

# 推进地方部门预算改革的思考和建议

孙浩 | 周林

湖南省衡阳市从2001年开始启动部门预算改革，到2014年市本级共有287个单位全面编制部门预算，并全部实现上报人大审议，全市12个县市区也全面推行了部门预算编制改革。衡阳部门预算改革对于提高年初预算资金的到位率，细化预算编制，规范预算管理，硬化预算约束，增强预算的严肃性，调动部门和单位的积极性发挥了重要作用，取得了较好的成效。但实践中仍存在一些亟待解决的问题。

1. 完整科学的预算体系尚未形成。一是全口径政府预算体系尚未完全建立。社会保障预算和国有资本经营预算还处于试验阶段，与一般公共预算之间的关系仍未理顺，一般公共预算与基金预算割裂的问题仍未彻底解决，还没有形成既相对独立又相互衔接的完整体系。二是部门预算编制完整性还有待提高。主要表现在：部分项目资金年初难以落实到具体单位和用途，到位率还不够高；受预算编制时间限制，结余结转资金仍不能全部纳入部门预算编制，部分事业单位经营性收入也没有严格要求纳入部门预算；此外，还有部分上级专款未能全部提前告知，影响了年初预算的完整。

2. 综合预算未能真正实现。编制部门预算以来，虽然非税收入管理有了一定的进步，实现了收支两条线，但还未实现真正意义上的“收支脱钩”。财政部门在安排部门的年度预算时，对

部门上报的非税收入仍遵循一定比例调控后交由收缴部门使用的做法，各单位经费还存在苦乐不均的现象。在非税收入管理中，一些部门一直将本部门取得的非税收入视为自有资金。这种观念使部门在编制预算时不完全以部门的事业发展为依据，而主要是依据单位非税收入规模及上年度财政安排表核定，非税收入管理未能实现真正的“收支脱钩”。

3. 科学合理的定额标准体系难以确定。一是基本支出和项目支出界限不完全清晰。由于目前基本支出标准定额较低，特别是公用经费水平保障力度不高，为满足部门运转需要，单位在项目支出中开支公用经费内容的现象较为普遍，目前，基本支出和项目支出划分不清的现象往往被审计部门认定为“公用经费挤占项目经费”，财政部门难以准确把握。二是科学合理支出标准体系还未完全建立。目前，衡阳市虽已建立了会议费、差旅费、公务接待等支出标准体系，但仍有一些项目支出没有统一的定额标准，影响了经费核定的科学性、准确性和公平性。公用经费主要按单位性质和编制情况来核定，对预算单位实际业务量和占有资产状况等因素考虑不够，无法真实反映部门单位的职能大小和权责轻重，还需进一步完善。三是项目支出日趋固化。单位的项目资金往往设立容易取消难，项目资金主管部门对已完成任务或丧失功能的专项资金，往

往要求调整到另外的支出方向，而不愿意由财政部门收回，致使项目支出日趋固化，难以整合使用；部分部门下年预算安排甚至还要求某些法定支出和重点支出要随着财政收入的增长而增长，支出规模只能增不能减，财政宏观调控能力受到限制。

4. 预决算数据差异较大。部门决算与当年部门预算差异较大，主要有以下几个方面原因：一是上级补助专项、结余结转未编入年初预算，预算执行过程中部分上级专款追加较多，造成部门决算与年初预算不能有效衔接，预决算“两张皮”问题较为突出。二是预算编制与政府工作衔接不够。由于部门预算编制较早，一般在上年度8、9月份就开始启动，而经济工作会议大多在年底，人代会召开更晚一些，部门预算与政府年度工作安排衔接不够，执行中预算调整事项较多，预算约束力不强。三是受财力不足影响，地方财政部门在保证人员支出和单位运转以外，所剩资金并不多，有时连政策性支出都很难保证，只能为应对未知事项而预留资金，难以明细到具体项目和单位。四是一些资金规模大、内容涵盖多的专项资金，如城市建设资金、工业发展资金等需根据项目实施情况、工程进度等客观因素来安排资金，年初无法将预算细化到基层单位和项级科目。

5. 绩效管理手段不健全。一是专业绩效知识普及不够，预算绩效管理属于

预算综合管理业务,具有较强的专业知识,由于这项工作启动时间不长,相关培训和宣传还不够深入,无论是财政部门、预算单位对预算绩效管理的具体操作都还比较生疏,特别是绩效指标的设立、估值、评价成为各单位的难点。二是绩效预算作为结果导向型预算模式,需建立在完善的政府绩效评价体系的基础上,政府对部门履行工作职责要有硬性的评价指标,如果预算绩效管理不与政府绩效目标衔接一致,势必导致评价不公正或难以推行。三是绩效评价专家库的建立还任重道远。财政项目涉及内容多、范围广,业务非常繁杂,有时还涉及到很多行业,很多绩效评价指标需要多部门协作联动制定,如城市建设项目涉及规划、建设、林业、环境等多部门的评价指标,但要聚集专家的范围非常有限,很难保证评价达到预期的效果。

