

# 部门预算编制与管理改革的趋向

○ 王金秀

随着我国市场化改革的深化，政府预算改革成为市场经济体制改革的重要内容。2000年试编部门预算这一新的重大举措成为我国预算编制改革的重要标志，产生了广泛的影响，今年将进一步推进此项改革，但目前社会各界对部门预算制度还知之甚少，因此，有必要加以阐明。

## 一、部门预算内在特征的取向

部门预算是由政府各部门编制、经财政部门审核后报立法机关审议通过的、反映部门所有收入和支出的预算。部门预算弥补了功能预算的缺陷，相对而言，其内在特征的取向如下：

### （一）部门预算内容具有完整性

以前，一个部门的事业费、基建费、行政费等来自不同的渠道，各部门编制的预算一般只反映预算内资金的日常经费收支，不反映预算内安排的建设性和事业发展性支出，也不包括预算外资金和自有资金，这种割裂式预算的直接结果是部门没有一本完整的预算。

部门预算以部门为依托，一个部门一本预算，将部门的所有收支编在一本预算中，财政将各类不同性质的

财政性资金统一编制到使用这些资金的每一个具体部门，将预算落实到部门，改变了财政资金按性质和按单位交叉管理的做法。各部门预算不仅反映本部门的年度财政需求，还要反映本部门的全部收入状况，各部门要根据历年收入情况和下一年度增减变动因素测算本部门组织的收入（不含国家税收）。部门预算内容由预算内扩展到预算外和部门其他收支计划，既包括正常经费预算，又包括专项支出预算，整个支出预算结合预算内、外财力统筹安排，创收多的单位，抵顶的支出也多，初步改变了单位之间的苦乐不均；部门预算扩大了预算的编制范围，使预算涵盖部门所有公共资源，可全面完整地反映政府活动的范围和方向，增强预算调控能力，有利于统筹考虑事业的改革和发展。

### （二）编制内容细化到部门、单位和项目

我国一直采用“资金切块、总量控制”的预算编制模式，预算收支简单粗糙，内容复杂模糊，明细资料缺乏，没有将预算指标细化到部门和单位，形成“多重分配环节”及“一年预算、预算一年”的局面；难以应用方案评估和成本效益分析，导致严重的预算低效，缺乏部门内部责任机制和外部有效的监督机制，也使财政

和部门难以及时批复预算。

细化预算编制的核心是将预算内容细化到单位和项目，各部门预算由本部门所属各单位预算和本部门机关经费预算组成，详细地确定和规范部门及其下属单位预算支出项目和支出内容，数额更准确，既包括行政单位预算，又包括其下属的事业单位预算，在预算中不仅列示支出总量，更应列示每一个具体的用款项目，细化到“类”、“款”、“项”甚至“目”级科目，更全面地发挥财政分配资金的职能作用，逐步改变目前把资金切块给部门自行分配使用的状况，保证透明度和强化监督。人大既要审核支出盘子，又要审核预算项目；预算立法审批后，便于及时批复预算。

### （三）预算分配具有统筹综合性

部门预算采用综合预算，统筹考虑部门和单位的各类资金。财政预算内拨款、财政专户核拨资金和其他收入统一作为部门（单位）预算收入；财政部门核定的部门（单位）支出需求，先由财政专户核拨资金和单位其他收入安排，不足部分再考虑财政预算内拨款。财政在对部门预算实行综合管理的基础上，将财政预算内外资金纳入政府综合财政预算管理，编制综合财政预算，提高了预算的综合性。试行部门预算制度，确定了预算不仅要按功

能分类,而且要按部门分类,部门编制的预算要反映部门所有收入和支出,有利于统筹安排。

#### (四) 编制方法实行绩效预算和零基预算

传统的功能预算以基数编制法为特征,支出的核定以上年基数为基础,预算编制缺乏科学的定员定额标准,支出项目能上不能下,各部门为“保基数、争增长”与财政争吵不休。

引入以成本效益分析为基础的绩效预算和零基预算,可由投入式预算转变为重视产出的预算。绩效预算强调政府产出,以绩效为目的,以成本为基础,按职能用途并着重于按最终产品进行分类,对各计划可从最终产品成本及目的来衡量和评估其业绩,择优把项目列入预算。零基预算将投入与产出结合,核心是打破基数,重视当年的预算效益,要求对每个项目每年初都要进行重新评估,以有效使用资源。

