

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地体现出来，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

专户核拨资金和其它收入统一作为部门(单位)预算收入;财政部门核定的部门(单位)支出需求,先由财政专户核拨资金和单位其它收入安排,不足部分再考虑财政预算内拨款。综合财政预算收入包括财政预算内收入、应上缴财政专户管理的预算外资金收入和其它收入;综合财政预算支出由财政部门按部门资金需求及财力情况,依照个人部分、公用部分、事业发展的顺序和省定标准、定额核定。

第三,实行零基预算,增强预算的准确性。各类支出取消“基数加增长”的预算编制方法,按照预算年度所有因素和事项的轻重缓急程度重新测算每一科目和款项的支出需求。对个人工资性支出,按照标准逐人核定。对公用经费,按定额加系数和项目编制预算。事业发展和建设性专款,要进行项目论证,结合省委、省政府确定的经济和社会发展规划,进行分类排队,制定滚动项目发展计划,年度预算编制到具体项目。

第四,硬化预算约束,增强预算的严肃性。预算确定、批复后,严禁随意调整和零星追加。除突发性事件造成的必不可少的开支,报省人大批准调整预算外,其它支出项目当年财政一般不予追加,一律推至编制下一年度预算时考虑。财政批复预算后,部门要严格执行,并切实批复到基层单位,不得再搞二次预算调整。预算要落实到项目,项目之间一般不得调整,确需调整的,报经财政部门批准,重要事项和大额资金报省政府主管财政的领导和主要领导审定。

第五,明确预算运作程序,增强预算管理的规范性。实行标准预算周期管理,一个标准预算管理的周期由预算编制(上年3月至12月)、预算执行(当年1月至12月)、财政决算(次年1月至6月)三个阶段构成,起始于上年3月,终止于次年6月,共28个月。在每一预算年度内,不同预算管理周期的三个阶段同时并存。

第六,实行集中管理,强化财政资金管理的统一性。一是实行部门银行账户财政审批、登记、建档制度,并且减少到最低数量;部门各项资金和财务要统一归口到内部财务机构管理。二是财政厅内部所有资金账户集中到总预算执行处,并减少账户数量。三是改变预算资金单一以货币形式向预算执行单位直接供给的格局,探索不同的管理办法。人员工资委托银行代发,解决工资吃空头问题;公用经费和专项资金使用推行政府采购;项目建设实行公开招标,合同管理。

第七,调整财政内部机构设置,增强预算管理各环节相互制衡性。一是集中预算编制职能,各处室原有编制预算职能调整到预算处。同时,成立预算审核服务中心,加强预算审核、编制力量,协助做好预算编制工作,主要负责审核各部门个人经费、公用经费,研究论证事业发展专项资金项目。二是成立总预算执行处,统一全厅财政账户管理,负责年度预算的具体拨款工作,加强预算内外资金核算、决算。三是调整厅内各业务主管处的职能,强化对财政资金使用的管理和监督,并配合主管部门对事业发展项目进行研究和论证。四是加强财政监督的力量,在监督处增挂监督检查局的牌子,统筹协调重大财政监督检查活动,并负责对厅内部预算安排、资金审批、拨付等的日常监督。新的职能分工,使预算编制、执行、监督相对分离,各个环节既相互配合,又相互制约,预算管理朝着规范、科学的方向迈出了一大步。

从2000年预算编制与执行的情况来看,已经取得的初步成效主要表现在以下几个方面:

第一,全面反映了部门收支状况,年初交了一个明白账。通过编制部门预算,使政府和财政首次全面掌握了部门各类资金的安排使用情况。在每个部门预算中,部门全年能有多少可花的钱,能办多少事,都办哪些

事,在年初就全部公开化、透明化,便于有关方面审查和监督。

第二,调整了支出结构,缓解了收支矛盾。2000年河北省省级收支矛盾十分突出,缺口很大,刚性很强。通过清理不合理开支、调整支出结构、统筹预算内外财力,使问题得到较好解决。

第三,清理支出标准和供给政策,在一定程度上平衡了部门间的支出水平差异。按标准和定额核定2000年省直部门的人员经费和公用经费,而且直接编制、批复到部门,使原来苦乐不均的状况有了明显改观,多数部门特别是过去经过二次预算分配的部门都非常满意。

