

推进预算编制改革 提高预算编制水平

◎ 海南省财政厅厅长 陈日进

自1998年以来，海南省按照建立社会主义市场经济体制和依法理财、科学理财的要求，调整预算编制管理职能，规范预算编制程序，改进预算编制方法和手段，逐步建立公平、透明、规范、高效的预算编制运作机制，提高了预算资金使用效益，促进了全省经济和社会事业的发展。

一、早安排，认真做好预算编制准备工作

过去，海南省一般从上一年的11月份开始编制年度预算，编制工作安排较晚，准备不足，时间匆忙，难以保证预算编制质量。从1998年起将预算编制开始时间提前到上一年的6月份，使预算编制周期（从开始编制预算到完成部门预算批复）由4至5个月延长到9个月，预算编制时间增加了一倍。充足的时间，使预算编制可以从部门综合预算开始，保证了基础数据的准确、规范程序的履行以及按规定时间完成预算报审和批复工作。

为了做好预算编制的准备工作，

海南省积极推行部门（单位）财务审核制度。1999年，全省组织26家会计师事务所，对省级242个行政事业单位1998年度财务情况进行审计，摸清了部门（单位）财务收支和管理情况，并对查出的私设小金库、账外设账、多头开户、截留财政收入以及挪用专款等问题进行了处理，严肃了财经纪律。通过对检查结果的分析，较好地把握了部门（单位）财务收支总量和结构、预算资金分配和使用、预算外资金管理等情况，为科学编制2000年财政预算和预算外资金收支计划奠定了基础。

二、一般预算和基金预算分账并表，完整反映预算资金收支情况

海南省自1997年开始将政府性基金纳入预算管理。1998年，全省地方组织的政府性基金已达到一定规模。为了完整反映地方财政收支情况，自觉接受人大监督，从1999年开始，将基金预算草案并入地方财政预算草案，与一般预算草案一道报人大审批，提高了基金预算的透明度。同时，加强

对预算外资金的管理。自2000年起，凡纳入财政专户管理的预算外资金，一律统一编制分项目、分单位收支计划，报省政府常务会议审批，对预算外资金实行规范化管理，为逐步实行财政综合预算作准备。

三、运用财政收入宏观计量经济模型预测收入

1999年末，海南省开始尝试通过标准收入预算法编制2000年财政收入预算。主要是通过建立地方财政收入总量和类级科目计量经济模型，预测2000年地方财政收入总量及结构。经分析，当样本数据取值为1994—1999年这段时期时，模型运行的结果表明，地方财政收入与国内生产总值的相关系数为0.99，说明地方财政收入增量除按自身惯性规律运行之外，极其显著地依赖国内生产总值的增量。地方财政收入增量对国内生产总值增量的依存度为0.0627，即国内生产总值增量的6.27%贡献予地方财政收入的增量。将2000年国内生产总值计划数代入模型，地方财政收入

预测数为38.35亿元,比上年实际完成数增长6.1%。考虑到财政收入流失问题仍很严重,2000年实现管理型增长的潜力很大,同时考虑到其他政策性增收减收因素,预计另可增加0.64亿元收入,故将模型6.25亿元的常数修正为6.89亿元,确定了2000年全省地方财政收入38.99亿元、比上年增长8%的目标。

模型运行的结果还表明,工商税收入与第二、第三产业增加值之和的相关系数为0.95,说明工商税收入增量较为显著地依赖第二、第三产业增加值的增量之和;增值税(25%)与工业增加值的相关系数为0.98,说明增值税增量较为显著地依赖工业增加值的增量;农业税与粮食产值的相关系数为0.99,说明农业税增量极其显著地依赖粮食产值的增量;农业特产税与应税水产品、糖蔗、橡胶、茶叶、水果、瓜菜、原木等农业特产品产值(按税率加权修正数)之和的相关系数为0.94,说明农业特产税的增量较为显著地依赖应税农业特产品产值的增量;屠宰税与猪牛羊产量的相关系数为0.93,说明屠宰税的增量较为显著地依赖猪牛羊产量的增量。这些类级收入科目与国民经济的重要指标线性关系明显,可以通过最小二乘法确定的函数关系及必要的修正预测收入。

