

创新水利预算管理机制 保障资金安全高效利用

□吴文庆

党的十八大把水利放在生态文明建设的突出位置,提出了更高要求。在中央水利方针政策指引下,全社会掀起新一轮治水兴水热潮。水利投入大幅增长,大量财政资金投向点多、面广、量大、直接关系民生的水利项目,资金管理难度加大,对创新水利预算管理机制,确保资金安全高效利用提出迫切要求。为此,水利部建立了水利预算项目储备、预算执行考核、预算执行动态监控等“三项机制”和组织、技术等“两大保障”,为健全水利预算管理长效机制奠定了坚实基础。

(一)预算项目储备机制。预算项目储备是预算管理的“源头”工作。为夯实预算管理基础,强化超前储备,提升预算编制质量,按照论证充分、储备充足、结构优化、质量优良的思路,建立了一套程序清晰、方式先进、要求严格、管理规范的项目储备机制。在项目申报上,为确保预算项目安排的科学性、有效性和前瞻性,明确项目储备至少应有一年的前置时间,并通过必要性、可行性、效益分析、经费预算以及前期工作的评估论证。对于项目储备范围,突出了符合相关水利规划、服务水利中心工作的要求。统一项目申报程序和文本要求以提升申报效率和规范性,严控对外委托经费比例以减少随意性。在项目审查上,明确项目审查权限,按



项目额度分级分类进行。明确了从合规性审查、项目评审、意见反馈、异议处理到出具审查意见的审查程序,把合规性审查作为项目评审的前置条件。评审方式采取专家评审与机构评审相结合,充分发挥专家的权威性和评审机构的专业性,对专家遴选和审查机构的工作提出了具体要求。在项目管理上,设立水利部项目库,实行开放式滚动管理,符合储备要求的项目经部预算管理领导小组审议,全部纳入项目库管理,项目库每年进行清理,通过审查的基本建设项目也纳入项目库储备。在项目预算申请

上,明确了申请年度预算项目范围为上一年度入库项目,对未入库项目申请年度预算的条件和申报程序做出了明确规定,强调追加预算的项目同样履行相应申报、审查和入库等手续。

(二)预算执行考核机制。预算执行是预算管理的关键环节。以强化内在激励和约束,确保预算执行序时、均衡、安全、有效为目标,按照客观公正、突出重点、激励相容、简便易行的思路,构建了主体分明、内容全面、方法科学、奖惩结合的预算执行考核机制。在考核原则上,强调客观公正,突出量化考核,

减少主观因素,注重考核结果应用,将考核结果与下年度预算安排和年度评先评优挂钩。在考核组织上,按照权威高效、责任明确的要求,由水利部预算管理领导小组统一领导考核工作,财务司组织预算执行中心具体实施。在考核时段上,按照预算执行序时、均衡的要求,分月度、季度、年度三个时段考核,力争以旬保月、以月保季、以季保年。在考核方式上,实行百分制评分法,分考核时期赋权重,根据考核对象的管理级次、资金量比例设定修正系数,保证考核公平。在考核内容上,统筹兼顾、突出重点,重点考核预算执行管理、资金安全、支付进度三个方面。其中,预算执行管理考核组织领导、计划预算的下达及批复、项目实施、支付管理等四个方面;资金安全反映预算执行网上监控、专项检查、审计监督检查等三个方面的情况;支付进度考核月度、季度、年度等三个时期的支付状况。在考核结果运用上,建立考核通报制度、督导整改制度、预算挂钩制度、评先评优挂钩制度,其中挂钩措施既包括优先安排项目预算、评先评优等奖励措施,又包括扣减预算规模、取消评先评优资格等惩戒措施,确保考核结果切实发挥效力。

