

部门预算科学化精细化路径

□ 田白云

多年来，经过大量的实践和探索，部门预算改革已经取得了长足的进步，不论从形式上还是从内容上看，较之传统的单位预算都有了一个质的飞跃。但也应看到，部门预算改革是一项复杂的系统工程，受相关配套改革措施不到位等因素的制约和影响，仍存在一些问题。

(一) 预算管理口径偏小。当前编制的部门预算，与传统的单位预算相比，虽然做到了预算内、外资金的统一，但并不是严格意义上的全口径预算，仍有一部分政府性财力没有纳入。部门预算中反映的只是财政部门管理的各项资金，包括各项行政事业经费、医疗经费、房改经费等，而一些有预算分配权的部门所管理的预算资金，如计划主管部门管理的基本建设资金、科技主管部门管理的科技三项费等，没有在年初一并反映在各部门的预算之中，而是在预算执行中再分配下达。此外，目前还存在上级政府财政部门或主管部门直接给予下级政府的专项经费拨款，这部分拨款也无法反映在下级政府的部门预算之中。这样带来的后果是财力分散，资金运用低效率，各部门可以多渠道得到财力，降低了部门预算的透明度。

(二) 预算定额体系不完善。现行部门预算在编制方法中存在着定额测算方法不准确、定额标准不科学、定额体系涵盖不全面等问题，在操作过程中很大程度上只能依赖原



有的“基数加增长”的编制方法。同时，现有的定额基本上是财政补助定额，并不是真正意义上的综合定额，这也是造成财政预算资金以外的各项合法资金无法真正做到统筹使用、原有财力分配格局难以打破的重要原因。行政性收费、罚没收入等政府非税收入还没有实现彻底的“收支脱钩”，部门取得的收费基本还是按照统一的标准实行与财政分成，没有完全作为可支配财力进行统筹安排，靠收费养人等问题仍然存在，违背了部门预算的公平原则。

(三) 预算执行经费追加频繁。部门预算的约束作用不强，主要表现为部门预算批复后，预算执行中经费追加数额比较多，决算与预算之间的差距过大。造成这种情况的主要原因：一是政府财政超收形成预算追加；二是政府支出预算中预留的机动资金形成预算追加；三是上级政府转移支付性质的补助形成预算追加。如此，弱化了部门预算的法定刚性，对体现其

公平、公正、公开原则极为不利。

(四) 预算审查监督薄弱。人大对预算的审查监督，与宪法和法律要求差距还较大，预算审议质量不高。从法律依据上看，现行的《预算法》是1994年分税制财政体制改革刚刚开始时颁布的，对预算审查监督的规定比较原则、简单，尤其是近年来为建立公共财政而进行的一系列财政预算体制改革，在《预算法》中没有体现(如对部门预算的审查监督等内容)，也给开展预算审查监督工作带来了制肘。同时，预算审查监督多数流于形式。受部门预算编制时间、人代会会期等因素制约，部门预算编制完成后，人大代表没有足够的时间对大量的预算信息进行仔细分析和审查。又由于预算编制具有较强的专业性，而现在各级人大财经委员会或预算工作委员会的委员大多没有从事过财政预算编制工作，“内行”或专家较少，难以保证预算审查的质量。

(五) 预算编制过于粗放。编入部门预算中相当一部分项目支出缺乏科

学审核论证，“领导定项目、部门争项目”的现象比较普遍，有限的资金并未真正发挥使用效益，也使预算资金的分配有失公平。同时，由于一些部门工作计划过粗或部门工作计划周期与预算编制周期不相衔接，使得一些专项资金在人大审议部门预算时难以落实到具体的项目，只是确定使用方向，将资金“切块”列入部门预算，待预算执行中再确定具体项目。

(六) 预算执行缺乏绩效考核。现行的预算编制方法仍是传统的投入预算，也就是对投入重视多，对产出重视少，预算一经确定，对预算执行的审计和检查就侧重于投入方面的问题，而对预算执行中财政资金的产出和结果并不关心。政府各部门只需确保财政资金取得和使用合法、合规，不需要对财政资金使用所产生的结果承担受托责任。导致各部门把工作重心放在争取预算拨款上，而不是放在用好预算资金以取得成效上，预算执行的结果往往偏离预算所应体现的政策意图，造成财政支出效率不高。

