

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

年省直部门收支情况的基础上,根据各单位机构规模、职责范围和工作量的不同,行政单位分为四大班子办公厅、公检法、司法、工商、厅级、副厅级单位等7个类别,全供事业单位分为高等学校、中等专业学校、技工学校、一般财政全额供给事业单位和监狱劳教单位5个类别,分别测定公用经费供给标准。为了保证公用经费定额的合理性,省政府批准设立了公用经费定额审议委员会,各类公用经费定额经认真审议后由政府确定。几年来,根据执行情况,对定额分类进行了逐步细化。事业发展和建设性支出预算,在分析评估的基础上;按轻重缓急,分项目安排支出预算。

将预算外资金纳入零基预算范围,实行综合预算。零基预算改革在一定程度上解决了预算内财力苦乐不均问题,部门间预算内财力分配趋于合理。由于单位之间资金来源渠道不同,有的单位预算外收入数额很大,有的单位没有或很少,客观上形成单位之间预算内、外综合财力不平衡的状况。1998年,在贯彻实施新的行政事业单位财务规则过程中,进一步拓宽零基预算编制的范围,编制包括预算内拨款和预算外专户收入及其他收入在内的综合财政收支预算,实行由一个口批复下达部门预算。

细化部门预算,减少二次分配。在现行预算管理制度下,一些主管部门拥有预算资金的再分配权力,预算安排到部门要进行二次分配,甚至三次分配,往往随意性大、项目下达晚,单位预算不能反映收支全貌,也不利于加强财政支出管理和监督。根据《国务院关于编制2000年中央预算和地方预算的通知》精神,2000年提前了预算编制时间,细化部门预算。人员经费、公用经费分类(款)核定到部门所属二级预算单位;事业发展和建设性专项支出,用于省本级支出的,核定到具体项目和用款单位,补助市地支出的,核定到具体项目和

市地。2000年,省本级选择了科学、教育和水利三个部门预算报省人大常委会审查备案。

加强预算编制的基础工作。预算管理要深化,就要切实加强基础工作,建立数据信息系统。省级逐步建立起了公用经费定额资料档案,人员经费、公用经费的支出预算档案,生产和事业发展支出项目档案。对部门人员增减、供给标准变动及专项支出项目实行动态管理。既要避免个别部门吃空头经费,又要防止留下硬性支出缺口,增加预算执行的难度。

几年来,河南省本级实行零基预算,初步收到了一些效果。一是支出结构有所调整,保证了重点支出。近几年,根据财力情况,按照轻重缓急的原则,有所为有所不为,逐步取消了基

层单位修缮费、简易建筑费、县城供水补助、城镇青年就业费等零星支出项目,集中有限财力增加教育、科技和农业投入。重点支出不仅高于财政经常性收入的增长,而且大大高于其它一般性支出的增长。二是增强了预算编制的科学性和透明度。改变了过去财政部门一

家编制预算的状况,增强了各部门的参与意识。由于公用经费统一定额标准,编制程序公开,决策民主,减少了预算分配的随意性和争指标、吵基数的现象,各部门比较满意。三是强化了预算约束。实行零基预算后,除特殊情况按法定程序审批追加外,预算执行中一般不追加预算,强化了预算约束,提高了资金的使用效益。

(上接第33页)

1999年10月底,全国农网改造只完成1998、1999两年总投资的35%,其中山西、内蒙、辽宁、黑龙江、湖北、江西、广西、重庆、贵州等省市完成投资不足1998年计划的60%,辽宁、湖北完成投资只占1998年投资计划的40%以下。造成进度缓慢的主要原因是:农网改造投资计划下达较晚,个别地方领导认识不到位,招投标工作时间过长,设计滞后等。

(二)少数工程存在质量隐患。如低压线乱拉乱扯,设备安装不规范;有的地方使用已被国家明文淘汰的产品;有的地方监理人员素质不高,对监理规程不熟悉。

(三)一些地方挤占、挪用农网建设与改造资金。据国家计委重点项目稽查办对14个省区农网改造项目稽查,有8个省存在将农网改造资金与企业经营资金混存混用情况,个别地方将存款利息计入电力公司,将贷款利息打入农网成本,有5个省区挤占、拆借农网改造资金5130万元,个别地方还高息转贷。

## 四、对农网改造工作的几点建议

国家计委确定2000年继续安排农村电网改造投资550亿元,其中国债资金110亿元左右,争取竣工县达到1550个县。我们建议:1、农村电网建设与改造是国债资金重点投入的领域之一,由于农网改造涉及面广,项目分散,工程容易出问题,主管部门应严格执行“五制”,加强检查和监督。2、考虑到2000年的投资任务将超千亿元,任务特别重,应采取切实有效措施,加快工程进度,使安排的投资早日发挥效益。为使各地尽早做好农村电网改造前期准备工作,国家计委和电力公司应提前下达年度投资计划。3、加强有关部门的协调工作,研究解决地方电力公司担保和还贷存在的困难,对国家电力公司统借统还贷款,应制订专门的还贷资金管理办法。4、加强农网改造设备、材料的价格控制和收费管理,切实减轻农民电费负担,为实现城乡用电同价创造条件。

(作者单位:财政部基本建设司)