在招标过程中,突破区域范围,面向全国征求供应商,引导企业公平竞争,提高招标质量。在标书制定和招标结果公布等环节上,坚持公开、透明原则,使全省政府采购工作公正、公开、公平和规范运作。2000年全省政府采购规模达到6.4亿元,财政资金的节约率在14%左右。

(作者系湖北省财政厅厅长)