

财政支出管理改革

CAIZHENG ZHICHU GUANLI GAIGE

操作实务

CAOZUO SHIWU



通财人 著



中国财政经济出版社

财政支出管理改革 操作实务

■ 通财人 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出管理改革操作实务 / 通财人著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5116 - 5

I. ①财… II. ①通… III. ①财政支出 - 财务管理 - 财政改革 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 035903 号

责任编辑: 张晓彪

责任校对: 李 丽

封面设计: 陈 瑶

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 16.25 印张 226 000 字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5116 - 5/F · 4144

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报电话: 88190492、88190446

前 言

财政资金是纳税人依法缴纳，政府用于办理社会事务的公共资金。财政支出涉及面广、支出内容繁多。作为财政部门，如何规范、公开、科学地分配、使用、管理财政资金，是长期以来一直存在和当前深化改革急需解决的问题。

根据财政部关于建立公共财政框架体系要求，自2000年以来，我们以建立规范透明、简捷高效的财政支出管理模式为目标，围绕预算编制、预算执行、财政监督，从具体业务环节入手，对财政支出管理方式进行了改革，形成了一套新的支出管理办法，并把各项制度办法的管理控制点通过系统软件加以固化，用“制度+信息技术”管钱、管权、管事，在财政支出管理科学化精细化、支出绩效控制等方面收到显著成效。财政支出管理基础工作更加扎实，内控、廉政风险防范机制全面重建，办事效率大幅提升，工作作风显著改进，财政支出管理迈上一个新的台阶。

为区别原有的管理方式，我们把摸索形成的这一套新的制度办法称为“现代财政支出管理模式”。之所以称作为“现代”，一是与“传统”的管理方式相比较，针对原来的什么问题，采取了什么办法，解决了什么问题，收到了什么效果，“现在的”与“原来的”可以逐一对比，新的一套支出管理方式对原有的财政支出管理模式进行了彻底改造，解决支出管理中存在的弊端。二是与现代公共管理理念相联系，现代化建设，不只是经济现代化，还包括政治、文化、社会、生态。政治文明是现代化的重要部分，财政作为国家机器的重要组成部分，公开透明的财政预算是现代公共管理的核心内容，是民主法治进步的重要标志。基于以上考虑，我们提出了“现代财政支出管理模式”的概念，并在工作中心

进行了不断的探索和实践。

实施财政支出管理改革，核心是制度和流程，关键在操作和落实。一是要增强制度的针对性。要分析支出管理中长期存在的突出问题，针对问题所在，寻找解决办法。二是要确保制度可操作。制度办法中的具体措施要切实可行，流程设计要具体、细致，各业务环节相互衔接，便利操作，在实际中可以做、行得通的制度，才能落到实处。三是强化制度执行力。领导须带头执行，维护制度的严肃性；应用信息技术将管理流程控制点固化到系统软件中，要想跳过某个环节“短路”操作行不通，维护制度的权威性。四是要加强机关文化建设。制定有效的制度和保证制度的有效执行关键在人，要从思想深处牢固确立起正确的价值观、权力观、利益观、群众观，培养一支思想政治素质高、业务能力强、工作作风硬的财政干部队伍。“人、法、器”三位一体，推进财政支出管理改革深化。

财政支出管理改革涉及权力和利益的调整，一系列改革举措是在南通市委、市政府正确领导下，市人大、市政协监督帮助下，市纪委构建惩防体系工作指导下，市级各部门、各单位密切配合、大力支持下完成的。财政部、江苏省财政厅给予了充分肯定，并在全国全省予以介绍推广。

我们把近十多年来已经实施的改革措施和制度整理成册，提供从事财政实务的同行参考。全书概述之后分三个部分：第一部分，财政支出改革措施办法；第二部分，财政支出管理制度；第三部分，财政支出管理软件需求书。概述部分概括介绍了财政支出改革的主要内容，第一部分对财政支出管理改革措施办法逐一作具体介绍，第二、三部分归集的是与第一部分对应的相关制度和软件需求书。

