

部门预算改革十五年考与思

□ 财政部预算司副司长 夏先德

我国部门预算改革从1999年正式启动到现在已历经十五年，这是继分税制收入改革之后，我国财政支出领域的一次重大改革。分税制在我国财政体制改革上具有里程碑式的意义，奠定了中央和地方收入划分基础；部门预算解决了财政支出管理中预算分配权分散、预算编制与执行脱节、预算内外“两张皮”等突出问题，奠定了现代预算的基础。

一、部门预算改革的成效和经验

经过十五年的努力，部门预算改革取得了阶段性成效，部门预算编制方法日趋规范，部门预算支出结构不断优化，预算资金分配的科学性、公正性逐步提高，预算监督约束机制日益完善，部门预算管理水平和不断提升。十五年部门预算改革的成效和经验可以用六个“创新”来概括。

编制方式创新：先基层单位后上级部门，预算编制由“上级代编”向“逐级实编”转变。传统的功能预算采取自上而下的编制方式，上级部门代基层单位编制预算，预算单位可以进行“二次分配”，具有较大的随意性和盲目性。改革后，各级财政部门遵循统一的“二上二下”预算编制规程，采取自下而上的预算编制方式。每年财政部门布置预算编制后，先由各部门从最基层预算单位

开始逐级编制预算，所有开支都落实到具体单位和具体用途，财政部门汇总审核，经政府同意、人大批准后向部门批复预算，大大提高了预算细化程度。

编制方法创新：先基本支出后项目支出，预算编制由“基数法”向“零基预算”转变。部门预算编制从基本支出改革入手，逐步打破“基数加增长”的模式。首先，在部分单位开展基本支出定员定额试点，建立了人员定额和实物定额相结合的基本支出标准体系。其次，对项目支出建立项目库管理模式并实行滚动管理，逐步将评审环节引入项目预算管理中，探索建立项目支出定额标准体系，提高预算编制的准确性。随着政府收支分类改革的推进，中央部门和一些地方陆续引入了按经济分类编制预算的做法，有的地方还开展了三年滚动预算编制的尝试。

编制范围创新：先预算内统筹后预算外统筹，部门预算编制由“财政拨款预算”向“综合预算”转变。所谓部门预算，简言之就是“一个部门一本预算”。部门预算改革改变了传统预算编制只反映预算内收支、大量预算外资金游离在监管之外的状况，在规范部门财政拨款收支管理的基础上，将包括事业收支、事业单位经营收支等在内的部门所有收支全部在一本预算中编制，理顺经费渠道，统筹安排预算内外资金，逐步将行政事业性收费纳入预算管理，自2011年起取消了存在近60年、一度被称为“第

二预算”的预算外资金，提高了部门预算的完整性。

改革速度创新：先个别突破后快步提速，预算改革由“逐步试点”向“全面拓展”转变。改革伊始，财政部首先选择了4个中央部门作为2000年部门预算试点单位。在编制2001年部门预算时，除将部门预算编报范围扩大到所有中央部门外，还选择了10个部门进行了按基本支出和项目支出编报部门预算试点，并于2002年将这一试点扩展到所有中央部门。中央部门预算编制从启动试点到全面推开，前后只用了不到三年的时间，一改以前相关改革经过多年试点才缓慢推进的做法。部门预算改革不仅推进速度快，而且基本支出和项目支出预算编制基本到位、预算编制基础较为扎实。在财政部的指导和地方各级财政部门的共同努力下，地方部门预算改革也从省级部门到市、县级部门迅速推进，目前已扩展到全国所有省、市和绝大部分县级单位。

管理理念创新：先编制管理后执行管理，财政管理由“重分轻管”向“管分并重”转变。部门预算改革以规范预算分配行为、创新管理理念为切入点，在预算管理上逐步引入绩效理念，强化预算执行管理，做到“分配与管理并重”。制定财政拨款结转结余资金管理制度，建立预算编制与预算执行、结转结余资金管理相结合的机制。建立预算绩效管理工作机制，稳步推进预算绩效管理，

