

精心组织 认真做好 部门预算编制工作

○ 农业部财务司司长 范小建

编制部门预算对农业部来讲是个新鲜事。按照财政部的要求,编制部门预算,必须将部门所有的收入、支出通过一本预算反映出来,要改变一个部门多个预算户头的状况,实行一个部门一个预算户头。这对于农业部来讲,不是一件容易的事。以前,农业部的预算户头有好几个,部内几个司局,各对各的主管部门,部内没有一本统一的预算。这个问题从1982年以来历次机构改革都没有解决。作为财务司长,从来说不清国家一年当中到底给了农业部多少钱。在这种情况下,也就很难从总体上说清农业部部门预算的安排是否体现了党中央、国务院关于农业和农村工作的方针、政策,体现了农业和农村经济发展进入新阶段的新要求,也就难以保证全部重点工作的资金需求。由于总体情况不清,国家对农业的投入情况难以进行年际间的比较,也就难以发现中央预算安排是否体现了《农业法》的精神。应该说,实行部门预算之前存在的问题是显而易见的。财政部将农业部确定为编制部门预算的试点单位,既给农业部门的预算管理工作提出了新的更高的要求,也为农业部门加强预算管理提供了一次难得的机遇。部门预算试点任务的要求一经提出,农业部党组就明确要坚决贯彻全国人大、国务院对预算管理体制改革的精神和财政部的各项要求,在

领导上给予了高度重视,在组织上给予了充分保障,部内各有关部门分工明确,相互配合,精心组织,把上报预算建议、上报预算草案过程中每一个环节的工作都落到实处。

一、明确编制部门预算的指导思想 和基本原则

为使编制部门预算的思想和基本原则更切合实际,农业部根据中央关于2000年农业和农村工作总的要求,提出了编制部门预算的思想和基本原则。

编制农业部2000年部门预算的指导思想是:根据党中央、国务院对2000年农业和农村工作的部署和农业部的中心工作,围绕农村经济结构战略性调整、农民增收和农村稳定三个重点,大力支持实施科教兴农战略,提高农产品品质,推动农业产业结构调整,促进农业可持续发展。基本原则:一是合理划分公益性事业和非公益性事业,保证财政资金主要用于国家公益性事业;二是量入为出,收支平衡,以收定支,不留缺口;三是统筹兼顾、保障重点,在保障重点工作所需资金的基础上,对常规性、临时性工作给予适当安排。

二、准确把握部门的业务工作和 资金需求

编制部门预算必须以业务工作为基础,必须准确反映部门的业务工作和资金需求。农业部在编制部门预算时,对有关单位提出了以下四个方面的要求:

1. 充分预计下一年度的业务工作。要全面清理本单位或部门的经常性业务,并根据历年来的惯例对一些临时性的业务作出预测,尽量不要遗漏、漏项。当然,一些不可预测的重大突发性事件,如洪涝灾害、突发虫害、疫病等,在编制预算时无法预测,一旦发生,还是只能申请追加预算。

2. 认真估算各项业务所需资金。每项工作,都需要有一定的资金做后盾,但也应当与国家的财力相适应。因此,要求各单位和部门在提出预算时,一要充分反映各项业务所需资金,对每一项工作,都要根据目前的物价指数和消耗水平,认真估算所需资金,尽量考虑需要开支的每一环节,不能为了省事而编列大量的不可预见费。二要考虑财力可能。在编制预算时一定要考虑上年总的支出水平,不能盲目铺摊子、争项目。这样,预算分配部门在安排预算时,才能根据各部门的实际情况,调整存量或新增增量。否则,有可能因申报的预算过多,国家财力难以承受,预算分配部门无法安排而影响工作的正常开展。

三要对所申请的各项资金进行合理排序,让预算分配部门了解业务部门的主要任务,统筹兼顾,保证重点。在预算控制数字下达以后,又进一步要求二级预算单位在确保经常性费用、确保本级开支,确保重点的情况下,参照历年情况,对一些临时性工作作出预测,在本单位预算中留有余地。

