

深入贯彻落实新预算法 全面推进预算管理改革

湖北省财政厅厅长 | 王文童

这次预算法修订,全面贯彻了党的十八大、十八届三中全会精神,蕴含了依法治国的要求,充分体现了中央用立法来引领和推动改革的思路,不仅为依法行政、依法理财提供了重要的法律保障,也为深化财税改革创造了良好的法律环境。贯彻落实新预算法,应着力深化预算管理改革,积极构建全面规范、公开透明的预算制度。

(一)完善政府预算体系,推进全口径预算管理。新预算法明确规定“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”。在2015年省级预算编制过程中,湖北围绕完善政府预算体系,着力推进全口径预算管理。一是明确界定四本预算的收支范围,建立定位清晰、分工明确的政府预算体系。加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹力度,研究建立将国土、教育、民政、体育、宣传等部门政府性基金预算中结转结余数额较大的资金统筹使用、调入公共预算的机制。二是规范编报国有资本经营预算,真实、准确地反映省级国有资本经营收支状况。所有省政府出资企业包括各类投融资平台公司都需编制完整、细化的国有资本经营收支预算,向省人代会报告并向社会公开。三是强化政府性基金预算管理。加强对中央政府性基金转移支付情况的预计,科学预测本级政府性基金收支,编制完整的政府性基金预算,提高年初预算到位率,减少基金预算结转结

余数额。四是提高社会保险基金预算管理水平,坚持统筹兼顾、收支平衡的原则,综合考虑影响社会保险基金收支的各种因素,全面、准确、真实、完整地反映各项社会保险基金的收入、支出和结余情况。五是完善省属高校作为省直一级预算单位的管理制度和办法,进一步规范省属高校部门预算管理。

(二)改进预算分配机制,清理规范支出挂钩事项。十八届三中全会《决定》要求清理规范重点支出与财政收支增幅或生产总值等挂钩事项。在编制2015年省级预算时,湖北不再按照挂钩办法确定预算支出总额,并对一些与人口数量、机构数量等指标挂钩或按照固定标准安排事业发展等专项支出的政策,进行了清理和规范。要求各部门在申报“一上”预算资料时,完整提供各项支出的政策依据、具体项目和详细的测算情况,不以增长比例为依据申请预算总额后再细化到具体支出项目。对农业、教育、科技、计划生育等方面的重点支出,不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法,而是根据推进改革的需要和必须保障的内容统筹安排,一方面改进僵化固化的预算分配机制,另一方面加大力度优先保障,确保事业发展的财力需求。

(三)完善财政转移支付制度,落实各级政府支出责任。研究划分省市县事权和支出责任范围,建立省与市县事权

和支出责任相适应的转移支付制度。一是逐步清理“市县事权,省级补助”项目,改进县级基本财力保障机制,适当增加省对市州改革发展和县级基本财力保障等方面的均衡性转移支付,完善省以下财政体制。二是严格控制共同事权项目。2015年省级预算不再增设省与市县共同负担经费的支出项目,确有必要,省级一律采取“以奖代补”等方式予以支持。三是完善转移支付制度,将属于市县事权范围、信息复杂程度较高、政策相对明确、数额相对稳定的专项转移支付项目,纳入一般性转移支付。目前已将农村五保供养补助资金、乡村医生和村卫生室基本运行补助资金、村主干职干部养老保险缴费补贴资金、计划生育特殊困难家庭扶助提标补助资金等改为一般性转移支付。四是对社会救助费,不再采取逐年提高省财政补助标准的做法,而是建立与物价上涨挂钩的联动机制,并将物价变动因素作为资金分配的重要依据之一。五是探索建立“下退上收”、“奖惩结合”的转移支付激励约束机制,督促地方筹措财力落实好本级支出责任,省级财政则主要负责规划引领、机制支撑、因素分配和政策督导。

(四)构建整合统筹使用财政专项资金机制,集中财力办大事。一是在省级资金分配层面,进一步清理、整合和规范省级财政专项资金,对性质相同、用途相近、使用分散的专项资金进行整

合和归并,规范专项资金的设立、调整、撤销、执行、绩效评价和监督办法,不新设省级财政专项资金,减少现有省级财政专项资金,建立跨部门整合分配财政专项资金的机制,集中财力办大事。2014年,湖北省省级预算按照统筹增量资金、优化存量资金的思路,整合跨部门项目8个,涉及33个部门、153个专项,资金总量达125亿元。二是在县级资金使用层面,扩大县级政府统筹安排使用财政专项资金的权力与责任,实行省级项目、资金、管理、责任“四到县”,完善统筹使用财政专项资金管理机制。三是加强省对市县统筹使用专项资金的监督指导,确保财政资金在经济社会发展的关键环节发挥最大效益。