初步实现以事后续效评价为主向全过程预算绩效管理的转变。

监督机制创新：先内部监督后社会监督，部门预算由“内外有别”向“阳光透明”转变。部门预算改革是一个预算不断公开透明的过程。传统的预算管理方式下，财政部门只向人大报送按功能汇总的财政预算草案，“外行看不懂，内行说不清”。改革后，不仅报送各级人大审议的部门预算范围不断扩展、内容不断细化，部门预算公开步伐也明显加快。从2008年开展中央部门预算内部公开试点开始，由内到外、由粗到细，各级部门预算逐步向社会公开。目前，部门预算公开已拓展到县级预算单位；除涉密内容外，中央部门预算已全部公开到项级科目，省级部门预算已公开到款级科目，重点支出公开到项级科目。

二、部门预算管理中存在的问题

十五年的部门预算改革成绩显著，但也毋庸讳言，随着各项改革的深入，一些深层次矛盾和新问题逐渐显现出来，部门预算管理又面临一些新问题。概括起来，主要体现为六个“亟待加强”。

前瞻性和规划性亟待加强。目前，我国正处于社会转型和改革攻坚的关键时期，一些重大政策尚未形成稳定的运行机制，缺少安排公共资源的中期规划和对多年度总量平衡的统筹谋划，一些行业的宏观规划难以与预算有效衔接，导致政策规划和预算“两张皮”。部门的许多事情“一事一议”，着眼当前多，放眼长远少，有的地方将实施周期较长的跨年度项目按简单平均分年安排或一次性安排的方式列入部门预算，造成预算编制与执行脱节，一些项目资金常年沉淀。

科学性和规范性亟待加强。各地

部门预算改革进展不一，部门预算编制时间、部门预算收支编报口径不够统一规范。按经济分类编制预算仍存在一些困难，中央部门只是部分试点，部分地区虽已按经济分类编制部门预算，但大多存在执行中调整频繁、预算与执行不一致等问题。项目支出预算管理有待加强，项目库年度之间可比性较差，预算部门项目库与财政部门项目库未能紧密衔接。项目支出定额标准体系建设总体进展缓慢，一些通用支出标准缺乏全国统一规定。

完整性和统筹力度亟待加强。与财政收支增幅或生产总值挂钩的重点支出较多，资金分配不尽合理，在部分地方、部分领域甚至存在“钱等项目”、“敞口花钱”的问题。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算之间缺乏统筹机制，项目安排上存在交叉重叠。部门预算编制时统筹上年结转结余资金、其他收入等的力度还不够。预算管理与资产管理结合的力度有待加强，资产管理与实物定额管理之间的衔接不足。

编制和执行主体的能动性亟待加强。部门是预算编制和执行的主体。一些部门预算观念不强，主观能动性不够，编制预算时仍然存在“基数加增长”的惯性思维，习惯于“只能增、不能减”。部分部门预算执行责任意识不强，执行中调整频繁，统筹使用结转结余资金的积极性不高，对预算公开持观望和谨慎态度，公开主体意识淡薄。

执行力和约束力亟待加强。有的地方下达预算时间偏晚，预算执行进度偏慢。部分单位项目前期准备工作不充分，影响了预算执行进度和资金支付效率。结转结余资金规模常年居高不下。预算绩效管理进展不一，预算绩效管理体系不够健全，绩效目标编制、绩效评价指标体系建设等仍处于探索阶段，绩效结果应用缺乏硬性约束机制。

细化程度和透明度亟待加强。尽管

目前部门预算公开有了较大进展，但离党中央、国务院的要求和人民群众的期盼仍存在一定差距。部门预算公开的内容不够细化，一些涉及群众切身利益、社会关注度高的信息公开不足。大部分单位的预算只按功能分类公开，没有按经济分类公开，无法全面反映具体经费性质和用途。预算公开进展不均衡，中央层面推进较快，地方则进展不一、差异较大。预算公开形式不够统一规范，不同地区、不同部门公开的预算“长短粗细”不一。

