

类, 213个项目, 预算总额为7.5亿元, 占当年公用经费和专项经费总额的10.9%。(5) 建立单位综合财务计划制度, 统筹使用单位预算内外资金。在编制2000年预算时, 结合行政性收费和政府性基金纳入预算和财政专户管理, 将有收入单位的收入分为经费类收入和建设费类收入, 实行预算内外资金的收支统管。属经费类收入全部用于经费开支, 相应抵减预算拨款, 并以此确定预算核拨经费的标准定额; 属建设费类收入全部用于建设性开支, 同时确定各项目的建设资金来源。

三、完善预算执行和决算制度, 强化预算约束与监督职能

——建立预算核销制度。预算部门负责预算核销工作, 监督预算执行; 各业务部门严格按照预算确定的级次、科目、项目、单位及有关程序开具拨款通知单。正常经费按预算确定的数额均衡拨款, 逐笔核销预算; 专项经费根据项目进展及国库库款情况据实拨款, 同时办理预算核销手续。对无预算或超预算, 以及变动预算级次、科目、项目及单位的, 一律不予办理拨款。财政部门原则上只与一级预算单位发生经费领拨关系, 特殊情况经批准可直接与基层单位发生经费领拨关系。

——规范预算调整变更程序。预算执行中因特殊原因需要增加支出或减少收入, 使预算收支平衡受到影响的, 应按法定程序和权限办理, 由预算部门提出调整方案, 并列明调整的原因、项目、数额、措施及有关说明, 经同级政府同意后, 提请人大常委会审查批准。在预算执行中因上级给予补助、动用上年结余、下达专款等不影响预算收支平衡的预算收支变化, 作为预算变更, 由财政部门直接办理预算变更手续。财政部门出台影响预算收支的政策措施, 有关业务部门应及时会商预算部门, 待收支预算

落实后, 再按规定程序报批和执行。

——财政性资金由预算部门集中核算, 统一管理。财政账户统一由预算部门在国库或国有商业银行开设。原来已经开设的账户, 如综合部门的预算外资金专户和外经部门的外汇管理专户等, 全部转由预算部门开户, 集中核算, 统一管理。预算拨款和财政专户拨款, 使用统一印制的拨款凭证, 不能使用支票和现金。

——加强预算收支和账户管理。预算单位的预算收入和财政专户收入, 统一交入国库, 由预算部门统一核算。各征收单位不得在国库以外开设收入过渡性账户, 特殊情况确需开设的, 须经财政部门批准。预算单位一般在银行设置一个基本账户, 对财政拨款及预算外资金等各项收支进行核算, 不允许多头开户和私设“小金库”。

——健全内部会计管理制度。财政内部的各个部门及工作人员实行岗位责任制, 明确会计的职责和权限, 规范账务处理程序, 严格会计复核制度, 健全内部监督制衡机制, 确保各项资金有效安全运营。财政内部的各项拨款实行各环节的分工与监督, 业务部门开具预算拨款单, 预算部门的预算管理人员负责核销预算, 总预算会计人员负责复核, 预算会计负责拨款并记账。形成了各业务部门与预算部门及预算部门内部相互分工, 层层监督制衡的工作流程。

——建立决算绩效评价制度。在建立专项支出项目备选制度、政府采购制度和基本建设招标投标制度的过程中, 一般都分别不同项目组建了由财政部门与市主管部门行政负责人员参加的议事决策组织, 由专家、学者及相关管理人员参加的专家组, 由审计、纪检、监察及相关部门工作人员参加的监督组织, 对项目进行可行性论证, 对执行情况进行跟踪检查, 对执行结果进行评审验收, 并为今后的政府采购和基本建设项目提供决策参考。

实施综合财政预算

增强政府宏观调控能力

从1994年起, 安徽省改革“基数加增长”的预算编制办法。在全省范围内逐步推行了零基预算, 将单位预算支出分为经常性经费和专项经费, 进行分类管理, 对前者实行定员定额, 对后者分轻重缓急逐项安排, 取得了一定的成效。从1999年起, 又

○ 安徽省财政厅厅长 朱玉明

全面实施综合财政预算,使全省财政预算管理和预算外资金管理进入了新的阶段。

综合财政预算是指统一编制、统一管理、统筹安排各单位预算内、预算外和其他收支的预算管理办法。综合财政预算是在零基预算基础上进行的,采取的方法仍然是“零基”。按照行政、事业单位财务规则的规定,行政单位实行“收支统一管理,定额、定项拨款,超支不补,结余留用”的预算管理办法;事业单位实行“核定收支,定额或定项补助,超支不补,结余留用”的预算管理办法。部门和单位组织的各项收入和各项支出均纳入综合财政预算管理的范畴。综合财政预算编制的基本原则是预算内外收支综合平衡,不列赤字;预算外及其他资金安排的顺序为“吃饭”、“看病”、事业发展;对部门的预算外资金和其他资金不作部门间的调剂,即不进行直接调控。