(三)预算执行动态监控机制。动态监控是预算管理的重要手段。为强化水利预算执行的实时监督与纠偏,有效防范资金使用风险,以提高水利财政资金使用的安全性、规范性和有效性为目标,构建了“全覆盖、全过程、全天候监控”的预算执行动态监控机制。在监控组织上,实行统一领导,分级负责。水利部预算管理领导小组办公室(财务司)负责组织,预算执行中心具体实施,各预算单位对本级和所属预算单位进行动态监控。在监控方式上,实行内外结合的“双控”,内部监控由水利部及所属预算单位通过财务管理信息系统在线进行,外部监控由财政部、审计署分别通

过财政部国库动态监控系统和水利审计免疫系统在线进行,并开展财务专项检查和现场核查。在监控内容上,结合预算改革重点要求和水利财务管理薄弱环节,涵盖基础管理、预算管理、国库支付、政府采购、会计核算、资产管理、项目管理等水利财务管理的主要方面。在监控程序上,明确了水利部在线监控、财政互动、审计反馈、专项检查和现场核查的基本流程,从疑点发现、组织核查、提出意见、整改通知、问题整改、意见反馈等环节分别明确了工作内容、时间要求。在监控结果运用上,建立了警示制度、控制制度、通报制度、奖惩制度和违规违纪处理制度,为实行动态监控提供有效的激励约束机制。

(四)水利预算管理组织和技术保障。为促进水利预算管理各项机制顺利实施,构建了组织保障和技术保障支撑。组织保障方面,按照权威高效、齐抓共管、责任明确的思路,成立了分管部领导挂帅、12个相关部门参加的水利部预算管理领导小组,负责指导水利预算管理工作,研究、协调解决预算管理中的重大问题,领导小组在财务司下设办公室,承担领导小组日常工作。技术保障方面,按照需求牵引、应用至上、统筹规划、分步实施的思路,以预算管理为主线,以资金管控为核心,启动了水利财务管理信息系统建设,在整合现有资源基础上,力争建设由预算管理、预算执行管理、预算执行动态监控等8大功能模块构成,统一、规范、完善的信息平台,实现水利财政资金的全覆盖、全过程、全天候监控。目前已在深入调研基础上启动了项目总体设计。

当前和今后一个时期,深入贯彻落实党的十八大精神,围绕水利实现新跨越,水利预算管理改革的重点是继续以机制创新为动力,以科学化精细化管理为目标,突出加强绩效管理,全面强化制度保障,加快夯实技术支撑,建立健

全涵盖项目储备、预算编制、执行监督、绩效管理“四位一体”的预算管理体系,确保水利财政资金安全高效。

(一)健全水利预算绩效管理机制。按照国家建立全过程预算绩效管理机制的总体要求,在系统总结水利预算支出绩效评价试点经验的基础上,加快建立以绩效目标为导向,以绩效评价为手段,以评价结果应用为保障,以改进预算管理、优化资源配置、控制节约成本、提高资金使用效益和公共服务水平为目标,贯穿预算编制、执行、监督等管理全过程、具有水利特色的预算绩效管理体系。在加大部门预算绩效管理力度的基础上,稳步推进中央转移支付地方水利项目的绩效评价,确保资金效益充分发挥,促进水利事业又好又快发展。

(二)完善水利预算管理制度体系。加强水利预算管理相关法规和标准体系建设。加快出台水利行业管理、水行政执法等业务经费管理办法。尽快制定水质监测、水土保持、小型农田水利工程运行维修养护费、水行政执法等定额标准。加快完善和印发《关于推进水利预算绩效管理的意见》,配套制定适用高效、便于操作的管理办法、实施细则、内部操作相关规程等。进一步健全预算项目规划体系,完善规划项目征集和规划评审、报批程序。

(三)加快建设水利财务管理信息系统。在统一规划、总体设计的基础上,加快现有财务管理信息系统资源整合、系统运行环境的补充完善、财务管理信息平台搭建,加强与财政部国库动态监控系统、水利审计免疫系统、中国建设银行重要客户服务系统等外部系统的衔接,尽快形成覆盖水利财务管理全过程、水利财务工作各领域和各类水利财政性资金的水利财务管理信息系统。

(作者为水利部财务司司长)

责任编辑 李艳芝