三、部门预算改革面临的新挑战和新机遇

当前，随着深化财税体制改革方案的出台和新预算法的实施，社会各界对部门预算改革给予很多新期待、提出了新的要求；经济社会发展进入新的历史时期，也为部门预算改革赋予了新的内涵、带来新的历史机遇。

深化部门预算改革必须落实好党的十八届三中全会精神。党的十八届三中全会吹响了新一轮全面深化财税体制改革的号角，明确以建立现代预算制度为先行，实施全面规范、公开透明的预算制度；要建立跨年度预算平衡机制。作为部门履职与事业发展的物质基础，部门预算改革与全会部署的相关领域改革具有很强的关联性和互动性。推进部门预算改革是深化财税体制改革的重要内容，必须紧紧围绕党的十八届三中全会作出的战略部署，乘势而上，全面开启部门预算改革新局面。

深化部门预算改革必须与新预算法做好无缝对接。新预算法已经十二届全国人大常委会第十次会议审议通过，将于2015年1月1日起施行。作为我国的“经济宪法”，新预算法遵循现代国家治理理念，将大量改革共识以法律的形式加以明确，彰显了全面规范、公开透

明的预算管理制度改革方向,是我国财政法治建设的一个重要里程碑。新预算法对部门预算的完整性、透明性、前瞻性和纪律性提出了一系列新要求,包括推进全口径预算管理、健全透明预算制度、按经济分类编制预算、硬化预算支出约束等诸多方面。部门预算改革必须与新预算法无缝对接,将新预算法的各项规定作为部门预算编制、执行、管理的行为准则,切实做到有法必依、执法必严、违法必究。

深化部门预算改革必须与“新常态”相适应。当前,我国经济已进入由高速增长转向中高速增长、更加注重发展方式转变、经济结构调整的“新常态”,国内外环境相当复杂,不稳定不确定因素依然较多。财政是经济发展状况的综合反映。随着经济进入新常态,我国财政运行环境将发生较大变化,财政收支矛盾在今后一段时期内仍将较为突出。一方面,受经济潜在增长率放缓、推进税制改革等因素影响,财政收入将不再像过去那样高速攀升,而是将趋于平缓,步入一个较低速增长的通道;另一方面,支持全面深化改革、调整优化经济结构和促进各项社会事业发展,都需要增加投入,财政支出压力较大。部门预算改革必须与“新常态”相适应,加快政府部门职能转变,深化财政改革,加强支出管理,严格遵守中央八项规定,压缩“三公”经费和一般性开支,坚持勤俭节约,注重盘活存量资金,讲求绩效,把好钢用在刀刃上。

四、以打造“阳光预算”为龙头,进一步深化部门预算改革

部门预算政府各部门履行职能和事业发展的物质基础,是现代预算制度的基石。深化部门预算改革是预算管理制度改革的重要环节,对于建立全面规范、公开透明的预算制度,推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要

的现实意义和深远的历史意义。要按照建立现代预算制度的要求,以打造“阳光预算”为龙头,实施规范的预算公开制度,推动部门滚动规划管理,建立跨年度预算平衡机制,优化支出结构,盘活存量资金,加大公共资源统筹力度,提高预算管理绩效,增强改革的系统性、协调性、关联性,发挥好部门预算在国家治理中的重要作用。具体来讲,要做到六个“着力”。

