

总结经验 规范管理 提高决算工作水平

◎ 张弘力

一、1997年地方财政决算工作回顾

财政决算是预算执行的全面总结,也是社会经济运行状况的综合反映。分析近几年地方财政决算情况,可以得出三个结论:一是近年来国家实行的适度从紧的经济政策是正确的,它从宏观上保障了国民经济的健康运行和财政收支的快速增长;二是1994年实行的“分税制”财政管理体制是成功的,它在理顺财政分配关系、充分调动各级政府和财政部门理财、增收的积极性等方面,已经取得明显的成效,并且将要发挥越来越大的作用;三是地方各级财政部门的管理水平不断提高,尤其是在强化生财、聚财手段方面又有了长足的进步。特别是1997年的决算工作,体现出下述新的特点:

(一)更新了理财思路,拓宽了财政工作领域。决算工作做得好的地方,有一个共同之处,就是确立了从本地区财政经济工作全局角度抓决算的观念,不是就决算论决算,而是围绕财政决算工作,以决算促全局,以全局保决算。财政决算报表实际上是政府对人民交的

一份工作答卷,它既反映了经济工作和社会发展情况,也反映了财政工作的成绩。成绩好坏并不仅仅取决于编表水平的高低,更主要的是取决于政府经济管理水平,特别是财政管理水平的高低。如果大家都明白了这个道理,就会出现各级政府领导重视决算、以决算工作促进整个财政经济工作的良好局面。比如,财政决算工作的一项重要内容是做好财政收支平衡工作,很多地方都把这项工作作为财政决算审编的重要内容来抓。如江西省是一个财政补贴地区,但从1990年以来,连续七年实现当年收支平衡,并略有结余,到1997年底,已基本消化了老赤字挂账。他们有一条重要的经验,就是各级领导始终把保财政收支平衡作为一项长期工作来抓,并制订了严格科学的管理办法,特别是在严格控制支出方面,有很多值得借鉴的做法。比如他们多年来始终坚持适度从紧的财政支出政策,首先保证支农、教育、科技等法定支出的增长和行政事业单位干部职工的工资发放,然后有多少钱办多少事。在这个前提下,优

化支出结构,做好支出的跟踪问效工作,不断提高财政资金的使用效率。把支出控制在财力范围内。严格预算管理,控制支出规模,不随意追加追减预算,各级政府做到一枝笔批钱,确保财政收支平衡。

以决算促全局,不仅仅是指各级领导要重视财政决算工作,还包括要建立以决算促预算、促管理的机制。如果把预算、执行和决算作为财政工作的三个基本环节的话,决算是最后一环,是出成果的一环,也是对前两个环节的检验和总结。各个环节是密不可分、相辅相成的,也是互相联系、互相促进的。因此在三个环节之间,要有意识地建立起互相监督制约又互相促进的机制。在这个方面各地都积累了许多成功的经验。比如,在预算环节,吉林、湖北、河南、北京等地区根据几年来实行“零基预算”的经验,1997年又进一步完善和改进,制订了更加详细具体的操作实施办法,并以省、市政府文件下发各地执行。他们坚持“保工资、保重点”的原则,有效地制约了财政支出的过快增

长。在预算执行中,各地重视抓财源建设,许多地方从本地的实际情况出发,改变过去只注重上大项目、抓税高利大产品的理财思路,把工作重点转到抓技改、抓农业、抓第三产业上来,取得了显著的成效。如湖北省提出了要大力支持农业产业化,壮大和发展以农业资源为依托的乡镇企业,并制订了支持“农业+乡镇企业+市场”的发展模式,同时在税收政策上给予优惠政策,在财政资金上给予支持。他们还制订了一些切实可行的措施,支持多种经济成份发展,大力培植新的经济增长点,促进财政收入稳定增长。一些地方通过强化监督检查,促使各级领导和财政、财务人员自觉贯彻执行《预算法》,大大增强了预算的约束力,使盲目追加预算支出的情况有了明显的改观。所有这些,都为做好财政决算工作创造了十分有利的条件。而决算工作中正确制订的一些政策措施,又促进了预算工作。

