

用改革的精神做好 1999年财政决算及 2000年预算管理工作

○ 张弘力

当前我国财政经济运行中存在的突出矛盾和问题是“两税”收入增幅趋缓,企业欠税抬头,各级财政增支压力加大,财政平衡困难。针对经济生活中出现的新情况、新问题和可能遇到的各种困难,党中央、国务院在全面分析国际国内形势的基础上,采取以进一步加大积极财政政策力度为重点的宏观调控组合政策措施,使整个国民经济稳定增长和社会安定的局面得以保持。这些都为完成各项财政工作任务打下了坚实的基础。各级财政部门也为此付出了艰辛的劳动,取得了很大成绩。

一、做好1999年财政决算编审工作的要求

(一)努力提高1999年财政决算工作质量。“真实、准确、全面、及时”的八字方针,是在多年决算工作实践中总结出的经验,是对决算编审工作最基本的要求。各地一定要接受决算数据出现质量问题的教训,一是要真实填报决算

数据,不要将客观数据变成主观的东西,切忌在决算数据上与中央“赌大小”。否则,将因小失大,名利双丢,影响互相信任的工作关系。从长期看,实事求是,报“老实账”是不会吃亏的,也是符合全局和局部利益的。二是搞清决算口径和各项具体规定,减少决算工作中的技术性失误。技术中有政策,所以要通过讨论对技术规范达成共识。总之,我们从事决算工作的同志一定要强化质量意识,要让决算成为经得起历史检验的“优质产品”,将本世纪末的财政决算提高到一个新的水平。

(二)充分利用决算数据资源,加强分析研究。根据决算数据资料,对一定时期内政府经济活动乃至社会活动情况从财政角度进行综合性评估,从而为以后年度的政府活动提供决策依据,是财政决算工作应有之义。决算数据中包含着大量的经济、社会信息,其价值和权威已逐渐受到社会各界越来越多的关注和认同。我们从事预算管理的

同志如果仅仅满足于当一个“算账派”,将辛辛苦苦搞出来的数据束之高阁,则不仅是对这一宝贵资源的浪费,严重一点说是对财政工作的不负责任。通过对决算数据的整理和加工,进行比较分析,在决算数据的支持下形成观点和政策建议,也是大有作为的。比如,增发国债、调整收入分配等各项积极的财政政策实施后,本地区的运行情况如何,有何利弊得失;本地区政府债务的现状如何,现阶段及中长期防范和化解财政风险的政策措施有哪些,等等。希望大家要“两条腿走路”,在继续作好算账、报账工作的同时,把工作重点转移到分析决算、强化管理上来,及时发现问题,研究对策,不断提高我们的工作效率和工作质量。

(三)精心组织,克服困难,保证决算工作的顺利完成。1999年的决算工作时间紧、任务重、难度大、要求高,各级财政部门的主要领导要高度重视,精心安排,并努力争得政府领导的大力支

持。同时,要保证有一支政治素质过硬、业务精通、德才兼备的干部队伍来具体实现决算编审工作的高质量、高标准。政策制定后,干部是决定一切的因素。据了解,1999年决算工作期间,有不少地方正在进行“三讲”教育活动,如何处理好决算业务工作与“三讲”的关系,是今年决算中面临的现实问题。各地应加强组织领导,合理安排,做到思想不乱、工作不断,在业务工作和“三讲”教育两条战线上努力形成相互支持、相互促进的崭新局面。

二、改革决算工作程序

决算是按照法定程序编制、用以反映国家预算执行结果的会计报告。在包干体制下,年终决算对一些收支转移项目进行调整,确实是十分必要的。现在分税制已实行多年,决算工作应当按照规范财政体制运行的基本要求,简化年终决算工作,使各级财政部门将工作重点转移到科学合理编制预算、严格控制 and 监督预算执行上来。因此,今后要在现有工作基础上采取更加积极有效的措施,进一步规范和简化结算项目,淡化决算解决问题的作用,强化预算编制和预算执行。具体设想是将全部结算项目分为四类进行。

