

【领导讲话】

在全国法院预算财务知识 视频培训班上的主持讲话

贺 荣*

(2015年5月14日)

同志们：

今天，我们举办全国法院预算财务知识视频培训班。培训班主课场设在最高法院机关，各省市法院设分课场。参加培训的人员有最高法院各部门和直属单位负责人、行装局全体人员，各省市法院分管副院长和行装处全体人员。这次培训班的主题是：学习贯彻新《预算法》和十八大以来中央出台的新的财经制度。

大家知道，《中华人民共和国预算法》素有“经济宪法”之称，是政府预算管理的法律规范，是现代政府管理社会事务、提供公共福利、保障国家防务、发展经济和文化等活动筹集和分配经济资源的根本法律依据，发挥着促进宏观经济稳定、优化社会分配制度、维护社会稳定等一系列重要职能。2014年8月31日，十二届全国人大常委会第十次会议表决通过了关于修改预算法的决定，这是预算法颁布施行近20年来进行的第一次修改。党的十八大以来，中央以落实“八项规定”作为改进工作作风的突破口，出台了一系列财经法规制度，如《党政机关厉行节约反对浪费条例》《党政机关国内公

* 最高人民法院党组成员、副院长。

务接待管理规定》《中央和国家机关会议费管理办法》等。为认真学习新《预算法》及十八大以来中央出台的新的财经制度,贯彻落实相关精神和要求,切实加强全国法院系统预算财务工作、规范财务行为、提高预算管理水平,最高法院决定举办这次培训班。

这次培训,我们非常荣幸地邀请到财政部行政政法司司长耿虹同志为大家授课。

刚才,耿虹司长从新《预算法》修改的背景及主要内容、财税改革及财政制度体系建设情况、法院改革对财务工作要求、加强法院财务管理的想法四个方面为我们作了重点讲授。通过授课我们对新《预算法》和党的十八大以来出台的一系列财经制度有了全面的了解和深刻的理解,感受到新《预算法》对预算管理更加规范严格,新的财经制度对公务支出要求更加具体明确,充分体现了党的十八大、十八届三中、四中全会精神和党中央、国务院关于依法治国、依法理财及厉行节约等总体要求。耿虹司长讲课中,在充分肯定最高法院党组高度重视财务工作、法院系统财务部门主动谋划财务工作重点和重大举措、财务工作取得突出成效的同时,从进一步牢固树立法律意识、加强各级法院预算工作、在推进改革中发挥财务作风、提高各级法院财务人员综合素质四个方面,提出了加强法院财务管理的具体要求,是有很强的针对性和指导性。我们要认真学习领会,深入贯彻执行。

下面,我就加强全国法院系统预算财务工作提几点意见:

一是要进一步组织学习新《预算法》。全国各级法院要具体组织好新《预算法》的学习、宣传和培训工作。院领导要带头学习新《预算法》,努力增强预算法治意识,自觉维护预算法的权威;部门负责人要认真学习新《预算法》原文,准确掌握新《预算法》的精神、原则和各项具体规定,把新《预算法》贯彻落实到日常工作中;财务人员要仔细研读新《预算法》条文,把新《预算法》的各项规定作为从事预算财务工作的行为准则,从我们每一项具体工作做起。

二是要重视法院预算编制。新《预算法》规定部门预算要全方位公开,并建立了预算公开责任追究制度。各级法院领导要高度重视预算编制工作,认真落实新《预算法》和财政部中期规划管理的要求,将业务工作计划和预算需求相结合,精心组织、提前规划三年需开展的重大改革事项和专项业务工作,认真详细测算三年支出需求,充分做好前期论证,实事求是,科学、准确、合理编制预算,切实提高预算编制质量,做到既符合财政要求,又满

足法院工作需要，同时，还能稳步推进预算公开奠定基础。

三是要严肃预算执行。新《预算法》明确规定“无预算不开支”，并对预算支出结余资金、绩效评价提出了新的规定。各级法院要切实提高预算意识，严格按照“先有预算后有支出、没有预算不支出”的原则执行；要全面提高业务工作和经费使用的计划性，切实提高预算执行效率；要对预算支出情况开展绩效评价，完善预算编制与预算执行、结转结余资金以及绩效评价结果有机结合的机制。

四是要严格执行财经制度。财经制度是国家治国理政的重要制度。各级法院要认真贯彻中央“八项规定”、《党政机关厉行节约反对浪费条例》、国务院“约法三章”要求以及党的十八大以来出台的一系列财经制度，切实维护司法机关的形象，牢固树立依法办事、依法理财的观念，加强预算约束，强化监督问责；要继续严格控制“三公经费”支出，规范和改革公务接待，严格控制因公出国（境）团组数量，严格按照规定控制人数、时间以及标准；要严格控制会议费、培训费、差旅费等一般性支出，严格控制机关运行经费支出以及楼堂馆所等基本建设支出，保证党政机关厉行节约反对浪费各项规定在全国法院贯彻执行。

