

构建科学化精细化部门预算管理体系

□ 刘儒之 孟虹

部门预算制度是市场经济国家财政管理的基本形式，也是编制政府预算普遍采用的一种制度和办法。它是政府部门依据国家有关法律、法规、政策及其行使职能的需要，由基层预算单位编制，逐级上报、审核、汇总，经财政部门汇总平衡后提交立法机关依法批准的涵盖各部门各项收入和支出情况的政府预算。近年来，随着我国部门预算改革的不断深入，部门预算管理制度逐步完善，但是部门预算管理过程中仍存在一些需要进一步思考与探究的问题。

(一) 预算管理法律制度较为落后，不能适应新形势下财政科学化精细化管理的要求。现行编制政府预算的主要依据是《中华人民共和国预算法》及其实施条例，但与实行部门预算的实践要求相比，还有需要进一步改进和完善的地方。例如，虽然要求按照程序编制预算以及对收入和支出编制口径、批复时间等方面作出了相应规定，但有些是粗放的一般规定，在一定程度上已不能满足现今实际的需要，如预算编制的周期性问题与部门预算执行、编制的矛盾。再如，法与法相冲突的现象。一些法律、法规对预算规定了“法定支出”任务，如农业法、教育法等都规定预算对这些部门的投入应达到财政收入的某一比例标准，这些规定对于《预算法》的规定考虑较少，各级财政部门在编制预算时显得无所适从、顾此失彼，给预算

的编制造成了一定难度，影响了预算的整体性和统一性，降低了预算法案的权威性和约束力。相较而言，西方发达国家部门预算的法制化精细化程度较高。如德国的预算管理最突出的特征是除了预算编制以《基本法》（相当于《宪法》）和《预算法》为依据外，对每一项支出都立法予以规范，如《差旅费管理法》、《培训费管理法》、《投资法》、《办公费支出法》等。同时，对不同的部门履行职能的不同需要，确定支出项目的严格控制 and 审查机制，避免一些部门支出的项目多样、范围过大。预算支出的制度化、法律化，使每一项收支活动都在控制的范围内高效、有序运行，强化了预算的严肃性和约束力。

(二) 预算管理的被动性造成财政部门决策判断的劣势地位。我国目前的部门预算主要是依靠部门来编制的，财政部门是在部门上报预算的基础上，根据财力状况综合核定，最终汇总编制财政总预算。将具体的预算编制工作下放给部门，有利于财政部门腾出时间进行宏观管理。但是，由于职能和分工的不同，财政与部门之间信息不对称，财政部门难以较为准确精细的了解部门真正需要的资金数额，从而客观地产生了道德风险等部分不确定性因素。财政部门难以全面掌握部门预算资源、预算需求，客观上也造成了以部门意见为转移的局面，财政预算管理相对地处于了被动位置。

(三) 预算执行不严格，缺乏严肃性和公开透明度。部门预算实施以来，预算执行的结果还不够理想，预算追加时有发生，经费超支现象或者部门预算结余的情况也仍然存在，支出进度往往落后于序时进度，预算执行缺乏严肃性，部门预算透明度较低，法治性难以全面体现。根据国际货币基金组织《财政透明度良好做法守则》，预算编制、执行和报告的公开是财政透明度的基本要求，因为具有法律权威的政府预算将能直接规范、约束与控制政府的具体活动，并将政府行为和财政行为纳入法治化的轨道。如果没有公开原则和制度做前提，就无法让民众对政府财政活动的监督权落到实处。

(四) 预算支出执行缺乏行之有效的监督。目前部门预算编制的粗放性，给平衡、挪用、截留预算资金留下一定制度空隙，对预算支出执行监督不能有效进行，一部分活动支出难以掌握其真实用途，不能进行及时有效的监督，如公务接待、调研培训等。财政的重要职能之一就是管理好国家预算资金，对于预算支出，财政部门应该有强有力的监督手段，确保每一笔财政资金都能按预算的要求得以落实。但目前我国在预算支出的管理和控制上办法较少，缺少有效有力的制约手段，财政资金划拨到各部门后，缺乏行之有效的措施予以监督。