(一)归并定额结算项目。将历年结算中数额比较固定的项目尽可能调进定额结算,适当简并和压缩结算项目。

(二)凡有条件在执行中解决的事项,尽量在执行中下发正式文件解决,不再拖至年终处理。目前,缉私罚没收入转移支付、烟叶特产税税率调整补助、固定资产投资方向调节税减收补助等项目已有正式文件;天然林保护工程对影响地方财力的补助、过渡期转移支付等以及需要通过决算扣款的项目,如拖欠国际金融组织贷款专项扣款、拖欠中国银行贷款专项扣款、拖欠外国政府贷款专项扣款等,我们争取尽快正式发文并在2000年一季度确定扣款数额,以免集中到办理决算时扯皮,影响当年预

算平衡和冲击下年预算。

(三)需要根据年终审核数据方能结算的项目,如税收返还、开发区收入返还等,要及早对账、调研,提请部党组研究批准后,在办理决算前将数额确定下来并通知地方。

(四)涉及财政平衡的财力补助和个别不能提前的项目,要在2000年一季度收集地方要求,提出初步解决意见报部领导审批。

按以上设想,以往在办理决算时集中研究的事项,将大幅度前移到执行中和办理决算前,结算项目有所简化,决算工作效率和规范化程度将进一步提高,使有关领导和预算部门的同志能集中精力处理结算技术性问题,以及沟通情况、研究问题,加强结算数据的分析工作。

三、加强2000年预算管理工作

2000年我国经济发展面临的环境仍然是机遇与挑战并存,预算管理工作将面临更加繁重的任务。

(一)进一步细化预算编制,扩大部门预算的试编范围。现行中央预算的编制基本上是遵照《预算法》和《预算法实施条例》进行的,但也存在着一些问题。概括起来,一是粗,二是迟。这在客观上给全国人大及其常委会履行对财政预算的审查和监督职能带来了一定的困难。同时,由于没有编报部门预算,财政部在每年3月份全国人大批准预算草案后,经过一段协商过程,才将预算再分配给中央各有关部门,因此财政部批复中央各部门预算的日期也常常超过“自批准中央预算之日起30日内,批复中央各部门预算”的法定时限。根据全国人大和国务院领导的要求,财政部提出了改进和规范中央预算编制工作的意见,着手对预算编制进行改革。

2000年中央预算编制改革的主要内容是编报部门预算。部门预算市场经济国家的通行作法,是预算编制改革的方向。但由于受各方面条件的制

约,目前编制规范化的部门预算还比较困难,现在只能先迈出第一步,开始试编以汇合各项资金渠道的方式归并为部门预算。按照改革设想,2000年中央所有部门都要向财政部编报部门预算。财政部从中选择教育部、农业部、科技部、社会保障部等部门作为试点先行向全国人民代表大会报送部门预算。这次预算编制改革时间紧、任务重、难度大,对有预算分配权的部门,包括国家计委、国家经贸委、科技部、国务院机关事务管理局等,要按照财政部统一规定的时间表及时审核和落实部门预算指标。改革后财政部原则上不留机动。对预算中确需追加的支出,各部门应先报财政部,由财政部汇总审核后报国务院审定,通过动支预备费解决。同时,要求各预算单位调整内部职责分工,统一由财务(或财务计划)部门一个机构负责编制本单位的部门预算。各省、市编制预算也要按此精神进行改革。

(二)完成国库集中支付制度实施前的各项准备工作。争取在2000年第一季度将《国库集中支付改革方案》提交国务院讨论。同时做好实施前的准备工作,包括制定《集中支付操作程序》等规章制度,修改《国库条例》等相关制度条例;开发建立支付中心业务和信息处理系统;选择代理国库日常业务的商业银行;着手集中支付中心的组建工作;选择中央试点部门和地方试点地区等。争取在2001年开始改革试点工作。

(三)改革预算收支分类办法,建立科学完整的预算收支科目分类体系。抓紧做好收支分类理论的研究,着手预算科目改革工作。

(四)加强政府采购的规范化和制度化建设。进一步推动中央和地方的政府采购工作进程,扩大政府采购的范围,理顺政府采购管理体系,建立政府采购的监督制约机制,继续加强立法工作,开发政府采购信息网络系统。同时,积极参与全国人大《政府采购法》的立法活动。

(作者为财政部预算司司长)