五是要加强法院财务队伍建设。目前，各级法院普遍存在财务机构不健全、财务岗位职责不清晰、财务人员匮乏及专业水平不高、财务工作能力偏低等问题，与所担负的日益繁重的法院财务工作任务相比有很大的差距。各级法院要按照《会计法》《行政事业单位内部控制规范》《会计基础工作规范》等财经法规规定，以及推动省以下地方法院财物统一管理改革的要求，设置财务机构，科学划分财务工作职能，理清财务权责；要将财务人员选配和培养纳入重要议事日程，根据财务工作量和岗位职责要求，配齐、配足、配好专职财务人员；要采取多种方式和措施，加强财务人员专业教育培训，提升财务队伍职业素养，为做好全国法院经费保障和财务工作提供有力的组织保障。

需要特别提请大家关注的是，十八届三中全会提出了推动省以下地方法院财物统一管理改革的要求，目前全国大部分省份都已开展了改革试点。推动省以下地方法院财物统一管理改革，对各级法院的预算财务工作都是巨大的挑战，要求各级法院更加注重预算编制和执行的规范性、准确性、及时性和有效性，要求各级法院、特别是广大中、基层法院更加注重预算财务队伍的专业化建设。各级法院在设计法院员额制改革方案或推动法院内设机构扁

平化管理改革中,不论法院怎么改革,不仅不能把经费管理机构 and 人员减少掉,还要加强。一是各中、基层法院要健全经费管理机构,配备足够数量和素质的专业财务人员,确保经费预算编得准、要得来,经费使用合法合规、管得住。二是各高级法院要切实加强和履行经费管理职责,在做好本级预算财务工作的同时,增加足够的人力和精力,构建科学化、规范化、制度化、专业化的省以下法院财物管理工作体系,及时了解下级法院经费预算情况、需求和问题,积极主动向省级财政部门提出对下级法院预算编制、大要案办案经费、特殊专项经费安排等方面的意见建议,尽量争取话语权,提出符合审判工作要求的经费安排,配合省级财政部门开展对下级法院预算执行进度、专项检查等工作,确保省级财物统管工作“接得住、管得了、管得好”。三是最高人民法院将加强系统经费管理机构和力量建设,加强对全国法院财物统管及预算财务工作的指导和监督,组织加强与财政部等有关部门沟通协调,进一步争取预算保障和经费支持,与财政部等部门研究提出法院经费保障和管理的长效机制和政策,推动经费改革工作顺利进行,确保法院经费保障有力、管理有效。

长期以来,财政部的历任领导对全国法院以及最高法院的工作给予了鼎力支持、很多的关心、帮助。刚才,耿虹司长讲到,目前中央财政对法院系统的转移支付经费已达到100.2亿元,对我们中、基层法院是巨大的支持,对转移支付资金管理怎么制度化需要我们进一步加强研究。耿虹司长还讲到财政部党组对法院的经费保障不仅是简单的财力保障,而且提高到履行司法职能、支持司法改革的高度,站位很高、定位很准。再次感谢财政部对全国法院工作的大力支持。

谢谢大家!

【工作研究】

加快人民法院经费保障与财务管理 长效工作机制建设

唐虎梅*

经费保障是人民法院履行法定审判职责和实现自身科学发展的重要物质基础，财务管理是规范人民法院经费保障和有效保证人民法院各项工作正常开展的重要手段。近年来，随着财政改革、政法经费保障体制改革和人民法院工作发展，法院财务工作的责任越来越大、任务越来越重、要求越来越高，加快人民法院经费保障和财务管理长效工作机制建设，是保障人民法院以审判执行为中心的各项工作顺利开展的重要措施。

一、加快经费保障与财务管理长效工作机制建设，是适应财政改革和法院经费保障体制改革的迫切需要

（一）财政改革不断深化对法院财务工作提出了新要求

财务工作是财政工作在部门的延伸。自2000年起实行的财政改革，在不断深化的同时，逐年细化。从部门预算改革、国库集中支付改革、支付采购改革、收支两条线改革，到政府收支科目改革、国有资产管理改革、公务卡改革等，改革的领域不断拓宽、范围不断扩大，从中央到省、市、县各级逐步全面覆盖，从财政部门到主管部门及其所属各单位逐年深入推进。从用钱