着力打造“阳光部门预算”。公开透明是现代财政制度的基本特征,“阳光是最好的防腐剂”。建立公开透明的预算制度,保障人民群众的知情权、参与权、监督权是党的群众路线的内在要求,也是整个财税改革的关键和龙头。财政资金“取之于民、用之于民”,也必须“告之于民”。社会监督比任何监督都有效。要让人民群众了解政府、监督政府,推进预算公开、提高透明度是最有效的途径。一是夯实部门预算公开的制度基础。新预算法已将预算公开的内容写入相关条款,要用法治思维和法治方式推进部门预算公开,清理规范与预算公开要求不相适应的法律法规和规章制度,有利于各级人大对同级政府审查监督。深化行政管理体制等相关改革,切实转变政府职能,为部门预算公开创造条件。完善部门预算公开信息反馈和监督机制,健全部门预算公开考核和行政问责制度,增强部门预算公开责任意识。二是理顺部门预算公开工作机制。认真贯彻新预算法,由各部门按主体原则负责本部门预算公开。明确部门预算公开时限要求,统一部门预算公开时间,在规定时间内公开完毕。规范部门预算公开形式,以政府或部门门户网站等为主要公开形式,设立预算公开专栏,保持长期公开状态,方便查询监督。三是细化部门预算公开内容。逐步将同级财政部门批复的部门预算报表全部公开,逐步将部门预算公开到基本支出和

项目支出,加大“三公”经费公开力度。扩大部门预算公开范围,将部门预算公开范围扩大到除涉密信息外的所有预算信息。

着力推动中期财政规划管理。财政是中长期的制度安排。实行中期规划管理,有利于统筹当前与长远,从中长期角度优化公共资源配置、提高管理绩效,发挥中长期财政政策的调控作用,防范财政风险。一是实行部门滚动规划管理。按照建立跨年度预算平衡机制的要求,结合有关财政政策以及相关行业、领域事业发展规划,同步编制部门滚动规划,对规划期内的预算支出实行总量控制和跨年度平衡,并以三年为周期实行滚动管理。强化绩效目标管理,对规划内的项目编制三年绩效总目标和分年度绩效目标,做到年度绩效目标与绩效总目标相互衔接。二是加强项目库建设。充分发挥项目库在滚动规划管理中的基础性作用,加强年度间项目库的衔接,提升项目库管理水平。进一步精简、整合预算项目,优化项目类别和层次划分,提高项目设置的合理性。建立统一、规范的项目预算审核机制,推进项目预算评审工作规范化、专业化、常态化。加强对项目的中期评估,根据评估结果确定项目是否继续开展,健全项目进入退出机制。三是推进信息化建设。以发展全国统一的应用支撑平台为契机,对现有的基础信息数据库、项目库、预算编制软件等进行统一规范,逐步做到“标准统一、数据共享”,逐步实现部门预算数据在同级财政部门与预算部门、上下级财政部门之间的共享和互联互通,为滚动规划管理提供重要支撑和平台。

着力健全预算支出标准体系。如何使有限的财政资金实现最优配置,关键是要有一个公平、合理的预算分配机制。建立科学、规范、透明的预算支出标准,不仅能够使部门科学、合理地编

制预算,而且能够提高资金使用效率,控制政府行政成本。一是进一步完善基本支出定员定额标准体系。完善事业单位经费保障机制,研究建立符合不同类型事业单位特点的预算定额管理机制。加强基础数据动态管理,优化定员定额分类分档体系,健全基本支出定员定额标准动态调整机制。规范行政事业单位国有资产管理,将部门占有的公共资源与部门行使职能紧密起来,推动实物定额与人员定额有机结合。二是加快推进项目支出标准定额体系建设。以通用定额标准的制定为切入点,分类推进项目支出定额标准体系建设。加强专用定额标准和部门内部标准体系建设,开展经常性专项业务费项目标准制定工作,实现部门主要业务活动的规范化和标准化。创新项目支出定额标准制定方式,对一些专业性强、内容复杂的定额标准,可采取购买服务等方式交给专业机构承担,由政府部门加强审核监督。三是加强预算支出标准的应用。严格落实新预算法关于按支出标准编制预算的要求,将预算支出标准全面运用到预算编制、执行、绩效管理和公开全过程,做到有标准即应用。加大对违反规定扩大开支范围、提高支出标准行为的问责力度。

