

年11月中旬即编制完成了荆门市2001年市直部门预算。结合工作实际,我们感到部门预算编制中有以下几个问题应注意解决。

### 一、预算部门的确定

预算部门是编制部门预算的承办单位,负责汇总、审核、分析所属基层单位收支预算建议计划,编制并上报本部门收支预算建议计划,是部门预算编制的一个支点。预算部门的容量多大,很值得研究。以往把凡与财政发生经费领拨关系的行政事业单位都作为“预算部门”,但实施部门预算后,把他们全部作为预算部门,有的就显得小一些,如总工会、团委、妇联等,同时还有一些部门与财政内部多个科室发生经费关系,也有一些没有主管部门或预算拨款很少的单位。根据地市一级市直部门的实际,荆门市主要把与财政直接发生经费领拨关系的一级预算会计单位作为预算部门,适当调整归并了部分预算单位,凡人员较少、资产规模不大、无专职财务机构和财务人员的单位均进行了归并,如将总工会划入市委办,市政府政研室划入市政府办;凡有主管部门的一律归并到主管部门,如交警支队划入公安局管理;按上级财政部门新的机构改革方案,财政局内各业务主管部门分工进行调整,如计委、城建委划入基建科管,共确定了70个“预算部门”。这些部门既负责归并单位预算建议计划的编制,还要负责归并单位的财务指导。同时对有的单位划并相关预算部门后,财政部门承诺,根据规定和正常程序,财政部门该重点保证的会继续保证,该投入的会继续投入,既得利益不会受到影响,打消了有关单位的顾虑,保证了部门预算编制的顺利进行。

### 二、收支建议计划的审核

# 部门预算编制中应注意的

# 几个问题

○ 卢金瑞 李维德

湖北省荆门市自2000年6月起,开展部门预算的编制,经过宣传发动,部门自编,财政核调,政府审议,当

同。主要表现在以下方面:一是反映财政性资金全貌。原来财政总预算会计只核算预算内资金,预算外资金未在其账面反映。在单一账户下,预算内外各项资金集中在一起,政府会计能够真正反映出财政性资金的全貌。二是单位不再有财政性资金结余。单一账户制下核算的是全部财政性资金的收支,发生多少,支出多少,单位不再有资金结余,只有指标结余,资金的结余全部体现为财政结余。从单位节支的积极性出发,单位有指标结余的,应给予一定的奖励措施。三是本级财政取消了预算级次。单一账户制下,由财政集中支付到单位,统一核算,不存在预算级次,不需要层层拨款。当然,特殊的经费如公安特费等还需作为拨款处理,由单位核算。四是可以支付现金。在单一账户制下,财政直接办理收付,改变了总预算会计不提现金的传统做法,可以支付现金。为便于管理,应严格限定在支出户提取现金。五是核算财产。与总预算会计不同,政府公共会计除核算资金外,还核算财产。通过核算,由财政拨款而购置的财产全在账上反映,国有资产管理将更为规范。

3、政府会计的一般特点。政府会计除了以上特点外,更加具有公共会计的特性,即公共性、非营利性和财政性。一是公共性。政府会计以完成政府的公共职能为目的,以政府预算资金为其核算主体,以行政事业单位的公共事务为核算依据,会计核算成果要向人大报告。二是非营利性。政府会计只核算财政资金,事业单位的经营性收支,已不在政府会计反映,比原来的行政事业单位会计更具非营利性。三是财政性。表现在政府会计本身就是财政管理的延伸,所管理的资金属于财政性资金,属于财政管理的一部分,同时必须严格遵守财政指令和财政纪律。

(作者单位:浙江省金华市财政局)

部门预算与传统的预算编制方法相比,最大的不同是通过“两上两下”的方式,早编细编预算。预算从基层编起,由主管部门汇总,提出建议计划,送财政部门审核(一上);财政部门审核后提出意见,反馈到部门(一下);主管部门根据财政部门要求对收支计划进行审查论证和调整,形成正式方案(二上);财政部门综合平衡,确定预算草案,经市政府审定,市人大批准后形成正式预算,财政部门将预算批复到部门执行(二下)。在这四个环节中,最为关键的一环是如何对部门上报的收支建议计划进行审核。荆门市的做法,是突出审核建议计划的“六性”,即人员基数的连续性,公用经费的真实性,专项经费的政策性,项目资金的必要性,贷(欠)款余额的可靠性,收入计划的科学性。