* 作者单位：最高人民法院司法行政装备管理局。

上,不仅要编制分项目年度预算、半年计划、季度计划、月份计划,还要分清本年预算和上年预算、结转资金和结余资金等;从管钱上,不仅各项支出要每年、每季、每月定期报账,还要跟踪支出效果,实行绩效考评、预算公开、支出结果与预算挂钩等,及时考核预算执行进度,将要钱、批钱与花钱结合,有钱不花、有钱花不完,不仅要扣减部门预算,还要与管钱人员的个人年终考评绩效挂钩。不断深化的财政改革,要求各部门和单位的财务人员必须不断学习、掌握新知识和新要求,必须配备足够的财务人员,必须设置不同的财务机构,相互制约、相互监督、共同做好财务工作。

(二) 经费保障体制改革对法院财务工作提出了新挑战

国家高度重视法院经费保障工作,改革开放以来至2009年前,我国法院经费保障体制经历了从“统一政策、分级管理”到“分级管理、分级负担”的发展阶段。为适应新时期司法事业发展的需要,2009年7月,中央办公厅、国务院办公厅出台了《关于加强政法经费保障工作的意见》,将包括法院在内的政法机关经费保障体制从“分级管理、分级负担”改革为“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”的新体制;财政部于2009年7月制定实施了《政法经费分类保障办法》;中央办公厅、国务院办公厅于2011年2月印发了《国家发改委关于进一步加强地方政法基础设施建设规范投资保障机制的意见》。这标志着人民法院经费保障迈进了新的发展阶段,是我国改革开放以来法院经费保障体制最大的调整。新体制的主要内容,一是明确经费保障责任,从原“分级管理、分级负担”改为本级管理、上级分担部分下级经费;二是实行分类保障政策,将法院经费分为四大类、六小类,实行分区域、按比例保障;三是制定和完善业务装备配备与基础设施规划和建设标准,根据业务装备配备规划和年度实施计划以及基础设施建设标准保障经费;四是建立公用经费正常增长机制,将公用经费保障标准划分为日常运行公用经费和办案业务经费两类,并采取不同调整标准方式和经费负担方式;五是严格实行收支脱钩。

新的经费保障体制特别强调经费管理。一是要求各级财政、发展改革和政法机关既要按职责分工各负其责,又要密切配合,协调解决政法经费保障工作中出现的问题,不断提高政法经费管理水平和资金使用效益。二是要求各级政法机关切实加强内部财务管理,会同财政部门制定和完善政法机关内部财务管理办法,建立符合政法经费管理特点的财务核算体系,保证政法经费的安全有效使用;建立基层政法经费保障基础数据库,完善对基层政法机

关的绩效考评办法,提高政法经费管理效率,努力实现资金使用效益的最大化;保证经费向基层倾斜;严格执行各项经费开支范围和标准。三是要求建立政法经费保障体制改革的专门管理机构和高素质的专业队伍,各级政法机关要尽快健全相关机构,充实财务管理人员,加强业务培训,共同确保政法经费保障体制改革工作顺利推进,确保政法经费按规定使用,切实提高资金使用效益。

新的经费保障体制政策更复杂、经费渠道更多样、管理要求更高,不仅要管本级、还要管下级和系统,不仅要管执行政策、还要组织沟通协调,研究制定政策标准、规划计划,指导推动工作,工作的连续性、系统性、复杂性大大增强了。这就要求法院财务部门既要有细心、耐心、执行力强、能管好本级及机关财务的人员;又要有组织协调、文字综合、研究能力强、能管好系统财务的管理人员;还要有一支素质高、稳定的财务队伍。

(三)全面履行财务工作职能对建立经费保障和财务管理长效工作机制提出了新期待

经费保障和财务管理作为财务工作的两大职能,是人民法院工作的重要组成部分,是推动人民法院工作科学发展的重要保证,也是司法行政的核心工作。一方面,财务工作通过编制部门预算和基础设施建设投资计划,向政府财政等有关部门争取资金和政策支持等方式,为法院履行职能和各项工作开展提供及时、合理、有效的经费支撑。经费保障不到位,法院的运转和发展就无从谈起。另一方面,财务工作通过建立健全财务制度,加强单位预算管理、收支管理、国有资产管理以及财务分析和财务监督等方式,实施财务管理,合理分配和使用资金,促进法院各项工作顺利进行。财务管理不到位,该管的未管住,该保的保不了,法院的工作就会处于无序状态。随着法院审判业务工作量的增加和各级财政对法院投入的重视,全国法院经费规模不断扩大,已从2001年的170多亿元,增加到2011年的570多亿元,10年增加了400亿元;全国法院上下联系不断加强,最高法院坚持每年通过财务会议、培训、研讨、调研、报表、制度等方式对地方法院进行不间断的指导。为持续有效做好财务工作、充分发挥财务职能作用,必须依靠一定的财务规则、程序、要求、制度、环境以及必要的机构和人员,建立经费保障和财务管理长效工作机制。