零基预算以财政核定科学的定员定额标准为依据,需要掌握部门各项支出的基础资料,进行部门清产核资,摸清家底,预算自下而上逐级编制汇总成政府预算,预算编制过程相对较简单,并逐步由“粗放型”走向规范,改变部门要求频繁追加支出的状况,财政能集中资金保证刚性支出和对农科教等重点支出,有效控制人头费的非正常增长,优化财政支出结构。

#### (五) 统一预算分配权

功能预算的资金分配权分散,一个单位或部门的资金多口供应,由财政部内的不同机构和有预算分配权的部门归口管理,部门内的预算则由不同的职能机构管理,导致大量政府性资金游离于预算监督之外,预算约束软化,一方面是预算机动权力过大,容易滋生腐败;另一方面是预算执行过程中追加追减的情况时有发生。

推行部门预算需要重新调整财政内设机构及其职能,要求各部门财务机

构一个口对财政部门。一是由预算机构作为统一管理预算的部门,将过去由财政部门内各业务机构及有预算分配权的部门各自独立地向各部门批复预算,改由财政部门内预算机构统一批复预算;二是按经费性质设置机构转变为一个部门归口财政部门的一个业务机构;三是统一预算内外资金管理;四是建立预算编制、执行和监督相对分离的制约机制;五是严控预留的机动财力,有预算分配权的部门年初预留要降到国务院规定的水平之下,减少二次预算分配。

#### (六) 部门预算与功能预算互补,都提交立法机构

功能预算不分组织单位和开支对象,而按照政府的职能对开支加以分类,便于了解政府行使职能的情况,如基建支出、支农支出等项目的数额,但导致财政管理的范围狭窄、管理松弛、监督乏力,阻碍了财政政策目标的实现。部门预算并非完全替代功能预算,它们各有所长。部门分类主要明确资金管理责任者,解决“谁”的问题;功能分类主要反映政府支出的功能,明确“干什么”;经济分类主要反映收入和支出的经济性质,明确收入的具体来源和支出“如何使用”。预算编制可分四个层次:在“部门”下按功能分类、款、项;再在功能分类的项级科目下具体设置“活动”和“项目”,“活动”是指不形成具体工程的项目,如某会议、某研究课题;“项目”是指形成具体工程项目;最后“活动”和“项目”再进一步按经济分类科目细编。部门预算只是政府预算编制层次的一个构成部分。

政府向人代会提交的预算除了以往的功能预算外,还同时提供有关部门的部门预算。各部门要向人大报送部门预算,还要将部分支出以附表的形式具体细化到部门和有关具体的项目;政府向人大报送预算的内容还应增加对各部门支出、上级财政补助下级

财政的支出和重点项目的支出等,并将补助支出中的税收返还、体制补助、过渡期转移支付单独列出。增强了部门预算的立法约束力,使预算编制更科学合理,便于立法监督,有利于提高预算管理水平。

## 二、部门预算支出的编制方式

功能预算和部门预算的收入预算都按收入类别核定,考虑到支出预算的重要性,故此只说说部门预算支出的编制。

### (一) 基本支出预算按标准的定员定额编制

预算由单位编制,并由主管部门负责汇总,实行定额管理,改变现行按人头(编制)拨款的现象。

1. 人员经费按定员和工资标准据实核定。人员经费预算应根据机构编制管理部门批准的人员编制内的实有人数和国家规定的工资、津贴、补贴标准逐人核定,测算单位的经费定额。其中:基本工资是人员经费中主要的部分,一般根据核定的编制人数或全年平均人数、上年平均工资定额,并结合计划年度工资调整情况计算确定。补助工资包括国家规定发给在职人员的各项补贴,一般根据人数和平均标准测算。职工福利费一般可由财政部门根据享受职工福利费的人数,逐项按标准计算;也可以参照上年度职工福利费占工资总额的比例进行测算,或按全年工资总额的一定比例计算或定额提取。离退休人员费用一般是按离退休人数和全年费用定额计算确定。住房公积金根据在职人数、工资总额和计提比例测算。对财政性资金安排的工资推行财政统一发放工资管理办法,即由财政部门委托代发工资银行(一般应为国有商业银行)直接拨付到个人工资账户上。实行“编制部门核准编制、人事部门核定人员和工资、财政核拨经费、银行代发到人、及时足额