四、公平、公正、公开地安排支出

支出预算的编制改革是预算编制改革的重点和难点。在收入规模既定情况下,如何有效使用有限资金,是财政部门要解决的主要问题。海南省紧紧抓住支出预算编制这一关键环节,在总结过去试行零基预算实践经验的基础上,改进预算编制方法。一是统一经费核定标准,公平核定部门预算支出。行政事业单位不论归属哪个业务处管理,一律执行统一的公务费、汽车燃修保险费、会议费、人均综合定额和医院综合定额标准,业务费参考

前三年执行情况从紧安排,专项经费根据实际需要和财力情况统筹安排,并实行零基预算法,严格按照有关部门审核批准的人车编制、学生招生计划及病床数核定相关经费,公平、合理地分配预算资金。二是科学界定财政供应范围,调整财政资金供应政策,优化支出结构。对列入行政编制并纳入公务员系列的国家机关、党派团体、公检法司机关和教育等极少数事业单位,按原供应方式,适当提高经费标准,以提高财政对政权建设和教育文化事业发展的保障程度;削减非公益性事业单位的事业经费,逐步推向市场;严格控制会议费,原则上只安排全省性的大型会议及省政府组成部门、省委各部门和民主党派等单位的工作会议经费,其他会议费在单位经常性经费中解决;不再安排房租和各类报刊补助费等支出。三是规范预算管理,改进资金供应方式,提高资金使用效益。公检法部门的办案经费不直接安排到单位,由省政法委根据工作需要统筹安排;教育、文化、卫生等部门所属单位的设备购置费集中到主管部门,由主管部门根据下属单位的情况统筹安排,并实行政府集中采购;其他单位的设备购置费集中到省政府采购中心,通过政府采购实行实物分配;省人大、政协、统战部、组织部等部门的培训经费和军转干部培训经费集中省委党校管理,退伍军人、志愿兵等培训经费集中省技工学校管理,由省委党校和省技工学校按主管单位的培训计划安排;科技项目经费不安排到科研单位,集中到省科技厅管理,按科研项目分配;扶贫资金实行捆绑使用,集中使用财力,克服多头分配、重复安排以及“撒胡椒面”的弊端;取消省级行政单位车辆定点维修办法,车辆费用安排到单位,包干使用,超支不补,结余留用;引进外国人才经费实行报账制。四是将初步编成的部门综合预算草案在财政工作会议上公开,广泛征求部门

(单位)意见,提高透明度,自觉接受社会监督,减少主观随意性和人为因素影响,实现预算编制的公平、公正和公开。

五、收支统管,实行部门综合预算

从1999预算年度开始,海南省试行以收支统管为特征的部门综合预算编制改革。一是合理界定部门预算的编制主体。根据《财政总预算会计制度》的规定,将与财政部门发生直接领报关系的行政事业单位确定为预算主管部门,作为部门预算的编制主体。财政只与主管部门发生预算编报关系,部门所属二级和基层预算单位与主管部门发生预算编报关系,使财政部门直接管理的单位,由改革前的200多家,减少为94家,也为政府机构改革后,财政职能转变创造了条件。二是实行层层报批制度。部门预算从基层单位编起,经主管部门审核汇总后,向财政部门提出部门预算建议计划,财政部门再将各类不同性质的财政性资金统一编制和批复到使用这些资金的主管部门,主管部门根据部门预算层层批复到基层单位。三是收支统管,实行综合预算。即部门预算是一个实行收支统管的综合预算,既包括部门本级预算,又包括下级预算单位汇总预算;既包括行政单位预算,又包括事业单位预算;既包括一般预算,又包括政府性基金预算;既包括正常经费预算,又包括专项经费预算;既包括预算内拨款收支计划,又包括预算外资金收支计划和部门其他收支计划,完整反映主管部门及所属单位各类资金收支全貌。

