

部门预算改革中的计算机应用

○ 程继斌 彭艳祥 李奇云

为了加强预算管理,硬化预算约束,增加预算的透明度,提高预算资金的使用效率,财政部决定于2000年起细化预算编制,进行试编中央部门预算的改革。

为了顺利实施这项改革,财政部根据全国人大提出的要求和国务院的指示,专门制定了2000年中央部门预算的改革具体方案。为了响应和支持这一重大改革,财政部计算中心积极配合预算司,从计算机技术方面提供全方位的技术保障和应用服务。计算中心根据财政部制定的中央部门预算改革方案专门组织强大的技术力量,设计和开发了一整套与中央部门预算相匹配的编报和审核系统,实现中央部门预算业务规范化、处理计算机化、管理现代化。

到目前为止,中央部门预算改革基本顺利。中央部门预算系统运转正常。各部门根据财政部的统一部署和总体要求,已完成了2000年部门预算的编制和上报工作;财政部主要业务司局已完成了对各部门的预算数据进行审核和汇总工作。

一、部门预算编制程序与特点

通俗地讲,部门预算就是一个部门一本预算。这本预算涵盖了部门所有的收支活动,反映了部门的活动内容和范围。这本预算既包括财政收支预算,也反映部门的预算外资金预算;既包括部门一般预算,也包括部门的基金预算。以前,我国的预算管理是财政部预算司根据资金性质将预算切块给各业务司;各业务司将预算切块给有预算分配权的部门和支出部门;有预算分配权的部门将预算分配给部门和项目。在

部门内部,预算由不同职能的司局进行管理和再分配,部门本身也不清楚部门总的收支情况。这种状况既不利于执法部门的监督,也不利于部门对本部门的资金进行统一安排,更不利于及时批复预算。

实行部门预算,要求部门有一个内设单位对其部门预算进行总负责。部门从基层单位开始,编制部门预算,上报财政部;财政部以一本预算的方式批复预算。其编制程序仍是“两上两下”,即各部门自己编制和上报预算建议数;财政部对各部门上报的预算建议数进行审核,并给各部门下达预算控制数;各部门根据财政部下达的预算控制数编制预算数,再上报财政部;最后,财政部根据全国人大审查后的预算批复下达给各部门。部门预算具有以下的特点:

1. 涉及面广。部门预算涉及中央各预算部门及其所有下属单位。据不完全统计,中央部门预算共涉及5000多个二级、三级预算单位。各预算单位又涉及不同的管理部门。

2. 数据量大。由于部门预算是从最基层单位开始按科目、分项目进行编制,然后,逐级上报,层层汇总,因此部门预算处理的数据非常庞大。

3. 情况复杂。由于中央各预算部门及其下属的单位的预算情况千差万别、互不相同,既有行政单位,又有事业单位,还包括企业集团。既有垂直管理的部门,又有代管部门。既有支出预算部门,还有有预算分配权的部门。这种差别,决定了部门预算非常复杂。

二、中央部门预算实现计算机管理

部门预算的特点和预算编制程序

的要求,决定了预算的编报和审核不能再沿用过去的手工做法,必须要借助先进的计算机技术,建立一个以计算机技术为依托的功能齐全、使用方便、安全可靠的部门预算系统。

中央部门预算改革对计算机应用提出了两个基本要求:一是要求计算机能完成中央各部门预算的编报;二是要求计算机能完成对各中央部门预算的审查。具体地讲,中央部门预算改革要求计算机系统能帮助各部门及其所有下属单位根据各自具体的情况,按照统一设计的预算报表,按单位、分科目作出详细预算,然后,逐级上报、层层汇总;同时,还要求计算机系统能帮助财政部主要业务司局根据各自的业务职能按照一定的权限对各部门统一上报的预算数据进行审核。此外,通过利用该系统,财政部既可以掌握一个部门的总体预算全貌,又可以查询一个部门的所有下属单位的局部预算情况,如:财政部既可以查询教育部的总体预算,又可以查询北京大学的详细预算情况。这样就避免了过去那种对一个部门的总体预算以及其预算在下级单位的详细分布情况难以掌握的状况,有利于对预算的宏观管理和对预算执行情况进行监督。

1. 系统开发的指导思想

在设计和开发中央部门预算系统时,我们坚持以下原则:安全性和可靠性相统一,先进性和实用性相适应,灵活性和方便性相结合。由于中央部门预算涉及国家的机密,因此我们把系统的安全性和可靠性放在第一位,确保各部门的预算数据安全可靠、系统运行稳定。在采用先进的技术时,我们立足于

实用,以实用为本。先进的技术应适应并服务于应用的实际需要。系统的使用既要有一定的灵活性,又要有足够的方便性。灵活性可以使系统有一定自由度和适应应用变化的能力,但太灵活的系统可能导致应用的不方便,因此我们力求在灵活性和方便性之间找到平衡点。