综合财政预算编制的主要内容是:

1. 组织收入计划编制。反映部门、单位组织、取得的各项收入,包括:应纳入预算管理的罚没收入、行政事业性收费收入;预算外收入;其他收入,如经营收入、附属单位上缴收入、其他收入等。各项收入应根据当年各项事业发展及政策因素变化,参照上年预计执行数编制。

2. 人员等基本情况编制。在职人员编制数按编委正式文件核定的各类编制数为依据填列,实有数以前各类实有数为依据填列。离退休人员据实分类填列。各类院校在校生按计划内实有数填列。行政单位小汽车编制数按行管局核定编制数填列,实有数按实填列。

3. 支出预算编制。(1)经常性经费支出编制。经常性支出分人员经费支出、公用经费支出。人员经费系用于个人方面的开支,按国家和安徽省统一工资制度,分为工资(行政指基本工

资等五项,事业指固定工资、活工资和职务补贴),津补贴和其他三部分,由单位据实编报。行政在职人员经费由预算内资金安排解决;财政拨款事业在职人员经费分别由预算内和单位预算外资金解决,其中工资和其他二部分由预算内资金解决,津补贴由单位预算外资金解决;财政补助事业单位在职人员经费分别由预算内、预算外资金解决,预算内按定额安排(只负担工资的一部分)。公用经费,是指行政事业单位为完成公务活动或事业计划,用于单位公务、业务方面的支出。财政按定额供给,供给标准分“五大家”、“公检法”、“一般行政”、“财政拨款事业”、“财政补助事业”等几档。其中公检法司按一般行政的两倍供给。财政补助事业单位自行解决。“两劳”干警、老残、犯人按综合定额供给。(2)专项经费编制。根据专项任务分轻重缓急逐项排队编制。各部门、单位应提供编制项目的依据(包括有关文件、会议纪要等),项目具体说明和项目要达到的效果等。专项经费分别从预算内、预算外和其他资金中解决。符合政府采购条件的专项实行政府采购。(3)行政事业单位离退休人员经费编制。依据工资单,并比照在职人员经费负担范围编制,分别从预算内外资金中解决。(4)上缴上级支出、对附属单位补助支出、经营支出和自筹基建支出预算按照“两则”规定据实编制。(5)其他支出的预算编制。行政事业单位除上述支出外,在《政府预算收支科目》第61类反映的支出,分别从预算内、外及其他资金中解决。对于农科教等法定支出,也采取零基法编制,但按不低于财政支出增幅的比例,确定其预算控制数。优先解决人员经费,其余用于安排专项。

按照安徽省有关文件规定,汇总编制的综合财政预算报经省政府审定后,对其中预算内部分报同级人代会审批,政府性基金收入和支出预算不

向人代会报告。财政部门将经过批准的综合财政预算统一以财预字文件直接批复至各部门。为配合预算编制改革的深化,安徽省制定和出台了一系列配套措施。诸如,1998年,为硬化预算约束,减少预算执行中的频繁追加,制发了《安徽省省级财政预算管理暂行办法》,对预算追加在数额和权限上作出规定,对预算追加在时间上也作出了限定,一年集中办理两次,并逐步过渡到一年一办。为节约财政资金,降低政府行政成本,1998年成立了政府采购中心,对符合政府采购条件的项目,一律纳入政府采购范围。1999年为规范预算追加行为,又制发了《安徽省预算追加听证暂行办法》,对部门提出的预算追加项目,进行追加听证。为有效防范和化解财政债务风险,制发了《安徽省偿债准备金暂行规定》,要求有债务的县以上财政部门建立偿债准备金,根据财力情况,在预算中作出相应安排。各地、市财政是否实行综合财政预算,作为财政运行质量考核的重要内容之一,采取“一票否决制”。

安徽省实施综合财政预算,取得了明显成效。一是增强了政府宏观调控能力,一定程度上缓解了财政困难。通过对部门预算外和其他资金安排作出原则规定和要求,实行综合平衡,相对缓解了预算内资金的压力,起到了间接调控的作用。这一点在乡镇财政效果尤为明显,在乡镇财政普遍存在欠发工资的情况下,有部分乡镇通过实行“零户统管”、“收支直达”等综合财政预算办法,一定程度上解决了工资问题,也缓解了收支矛盾。二是摸清了家底,对部门的收支情况有了总体的掌握和了解,减少和避免了财政资金安排上的重复和浪费,提高了资金使用效益。三是预算编制更具公开性,提高了透明度。四是促使部门对内部实行财务统管等一系列措施,有利于规范部门财务管理,加强廉政建设。