撰写原则：一、从实。只写我们实际工作中已经实施的改革措施。二、从新。只介绍有所创造、改革的做法，常规性的操作实务不作全面叙述。三、从简。直接简明地介绍具体的做法。

目 录

概 述	(1)
-----------	-------

第一部分 财政支出管理改革措施办法

一、预算编制	(13)
(一) 全口径预算指标管理	(13)
(二) 预算刚性约束, 年度预算一次下达	(19)
(三) 经费审核会议	(21)
(四) “三本账” 联动审核预算	(23)
(五) 总预备费管理	(24)
(六) 进预算先要立规矩	(25)
(七) 部门预算中的非税财力安排支出管理	(27)
(八) “自收自支” 事业单位部门预算全覆盖	(30)
(九) 财政体制刚性约束, 对下级财政供给单位不补 “专款”	(31)
(十) 产业发展资金使用改革	(32)
(十一) 财政委托中介审计, 公开选择事务所	(35)
(十二) 城建融资纳入财政资金管理	(37)
(十三) 土地储备融资纳入财政资金管理	(40)
(十四) 政府投资建设项目杜绝超概算	(42)
(十五) 预算结余、项目结转 “年账年清”	(45)
二、预算执行	(47)
(一) 简化预算拨款中间审核环节	(47)
(二) 专项预算执行流程公开	(49)

(三) 专项预算拨款取消领款收据	(50)
(四) 财政债权“年账年清”	(52)
(五) 单位往来“实名直付”	(54)
(六) 银行开户管理	(55)
(七) 财政资金银行存款按公式分配	(56)
(八) 行政事业单位资产账实相符	(57)
(九) 预算执行改革后支出管理方式转变	(58)
三、预算监督	(61)
(一) 增强财政监督意识	(61)
(二) 加强财政预算编制和执行全过程监督	(63)
四、财政管理信息化	(67)
(一) 建立财政信息化系统	(67)
(二) 实行财政信息数据大集中	(70)
(三) 下功夫做好软件需求磨合	(71)

第二部分 财政支出管理制度

一、预算编制制度	(75)
全口径预算指标管理制度	(75)
市财政局经费审核(批)会议制度	(79)
关于完善局经费审核会议有关事项的通知	(82)
市政府关于调整市区财政管理体制的通知	(84)
企业发展资金预算编制办法	(88)
委托社会中介机构实施财政业务管理暂行办法	(94)
委托社会中介机构实施财政业务操作细则(试行)	(97)
机场政府补贴办法	(100)
公交公司扶持政策	(104)
市本级城市建设和维护资金收支预决算管理制度	(109)
市区城市建设和管养体制调整完善方案	(112)
市本级政府代建项目财政财务管理办法	(117)

市代建办代建项目财政资金拨付有关事项	(120)
土地储备资金纳入预算管理制度	(122)
预算结余、结转管理制度	(126)
二、预算执行制度	(130)
关于对财政专项资金实行财政国库集中支付有关事项的通知	(130)
城市建设资金拨付流程	(132)
城市建设资金拨款内部流转程序及工作要求	(134)
关于优化非部门预算资金预算指标及拨付管理流程有关事项 的通知	(136)
关于优化市级预算指标和国库集中支付业务流程有关事项的 通知	(147)
关于调整财政资金拨付方式的通知	(151)
财政债权内部管理暂行办法	(153)
关于加强往来款管理的通知	(157)
部门预算单位银行账户清理检查处理原则	(158)
市直行政事业单位银行账户管理办法	(160)
财政资金银行存款管理试行办法	(167)
关于完善《财政资金银行存款管理试行办法》的通知	(172)
关于财政支出管理人员做好支出管理意见	(174)

第三部分 财政支出管理软件需求书

一、部门预算编制（项目管理）系统需求（2009 年）	(189)
二、财政预算执行管理信息系统需求	(197)
三、财政局建设资金拨付系统需求（2010 年）	(204)
四、财政局非部门预算资金拨付需求（2011 年）	(211)
五、政府支持企业发展项目管理信息系统需求	(216)
六、财政局工作实录需求（2010 年）	(222)
七、财政局“网上考勤”需求（2010 年）	(225)

