

积极探索建立 预算管理运行新机制

○ 陆光中

浙江省乐清市自1998年以来，大胆谋划预算管理改革，初步建立了财政预算分配、核算、管理、监督“四位一体”的运行机制，使预算管理朝着透明、公开、公平的方向迈出了一大步。2000年全市本级和部门预算已经按新的模式进行编制，并付诸实施。

一、实行开户、核算、预算、拨付“四统一”

1. 统一开户。财政部门从内部着手，对财政资金银行账户按预算内资金、专项统筹资金、预算外资金及财政周转金等四类资金性质进行归并，撤并了56个银行账户，现仅设立24个，消除了内部账户多头开设的现象，实现了财政资金的有效统管。同时，也为部门作出了表率。

2. 统一核算。在财政局内部建立结算中心，对上述四大类财政资金进行统一核算，并以《财政资金信息》形式每月及时传递财政资金收、支、余情况，反馈资金运行信息。便于市政府全面把握资金投向的重点和项目，以及资金使用的进度，对一些重点工作和重点工程进行有效监督；同时还有利于集中财力办大事。

3. 统一预算。在将各部门、乡镇

预算内外资金全盘纳入财政预算管理的基础上，对市本级和部门预算统一实行了早编细编。具体采取“两上两下”四个阶段进行编制。“一上”，由部门根据细化预算编制的原则、方法和要求，按照人员支出定额和公用支出定额标准，结合零基预算的要求，编制预算建议计划上报财政部门。“一下”，财政部门通过调查摸底，并结合上年度核定的部门人员经费、公用经费综合包干数和年终决算执行数，审核各部门上报的年度预算建议计划，经统一平衡和审定后，下达各部门预算计划草案。“二上”，由部门按照下达的预算计划草案，重新编制本部门的年度预算，再上报财政部门。“二下”，财政部门根据市人代会通过的全市财政预算草案，经过再一次的综合平衡，征求各分管市长意见，并由市政府常务会议通过和市人大财经委备案后，下达部门的年度预算。通过统一预算，改变了以往一直习惯于粗线条分配资金的做法，预算管理由定性到定量、由粗放到集约，使部门用钱有了一本明白账。

4. 统一拨付。年度预算批复下达后，财政结算中心遵照有关预算管理制度和结合部门年度预算指标，按进

度、用款性质，审核后予以统一拨付，并对预算执行情况实行监控。执行中严格控制预算追加和项目调整，对确实属于政策性因素或不可抗拒因素发生变化的，经法定程序批准后，方可适时进行预算调整，使预算约束刚性大大增强。

二、采取网络、监督、服务“三并举”

1. 建立网络。新的预算管理新模式，需要功能齐全的电脑网络来支撑。为此，财政部门开发建立了“财政资金管理核算软件”网络，对财政资金运行全过程进行网络监督管理，及时监控预算指标的执行。同时，建立了预算外资金收入电脑核算网络，与各大银行、乡镇联网，实时反映全市预算外资金收入情况。1999年，通过电脑网络核销了56万多份收费票据，大大减轻了核算的工作量，保证了预算外资金及时、足额上缴财政专户。

2. 强化监督。坚持会计日常监督和收支全过程监督“双管齐下”，一方面，财政部门对财政资金的日常收付活动进行审核，以保障财政资金收支的安全性和合法性；另一方面，加大对本级财政收入和支出的事前、事

中、事后全过程监督力度，并实行会计委派制度，对财政支持的重点工程、大额资金支出进行跟踪问效，对财政资金使用方向进行全方位的监督。

3. 窗口服务。建立财政服务大厅，设置财政资金收缴与拨付服务窗口，将原先分散办理的事项归到服务厅统一办理，公开办事程序，简化办事手续，向各部门和社会提供快捷服务。

三、初步实现“四个转变”

1. 财政资金从分散核算向集中核算转变。通过改革，基本解决了财政资金多头开户的问题，从根本上将以往财政资金分散核算转变为集中核算，有利于及时掌握资金的收、支、余情况。既为市委、市政府决策提供了准确的信息，又增强了财政资金的平衡能力和调度能力。以往预算指标下达和项目确定较晚，大量专项资金集中在第四季度拨付，影响了资金使用效益，现在这种状况也得到了改善。

2. 预算编制从重决算、轻预算向早编、细编预算转变。以往编制预算都先由财政部门采用基数法切块粗编预算，用款部门被动参与应付，往往在年中甚至更迟才能完成，执行中的追加事项也不断。现在早编预算，并采用零基预算法和“两上两下”步骤编制，财政一次性分清了全年可用资金，部门年初就知道了自己能花多少钱，办几件事，再伸手也没有用，使预算执行增强了刚性，精打细算、科学理财渐成风气。

3. 财政监督从事后监督向事前、事中、事后全方位监督转变。通过改革，部门预算更具合法化，更便于地方财政同级审计和上级审计，主动接受监督。而财政部门也通过预算的早编、细编，使预算管理更加透明、公开、公正，更好地对预算收入、划解、支出进行全程监督。从1999年开始，全市已对公用经费和专项资金分配中适合政府采购的物品和项目，组织了5次政府采购，节减支出近50万元；近三年来，通过对财政



陕西省宝鸡市从1998年底起，果断在全市推行了政府采购制。经过一年多实践和探索，不仅完成了市本级和6个(占50%)县区“政府采购中心”的组建，而且使“阳光采购”初显威力，收到实效，平均节约率达9.2%，最高28.9%。

政府采购从车切入

车是党政机关和事业单位费用支出

投入的建设项目实行公开招标、合同管理，节约了3200多万元支出，既加强了支出的有效控管，又促进了廉政建设。

4. 财政部门作风从被动应付型向优质高效服务型转变。财政部门通过加强规范核算和推行政务公开、社会承诺制，并通过财政服务大厅，对财政

的常项和大项，涉及面相当广。围绕公车的采购、保险和维修等，群众意见和社会议论不少。超标准超预算购车、多渠道购车、异地购车、“灰色”购车、“灰色”参保，甚至违法购买走私车等问题难以杜绝，监控无力。独立分散进行的采购极易出现“暗箱”操作和“幕后”交易而滋生腐败，成了“热点”问题。鉴此，宝鸡市首选车辆保险和车辆采购为市本

资金拨付实行“一个窗口”对外，“一站式”服务，使财政部门从日常分散、繁琐的收支业务中解脱出来，减少不必要的审批环节，注重收入的筹措、支出的分配和效益的把握，提高了管理水平和办事效率，达到高效、优质、务实的要求。

(作者为浙江省乐清市市长)