6. 预算公开的尺度难以把握。随着社会的进步和公众民主意识的提高,社会各界要求预算公开的呼声和期望也越来越高,要求公开的内容越来越细。但预算公开到何种程度,预算信息究竟哪些可以公开,哪些不能公开,法律法规没有明确规定。在目前财政决策机制、资金安排的精细化和科学化都需要进一步完善和提高的情况下,向社会公开的内容过细也容易引发质疑。同时,由于公开的尺度没有统一的标准,各地主动公开的预算信息千差万别,工作进度参差不齐,也容易造成地区间的攀比,也可能使财政预算公开工作陷于被动。

为进一步深化地方部门预算改革,提出以下建议:

1. 规范地方部门预算管理模式。目前,中央部门预算编制和执行相对比较规范,但地方部门预算管理范围、模式和方式方法五花八门,管理水平参差不齐,特别是县(市)级,部门预算尚未完全覆盖,且管理比较粗放。随着

部门预算公开的逐步推开,亟待建立统一规范的管理模式,满足相关数据可比性和一致性的要求,尽量避免和减少社会公众的质疑、误解。建议中央尽快出台对地方部门预算编制的指导性意见,统一规范部门预算编制口径,出台基本支出和项目支出定额标准参考体系,为进一步推动地方部门预算改革提供政策依据。

2. 健全完善政府预算体系。细化公共财政预算编制,减少预算代编和预留项目,探索编制中期预算,提高年初预算到位率;规范政府性基金预算编制,加强与公共财政预算编制的协调和衔接;完善社会保险基金预算编报体系,提高基金运作的透明度;建立健全政府性基金预算、国有资本经营预算等调入公共财政预算的机制。构建涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算的全口径政府预算体系。

3. 建立科学合理的定员定额标准。一是完善基础信息库,加强财政与编制、人事、资产等部门的衔接,确保基础信息数据真实、准确。继续改进基本支出测算方式,完善实物费用定额标准,推进人员、资产、预算更加紧密结合;结合事业单位分类改革进程,探索新形势下事业单位经费保障模式。二是清理规范项目支出,逐步将部门单位项目支出中的工作经费、业务费通过基本支出予以保障,科学准确界定基本支出和项目支出范围。三是探索建立项目支出数据库,对项目支出实行分类、滚动管理特别是对专项资金要分类制定专门管理办法,明确安排原则和使用范围、申报审批程序、绩效管理目标,逐步减少专项资金打捆、切块问题。

4. 强化财政资金统筹能力。一是全面推行综合预算。将所有非税收入全部纳入一般公共预算管理,坚持统一预算编制、统一执行管理、统筹安排使

用原则。加大对政府性基金、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度,符合政府性基金预算、国有资本经营预算和专项收入安排的支出项目,优先使用政府性基金、国有资本经营预算或专项收入,不足部分再通过一般公共预算安排。二是盘活用好财政结余结转资金。逐步将与厉行节约政策不相符的结余结转资金、分配进度较慢的专项结余结转资金、执行进度较慢的单位结余结转资金、财政专户沉淀资金以及长期挂账的暂存资金纳入清理范围,分门别类进行集中清理,视情况收回部分资金,统筹用于本级重大决策支出。三是清理规范与财政收支挂钩的重点支出。严格落实十八届三中全会精神,进一步清理现有重点支出与财政收支或GDP挂钩的事项,对涉及增幅、占财政收支比例的项目进行清理,结合本级财力和项目的实际需求及轻重缓急程度进行审核安排,确保财政资金使用效益的提升。

5. 健全预算公开机制。一是研究制定统一部门预算、“三公”经费、行政运行成本统计和公开口径,做好规范预算公开的顶层设计。二是筑牢预算公开根基,改革公务用车、公务接待等制度,大力压缩行政经费,减少政府不合理支出,预算编制时要进一步细化,尽量提高年初到位率,使预算公开基础更扎实,内容更详细。三是进一步细化预算公开内容,按照中央要求除涉密信息外,预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目。四是积极引导社会舆论,增强预算公开的主动性,营造良好的改革氛围,同时制订预算公开应急预案,及时化解可能出现的负面影响,做到预算公开口径统一、通俗易懂,“让预算经得起人民的质询,回答得了群众的疑问”。

(作者单位:湖南省衡阳市财政局)

责任编辑 张敏