八、财政局债权管理系统需求（2009 年）	（230）
九、财政局应用系统开发管理办法（试行）	（239）
南通财政科学管理理念摘录	（244）
“诚信管家” 财政服务品牌释要	（248）
后 记	（251）

概 述

改革开放三十多年，特别是近十多年来，在经济持续快速增长的基础上，财政收入实现了快速增长，与此同时，财政支出规模也相应迅速扩大。随着市场化改革的深入和政府职能的转变，人们逐渐认识到公共支出管理的改革在提升政府公共管理效能和政府公信方面十分重要，财政管理的重心应转向公共支出管理。1998 年以来，相继推行了包括部门预算、国库支付、政府采购等公共支出管理的改革，并取得了成效，但在财政支出管理中仍然存在较多薄弱环节，尚未形成严密的制衡机制和高效的控制程序，致使公共财政资金分配和使用的边界不清、透明度不高、责任不明、效率低下、损失浪费严重，这种状况严重影响和制约了政府公共受托责任的履行和公共财政资源的效率。因此，运用公共治理理念和原则来改革、改造和整合我国的公共财政支出管理，加快制度改革与创新，提高政府公共支出管理的效率、效能是摆在我们面前的一项十分紧迫和艰巨的任务。

当前财政支出管理中存在的主要问题可以用四个字加以集中概括，即“散、暗、慢、软”。“散”指财政资金分散，从资金性质来看，有预算分成财力、非税财力、政府基金财力，从资金分配来看，有财政直接安排、业务主管部门安排；“暗”指财政资金安排使用的公开透明度不高，每年向各级人代会报告的预算，被叫做“外行人看不懂、内行人记不住”；“慢”指预算执行进度缓慢，编制预算时，部门单位争取预算安排很积极，预算实施时，工作进度比较慢，有的项目实施迟缓，导致未完预算结转使用数额愈滚愈大；“软”指预算约束力不强，部门、单位年度预算执行中可以追加项目经费，一年预算、预算一年，失去了预

算严肃性。

上述问题的存在，有其深刻的历史、社会、文化原因，对政府行政效率、政府公信力、党风廉政建设等方面都有直接的影响。治理预算管理中的四大问题，建立规范、公开、透明的预算管理制度，将有助于行政体制的改革，有助于绩效政府、责任政府、服务政府的建立，有利于政府公信力的提升。

十多年来，我们在财政工作实践中，不断探索理财新路子，推进财政支出管理改革，从业务环节切入，从制度层面着手进行改革，有效地解决了预算管理中存在的四大痼疾，初步走出了一条符合现代政府管理理念的支出管理新路子。我们把这条新路子叫做“现代财政支出管理模式”，其主要特征是“预算编制规范透明，预算执行简捷高效”。在探索这条路子的过程中，始终坚持“思想建设为先导，制度建设作保证”两个重点，切实做到两手一起抓。主要内容可以概括为“六个一”。

一是做好一只“笼子”——所有财政资金全部纳入预算管理

在财政资金管理上不断增强用好纳税人钱意识、公务成本核算意识、支出责任意识，将所有财政资金全部纳入预算指标管理这个“笼子”，实施“全口径预算管理”。

（一）资金支出“两道闸门”

所有财政资金一律通过“两道闸门”控制。第一道“闸门”，预算处预算指标管理；第二道“闸门”，国库处拨款管理。首先，国库处所有资金，全部进入预算处财力来源的账本。市本级预算内、外所有财政支出，一律由预算处根据经费支出审核规程形成的全套审批手续生成预算指标，实行全口径预算指标管理。预算指标是财政拨款的唯一凭据，因此，生成预算指标的手续必须严格、规范、完整，一个预算指标下要附6种附件材料，包括部门经费申请、政府交办单、处室经费审核会汇报材料、局经费审核会议纪要、财政办理意见、政府批复等。反映每笔预算指标生成的来龙去脉，实行网上共享，预算、国库、支出业务处