二、人民法院工作科学发展，需要坚实的经费保障和财务管理作为支撑

2009年经费保障体制改革以来，全国法院经费保障和财务管理实现了“四个进一步”，即：经费保障能力进一步增强、保障水平进一步提高、保障制度进一步健全、财务行为进一步规范。同时，财务工作也实现了“三个增强”，一是财务工作的主动性增强了，主动争取政策、资金支持。最高法院积极争取财政部用于全国法院的中央政法转移支付资金总量逐年增加，从2009年的79.8亿元增加到2012年99.36亿元，争取中央国债投资支持地方法院“两庭”建设资金从2009年之前的每年6亿元左右增加到2012年的31.1亿元，促进全国法院经费保障水平取得了历史性突破、执法办案保障能力显著增强、执法条件大为改善、审判执行工作的顺利开展。二是财务工作的指导性增强了。2009年以来，在法院经费保障体制改革的每个关键时期，最高法院都精心部署和指导全国法院系统的改革工作，使之形成一盘棋，引导向正确的方向发展，共开展了10多项重大全国性财务指导工作。通过及时、分阶段、多形式的财务指导，大大增强了财务指导的前瞻性、针对性和有效性。三是财务工作的系统性增强了。改变了过去财务工作临时性、被动性、突击性、零散性的做法，通过全面、系统、深入了解情况、分析问题，研究提出政策、思路、措施，推动改革、发展，特别是在促进法院事业发展的同时，财务自身工作也得到了很大的发展，改革了财务工作方式，着眼大处、着眼长远，抓根本性问题；经费投向实现了优化，高度关注基层法院的经费保障工作，坚持中央专项资金向基层法院倾斜，用于基层法院的资金比例从2009年之前的70%以上提高到80%以上，使基层法院尤其是贫困地区法院的经费保障能力大大提高；“收支两条线”管理得到了加强，全国法院诉讼费全额上缴国库、纳入预算管理，将部门预算作为提高经费保障水平和规范财务管理的重要手段，法院经费摆脱了对诉讼费的绝对依赖。

尽管如此，在各级法院经费保障和财务管理上还普遍存在着不能适应人民法院工作科学发展要求的突出问题。主要体现在以下三个方面：

（一）经费保障未足额到位

我国正处于全面建成小康社会的关键时期，人民法院推进法律实施、维护社会公平正义的使命更加艰巨，参与社会管理、维护社会和谐稳定的任务更加繁重。中央不断推出改革措施强化经费保障，有效化解了困扰人民法院

的各种保障性难题,但是经费稳定保障和长效增长机制尚未形成。一方面,在法院经费安排上,没有严格落实各级保障责任,有的地方出现了“中央进、地方退”的倾向;“收支脱钩”政策执行不到位,不少地方仍然存在“明脱暗挂、以收定支”的现象;聘用人员经费缺乏正常保障机制,挤占在编人员的经费,影响了法院日常办公、办案;基础设施建设经费缺口较大,全国法院基建工程欠债高达100多亿元,欠债法院占法院总数的50%以上。另一方面,在法院经费分配和使用上,资金分配的科学性有待增强,大多数法院参与程度较低,出现资金分配与实际需求脱节的现象;资金没有及时全额拨付到位,不少法院不知道或者不能及时知道转移支付资金何时到达、是否到位、资金量多少,出现“卯吃寅粮”,少数地方以中央和省级转移支付资金抵顶本级政府应安排的支出;资金使用效益没有充分发挥,不少地方中央和省转移支付资金通常到年末才能核拨到各级法院使用,影响资金效益的发挥和下一年度经费保障;有的法院一味强调经费保障,对于争取的资金准备办什么事、怎么使用、有什么效果,缺乏事前的充分论证,也没有事后评估,安排了经费的项目无法正常开展,资金用不出去,而急需的项目却又没有资金。建立经费保障和财务管理长效工作机制是适应改革发展要求、提升经费保障水平、促进人民法院事业健康稳定可持续发展的重大举措。