(五)创新财政资金管理使用模式,提升财政资金使用绩效。一是推进全过程预算绩效管理。按照新预算法“讲求绩效”的要求,健全预算编制环节的绩效目标审核和预算执行环节的支出绩效评价机制,深入开展部门整体支出绩效目标编报试点、财政支出管理绩效综合评价试点,强化绩效目标约束和评价结果应用,逐步完善以绩效为导向的预算分配制度。二是推进财政专项资金竞争性分配改革。通过在分配环节引入竞争机制,将资金分配从“一对一”单向审批安排转为“一对多”选拔性审批安排,建立“多中选好、好中选优”的项目优选机制,倒逼项目库建设,从根本上改变资金等项目、支出进度慢等问题。三是建立财政专项资金分配财政退出机制。通过财政部门从部门预算的项目资金申报分配环节退出,推动财政管理职能从“越位”到“归位”、从“缺位”到“补位”,强化财政部门的资金监管职能和部门预算单位的资金使用责任意识。

(六)完善部门预算编审机制,明确编审管理重点。一是按照新预算法对政府预算收支范围的界定,进一步规范部门预算编报口径。2015年将省级部门预

算划分为部门财政拨款收支预算、部门财务收支预算两个层次,便于进一步厘清部门预决算差异的原因,明确预算单位在预算编制、财政部门在预算审核监督、审计部门在预算执行审计以及人大机构在预算审查等方面的责任和重点。二是按照新预算法规定,进一步细化年初预算编制,减少待分配资金。部门预算中本级一般公共预算支出按照功能分类编制到项,基本支出按照经济性质分类编制到款,并建立专项转移支付项目库。三是要求预算单位在编制部门预算时,科学准确预计部门预算各项收入,真实完整地编制各项支出。同时,严格控制预算执行中的各类调整事项,增强预算约束力,缩小预决算差异。

(七)改革制度与流程,强化预算执行管理。一是改革完善政府采购制度和审批流程。新预算法明确提出,部门是部门预算执行的主体,并对部门预算执行的结果负责。为强化部门主体责任和财政监管责任,从2015年起,在政府采购预算执行中取消财政审核环节,确立部门的预算执行主体地位,由预算单位依法确定采购形式、采购方式并组织实施。同时,向社会全面公开政府采购信息。财政部门加大政府采购监督检查力度,并将检查结果向省政府报告。通过推进管放结合的政府采购监管模式,解决“重程序、轻结果”等问题,着力建立结果导向型的政府采购管理机制,提升政府采购透明度。二是改革完善国库集中支付制度。按照“明确主体、分清责任,简化程序、提高效率,加强监管、确保安全”的原则,将省级部门预算资金的支付方式改为财政授权支付,实行部门预算资金支付单位法人负责制。支付方式改革后,财政部门重点加强对部门预算支出异动情况和违规行为的监管,并强化部门决算对预算单位的约束,加强对决算数据的合规性、真实性、完整性的审核。

(八)深入推进预决算信息公开,着力打造“阳光财政”。新预算法提出建立“公开透明”的预算制度,明确了预决算公开的范围、主体、时限,规定了违反预决算公开规范的法律后果。目前,湖北省直部门已按要求统一公开了部门预决算信息和“三公经费”预算。下一步,将进一步完善相关制度办法,着力打造“阳光财政”。一是细化政府预决算公开内容,除涉密信息外,政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目,专项转移支付预决算按项目按地区公开。二是扩大部门预决算公开范围,除涉密信息外,所有使用财政资金的部门均公开部门预决算。细化部门预决算公开内容,逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出。三是按经济分类公开政府预决算和部门预决算。四是加大“三公”经费公开力度,细化公开内容,逐步公开所有财政资金安排的“三公”经费。

(九)厉行勤俭节约,健全严肃财经纪律长效机制。严格落实新预算法和中央厉行节约反对浪费有关要求,牢固树立勤俭节约和“过紧日子”的思想,严控一般性支出,不断完善严肃财经纪律长效机制。一是在预算编制环节,落实“约法三章”要求,严控行政支出,对“三公”经费及会议费实行零增长。二是在预算执行环节,进一步规范财政资金分配、拨付、使用、发放、监管程序。加强行政事业单位财务管理,规范单位银行账户管理,实行会计人员持证上岗。严控节会、庆典活动经费,坚决防止铺张浪费。三是大力加强制度建设。按照中央有关规定,修订差旅费、公务接待、会议费、培训费、外宾接待经费等公务费管理制度,出台《关于加强行政单位财务管理的意见》,对公务支出行为和财务管理进一步规范。出台加强财政财务管理严肃财经纪律等监管办法,实现财经纪律检查常态化。□

责任编辑 张蕊