2. 系统开发的基本思路

在设计和开发系统时,我们的基本思路是以应用为中心,以数据库为基础,以网络为依托。

“以应用为中心”要求我们紧紧围绕应用需求来设计和开发系统,以实际应用为出发点和最终归宿。我们从实际应用出发,作认真细致的调查研究,了解和熟悉预算业务,准确地把握部门预算的业务需求和业务流程。在此基础上,设计和开发满足所有的业务需求的应用系统,实现中央部门预算全过程计算机处理和管理。

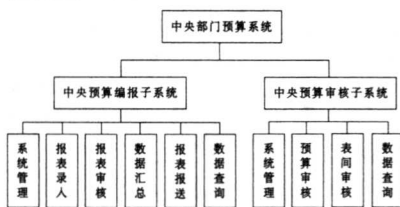
“以数据库为基础”要求我们采用相应的数据库技术,设计结构规范、存储合理、访问高效的数据库,与此相应,要采用基于数据库的开发效率高的开发工具。各部门和单位将预算数据有效地存储在数据库中,在此基础上,对预算数据进行各种处理和管理,包括预算数据的维护、数据审核、数据汇总、数据查询等。

“以网络为依托”要求我们在实现信息共享的同时确保数据的安全性,使预算数据免遭破坏和泄密。为此,我们在财政部的部内局域网上组建部门预算专网,并针对不同用户设置不同层次、不同级别的访问数据库的权限,使不同司局的业务人员通过网络查询、审核和管理与其所管业务有关的预算数据。

3. 系统的功能构成

中央部门预算系统包括中央部门预算编报子系统和中央部门预算审核子系统两大部分。其中,中央部门预算编报子系统主要用来帮助部门和单位完成预算编制、逐级上报和层层汇总等

工作;中央部门预算审核子系统主要用来帮助财政部有预算分配权的业务司局管理和审核部门预算数据。系统功能构成如下:



(1) 中央部门预算编报子系统的功能说明

中央部门预算编报子系统包括系统管理、报表录入、报表审核、报表汇总、报表报送和数据查询等功能。

* 系统管理:为系统应用提供系统所需必要的基础信息的设置和数据库的管理。

* 报表录入:为预算编制提供报表数据的录入、修改、删除、打印及其它相关操作。

* 报表审核:根据预算报表之间的钩稽关系对编制的预算数据进行审核。

* 报表汇总:为各部门提供对所有下属单位上报的预算数据进行汇总,并产生汇总表。

* 报表报送:为部门或单位提供接受下级单位的预算数据以及上报本部门或单位的预算数据等操作。

* 数据查询:为部门或单位提供按不同方式灵活查询所需预算数据。

(2) 中央部门预算审核子系统的功能说明

中央部门预算审核子系统包括系统管理、预算审核、表间审核、数据查询等功能。

* 系统管理:为部门预算审核提供数据库管理、用户及单位管理、用户权限管理、审核授权、数据拆分等管理。

* 预算审核:为审核部门提供对部门预算数据的审核、修改、调整以及查询审核记录。

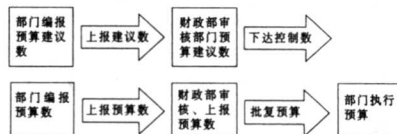
* 表间审核:根据预算报表之间的钩稽关系对编审后的数据进行审核。

* 报表查询:按一定的方式查询审核表的数据、原始表的数据和比较表的数据。

三、中央部门预算流程

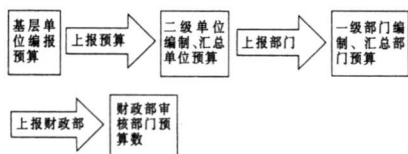
1. 中央部门预算的总流程

目前,中央部门预算实行“两上两下”的预算管理新模式。“中央部门预算系统”可以完成“两上两下”全过程的任务。通过利用“中央部门预算系统”,各部门可以编制、汇总和上报本部门的预算建议数;财政部有预算分配权的业务司局按照其管理职能分别对部门预算建议数进行审核,并给部门下达预算控制数;部门根据预算控制数编制预算数,再上报财政部;财政部再对部门预算数进行审核,并报送国务院和全国人大,然后,根据全国人大审查后的预算统一批复下达给各部门(详见下图)。



2. 部门编报预算的流程

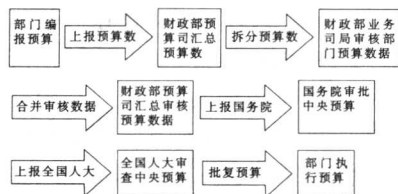
部门或单位在编报预算的过程中需要“两上”,即编制和上报部门预算建议数,根据财政部下达的预算控制数编制和上报部门预算数。通过利用“中央部门预算编报子系统”,部门或单位可以完成“两上”的任务。其具体流程如下图所示:



3. 财政部审核和上报预算的流程

财政部在管理部门预算的过程中需要“审核”和“两下”。“审核”的过程是财政部预算司根据有预算分配权的业务司局的现行管理职能将部门预算拆分给各业务司局,这些业务司局通过预算专网在自己的权限范围内审核各部门预算数据。“两下”是指给各部门

下达部门预算建议数,根据全国人大审查后的中央预算给各部门批复下达预算数。“中央部门预算审核子系统”可以完成以上任务(详见下图)。



四、进一步改进和完善中央部门预算系统

中央部门预算系统的应用在财政部开创了一个在网上进行财政核心业务管理的新局面,提高了财政部业务人员的管理水平和管理效率。随着部门预算改革的深入,中央部门预算系统将在以下几个方面进行改进和完善:

1. 配合支出标准的确定,研究和开发预算定额系统。确定合理的支出标准是实行部门预算的基础。现在的中央部门预算系统,已搭好了部门预算框架,需要在支出标准和预算定额方面进一步细化。

2. 研究和开发国库集中支付系统。实行集中支付,是加强预算管理、加大反腐败力度、提高预算资金使用效率的重要措施。实行集中支付,有利于强化部门的预算观念,硬化预算约束。

3. 配合科目改革,完善现有的中央预算系统。科目是中央预算系统的核心,现在科目还有许多不完善的地方,需要进一步改革。中央预算编报系统也应随科目改革而改进。

4. 实现中央各部门联网,各部门可以利用网络进行部门预算和数据上报。部门联网将为集中支付的改革创造条件,做好准备。

5. 实行与地方联网。中央部门预算改革为地方部门预算改革提供示范。通过在地方推广应用部门预算系统,推动部门预算改革在全国全面实施。

(作者单位:财政部预算司、计算中心)

再造河西

——甘肃省金昌市农业综合开发成效显著

○ 马 森

甘肃省金昌市位于河西走廊东段,祁连山北麓,是国家商品粮基地之一。近年来,由于农业投入逐年下降,民间个人投资乏力,农业经济效益下降。针对这一实际,市委、市政府明确提出了要把农业综合开发作为解决农业和农村经济发展矛盾的突破口,实现“再造河西”战略。重点是进行中低产田改造和科技开发。自1996年以来,三年累计投入开发资金4 737.96万元,共改造中低产田17.12万亩,开垦宜农荒地0.64万亩,建设优质锦丰梨基地5 000亩,兴办农产品加工企业2个。通过开发,项目区新增有效灌溉面积1万亩,农田土壤肥力和生产水平显著提高,亩增产粮食150公斤以上,年增加粮食生产能力809.25万公斤,年新增农业产值970万元,项目区农民人均纯收入高于非项目区251元以上,项目区农田防护林网覆盖率高于非项目区5.7个百分点。农业综合开发改善了项目区农业生产基本条件,提高了农业的综合生产能力,取得了较好的经济、社会和生态效益。

一、独具特色的农业开发之路

金昌市在农业综合开发中,坚持走规模开发、科技开发、持续开发、产业化开发四条路子。

1. 立足高标准,走规模开发的路

针对项目区的资源特色,为了提高农业发展的集约化水平,金昌市一开始就确立了因地制宜、连片开发的指导思想,无论在项目区的设计规划,还是在具体项目的布局开发上都突出了“规模”特色和区域优势。一是连片改造了中低产田。通过大面积推广高茬收割、地膜覆盖、绿肥种植、高效农作物栽培和客土改土等一系列先进实用的农业科学技术,建设吨粮田、双千田、双八百田、三千田,实行渠、路、林、田综合治理,建成了一批高标准、大面积的开发区,不仅发挥了较好的规模效益、综合效益,而且起到了较大的示范带动作用。二是大力发展了科学化规模养殖。三年来,全市各项目区坚持以发展高水平的规模养殖村、养殖社、养殖户和养殖场为核心,以天然草场资源和秸秆资源为基础,狠抓高效、特色规模养殖。三年共发展养殖专业村3个,专业社10个,规模养殖户1 000户,规模养殖场2个,引进了蓝狐、雪狐、肉狗、乳鸽、香猪等多个新、稀、特畜禽品种,带动了全市畜牧业的快速发展。三是突出发展了以高效节能日光温室为主的“菜篮子”生产。通过多渠道引进推广先进技术和新品种,实行多茬口、多品种、反季节栽培,加大市场销售,三年共引导项目区农民群众发展高效节能日光温室400