六、编审分离,相互制约,提高预算编制透明度

为了公平、公正、公开地编制预算,提高预算编制质量和水平,海南省财政厅对各处室预算编审职责进行了调整,制定了严格的工作程序,建立

民主决策机制，形成既分工合作，又相互制约的统分结合运作方式。一是明确各处室预算编审职责。预算处负责测算收支总盘子，制定部门综合预算编制的原则、标准和方法，组织预算审核小组对部门综合预算进行交叉审核，组织批复部门综合预算（包括下属单位预算）；各业务处负责审核部门综合预算建议计划，根据统一原则、标准和方法编制部门综合预算；综合处负责纳入财政专户管理的预算外资金收支计划的编审工作；政府采购处负责政府采购预算的编审工作。二是严格按程序办事。三是自编部门预算编审软件，统一数据输入和编报格式，实现数据共享。在目前没有统一预算编审软件的情况下，为了规范管理，提高工作效率，海南省利用现有力量，组织计算机专业技术人员，编制了部门综合预算编审软件，将软盘随同部门综合预算建议计划编报通知下达主管部门，并组织必要的培训，加强基础资料管理，规范编报工作，保证了省本级预算编制任务的完成。

通过这些改革，海南省预算编制工作已步入规范化管理的轨道。财政供应范围逐步适应公共财政的要求，财政支出结构进一步优化，财政支出包揽过多、负担过重的问题逐步得到解决，保证了重点支出需要；预算编制方法更为科学、规范，部门（单位）之间苦乐不均的问题基本得到解决，体现了公平和效率的原则；处室预算编制职责更加明确，分工合作、相互制约、民主决策的机制基本确立，提高了预算编制的公开性和透明度；预算编制的准确度有了明显的提高，追加预算大幅度减少，预算约束增强；实行部门综合预算，完整反映了部门收支情况，加强了财政基础工作；实行政府采购，资金供应方式更加科学、合理，提高了财政资金使用效益；按照《预算法》的规定，按时完成了预算报审和批复任务，提高了工作效率。

实行零基预算 改革预算管理制度

○ 河南省财政厅厅长 夏清成

长期以来，支出预算实行的是基数加增长比例法。安排部门预算时，上年的支出额自然延伸到下年，再依照收入增长预测增加一个比例。部门申报预算时，也以上年为基数，只说增支项目，进了基数的就动不得。审定支出预算时，受财力限制，往往硬着头皮砍一刀，砍的结果，多数单位过得去，一些单位便叫苦连天，时间一长，部门之间出现了苦乐不均。由于部门支出的刚性化，政府难以集中财力保证重点支出。在预算执行中，预算约束力差，追加预算缺乏严格的程序和监督，随意性大。改革势在必行。从1996年起，河南在省本级改革部门预算编制办法，实行零基预算改革。

所谓零基预算，是按政府确定的年度社会经济发展计划，重新评估审

查各项管理活动的意义和效果，排出事业发展的优先次序，以零为基点，安排部门支出预算。鉴于改革的复杂性，河南省采取了逐步推进，不断完善实施办法。

取消基数法，编制零基预算。1996年，省政府统一部署，按零基预算的要求，编制部门预算内支出预算。编制预算时将支出划分为人员经费、公用经费、事业发展和生产建设性支出分别编制。人员经费包括基本工资、补助工资、其他工资、职工福利费、定额补助单位定额补助费、助学金等。行政机关、全额供给事业单位按编制内实有人员和国家规定的工资、福利标准据实编列，定额补助单位定额补助费分别按定额补助标准编列，超编人员不供经费。公用经费实行统一的分类定额。在全面清理1995