针对目前存在的问题，可以借鉴

西方国家先进经验，进一步完善我国部门预算管理。

(一) 完善法律制度，加强精细化管理。在部门预算改革的进程中，要逐步解决预算法规建设滞后的问题。进一步完善《预算法》及其实施细则，可将预算编制的周期延长，并制定严格的预算编制程序



表，保证经济资料搜集、指标测算、项目取舍等工作的必要时间，提高预算编制的准确性；进一步对现有的会计制度和财务制度进行调整，与部门预算编报口径保持一致。同时，细化相关法律，对每一项支出都立法予以规范，以法律为准绳，确定支出项目的严格控制和审查机制，使每一项收支活动都在法律控制的范围内高效、有序运行，强化预算的严肃性和约束力；进一步修订与《预算法》及《预算法实施条例》直接相冲突的部门法律和规章，对国务院各主管部门以及各级地方政府出台的专门法规进行清理，凡涉及某一部门或行业的支出安排原则及方式等有关内容，应依照《预算法》重新修订。

(二) 理顺财政与部门的关系，强化主动理财意识。一是财政部门在全面掌握部门资源和需求的基础上，要不断增加预算编制的主动性。从西方部分国家部门预算编制看，更多的是一种“主动”预算编制，法国预算局甚至是根据自己掌握的信息直接编制各部门的预算，然后以此与各部门见面商讨。二是科学合理、公平公正公开编制预算。合理确定定额标准及项目额度，尽可能减少由于财政与部门信

息不对称等原因造成的讨价还价、酌情砍压、随意追加现象。同时，兼顾财政资金在部门间的分配，进一步提高项目安排的透明度，确保资金在部门间的公平分配，以取得部门单位对财政的信任、支持和配合。

(三) 注重预算执行绩效，构建预算审批、执行公开制度。加强预算执行的刚性，严格监控约束预算执行，合理安排供给标准，若预算执行中遇到临时性、突发性的增支因素，由部门向财政部门申报。追加支出时必须同时满足三个条件：一是确实不可预见；二是支出必须发生；三是额度较小，在预算管理部门审定的额度范围内方可办理预算追加。努力减少预算执行中的调整事项，除特殊事项外，各部门要在限定时间内申报至财政部门，财政部门在限定时间前办理完毕，超过时限不予追加办理。逐步实现预算内容定期、定例公布，增强预算的公开透明度。保证公众民主参与的机会，使政府的收支行为自始至终处于立法机关的和社会公众的监督之下，防止财政支出中出现浪费和使用效率低下等情形。在政府网站、平面媒体、互联网等媒体上全面、详细、如实的公布审批和执行的报告，公布预算总指

导原则，以使公众了解研究；公布细化到一定程度的部门预算，以便公众对照监督。

(四) 注重预算过程监管，建立全方位、多层次的监督体系。建立健全预算监督机制，加强预算监督配套制度的建设，充分发挥人大、纪检、审计等部门的监督作用，同时，充分运用好社会舆论、新闻

媒体及中介机构的辅助监督作用，各角度、多层次的监督好部门的预算活动。应逐步在政府或部门预算决策中引入听证制度，扩大公共预算决策中的公众参与，提高预算透明度和民主性；强化政协和民主党派对政府部门预算的参与及监督力度，设置有效渠道鼓励其参与其中；强化新闻媒体和中介机构的监督作用，支持新闻媒体帮助公众了解各项重要财政管理制度和政策，以提高其对政府财政管理问题的关注和参与度，引入社会中介结构独立、客观、公正地参与重大公共支出项目的评估、审计，协助政府监管部门对企事业单位经济业务的真实性、合法性进行鉴证和评估，以规范社会经济秩序、强化政府监管。还应注意，监督机构必须适应市场经济发展和建立公共财政体制框架的新形势，参与财政重大决策，把预算监督寓于整个预算执行的始终，对整个财政收支、管等诸多方面的合法性进行监督，以监督管理为主，事前、事中、事后监督相结合，重点抓好事前监督，不断规范财务管理，及时查堵漏洞。

(作者单位：安徽省财政厅
中国人民解放军后勤学院)

责任编辑 周多多