到位”的管理原则。

2. 正常公用经费按标准定额——分类分档定额和调整系数编制。正常公用经费包括：公务费，含办公费、一般会议费、差旅费、取暖费、水电费、邮电费、机动车燃料和修理费及其他费用；一般业务费；一般业务招待费；一般修缮费；一般小型设备购置费；职工教育费。

各类单位经费开支特点、业务工作性质及财政供给的程度不一，正常公用经费按机构性质和部门分类分档定额及定额系数采用零基预算的办法测算，建立一个由支出基本因素和调整系数组成的能量化的指标体系。按开支的主要细项作为因素，按因素测算法确定不同类别单位的标准公用经费定额，再按分类分档情况确定不同的系数，计算同类单位中不同档次单位具体的公用经费定额。凡属共性的、经常性的开支项目都要实行单项定额；对无法细化成单项定额的支出项目，也应按照量化的原则归类核定综合定额；调整后的定额作为核定单位正常公用经费预算的标准。实行公务员制度的单位由财政部门根据实际需要，结合财力可能，参照历年执行水平等情况测定定额，行政公用经费预算要按照财政部核定的、合理的开支定额标准编制预算；事业经费的支出标准按照分类的综合定额核定和编制。

定额按照预算目、节级科目确定。其中：公务费是公用经费中一项最主要的经费，按全年人均开支定额测算， $\text{公务费} = \text{年均公务费定额} \times \text{人员编制数}$ ；如果没有开支定额，可根据历年的开支情况，结合实际需要确定。业务费、修缮费、设备购置费三项费用一般根据实际工作的需要，参考上年或历年开支规模和规律，结合政府财力的可能，分别确定。设备购置费一般没有定额。取暖费按房屋面积、燃料，修理费按车辆数量确定支出标准。

## （二）专项支出按项目预算编制

财政支出中除基本支出以外的一些大型、一次性开支项目，可纳入项目预算进行管理。项目预算是财政部门为保证政府完成其特定的职责和目标，在经常性经费以外，按指定的用途和对象编制的专项支出计划。其范围包括：一是单位的专项公用经费。包括大型会议费、大项业务费、专项业务招待费、大型修缮费、大型购置费、列在其他费用“目”级科目中的特殊支出等。二是列入部门预算中的国家专设的教科卫文体广播等部门的事业性发展专项支出。三是基本建设、企业挖潜改造、科技三项费用、支援农村生产性支出等预算内建设性专项支出。

项目预算的管理特点：一是运用数量技术方法进行项目可行性分析，制定滚动项目计划。部门预算将年度预算编制到具体项目，单位、部门在进行项目可行性分析之后，对专项支出分类排队，可申报项目预算，交财政部门列入项目备选库，财政部门根据各部门事业发展需要和财力可能统筹安排，实行滚动管理。二是项目预算支出要坚持绩效原则，按预算年度所有因素和事项的轻重缓急、效益大小重新测算，对项目投入要素和成本费用等经济效益和社会效益进行分析、审查，采用必要的方案评估和成本—效益分析，开展科学的项目可行性论证，编制项目概算，确保有限的预算资金用于最有价值的项目和用途上。三是预算分项单独申请，实行“按项申报、专款专用、专门核算、追踪问效”的管理办法。专项经费是指为完成专项工程或特定工作任务，需要单独核拨，财政或主管单位按项目审查核定，项目完成后，单位需按有关规定单独报送专项经费支出决算和专项经费使用效果的报告，有关部门要对专项经费进行追踪监督，健全项目追踪反馈制度，并将考核结果作为下年度项目预算安排的参考。

（作者单位：中南财经政法大学）

○ 徐瑞鸿

# 县域预算外资金管理存在的问题及对策