### 三、经费标准的确定

人员经费。主要包括在编在岗人员的基本工资、补助工资、职工福利费、基本医疗保险费、住房公积金、离退休费、抚恤金等,是行政事业单位人员生活必备经费,是财政支出的重中之重。荆门市在编制部门预算时把它作为必保的重点,不留缺口。其中预算人数按编委核定的单位实有在编人员确定;工资标准按人事部门核定的标准确定;其他人员经费按相关政策确定。同时把原由部门创收解决的地方补贴都纳入预算统筹安排,使单位能够更好地依法行政,推进源头治腐工作。

公用经费。它是保证各单位工作正常进行的基本费用,如果标准过低会影响单位的工作,标准过高本级财力又难以承受。如何合理的定档定标非常重要。荆门市在确定公用经费标准时着重考虑了以下几方面的因素:一是根据市直单位的性质和工作职责,参照前几年各类公用经费支出水平;

二是市委、市政府等领导机关、公检法部门的标准要略高一些;三是档次差额不宜过大;四是有预算外收入和其他收入的首先用这些资金安排。据此共确定了七档,分别是:市委办、市人大办、市政府办、市政协办;市纪委、组织部、宣传部、统战部和政法委;市公安局;检察院、法院、司法局;一般行政单位;一般事业单位;各类学校。在公用经费支出中,预算安排占56%,预算外等安排占44%。

政策性专项经费。荆门市在编制部门预算时对近年来省市有关文件、会议纪要安排的政策性专项经费项目进行了清理。属于单位本职工作以内的经费补助,在提高公用经费标准后能够维持正常工作的,予以取消或降低。共取消了64个项目,减少支出3042万元。属于提高公用经费标准后仍需安排专项经费的,如人大、政协的例会经费;与上级部门签订的责任状明确要求安排的,如计生委的专项业务费;涉及国计民生和社会保障的,如下岗职工基本生活费等项目予以保留。做到有保有压,保证重点。

建设和事业发展经费。分预算内安排和预算外安排两部分。预算内主要包括城建维护、教育附加、支工支农、科技三项和基本建设等资金,这些资金编入到主管部门,由财政部门监督管理。预算外建设资金主要有两方面的来源,一是政府调控的预算外资金;二是部门执收的预算外资金在上缴政府调控资金和弥补公用经费后的结余、上级补助收入、经营性收入、其他收入的净收入,这些都作为建设资金安排,由部门编到项目,报政府批准后使用。

### 四、预备费和预留资金的安排

根据部门预算编制的要求,除留有一定的不可预见费和预备费外,预算的分解向社会公开。作为地市一

级,收入的自主性较弱,波动性较大。因此,留存比例相对省一级要高一些。荆门市把这一比例定为5.4%,其中预备费3%,预留费2.4%。这样,如果年内收入出现短收,就调减预留,不影响人员经费和公用经费的到位。预备和预留费的使用要接受人大监督。

### 五、平衡对应关系

部门预算收支平衡关系为部门收入=部门支出。其中:部门收入=拨入经费(财政补助收入)+上级补助收入+预算外资金收入(事业收入)+经营收入+其他收入;部门支出=人员经费+公用经费+政策性专项经费+事业和发展经费+其他经费。

### 六、项目库项目的排序

坚持“四个优先”,一是根据公共财政的基本要求,城市基础设施建设、农业高科技园区、高新技术项目优先安排;二是预算外资金收入较多的单位,项目资金优先安排;三是单位历年债务作为项目优先安排;四是全市综合平衡,把关系全市经济发展和社会进步、符合中长期发展规划的优先安排。凡没有具体项目或项目没有经过充分论证的以及重复建设造成资源配置浪费的项目不列入项目库。