3.合理划分中央、地方事权。对部内各单位提出的项目,我们首先考虑的是,应不应该办?该不该由中央办?编制部门预算,中央只承担全国性、跨区域的公益性事业,如组织跨省区的试验、示范、推广、防治和建设等工作,一些可以由一个省区完成的工作,交给地方去办。这样就避免了地方的事情挤占中央的资金,而应由中央办的事情在资金上得不到保证。

4.准确把握部门的工作重点。根据中央确定的农业和农村经济发展新阶段的主要任务及农业部中心工作,要求有关单位编制预算时要重点考虑以下几方面:一是继续加强农业基础设施建设,稳定和提高农业综合生产能力。二是支持农业信息体系建设,启动农业信息服务工程。三是围绕提高农产品质量,加大市场监管力度。四是加强农业科研基础设施建设,加速先进技术的引进和推广。五是适应市场,加快优良品种的推广,改善和提高农产品品质。六是加强对农业资源、环境的保护,改善农业生产条件,促进农业可持续发展。七是加强对农民的教育培训工作。

三、做好编制部门预算的具体组织工作

第一,分清渠道,分工协作。为保证部门预算编制工作进行顺利,我们根据农业部实际情况做了具体安排。一是分清资金渠道。目前,农业部管理预算的司局包括财务司、发展计划司、农垦局、科教司、国务院扶贫办和机关服务局,分别管理农业、农垦、畜牧、农机、水产、乡镇企业事业费、高等学校

经费、外事经费、基本建设资金、农业综合开发资金、农场事业费、科学事业费、扶贫开发资金和行政经费等。各单位、各部门在编制预算时,原则上按原资金渠道不变,分别报送归口司局,由上述司局审核、汇总后,向财务司编报预算。二是确定联系渠道。为保证编制工作步调一致,对不同资金渠道,财务司明确一位同志具体负责联系,协调沟通,做好指导和督促工作。三是明确责任。为保证预算编制质量,在编制过程中,按照不同工作环节,进行了分工,指定了报表审核、数据录入、汇总及编制报表说明的负责人,分别组织完成各自的工作,然后交叉审核,集中修改,尽量减少遗漏或错项。

第二,合理安排时间。根据财政部的时间要求,确定了农业部预算编制、上报时间表。如在部门预算的“二上”阶段,就制定了这样的时间表:1999年12月2日,财务司组织召开2000年预算编制工作会议,对编制部门预算建议(即“一上”)工作进行总结,并结合在编制部门预算建议中遇到的问题,对编制细化预算提出具体要求;预算处有关同志讲解报表并对预算编制软件进行培训。12月5日前后,在接到财政部下达预算控制数后,由财务司具体提出“农林水利气象等部门事业费”等经费的分配计划,报部常务会议审定。12月10日前向各单位下达预算限额;同时,要求部里有预算分配权的发展计划司、农垦局、科教司、机关服务局也相应按上述时间执行。12月14日前各单位向财务司报送预算。12月15日财务司开始集中审核、汇总编制农业部2000年预算,12月24日报送财政部。这个时间安排是非常紧张的。农业部此次报送的预算共259页,仅说明就有7万4千多字,时间紧、任务重、要求高。由于领导高度重视,部内各单位相互配合,具体分管的同志主动、及早熟悉报表格式,熟悉软件操作,合理安排工作,

努力克服困难,保证了按时、高质量地完成2000年预算的编报工作,受到财政部有关领导的表扬。

四、编制部门预算的积极作用

通过农业部编制部门预算试点,我们认为部门预算改革的方向是正确的,方法是可行的,作用也是非常显著的。概括起来,有以下几个明显的积极作用。

(一)促进了依法行政。编制部门预算,强调了法律约束力,要求各部门依据有关法律、法规的规定编制本部门预算。这对有关法律、法规的贯彻执行起到了积极的促进作用。一是促进了《预算法》的贯彻落实。《预算法》虽然对预算的编制、审批、执行、调整以及监督等方面都作出了明确规定,但在实际预算管理中仍然存在编制程序不清、管理责权不明、审批不严、执行不实以及监督不力等问题。实行部门预算,理清了预算编制程序,明确了预算管理责权,使预算工作向规范、公开、透明的方向大大迈进了一步,同时也便于人大审批和监督执行,对全面贯彻落实《预算法》有着重要意义。二是促进了《农业法》的贯彻实施。《农业法》明确规定了农业在国民经济中的基础地位,强调了依法增加农业投入的重要性。但由于过去的预算是分散的、按支出功能编报的,财政对农业的投入是增是减,难以准确反映;是否依法增加了对农业的投入,也难以进行监督。实行部门预算后,各级政府是否依《农业法》的规定增加了对农业的投入,通过农业部门的预算可以有所反映,有利于各方面的检查、监督,促进了《农业法》的贯彻实施。