(二) 财务管理能力亟待提高

随着司法体制改革推进,尤其是财政改革和政法经费保障体制改革不断深入,人民法院资金数量迅速增长,经济往来业务日渐频繁,财务管理工作的要求越来越高。而人民法院财务管理基础状况与所担负的财务工作任务以及审判工作的要求相比,存在明显差距。一是地方各级特别是中基层法院普遍存在“四轻四重”,即:重投入、轻管理,重数量、轻效益,重上级补助、轻本级投入,重临时措施制定、轻长效机制建设。不少法院沟通协调不积极主动,“等待、依赖”思想严重;财务政策和制度研究不深入、执行不到位,在财务工作中习惯于重争取资金、轻财务管理,财务政策研究和制度建设相对滞后;财务人员“按领导指示办”“以人办事”现象仍存在,依法理财、“把权力关进制度的笼子”“让权力在阳光下运行”等要求在财务工作中落实尚不到位;会计核算不明晰、随意性大,各级法院在会计科目设置、财务报表设计以及核算口径等方面有较大出入。二是财务机构不健全、职责不清。全国法院财务机构的设置和职能的划分没有规范和统一,高级法院承担着重要的系统财务管理职责,但部分高院没有设置相应管理机构,甚至没有专门

管理人员;中、基层法院多数没有设置财务机构,财务职能的发挥受到限制;有的法院,一些非财务部门还承担着财务工作职责。三是财务人员匮乏、素质偏低,财务人员供需矛盾尖锐。一方面,在政法经费保障体制改革的新形势下,法院的资金量越来越大,财务业务越来越复杂,财务管理的要求越来越严格,财务工作量成倍增加,这也对法院财务人员的数量和素质提出了更高的要求。另一方面,法院系统财务人员却大量流失。有的法院对财务人员重视和关心不够,一些具备法官资格的财务人员宁愿放弃本身的财务专业,选择作法官;有的地方实行财政统一核算制度,法院只设报账员,财务人员纷纷转岗;有的法院,名义上有两个财务人员,实际上既不专职又不专业。建立经费保障和管理长效工作机制,是改进和落实各项经费保障和财务管理措施的有效途径,是促进人民法院构建科学化、精细化、规范化、制度化财务工作体系的关键所在。

(三) 财务职能作用发挥不充分

财务工作在人民法院整体工作中的地位和作用十分重要,对于促进人民法院科学发展极为重要,具有“参谋助手”、综合管理和保障龙头作用。

首先,法院财务工作,是法院在开展业务工作过程中的资金运动及其所体现的与法院内部各单位及其他部门之间的经济关系,它通过提供准确的财务信息和客观的财务建议,为法院领导各项工作决策提供重要依据,为法院相关部门工作规划和计划制定提供重要参考,具有重要的“参谋助手”作用。目前,一方面,各级法院在工作部署和决策中,尤其是处理涉及财务工作的相关事项时,很少事先征求财务部门意见、衡量财务因素,更不习惯将业务工作与财务工作总体部署相结合,致使有些工作因为资金、政策原因难以顺利开展;另一方面,有些法院财务部门和财务人员大局意识不强,服务不够积极主动,对业务工作需求不能及时全面了解,统筹谋划财务工作能力不足,难以当好各级领导的“参谋助手”。

其次,财务工作综合性、政策性、关联性强,既是当前各项工作开展不可或缺的重要环节,也与人民法院事业长远发展密切相关。财务管理作为财务工作的两大职能之一,是人民法院工作的重要组成部分和纽带,在行政管理和审判管理中都处在关键地位,它通过对法院资金的筹集、分配、使用等财务活动进行计划、组织、协调、控制等工作,将法院各项工作相连接,将行政管理和审判管理的许多工作通过财务管理来实现,在法院工作中发挥重要的综合管理作用。目前,各级法院还没有形成通过财务管理,有效施行

政管理和审判管理,有力促进法院各项工作顺利开展的工作格局。资产管理、政府采购、项目管理等各项管理工作与财务管理相互监督、相互促进、共同发挥管理作用的综合管理体系尚未形成;实行依法理财、实施统筹规划、加强系统指导、强化预算管理以及使有限资金最大限度地满足法院履行职能需要等财务管理任务还很艰巨。

第三,法院财务工作为法院履行审判职能和实现自身科学发展提供重要经费物质基础,通过密切关注法院改革方向,适时采取有力对策和举措,更好地发挥引导、服务和支撑作用。各级法院通过科学规划、统筹安排、合理配置经费物质资源等手段,能够充分发挥财务工作在加强审判管理、深化法院改革、推进法院文化建设、夯实基层基础等重点工作中的作用,推动人民法院工作科学发展。目前,不少法院经费支出结构不够优化、审判执行等重点业务经费保障不充分;预算管理水平低,预算编制不够科学合理、预算执行随意性大,经费保障的科学性、计划性不强;经费保障标准缺乏、方式不可靠、程序不规范,未能实现机制化、常态化保障。