第四,全面系统地摸清了省直部门的基本情况,促进了部门内部管理。从1999年3月开始,省财政厅对部门基础情况进行了全面的登记审核,首次对省直部门的人、财、物等基本情况有了比较清楚的了解。这次核查中,查出不应由财政负担经费的人员5268人,超编人员3461人,共8700多人。从部门来讲,通过编制2000年预算建议计划,内部基本情况更为清楚,财务管理实现了统一,基础管理普遍加强。

第五,执行中追加现象明显减少,多数部门的预算意识得到增强。与往年相比,今年以来虽然还有少数部门提出追加支出的申请,但数量明显减少。目前部门对财政预算的法制性、严肃性有了比较深的感受,强化管理、自我约束的理财思想初步树立起来。

从长远看,预算改革本身所蕴含的深远意义至少包括以下几个方面:

第一,有助于建立与市场经济体制相适应的财政管理运行机制,促进社会主义市场经济体制的完善和发展。预算管理是财政管理的核心,预算改革的整体框架和操作程序上与市场经济

实行标准周期预算制度 改进和加强财政预算管理

○ 天津市财政局局长 崔津渡

一、改革现行预算管理模式，建立标准周期预算制度

1999年以来，根据新时期加强和

改进预算管理工作的客观要求，并针对传统预算管理模式中存在的问题，天津市积极探索新型预算管理模式，相继制发了《天津市标准周期预算管

理暂行办法》、《天津市预算核销管理暂行办法》和《天津市财政总会计管理暂行办法》，开始对传统的预算管理制度进行改革，在全市范围内推行了标准周期预算制度。去年，天津市按照标准周期预算制度的要求，在对重点税源和行政事业单位基本情况进行调查的基础上，编制了较为细化的2000年预算，现已经市人代会批准交付执行。

标准周期预算制度，是将每一个预算管理周期确定为标准的30个月，并从时间上划分为三个阶段，即“预算编制阶段”、“预算执行与调整阶段”和“决算阶段”。“预算编制阶段”，从每个预算年度前一年的年初开始至年末结束，期限为12个月，主要任务是对上年预算执行情况进行分析和绩效评价，结合本年度预算执行情况，编制下一年度预算。“预算执行与调整阶段”，从每个预算年度的年初开始至年末结束，期限为12个月，主要任务是组织执行本年度预

体制基本相适应，将推进整个财政管理体制走上法制、科学、规范的轨道。而财政管理又是市场经济体制框架的重要组成部分，预算改革作为建立、健全社会主义市场经济体制的切入点之一，将有力地促进计划体制、投资体制、国民经济核算体系、领导决策体系等一系列改革的推进，促进新的经济管理体制的完善与发展。

第二，有助于规范政府、财政、部门的行为，推进依法理财。在新的预算管理模式下，财政资金的分配行为、管理权限及操作程序在政府、财政和部门每一环节都有严格的制度规定，预算的法制性、约束性增强；早编细编预算，将预算编制到部门、到项目，大大增强了预算的透明度、公开性和约束力；财政资金一次规范地分清，不再留机动，各有关方面都必须严格按预算执行，有效地规范了政

府的管财行为、财政的理财行为和部门的用财行为。

第三，有助于财政和人大履行监督职责，推进民主理财。预算管理改革后，预算由原来的几页纸变成了厚厚的一本书，人大代表在审查预算时，不再是“外行看不懂，内行看不清”，而是一本明白账，使人大代表能够真正行使参政、议政的权利，实现民主理财。财政部门一方面转变了职能，有了精力和时间进行财政监督，另一方面由于预算编得细，也便于财政监督。

第四，有助于优化资源配置，增强政府宏观调控能力。综合预算和零基预算的实施，能够使有限的资金安排到急需的项目，可以扩大政府可调控资金的规模，集中财力办大事。同时由于年初预算落实到了具体项目，可以加快执行进度，资金的使用效益

将得到提高。

第五，有助于转变财政职能，从更高层次上理财。年初将预算编到部门、编到项目，改变了过去“一年预算，预算一年”的局面，财政部门可以把更多的精力放在执行预算、监督资金使用情况和参与部门的行业发展规划和项目的选择确定等重点方面，既解决了财政监督缺位问题，又能在更高层次上理财，更有效地发挥财政促进经济和社会发展的职能作用。

第六，有助于铲除腐败，推进廉政建设。把所有财政资金一次公开、透明、公正地分配，而且经过部门建议、财政审核、省政府和省委研究、人大通过等多个关口，保证了资金分配的科学合理，部门和基层不用再到财政部门跑资金，这就从源头、机制上创造了铲除腐败的条件，促进了廉政建设。