### 七、部门财力不平衡的问题

虽然编制部门预算力求公平,但也会出现有的单位支出水平上升,有的单位有所下降的现象,这主要是以下几方面的原因造成的:一是人员编制的差异,有的单位现有人员编制多,人员经费和公用经费就多;二是预算外收入多的单位由于调控得多,综合财力减少;三是有的执罚部门的办事经费有所减少。对此,荆门市采

取了如下措施加以解决：一是在编委和人事部门的配合下，对市直单位人员编制进行清理，超编不增加经费，空编不减经费，保证人员支出更加合理；二是对预算外收入大户，首先打足其人员经费和公用经费，在考虑征收成本后，实行比例调控，结余部分全部用于事业发展；三是处罚部门的罚没收入全部作为预算收入，同时也相应提高其公用经费标准，保证正常的办公办案需要，在执行中一般不再拨付办案费用，但对重案大案确需追加的，由部门写出专题报告，集中研究解决。

## 八、财政与部门的关系

实行部门预算，预算直接从部门编起并直接批复到部门，使一些部门主管机构失去了原有的二次分配预算的权力；早编细编预算，预算落实到具体项目，使原来部门冒报预算和资金挪用问题受到了很大的制约；实行综合财政预算，统筹安排部门预算内外资金，使原来预算外收入较多的部门花钱不再像过去那样随便；公用经费实行分类分档定额，过去支出水平过高的要压下来，这些部门心理上一时会难以接受；推行新的预算编制方式方法改革，将大大增加部门的工作量。因此，财政部门必须积极主动地做好部门的宣传解释工作，搞好沟通协调，使部门理解支持改革、积极配合改革，形成改革的合力。加强与国、地税部门、土地部门以及公检法等部门的协作，做好预算编制中财政收入的测算工作。加强与部门沟通，使部门理解财政困难，增强增收节支的自觉性。要搞好对部门有关人员的培训工作，尽可能提供周到的服务，帮助部门及时按要求报送预算建议，共同做好预算编制工作。

（作者单位：湖北省荆门市财政局）

# 优化经济发展环境 建设经济强市

○ 张俊华

湖北省应城市财政部门适应财政职能转变的要求和经济发展的新形势，主动服务于，服从于经济建设，积极出点子，想办法，干实事，竭尽全力地为加快建设经济强市创造优良的环境，使全市经济走上了快速、健康发展的轨道。

## 一、发挥财政政策的激励作用，为建设经济强市创造优良的政策环境

分税制财政体制实施以后，国家、省相继出台了一系列有关财税、财务方面的政策法规，涉及多方面的利益调整，给地方经济发展和财力结构带来了较大影响。如何合理利用这些财税政策，充分发挥其激励作用，是摆在财政部门面前的一项主要任务。为此，我们适时调整了理财思路，明确了主攻方向。

首先，确保用足用活上级给予的有利于经济发展的有关财税政策。一是根据分税制后地方财源建设面临的新情况，适时调整了财源建设战略，把农业四税和来自第三产业以及其他地方

性企业的一部分税种，作为培植财源的重点，采取多种措施加大投资力度，初步形成了各具特色的地方财源体系，充裕了地方财力。二是充分利用国家改革国有企业利润分配制度的机遇，取消“两金”、实行“两则”、“两制”等措施，使部分国有工业企业一次性甩掉了历史包袱。三是积极做好新旧财务会计制度的衔接工作，认真做好各类培训。今年新《会计法》颁布后，我们先后举办了数次企业财务人员培训班，培训人员近千人次，一定程度上提高了财会人员的业务素质和企业经济效益。

其次，积极争取一些有利于我市经济发展的优惠政策。客观地讲，分税制的实施，对地方既有压力，又有动力。为此，我们正确分析形势，抓住中央实施积极财政政策等机遇，在市委、市政府的支持下，为我市争取了一些有利于增强地方经济实力的优惠政策。一是在体制方面，省先后取消了对我市实行的亿元市财源建设结算上交和省对县(市)老体制递增上交8%的办法，下放了我市境内省军工企业两税