三、以大力推进“五化”建设为目标,加快法院经费保障和财务管理长效工作机制建设

为解决人民法院财务工作中存在的与法院工作科学发展要求不相适应的问题,应将经费保障和财务管理长效工作机制建设作为当前各级法院的重要工作。一要认识到位,进一步摆正财务工作的位置,立足于提高司法能力、树立社会主义司法权威的高度认识和谋划财务工作,充分认识新形势下加强财务工作、建立经费保障和管理长效工作机制的重要性。二要目标准确,将经费保障和财务管理长效工作机制建设作为促进法院整体科学发展的一项重要内容,按照保障有力、管理规范、基础扎实、运行高效的原则,建立既符合国家法律法规和相关政策要求,又能够充分发挥财务工作在人民法院的“参谋助手”作用、综合管理作用以及保障龙头作用的经费保障和管理长效工作机制,切实保障人民法院履行审判职责的需要,有力促进人民法院建设和事业发展。三要抓住时机,以财政改革和政法经费保障体制改革为契机,以服从服务好审判执行中心工作为首要目标,积极适应司法体制改革的要求,深入研究探索新形势下人民法院经费保障和管理的内在规律,不断克服解决财务工作中的现实困难和问题,全面推进经费保障和管理长效工作机制的建设。具体应从以下五个方面入手:

(一) 加强财务政策和制度研究, 推进经费保障和管理制度化

制度是财务工作的基本依据, 实现制度化是人民法院经费保障和财务管理长效机制建设的基础。一是要落实经费保障政策。积极推进部门预算改革, 探索建立规范、统一的人民法院预算管理制度体系和预算编制与预算执行、财务审批与财务监督、经费需要与经费使用、财务管理与资产管理相互推动、相互制约、相互分离的运行工作机制; 深入推进经费保障体制改革, 主动会同有关部门完善各项经费保障制度, 协调制定系统经费投入绩效考评、项目投资效益追踪评查、专项经费监督检查等日常评查工作实施细则, 落实各级政府以及财政、发展改革等部门经费全额保障责任, 促进各项资金合理分配、及时核拨、科学使用, 充分发挥资金的使用效益。二是要确定经费保障标准。根据政法经费保障体制改革实行的分类保障政策, 加强对人民法院各类支出项目的开支范围、开支标准以及开支合理性的研究, 逐步形成稳定的标准化经费保障体系; 建立健全人民法院公用经费正常增长机制, 努力实现日常运行公用经费标准按照中央规定要求核定、办案业务经费标准按照人民法院办案成本核定; 根据人民法院装备配备标准、党政机关办公用房建设以及人民法庭建设标准, 结合各地物价水平和政法基础设施建设项目工程造价等因素, 科学测算确定业务装备经费和基础设施建设经费标准, 保证经费保障标准与相关建设标准协调统一。三是要完善财务规章制度。认真研究掌握国家经费保障和财务管理法律法规以及有关政策要求, 敏锐把握人民法院业务需求和事业发展特点, 周密组织、科学制定财务规章制度, 重要财务规章制度要以院文件的形式制定, 树立财务制度的权威性; 注重制度的连续性、一致性、系统性, 保证综合性与专项性财务制度相互协调、互为补充, 系统与本级财务制度相互配合、互为支撑, 努力实现人民法院经费保障和财务管理制度化、规范化、体系化的目标。

(二) 加快财务机构建设, 推进经费保障和管理规范化

规范化是人民法院经费保障和财务管理长效机制建设的核心和关键之一。一是要科学设置财务机构。各级法院要建立健全财务机构, 保证经费管理、事项管理、经费使用部门相互独立, 预算编制、执行、监督机构或岗位相互分离。高级以上人民法院行装部门设置计划财务处(科)和机关财务处(科); 中级人民法院行装部门设置财务科(室); 基层人民法院配备专职财务人员负责财务工作, 有条件的基层人民法院可在行装部门设置财务科

(室)。二是要明确财务机构职责。高级人民法院计划财务处(科)主要负责对法院系统经费保障政策及财务制度的研究制定和组织实施,配合财政、发展改革等部门对法院系统资金的分配下达和管理等相关工作,指导和监督下级人民法院财务工作,组织财务人员业务培训,负责院本级预算计划编制、预算执行控制、决算编报及综合性财务制度制定、财务管理指导等工作;机关财务处(科)主要负责院本级预算执行、日常财务管理、单项财务制度制定及经费开支政策的具体落实、执行等工作。中级人民法院财务科(室),负责院本级财务工作及对下级法院和下属单位财务工作的指导和监督。三是要落实财务归口管理。科学划分财务工作职能,分清财务管理权责,一切财务活动和各类资金归口财务部门统一管理,严禁非财务部门承担财务职责;财务部门要认真履行预算管理、收支管理、资产管理、往来资金管理、财务核算、财务监督以及其他相关财务职责;财务工作相关部门要加强与财务部门之间的工作衔接和配合,按照管理权责,各司其职、各负其责;所有各部门在开展涉及财务工作的事项时,应事先征求财务部门意见,财务部门负责对本院涉及财务工作事项的组织指导、追踪问效以及督促检查。

