

对深化中央级部门预算改革的思考

殷路长

部门预算是编制政府预算的一种制度和办法，由政府部门依据国家有关法律及其履行职能需要编制，反映部门所有收入和支出情况的综合财政计划。部门预算改革是否科学、合理，直接关系到财政资金分配和使用的公平与效率，也关系到国家机器正常运转和各项事业顺利发展。自1999年我国部门预算采取中央先行突破、地方逐步推进的做法以来，取得了一系列成效。但是，从中央部门来看，还存在一些问题需要进一步完善。

中央级部门预算改革的成效

根据国家建立公共财政框架的目标要求，财政部从预算编制、执行到绩效

评价等多个环节对政府预算管理制度进行了改革，初步建立起一套完整的财政资金分配、使用和监督机制。

(一)实现了一个部门一本预算。部门预算改革之前，各部门业务司局可以直接向财政部申请预算；原国家计委、原国家经贸委、中直管理局、国管局等部门还分配一部分经费。此外，各部门普遍存在预算外资金和其他收入。这些不同来源的经费，分别编制预算、分别管理、各求平衡，各部门也没有完整的收支预算。部门预算改革后，各部门以财务部门为依托，部门全部预算归到一本预算中反映。

(二)规范了预算编制程序。部门预

算改革前，由于各部门资金散乱，出现预算编制时间不统一、编制内容和形式不规范等问题。部门预算改革后，统一实行“二上二下”的预算编制规程，从基层预算单位开始逐级汇总编制预算。财政部制定了《中央部门预算管理工作规程》，对财政部和中央部门、财政部内部职责分工和业务流程做了详尽的规定，从制度上保障了中央部门预算管理的规范性、科学性和有效性。

(三)细化了部门预算编制。在部门预算改革前，部门存在比较普遍的代编预算的情况，同时，各部门有权根据需要作进一步分配，预算资金往往没有规定具体用途，随意性比较大。部门预算改革



后,年初预算到位率逐步提高,部门基本支出和项目支出预算全部细化到款级科目以下;基本支出和项目支出预算报送内容不断细化,落实到具体承担单位。

(四)完善了资金分配机制。对基本支出实行定额管理,初步建立了以定员定额为核心的基本支出标准体系。目前,定员定额试点范围已覆盖97个行政单位、204个参公单位、112个事业单位。对项目支出的管理主要围绕部门职能需要,通过建立部门和财政部项目库及其滚动管理、项目评审制度和绩效考评制度,建立项目支出定额标准体系。

(五)保证了重点支出。部门预算改革优先保障国防、教育、科学、“三农”、社会保障等重点支出需要,解决了一些事关经济发展和社会和谐稳定的重大问题,支出结构逐步优化,推进了经济快速发展和社会和谐稳定。

经过十多年改革、完善,部门预算在调整优化财政支出结构、提高预算编制及管理水平等方面取得了显著成效,初步建立起管理职责明晰、预算程序规范、编制方法科学、决策过程透明、技术手段先进的部门预算管理体系。

中央级部门预算中存在的问题

随着改革的不断深化,中央级部门预算管理遇到一些问题和难点。从宏观来看,如支出标准体系、预算编制年初预算到位率、预算公开透明度等,需要通过不断深化改革,逐步加以完善。从部门角度来看,部门预算还存在着需要深化改革的问题:

(一)财政拨款结转、结余管理控制过死。财政拨款结转和结余资金是财政资源的重要组成部分,加强管理有助于规范部门的预算管理和财务管理,提高资金使用效益。但是,财政拨款结转和结余资金产生的原因十分复杂:有些是部门加强管理节约所致,有些是下达预算、拨款不及时当年无法全部支出所

致,有些是预算管理制度和财务会计制度不衔接造成预算管理中“虚假”结余所致,还有些是历史性原因和项目延期或中断所致。在预算管理中,对财政拨款结转、结余管理存在过于强调消除结转、结余资金和动用结转、结余资金程序过于繁琐的问题。

(二)预算执行弹性过小。增强预算的约束性是部门预算改革的重要目的之一,但维持一定的预算执行弹性十分必要。为此,“一般公共服务”中设置了“部门机动经费”。根据管理规定,部门机动经费主要用于编制内增人、增编等支出和其他项目支出。但是,现实中,部分部门编制管理和项目支出管理比较严格而无需动用机动经费,与此同时,业务量增加和物价上涨造成公用经费压力较大却无资金来源。

(三)“三公”经费问题管理过死。自2008年控制“三公”经费以来,部门“三公”经费的规模未作增加。随着人工成本的上涨,差旅费、修理费不断上涨,各部门控制“三公”经费的难度也非常大。另外,对“三公”经费的结构也控制得过死。加强“三公”经费管理不是权宜之计,如果无视客观情况的变化,固守原有“三公”经费规模和结构,一方面将导致部分强势部门转嫁支出,另一方面将导致部分部门虚报相关数据。这不利于加强对“三公”经费的管理。

(四)预算公开的规划性不强。预算公开是政务公开的重要组成部分,也是市场经济条件下纳税人对政府的一项基本要求。但是,我国现行政府预算是长期历史形成的,有些部门预算对外公开还有一定的敏感性。此外,少数部门带有涉密性质的业务经费还存在如何严控范围和逐步公开的问题。

完善中央级部门预算的政策建议

深化中央级部门预算改革,一方面要提高预算编制的规范性、科学性和透

明性,另一方面还要注重部门预算改革切实可行。

(一)适当控制财政拨款结转、结余。首先,研究部门不同类型财政拨款结转、结余资金维持适当规模的问题。可以考虑按“款”为单位,将结转、结余资金占该“款”预算的一定比例作为指标判断其规模大小。如规模过大,又无特殊原因,则从预算编制上入手逐步消化。同时,应重点控制项目中止形成的结余资金,从而使各部门的预算处于松紧相当的水平上。其次,应按分权管理原则将部门部分财政拨款结转、结余资金的审批权限交由财政部部门司审批,从而提高工作效率。最后,应当采取适当激励措施,鼓励部门通过加强管理节约资金。

(二)适当增加预算执行弹性。适当增加预算执行的弹性有助于进一步强化预算约束。应进一步扩大部门机动经费规模,增强部门财务部门调控管理职能,同时,要增强其灵活性,允许部门将之用于公用经费支出。此外,可以考虑设置财政部部门司、业务处的机动经费。

(三)实事求是地控制“三公”经费。特别是在增人增编的情况下,适当增加部门“三公”经费。具体可以参照物价指标和单位预算增长情况确定“三公”经费的增长速度。同时,应当允许部门合理的“三公”经费内部结构性调整。

(四)制定预算公开规划。应由财政部牵头协调各部门制定预算公开规划,对政党预算公开应有统一的解释和部署。对涉密业务经费的预算编制、执行、监督,应从预算管理框架上有所考虑。例如,可否成立专门委员会专门编制涉密经费的预算编制和监督,从而做到该公开的部门预算有序公开,不该公开的管住管好。□

(作者单位:中央统战部办公厅)

责任编辑 韩璐