从根本上解决当前部门预算改革中的问题，必须要以依法理财、规范管理为核心，逐步建立符合我国国情、体现政府职能、具有法律约束、适应市场经济发展的预算编制模式，采取目标明确、程序规范、手段先进、指标科学、项目详实、公开透明的预算编制方法，加强政府预算的宏观调控能力，优化政府财力资源配置，提高资金使用效益。

(一) 实行全口径预算。理顺政府财政与主管部门的工作关系，对现有资金予以归并整合，将财政预算安排的资金全部纳入部门预算之中，建立规范的政府间转移支付制度。一是要清理压缩专项资金，除法律有

特殊规定确需保留的专项资金外，一律调整为不指定具体项目的财力性转移支付补助，由下级政府结合自身财力，统筹安排使用。二是对能够确定额度、相对固定的补助资金，要提前下达，以满足下级政府预算编制的时间要求。三是对暂时无法确定额度的，要预计最低限额，提前通知下级政府，提高下级政府预算的准确性和部门预算的到位率，缩小预算与决算之间的差距。规范上下级政府间结算制度，上级政府主管部门一律不得直接对下级政府对口部门补助资金，所有政府间转移支付性资金必须通过两级财政结算办理，以免造成预算内容不完整，预算与决算不对应的问题。

(二) 实行法制预算。尽快修改《预算法》，提高部门预算的权威性。在人大财政经济委员会或预算工作委员会中，增加财政专业人员，建立专业化的预算审查队伍。实行听证会制度，推行阳光预算，改变“严预算、松追加”的分配观念。部门提报预算时要将预算年度所有的支出项目全盘考虑，尽可能地预计当年的支出因素，全面考虑部门年度内必需的支出需要，并区分轻重缓急进行排序。政府财政部门要减少预留的机动性财力，严格按照《预算法》规定安排预备费，腾出财力对部门必不可少的经费尽量在年初打足，从根本上减少或杜绝预算执行中的追加。在预算执行过程中，部门提报的项目支出，除因特殊情况外，一律安排在下年度预算。对发生的临时性救灾等确需在年内开支的新增支出，要规范审批程序，重大项目要经过人大常委会审核批准。对年度预算执行中所有的追加项目，要在向人大报送决算时单独列明具体项目。

(三) 调整预算编制周期。为了解决预算编制简单粗糙带来的各种问题，需要延长预算编制时间，调整预算编制周期，在每年财政决算完成后就着手次年的预算编制工作。提早编制预算，留有充分时间，这样既有利于提高部门预算编制质量，也有利于推进人大对预算审查从程序性向实质性转变，从而提高预算的透明度，保证预算资金分配的公开、公正、公平。

(四) 建立绩效评价体系。结合各地实际，绩效考评的主要内容应包括：绩效目标的完成情况，资金的使用情况和财务管理状况，部门为完成绩效目标采取的措施等。绩效考评应采取定性和定量相结合的方式。绩效考评的方法应采用比较法、因素分析法、公众评价法以及成本效益分析法等多种方法。

(五) 推进相应配套改革。一是摒弃以上年既得利益为依据的基数法，逐步采用“零基预算法”，其基本要求是有科学、合理的定额体系和开支标准，实行标准化的定员、定额。在制定定额标准时要考虑如下两方面因素，即定额要反映部门的全部可支配财力；定额标准的制定要切实可行，既要体现行业差别，避免“大锅饭”，同时又要简化科学，便于操作执行。二是通过进一步深化财税体制改革，初步建立起以税收为主，少量必要的政府收费为辅的政府财政收入体系。同时，建立有效的非税收入征管体系，保证非税收入应收尽收，确保资金的及时足额入库。三是继续推进预算执行制度改革。全面实行国库集中支付制度；扩大政府采购范围和规模，从源头上预防和治理腐败，保证财政资金的使用符合部门预算的规定。

(作者单位：湖南省湘西州人大常委会)

责任编辑 周多多