(三) 严格财务人员配备,推进经费保障和管理专业化

专业化是人民法院经费保障和财务管理长效机制建设的又一核心和关键。一是要合理配备财务人员。根据财务岗位职责要求及人员编制和业务工作量情况,配备足够的专职财务人员及一定数量财务专业技术职称人员。在岗位设置上,财务工作岗位设置坚持不相容职务相互分离的原则,确保各岗位之间权责分明、相互制约、相互监督;在人员数量上,高级法院各财务科(处)配备专职财务人员应在5人以上;中级法院配备专职财务人员应在3人以上;基层法院配备专职财务人员应在2人以上。财务人员的数量要随着财务工作业务量加大相应及时增加。二是要建立总会计师制度。有条件的高级以上人民法院可设置总会计师1人,负责财会技能指导、参与财务内部事务管理。配备方式是,由所在行装部门提名,组织人事部门任命,报上级主管部门备案,不得随意撤换。三是要择优选配财务人员。财务工作是专业技术性、政策性很强的工作,要选配懂财务善管理的专门人员从事财务工作。选配计划财务管理工作的财务人员要具备专业财经知识,具有一定的综合研究分析、开拓创新以及沟通协调能力,文字写作水平较高;选配机关财务管理工作的财务人员要具备专业财会知识,具有相关工作岗位的业务操作技能,善于理财。选配的财务人员必须取得会计从业资格证书。四是要配齐配强财

务人员。要将选配财务人员列入组织人事部门的重要议事日程,认真组织实施,逐步完成,重要的财务岗位应由正式财务人员担任,努力打造一支高素质、专业化的财务工作队伍。在配备方式上,要大胆引进高素质的财务人才,根据财务工作需要,将财务专门人才的引进列入法院增编计划,优先安排人员编制,把优秀财务人才选配到适合的财务工作岗位。

(四) 强化财务教育培训,推进经费保障和管理职业化

职业化是人民法院经费保障和财务管理长效工作机制建设的第三个核心和关键。一是要创新财务培训机制。要将财务人员教育培训情况纳入财务人才队伍的考核评价体系,全面建立和完善培养、管理和使用三位一体的培养管理新机制。积极为参加财务业务学习创造条件,在学习机会、学习时间以及学习经费等方面给予必要保障;及时安排财务人员参加会计继续教育和上级主管部门以及财政等有关部门组织的业务培训,鼓励参加财经类学历学位教育以及会计职称等业务技能考试。二是要拓宽财务培训形式。将财务培训列入院年度培训计划,每年培训次数不得少于一次;把财务培训作为培训管理部门的重要职责内容,帮助财务人员提高业务水平;要通过联合办学、远程教育、组织巡讲、重点课题研讨等方式,发挥不同培训方式各自优势,切实满足不同层级、不同岗位财务人员的培训需求,努力形成人民法院多层次、多渠道的财务教育培训格局。三是要提升财务培训层次。扩大财务培训范围,将中、基层法院主要领导、各级法院财务分管院领导、部门负责人列入财务培训的对象,进行财务知识培训,增强法院各级领导依法理财意识,有针对性地组织高层次财务培训;在保证财务人员掌握必备财务业务知识和实务技能的基础上,丰富财务人员业务培训内容,着力加强财务人员理论学习和综合素质培养,促使财务人员恪尽职守、依法理财、廉洁自律、优质高效服务,为审判执行工作发挥更加积极的作用。

(五) 优化财务工作机制,推进经费保障和管理系统化

财务工作涉及方方面面,系统化是人民法院经费保障和财务管理长效工作机制建设的保证和动力。一是要建立健全依法理财工作机制。根据国家有关法律法规,规范财务工作机制。实行经费开支“一支笔审批”制度,财务事项实行自下而上逐级审批,先由具体经办的财务部门或财务人员提出审核意见,逐级报经分管财务领导按规定的权限审批或签署意见后报批;对财务事项实行全方位联动管理,形成财务职能部门牵头负责、经费需求部门论证