室、用款单位都可随时查询到预算指标的产生过程。国库处严格对照预算指标执行拨款，没有预算指标的，国库支出执行系统拒绝支付。

（二）预算执行“一分为二”

在预算执行方面，实行“一分为二”制度，所有预算由部门预算单位提出用款申请，国库处、政府采购处（中心）直接执行拨款，取消了支出业务处室审核单位拨款的做法。分清“财政预算责任”和“单位会计责任”。财政预算安排是否正确、恰当，属于“财政责任”；预算按规程生成后，具体使用是否正确、合规，属于“单位责任”。同时，流程的简化，还有利于财政干部将程式化的重复劳动时间转移到对支出管理问题的深入剖析上来，提出改进财政支出管理的建议和措施，将力气用在“刀刃”上。

（三）政府投融资集中管理

政府的贷款融资，其还款来源都是土地出让收入和税收分成财力，是未来政府财力的提前使用，本质上是财政资金。将政府贷款融资全部纳入财政管理，由财政统一审核使用，统一归还本息。通过制订严格的城建资金预、决算制度，建立了“多渠道进水，一个池子蓄水，一个龙头放水”的财政投融资管理模式，包括融资平台取得的贷款资金在内的所有建设资金全部纳入财政核算，所有城建项目支出全部由财政逐项审核拨付。另外，土地储备中心的贷款资金等，也全部纳入财政资金进行管理。实现所有政府负债全部集中财政，有效解决了“多头举债、管理分散、遇到风险、财政买单”的问题。

二是建好一条“流水线”——所有预算事项的编制、执行，全部进入“流水线”程序作业

通过建立预算编制流程、动用总预备费追加经费流程、经费审核会议制度、部门预算网上申请经费支付、非部门预算政府专项经费公开支付流程、财政主动执行等，将预算编制和执行的每一个环节纳入“流水线”程序作业，规范透明。

（一）预算编制流程

年度预算按“两上两下”程序编制。实行“年度预算一次下达”原则，即年初人代会批准的预算一次全部下达到部门、单位，财政不留任何机动财力，年度预算执行中财政也不予追加。遇紧急特殊事项，一律通过年度预算“总预备费”渠道，按“流水线”程序审核，报市政府审批后拨款。这一做法，革除了过去“一年预算、预算一年”、“平时经费报告不断、财政审核追加不断”的顽症。

（二）动用总预备费追加经费的审核流程

部门、单位在预算执行中，遇有预算之外的紧急特殊事项，需追加预算时，由部门、单位直接向政府申请，政府将部门、单位的经费申请批转财政办理，财政提出意见呈报政府批准。这一做法，增强了部门、单位的财政预算约束意识，随意申请要钱的现象得到有效遏制。

（三）经费审核会议

这是经费审核“流水线”上的一个重要环节。每一个经费事项，都要通过局经费审核会议讨论，集体研究。会议由全体局领导、经办支出业务处室的全体人员参加，预算处、国库处、政府采购处、财监处、资产处、绩效处、监察室、办公室等相关处室主要负责人为常设代表，被称为局里的“人代会”。年度预算集中逐项审核，动用总预备费及政府专项预算分批逐项审核，给与不给，给多给少，按统一的供给标准审核。经费审核会议审核动用总预备费及政府专项预算事项，会后形成专门的会议纪要，做到“一事一纪要、一事一报批”。支出业务处室根据纪要拟办文单报政府，根据政府批准的办文单及其附件由预算处生成预算指标。资金分配的程序和过程透明公开，“该花的花、该省的省、该管的管”，该给服务对象的钱，按规定程序审核、报批、拨付。

