

规范政府预算管理的几点思考

□ 刘怡斐

我国政府预算管理一直处于不断的摸索和创新中，目前已基本形成了完整流程，积累了很多宝贵经验，并有效推进了公共财政体系建设。但不可否认的是，政府预算管理仍存在一些问题，不利于财政资金的高效使用和国有资产的保值增值，需要深入研究和探讨。

——预算执行控制是否导致突击花钱？预算执行控制是预算管理的一个重点环节。无论是财政部门，还是业务主管部门，对预算执行进度控制都十分严格。然而，仅仅关注执行进度控制难免会导致突击花钱——预算花不完，来年将被扣减额度。这种现象不仅引起了预算管理部门的担忧，而且引起了预算执行部门的担忧，甚至导致了許多不恰当做法和预算执行“乱象”，在潜意识里很

多部门“逼不得已”只关注按期花完预算，而不在乎项目是不是该花钱，或者是不是干得好，增加了预算执行控制导致突击花钱的嫌疑。要消除这种嫌疑，必须加强预算执行的绩效考评，不只是将预算结余与次年预算安排相结合。借用平衡记分卡的思想，预算执行控制可以考虑两个维度，即预算执行进度和项目绩效。依据两个维度可以分为三大类七小类情况，如表1所示。

——预算安排“挺租不挺建”是否造成国有资产流失？在工作实践中，预算对办公场所购建的安排遵循的基本原则是支持租用而不支持自行建设，对没有办公场所的单位申请租用办公场所的资金审批比较顺畅，而对没有办公场所的单位申请自行建设办公场所的资金审批则很困难。

这种情况虽没有明文规定，但源于国务院关于严控楼堂馆所建设的要求，实际操作过程中形成了约定俗成的做法。但这一做法很难避免“造成国有资产流失”的嫌疑。因为自行购建办公场所，虽然一次性支出了很大的购建成本，但所有的财政资金开支都可以变为固定资产，形成国有资产；而租用办公场所一般租金较高，且因办公场所一旦固定下来，很难随意调整，缺乏房屋租用价格谈判主动权，意味着每年都要有固定的大额财政支出，而这些财政资金花销并不能形成国有资产。两相对比不难发现，同样支出财政资金，一个可以形成国有资产，另一个不能形成国有资产，预算安排“挺租不挺建”的做法一定程度上可能会造成国有资产流失。为了避免这种情况，财政安排预算时对自建办公场所的申请可予以适当考虑，实现一部分财政资金在消耗中保值增值。

——预算是否只可增、不可减的刚性增长？在一般情况下，预算资金的规划与安排应该以机关事业单位维持生存运转和各项公共事业维持正常进展为依据。当需要增加预算时，预算安排应给予倾斜和适当增加；当需要减少预算时，预算安排也能及时予以调减。然而，现实中预算安排陷入

表1 预算执行控制维度表

序号	执行进度	项目绩效	预算执行控制	预算安排控制
1	省钱	项目完成得好	正常	重奖，3个5%范围
2	省钱	项目完成的不好或未完成	加紧执行	罚，1个5%范围
3	平预算	项目完成得好	正常	奖，2个5%范围
4	平预算	项目完成基本完成，一般	优化效果	平，无调增范围
5	平预算	项目完成的不好或未完成	加紧执行	罚，2个5%范围
6	费钱	项目完成得好	正常	奖，1个5%范围
7	费钱	项目完成的不好或未完成	加紧执行	重罚，3个5%范围

“只可增、不可减的刚性增长”怪圈，各部门“一上”申请预算时总是尽可能增加预算申请，极少有单位主动调减自己的预算申请，审批部门囿于一些现实问题和历史原因也很难对预算安排做出“大刀阔斧”的调整，因此最终的结果往往是预算呈现逐年稳步增长，这甚至成了很多预算编制人员和预算审批人员的“正常心理预期”。究其原因，首先，预算申请人员的“求人”心理和政府审批人员的“官员”心理决定了调减预算很难。预算申请人出于对审批人员原有审批成果的尊重及对申报预算一定会被调减的担心，不会主动调减预算。预算审批人员顾及常年的“友情”，不到万不得已也不会调减预算，最多控制预算增长的幅度。其次，我国对预算项目执行绩效欠缺评价体系和评价标准也间接导致了预算刚性增长。要解决这些问题，就要尽可能建立科学规范的预算申请

和审批制度与体系，加快建设预算绩效评价体系并完善评价标准，尽量控制和减少“人情”在预算管理中的负面影响，弱化预算申报人员和预算审批人员的“心理”作用，使各项工作、各个环节标准化。

——政府采购是否导致非意愿性集体腐败？从1996年开始试点政府采购制度，目的是规范政府机关和事业单位目录内各项资产采购，减少各种不规范操作，提高采购效率，保障采购质量，防范采购环节可能的腐败行为。近年来，我国政府采购的规模越来越大，起到了积极的效果，一定程度上实现了既定的政策目标。然而，不能忽视的是政府采购还存在很多问题，政府采购环节还有漏洞。如在“招标投标”，一些地方只是走个程序，在“审批关”，一些职能部门既当裁判员又当运动员。供应商本身也会针对政府采购和非政府采购制定两种

价格，相差悬殊，使得“高价采购”的现象时有发生。这可能会导致非意愿性的集体腐败。在不实行政府采购而由各个单位自行采购的情况下，可能是部分遵纪守法的单位和个人会严控价格，与供应商讨价还价从而节约财政资金，当然也会有部分投机取巧的单位和个人钻空子，找漏洞，与供应商勾结套取回扣，从而浪费采购资金，形成个人腐败。在实行政府采购的情况下，各个单位和个人自行定夺的空间小了，然而如前所述的“双轨价格”却很难避免，可能形成非意愿性的集体腐败。要解决这一问题，当然不能“因噎废食”，而是需要进一步规范政府采购制度，实现政府采购管理中各个环节的规范化、标准化，实时调整定价，采取措施切实防止“政府采购供应商”的“制度性捆绑”、恶意要挟和随意定价。■

责任编辑 周多多

声明：

关于防止冒用中国财政杂志社名义 虚假办班办会的郑重声明

近期发现有人伪造公章，冒用“中国财政杂志社”名义在各地举办各种收费性质的培训班，用违法手段敛取钱财，侵犯了我社的合法权益。在此郑重声明，我社自2009年起，从未举办过任何收费性质的培训班和会议，社会上凡是以“中国财政杂志社”或者“中国财政杂志社培训部”等名义举办的所有收费性质的培训班、进修班、研讨会等活动都属违法行为。希望各有关部门、单位及广大读者提高警惕，避免上当受骗，并欢迎举报，举报电话：010-88227113。

对于假冒我社名义的违法办班办会行为，我社将采取法律手段，切实维护我社自身及广大读者、作者的合法权益。

特此郑重声明！

中国财政杂志社