提出并负责执行、业务相关统管部门事先审核评估、审计部门事后监督的协同配合工作机制。财务部门和财务人员对于涉及财务事项但事先未征求财务部门意见的有关政策文件，不予执行。二是要建立健全科学领导工作机制。党组要定期听取财务工作和年度预算工作汇报，研究讨论和决定财务工作中的重大事项，帮助解决财务工作中的重点难点问题，协调有关部门配合财务工作，引导各部门和全体干警严格执行各项财务制度和政策，营造良好的财务工作环境。增强财务工作的前瞻性、计划性、程序性，减少临时动议，保证财务决策的严肃性，杜绝财务决策和开支的随意性。选好配强财务部门领导，逐步实现分管财务领导专业化。各级领导要严格履行职责、正确行使权力，狠抓各项财务规章制度的落实。三是要建立健全指导监督工作机制。通过加强内控机制建设和管理，形成不同机构和岗位之间权责分明、相互制约、相互监督的工作机制。上级法院要加大对下级法院财务工作的指导和监督检查力度，将检查结果纳入综合考评内容，必要时可组织财务巡查。自觉接受财政、审计等部门的监督检查和审计，有条件的中级人民法院可设置审计机构或专人加强内部审计工作。四是要建立健全绩效考评工作机制。严格绩效考评程序，细化考评指标，落实考评措施，对经费效益、效率以及管理质量实行科学绩效评价，将考评成绩突出的优秀财务人才选任到财务领导和相关领导工作岗位。落实职级待遇，对具有会计专业技术职称的在职财务人员，可参照有关政策标准和相应法官职级，落实相应的职业保障待遇，从事财务工作 20 年以上的，可择优优先解决其职级。

提升执行力

宋世明*

“论先后，知为先；论轻重，行为重。”——朱熹

一、导言

(一) 为什么要提高政府执行力

1. 提升政府执行力有利于继续保持我们社会主义国家最大优越性

提高政府执行力，对保持我们社会主义国家政治优势，保证我们社会主义制度的优越性具有至关重要的意义。通常认为，政府执行力高是我国体制的一个优势。20世纪80年代邓小平同志指出：“社会主义国家有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，一做出决议，就立即执行……没有那么多牵扯，议而不决，决而不行。就这个范围来说，我们的效率是高的，我讲的是总的效率。这方面是我们的优势，我们要保持这个优势，保证社会主义的优越性。”^①可是迹象表明，提升政府执行力日趋成为我们亟待解决的问题。

1998年3月24日，时任总理朱镕基在国务院第一次全体会议上的讲话指出，“我到国务院工作八个年头了，深刻地感到，出个主意是非常容易的。主意可以出得很多，可以天上地下，博古通今，引经据典；定个政策也不是很难，只要你虚心听取各部门的意见，群策群力，也可以出台一个好政策，但是要落实就难得很。那不是你写一大篇批示，下面就照着做，根本不是那

* 国家行政学院公共管理教研部教授、博士生导师。

① 《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1994年版，第240页。

么回事，最难就在于落实。”^① 2006年3月温家宝总理在《政府工作报告》中提出：“把提高政府执行力作为当前政府自身改革和建设的一项重要任务。”

2. 有利于保持政府工作的生命力与提高政府公信力

执行力是政府工作的生命力。执行力弱，政令不畅，有令难行，甚至有令不行，政策落实就可能出现“雷声大雨点小”的状况，也会使政府的公信力受到损害。

为保持政府工作生命力与提高政府公信力，下列执行不力的突出问题必须加以解决。一是象征执行。有的以会议落实会议，以文件落实文件。有的工作有布置、无检查，工作不落实。二是选择执行。有的地方和部门合意的就执行，不合意的就不执行。三是歪曲执行。有的只顾局部利益，不考虑全局利益，搞地方和部门保护主义。四是对抗执行。有的地方和部门搞“上有政策、下有对策”。

3. 有利于使好的决策“落地生根、开花结果”

提高政府执行力，迫在眉睫，志在必得。执行是目标与结果之间的桥梁。“三分决策，七分执行”。战略是容易复制的，而执行则是不容易模仿的。好思想 + 不行动 = 0；好政策 + 不执行 = 0；好计划 + 不落实 = 0；好安排 + 不跟踪 = 0。

胡锦涛总书记在2010年《求是》第1期撰文指出：“各级领导干部必须增强制度执行意识，切实提高制度执行力。”时任中共中央政治局常委习近平同志在2011年《求是》第3期发表《关键在于落实》，强调提高执行力。十八大报告鲜明提出：“创新行政管理方式，提升政府公信力与执行力”。李克强总理在2013年新一届政府第一次国务院全体会议强调：“政府说到就要做到，不能‘放空炮’”。

（二）何为政府执行力

在企业战略管理学中，执行力是战略实施程度。企业战略管理分为战略分析、战略选择、战略实施三个阶段。战略实施是将战略转化为现实的中间桥梁，是通过切实可行的步骤与方法将战略转化为具体可执行的行动。企业战略管理的实践表明，当企业处于重大转折点的时候，战略是关键因素；当战略已经确定，执行力则是关键因素；大多数战略决策失败在于缺乏执行力。

^① 《朱镕基讲话实录》（第三卷），人民出版社2011年版，第6页。