三是形成一套体制机制

财政工作面对大量的财政服务对象，工作业务十分繁杂，要遵循

“理财先理事”的原则，通过理事，理顺各种财政财务关系，并在此基础上形成各种制度、办法，形成“激励”或“倒逼”机制，在财政运行过程中起到自动调节功能，从而最大限度减少“一事一议”个案处理，依靠制度、办法对大量的财政支出事务实行“批处理”，简化工作事务，提高工作效率。

（一）事前引导，激励增量：建立财政支持产业发展的财政政策机制，激励税源企业做大做强

为发挥好产业发展资金在财源建设方面的促进作用，遵循“事前引导，激励增量”的原则，做到“游戏规则”制定在前，即“政策制订在前，政策充分公开，严格按政策兑现”。各项支持产业发展专项资金年度预算按政策兑现后如有超支，可按程序追加，或当年先按政策兑现，下年度预算补足；支持产业发展专项资金年度预算按政策兑现后如有结余，不再结转下年。管理办法改变后，综合经济部门与财政部门之间，“只论政策，不争盘子”。改变了过去按企业申报项目分钱，钱多多分，钱少少分，年初部门与财政“争盘子”，年终用不完结转下年的做法。

（二）收入属地，财随事转：建立市区财权与事权匹配的财政管理体制，激励财政增收节支

针对市级财政和区级财政利益交叉，职责不清，推诿扯皮现象严重，区级财政自主理财意识不强等问题，通过“收入属地、市区共享，既得不变、财随事转，鼓励发展、兼顾公平，落实责任、相对稳定”的财政体制改革。建立并形成了一种“激励发展、不分你我，支出责任、分清你我，权责清晰、形成合力”的市区财政管理机制。

（三）分工而治，落实责任：建立城市建设与管养机制，激励区级财政主动理事，积极管理

把土地出让金、配套费的65%留给区，同时将市政征地拆迁和经营性用地征地拆迁等事权交给区负责，明晰了市、区两级城市建设、管理、养护的事权和财权，充分调动了区级参与城市建设和城建资金管理的积极性，特别是解决了城建拆迁中区与市两级在资金问题上的讨价还

价问题，同时，区、镇、街道对违章建筑管理的责任有效增强。

（四）培育市场，自主发展：建立城市公交、机场运行机制，激励公司改善经营，加快发展

过去财政对公交公司实行的是对亏损事后审核补贴的办法，多年积累的问题，造成公交公司债务多、运行困难，为解决公交运行和发展，建立了“化解债务、建立机制、自我发展、确保运转”的城市公共交通补偿激励机制。首先是财政还债，折旧资金挂账归零；公交站点维护建设、新车投入费用等都由政府承担。通过油价补贴、新增线路补贴、加密站点补贴、公交站点进新村补贴、老年卡学生卡补贴、运营里程补贴等财政补贴政策，确保公交公司正常运行。对公司经营层实行综合管理目标和经济目标考核制度。经济目标考核从客运量、经营收入、财政补贴前利润总额、折旧基金提取数、车辆购置基金积累、年度车辆更新数六个方面进行，极大地调动了公交公司自主经营的积极性，保障了南通公交的可持续发展，将“惠民工程”落到实处。

与公交公司亏损问题类似的还有机场亏损，借鉴公交公司财务运行机制的解决思路，对机场亏损补贴办法也进行了改革，将原来事后对亏损总额审核补贴的办法，改为事前制订补贴政策，按机场业绩计算补助。通过建立“航线培育补助、旅客吞吐量增量奖励、新航线开通工作奖励、大修以上工程政府投资、薪酬考核机制”等激励约束政策，形成机场“自主经营、自我发展、自我约束”的运行机制。机场要生存、要发展、要增加个人分配，必须通过自身努力，在竞争中拓展市场来实现，改变了过去做多做少、亏多亏少一个样的弊端，调动了机场积极性，增强了活力。

（五）提前介入，关口前移：建立政府投资项目概预算审核机制，控制工程造价，杜绝工程“三超”现象

工程设计是项目概预算的前提。过去财政部门在审核工程概预算时，仅对建设部门根据设计拿出的概预算进行审核，而对设计的科学性、合理性、节约性等方面涉及不到。如果设计时一味追求“高、大、