(二)便于各部门开展工作。一是有利于各部门统筹考虑本部门的业务工作,集中资金,抓好重点。过去农业部编报预算,是由部内有关司局分别向财政部、计委、科技部、经

贸委和国管局等部门单独报送。而各部门一些急需或重大的事项,往往涉及几个环节。由于分头报送,这些事项就无法在预算中完整的体现出来,影响了预算的落实。编制部门预算后,各部门可以在整个预算中统筹考虑本部门的工作,相对准确地反映部门重大事项的经费需求,抓好各部门的重点工作。二是下达预算的时间提前,保证了各项工作的时效性。过去要等人大通过预算草案后,财政部才能与各部门协商预算分配问题。预算正式下达达到各部门已是五六月份,有的专项甚至到八九月份才下达,这对部门安排业务工作不利。尤其是农业工作,季节性比较强,一些工作必须在年初作出安排,预算下晚了,农时已过,就只能等来年。实行部门预算后,预算草案一经人大通过,财政部即可下达预算,各部门就能根据预算对各项工作作出安排,保障了各项工作的时效性,尤其是农业工作不误农时。

(三) 加强了监督管理。过去各部门的预算是采取年初安排、年中追加的方式分期分批下达的,大量的时间用在了预算审核和批复上。实行部门预算后,一方面由于简化了预算审批手续,缩短了审批时间,财务部门可以腾出时间,把主要精力放在预算监督和管理上,确保预算的监管力度;另一方面由于将支出对象确定到了二级项目单位,预算下达也是直接如数落实到使用单位,无法调剂,因而也不会出现预算再分配及挤占挪用现象,有利于各部门执行预算,也大大减少了追加预算的工作,保证了预算的严格执行。

(四) 促进了廉政建设。以前安排预算,由于透明度不够,存在一定的随意性。实行部门预算,使预算工作更加规范、公开、透明,强化了预算的法律约束力,减少了预算分配方面的随意性和人为因素,对促进预算分配单位加强廉政建设非常有利。

改革预算管理

推进

依法理财 民主理财 科学理财

○ 河北省财政厅厅长 王加林

河北省的预算管理改革从1998年3月开始谋划,于1999年初正式启动。1999年2月成立了河北省预算审核服务中心,6月出台了《河北省省级预算管理改革方案(试行)》,9月省财政厅总预算执行处正式挂牌。2000年1月,省财政厅内设机构职责按改革精神做了相应调整,资金管理按新的模式开始运作。至此,河北省预算管理改革框架初步形成。2000年省级预算从1999年3月开始按新模式编制,2000年1月已经河北省九届人大三次会议通过,2月中旬批复到部门执行,已按新的管理机制开始运行。

河北省预算改革的主要内容包括以下几个方面:

第一,编制部门预算,增强预算的完整性。部门预算是一个涵盖部门所有公共资源的完整预算,包括行政

单位预算及其下属的事业单位预算;包括一般预算收支计划和政府基金预算收支计划;包括正常经费预算和专项支出预算;包括财政预算内拨款收支计划和财政预算外核拨资金收支计划和部门其它收支计划。编制部门预算的基本要求是,财政将各类不同性质的财政性资金统一编制到使用这些资金的部门,保证部门预算的完整;取消中间环节,凡是直接与省级财政发生经费领拨关系的一级预算会计单位均作为预算管理的直接对象,财政直接将预算编制并批复到这些单位;部门预算从基层单位编起,主管部门负责审核、汇总、分析所属基层会计单位的收支预算建议计划,编制部门收支预算建议计划并报财政审核。

第二,实行综合预算,增强预算的科学性。预算安排统筹考虑部门预算内外资金,财政预算内拨款、财政