

以效益观念为指导 深化部门预算改革

■ 韩世敏

部门预算改革是加强财政管理,优化财力资源配置,促进依法理财,从源头上预防和治理腐败的重要措施。我国部门预算改革推行近十年来,中央和地方积极探索,从上到下,由点到面,稳妥进行,一个管理职责明晰、预算程序规范、编制方法科学、决策过程透明、技术手段先进、与公共财政体制相适应的部门预算管理制度体系和运行机制已经初步建立。但由于财政改革涉及到各方面的利益调整、改革过程中遇到许多阻力和困难。对照科学发展观和构建公共财政体系的要求,部门预算还存在一些需要认真解决的问题。

一是部门预算刚性不强,缺乏法律保障。现行的《预算法》没有对部门预算进行全面规范,导致部门预算软化。如预算调整过多,影响了预算的严肃性和约束力;预算编制、执行、监督脱节问题严重;重决算、轻预算,重支出、轻收入,重分配、轻管理现象突出。

二是发展态势不平衡。从目前部门预算改革的强度、深度看,中央级和省本级较好,地市级稍好,县区级流于形式,乡镇一级基本处于报账制阶段。主要原因是县以下部门预算改革缺乏财力保障,特别是中西部地区更为突出,基本支出定员定额标准无法细化,项目支出标准更难细化,实行专家评审的条件也不具备。此外,虽然部门预算改革全国有统一的时间表,但一些地方能拖就拖,拖不了就走形式。

三是部门预算的科学性、完整性和规范化尚待提升。年初到位率不高,不仅扩大了代编预算规模,也影响了整个预算执行进度;支出标准体系不够完善,影响了支出标准的测算;综合预算的统筹力度较弱,一些地方还没有完全做到对预算资金、预算外资金、政府性基金的彻底统筹管理,一些部门还没有统筹安排使用财政资金和自有资金、当年财政拨款和以前年度结余资金;全国的部门预算编报口径还不一致,编制软件还不统一,尚未实现数据对接、信息共享。

四是部门预算的配套措施不完善,监督力度不够。部

分改革不同步,如投资管理体制改革滞后,国库集中收付制度改革、政府采购制度改革与部门预算改革衔接不够紧密,行政事业单位资产管理和部门预算还没有有机结合等。税收计划、投资计划不同步。税收计划是条条管理,投资计划是块块管理,由于管理体制的不同和时间上的差异,预算计划和税收收入、投资计划难以统一。转移支付不同步,由于上级下达的转移支付时间较晚,下一级政府预算难以安排支出。此外,部门预算的考评和监督还有待加强,报送人大审议预算的部门数量还要继续增加,细化程度还有待提高。

针对上述问题,我们应充分认识部门预算改革的重要意义,树立财政效益观念,以科学发展观统领理财工作,提高财政资金的效益。

一要修订《预算法》,健全法律保障。抓紧研究修订《预算法》及其实施细则,明确规定部门预算编制的主体责任、编制周期、编制内容、编审程序以及执行和监督等内容,使部门预算管理做到有章可循、有法可依。同时,进一步完善相关规章制度。

二要推进地方尤其是县级的部门预算改革。研究建立县级基本财力保障机制,加大对县一级的转移支付力度,逐步实现县级财政向“保工资、保运转、保民生”转变,促进基本公共服务均等化。及时下达对县级的转移支付资金控制指标,进一步提高县级预算编制的完整性、准确性和年初到位率。同时,创新财政管理方式,推进“省直管县”和“乡财县管”财政管理方式改革,加强县乡财务管理。

三要增强标准化、精细化管理,全面提升预算管理水平。加快完善基本支出标准体系建设。根据收入政策调整和物价变化情况,完善科学动态的基本支出定员定额标准体系。全面推进基础信息数据库建设,逐步实现对行政事业单位编制、人员、资产等数据的动态管理,扩大参公单位、事业单位定员定额试点范围,继续推进实物费用定额试点。加快研究建立项目支出标准体系和项目评审机制,对项目进行严格遴选、论证、审核和排序,推进项目库建设和