洋”，将会导致财政资金的严重浪费。针对这一问题，财政将审核关口前移，由“招投标前审核设计概算”提前到“设计阶段评估设计内容”，财政投资评审专业人员提前介入到项目论证阶段，尽早提出意见、建议，促进建设单位控制规模，节约投资。

（六）公式分配，无需“争取”：建立财政资金银行存款管理机制，鼓励银行增加贷款，服务经济

为杜绝银行人员到财政争拉存款、无序吸储，从2001年到2010年，10年三次修订办法，不断完善了财政银行存款按公式计算分配的办法。明确财政存款不同于社会商业存款，无需“争取”，实行财政存款分配与各银行贷款总量、贷款增长和代理财政业务质量等指标挂钩，按考核分值计算分配。在操作上，将《财政资金银行存款管理试行办法》印发公开到每家银行，一家银行只可指定其所属的一个分支机构办理财政存款，银行不得将财政存款与该机构的个人分配挂钩。在确保公开公平的同时，通过财政存款鼓励银行增加贷款，促进经济发展。

（七）全口径管理，一门式服务：建立财政监督与绩效全程管理机制，促进预算单位加强管理，提高财政资金使用绩效

建立“全口径管理、一门式服务”管理机制，实行财政监督与绩效管理的事前、事中、事后全程管理，一个部门、单位只对应财政局一个处室，支出业务处室为服务对象提供全程、细化的财务会计服务，同时实行全程监督和绩效管理，包括单位预算编制、预算执行、政府采购、资产、基建以及单位会计核算、内控制度等财政职能范围内的全部事项。实现了财政支出管理人员的工作重心由原来的侧重“分钱”向全程绩效管理、全程监督的转移，也促进部门单位的财务管理水平提高。

四是用好一台电脑——所有财政资金核算管理，全部纳入局域网运行

（一）运用电脑实现“固化流程、分权制衡”的要求

将预算编制软件、指标管理软件、拨款软件、政府采购预算管理软

件、往来资金管理软件、财政债权管理软件等一系列财政管理软件进行系统整合，将管理职能、权力节点分散并固化到信息化管理流程中，通过应用软件实现对流程的控制，明确了工作职责，规范了权力运行。

（二）运用电脑实现“信息共享、公开透明”的要求

本着“对外公开，首先要对内透明”的原则，通过电脑管理系统，将预算指标及其附件、国库拨款等信息共享。参与预算编制、执行的各方，包括预算处、国库处、业务主管处及经费使用单位等，都能直接查到项目及资金的流转情况。

（三）运用电脑实现“缩减程序、简捷高效”的要求

为解决过去的资金拨付程序繁琐、进度缓慢的问题，细致研究不同类型资金的拨款流程，设定拨付时间，在拨款流程中将时间节点安排好，并把拨款流程公示到用款单位，到了时点国库处主动拨款。支出执行进度明显加快，财政服务效能得到提升。

（四）运用电脑实现“提示操作、监督执行”的要求

为提高财政制度执行力，在相关管理软件中设定了操作提示功能，及时提醒到时点应该完成的工作。如针对财政债权管理中暴露的“陈账”不清、职责不明、效率不高、催收不力等种种问题，以构建财政债权回收联动机制为目标，编制了财政债权管理系统，将账面上债权挂至电脑系统中，明确回收处室和责任人，纳入考核，人员换岗列入移交；到期债权网络提前发出提示。促进了“年账年清”，有效防止了陈年“呆账”的发生，确保财政资金安全。

五是建好一支队伍——建设一支政治坚定，业务精通，作风过硬的财政干部队伍

与任何改革一样，首先要解放思想，要把思想从旧的思维框架里解放出来，只有在正确的思想理论指导下，才能推行改革。财政支出管理改革，也必须以“思想建设为先导”，要用先进的理论武装头脑。一是增强宗旨意识。理财为公，理财为民，公共财政，姓“公”，花的是公