着力推进预算编制的细化与规范。一本完整的部门预算必须既能反映政府各项职能活动,又能反映各项支出的具体用途。支出经济分类就是对各项具体支出进行的剖析和核算,能够全面、规范、明细地反映出各项支出都用于哪些方面。按经济分类编制预算是细化和规范部门预算编制的内在要求。一是进一步提高年初预算到位率。细化和改进部门预算编制,将部门预算的每一项支出都分解落实到基层单位和具体用途。严格落实预算编制与预算执行进度、结转结余资金规模挂钩的措施,推进部门预算编制与部门决算、资产管理、政府采

购有机结合。结合滚动规划管理改革,科学安排跨年度项目预算,根据项目实施方案合理确定分年预算,从根本上减少存量资金的产生。二是全面推进按经济分类编制部门预算。在细化功能分类预算编制的同时,扩大按经济分类编制预算的范围,做到基本支出预算、项目支出预算全面按经济分类编制,并逐步将经济分类预算细化编制到底级科目,力争“横向到边、纵向到底”。三是进一步规范部门预算编报口径和内容。按照新预算法关于全口径预算管理的要求,进一步明确部门预算编报范围,将政府的全部收入和支出都纳入预算。

着力加大部门预算统筹力度。完整性是部门预算编制的一个基本原则。只有将综合预算的思想贯彻到部门预算编制中、全面掌握各类公共资源,才能做到统筹兼顾,优化支出结构,集中力量办大事,提高预算安排的科学性。一是增强预算统筹能力。清理规范重点支出挂钩事项,对重点支出不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法,而是加强对相关支出政策和内容的审核,据实安排重点支出。建立一般公共预算与政府性基金预算、国有资本经营预算之间的统筹协调和资金调配机制,加大政府性基金预算、国有资本经营预算调入一般公共预算的力度。加强对相关支出的审核,避免多头申请经费和重复安排预算。二是全面实施综合预算管理。按照编制综合预算的原则和新预算法的要求,将部门的各项收支全部纳入预算管理,加大对各项资金的管理和统筹力度,结合部门占有的公共资源统筹安排财政拨款预算。继续提高转移支付资金提前下达比例,使地方尽早统筹安排资金,提高地方部门预算的完整性。三是优化部门预算支出结构。结合政府职能转变,合理界定部门预算支出范围,区分公共产品的公共性层次,做到有保有压、有进有退、有增有减。要积极主动

适应“新常态”,健全厉行节约长效机制,严格控制一般性支出,减少财政供养人员,压缩行政经费。对适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务,可通过政府购买服务、政府与社会资本合作等方式交给市场和社会力量承担。

着力提高财政资金使用绩效。现代预算管理不仅关注预算资金的分配,更关注预算资金的产出和结果。新预算法已将讲求绩效原则写入其中。盘活存量、用好增量是加强部门预算管理的重要手段。一是强化约束,进一步规范预算执行管理。做好预算执行的前期准备工作,在依法依规、保证资金安全的前提下加快预算执行进度。强化预算约束,严格执行各级人大批复的部门预算。加强部门预算执行动态监控,加大对预算执行的考核和问责力度。二是盘活存量,建立结转结余资金清理机制。研究对部门结转结余资金实行分类管理,区别对待。将部门结余资金以及确无法支出或无需支出的结转资金及时收回总预算,统筹用于其他方面。研究建立结转资金限期留用、超期收回制度,设定项目结转年限,对超过规定时限仍未使用完的结转资金,原则上收回总预算。三是讲求绩效,推进全过程预算绩效管理。完善预算绩效管理制度体系,制定分部门、分行业的预算绩效管理制度。扩大绩效目标管理和绩效评价、再评价、重点绩效评价范围,逐步实现绩效管理全覆盖。完善绩效评价指标体系,扩大第三方社会力量参与绩效评价的范围,提高绩效评价工作质量。强化绩效评价结果应用,建立评价结果与预算编制相结合的机制。完善监督问责和公开机制,将绩效评价结果向同级政府和人大报告、向社会公开,落实好责任追究制度。□

责任编辑 李杰