(二)预算管理和总会计核算工作水平有了新的提高。在1997年地方财政决算编审工作中,各地不仅注意了抢时间、早准备的问题,而且还特别加强了有关业务工作的制度化和程序化。比如,很多地方预算部门坚持每月同各业务处室对账,定期与下级财政部门对账,详细核对拨款数和支出指标,发现问题及时纠正。有的地方还形成了财税库三家联席会议制度。在执行中,有的地区还经常主动与中央财政核对往来款、追加追减指标、以及其他账务,以保证发现问题及时纠正,提高了管理工作的质量。吉林省在如何做好决算编报准备工作方面总结了三条:一是认真清理往来款项;二是对各项预算收支指标实现“四核对”制度;三是尽量简化结算事项。山东省为保证决算编制的准确性,还每年专门召开全省决算汇审工作会议,采用“联审互查、责任共担”的办法,由原来的省对地市单向审核,改变为省与地市、地市与地市之间交叉审核。在此基础上,还专门从县市抽调业务人员对全省财政总决算进行第三次

会审,大大降低了差错率。黑龙江省专门组成了四个审核小组,分别对决算中的政策性和技术性问题进行专项审核。河北、辽宁、广东、宁夏等省每年决算时,都抽调市县的业务骨干,集中到省里汇审决算,同时还交叉互审,多次把关,发现问题及时纠正,不仅提高了决算编报水平,还增强了责任心和荣誉感。实践表明,只要不断改进工作方法,管理的质量就有可能不断提高。

总结过去,不但要充分看到成绩,也要清醒地看到不足之处。1997年决算工作的问题仍然主要表现在以下两个方面,一个是时间和质量问题。比如,有个别地方决算报表和各项结算资料报送不够及时,特别是结算资料,有的地区直到汇审工作快要结束时才将结算资料报齐,而且还几次反复,严重地影响了整个结算工作进度,从而影响了整个决算工作的质量。另外,有的地方未按全国统一的决算报表格式编报,擅自改变了表内的设置,增列了项目,有的还漏填项目或漏填了一部分指标数据,这些问题给全国决算的审核和汇总工作造成了困难。再有一个问题,就是地方财政决算工作中仍然存在“重数字、轻分析,重算账、轻管理”的薄弱环节。特别是如何分析利用决算资料、促进加强财政管理工作方面还做得很不够,比如有的地区财政总决算说明书编写得不符合要求,很多情况没有分析清楚,数字文字化情况比较严重。这些都需要在今后的工作中努力改进。

二、努力做好1998年财政决算工作

(一)坚持“真实、准确、全面、及时”八字方针,进一步提高决算编审工作质量和效率。八字方针是我们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,是财政决算工作的生命线,来不得半点马虎。预算工作在数字上是要练功夫的,而且功夫要很深。总会计要把关,预算处的领导更要把关,否则,就是对党和人民不負責任。1998年,预算会计制度进行了修改,相应一些决算报表也作了较大的调

整,可能有一些报表编列起来有些难度,但一定要编,而且还不能马虎。包括附加的一些表,也要按要求认真填报。

决算的及时上报问题,实际上是一个工作效率问题。近几年来地方财政决算工作在及时性方面每年都有明显的进步。各地报表送部时间每年提早半个月左右,整个决算工作的完成时间已由过去的半年左右缩短到二至三个月,这样可以拿出更多的时间,研究预算平衡和预算管理的有关问题。在及时报送决算方面,大部分地区做得很好,能够按照全国统一的时间要求完成任务,但也有少数地区,强调这样那样的一些客观原因,时间拖得较长,上报较晚,这种工作作风一定要改变。

(二)加强对财政决算资料的分析研究,促进财政管理水平的全面提高。就财政决算工作本身而言,实际上包括两个层面,一是数字编报,即算账和报账,二是分析研究,即根据决算数据资料,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。比如分析一下财政收入来源,哪些收入项目完成得比较理想,哪些没有完成预算,都是什么原因?各项收入的筹集对经济生活产生了什么影响,收入结构是否达到最优化;在支出方面,分析一下支出规模是否适度,支出结构是否合理,支出效益是否最大化等等,并且要针对存在的问题,提出政策措施建议。今后各地在继续做好算账、报账工作的同时,要把工作重点转移到分析决算、强化管理上来。既要有从全局的角度抓决算、保决算的思想,还要有以决算这个局部,促预算、促执行、促财源建设、促体制改革以至促整个财政经济管理全局的思想。要最大限度地利用决算数字这一宝贵资源,发现问题,研究对策,不断提高工作效率和工作质量。

(作者单位:财政部预算司)