属地中央预算单位预算编制与执行差异的分析及建议

财政部安徽监管局



来源：视觉中国

预算体现国家的战略和决策，反映政府的活动范围和方向，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。科学编制预算和认真执行预算是预算单位优化资源配置、加强管理、提高效率的必然要求。新预算法第十七条规定，各级预算的编制、执行应当建立健全相互制约、相互协调的机制。《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》进一步强调，要强化预算执行和绩效管理，增强预算约束力。财政部安徽监管局在监管实践中发现，近几年属地中央单位部门预算编制和执行质量不断提高，预算资金使用效益持续提升，但同时也发现部分预算单位还存在预算统筹力度不足、预算编制不够科学、执行约束不够有力、绩效管理理念不强等问题，导致预算编制与执行存在一定差异。

预算编制与执行差异情况和原因剖析

（一）部分预算单位预算编制工作有待加强。预算编制是预算管理的起点，部分单位预算编制工作还需不断适应深化预算管理改革的要求，结合单位实际情况，采取科学合理的预算编制方法，有针对性地进行编制。如有的预算单位在编报项目预算时，习惯于参考往年的项目编制情况，未能结合单位业务发展的实际需求和充分考虑“坚持过紧日子”的要求，出现项目预算编制与实际脱节的问题。随着部门预算改革的不断深化，预算编制科学性、前瞻性要求不断提高，在编制环节如不能精准预测、精心编制，则会从源头上制约预算编制的质量和约束力。

（二）部分预算单位预算执行过程不够严格精准。按程序批复下达的预算具有法定约束力，而一些单位在预算执行中还存在一定的随意性，执行管理较为粗放，影响了预算执行的精准科学，造成编制与执行差异。如有的预算单位对项目预算执行绩效缺乏关注、对执行过程缺乏必要的监督和控制等，导致预算执行进度慢、执行效果差，甚至出现“跑冒滴漏”现象，影响财政资金使用效益；有的预算单位在项目预算执行中，项目实际支出与年初支出计划存在一定差异，项目支出计划约束力弱，未得到严格遵守，合理性和科学性有待提高。此外，个别预算单位“红线”意识不强，项目资金支出程序不够严格，虽总体上支出进度较快，但与支出预算和支出计划不完全吻合。

（三）部分预算单位预算执行约束不够到位。预算执行监管工作没有完全到位，预算执行得不到有效约束，常常出现资金支出不按照计划、不按流程等情况，甚至产生挤占挪用等违规问题，使得预算执行与已批复预算脱节现象难以得到有效控制。如部分预算单位的支出项目主要是由业务部门提出设置建议，项目预算的编制则由单位财务部门细化编报，项目预算的执行又归由业务部门具体执行。在执行过程中，财务部门受制于对业务工作不够了解或对专业业务不够熟悉，难以对业务部门不规范、不合理

中国财政杂志社

的执行问题形成有效约束，也造成预算执行与编制出现差异。

（四）部分预算单位内部工作协同机制还需完善。科学的预算编制和高效的预算执行，需要财务部门和业务部门密切协作配合。部分预算单位在一定程度上还存在业务工作和预算工作“两张皮”现象。比如在预算编制过程中，对上年度预算执行情况的分析和对新一年度业务需求的预判不够充分，对预算执行进度无法合理预计，甚至出现预算编制工作“岁岁年年数相同”的情况。有的预算单位项目绩效指标设置和年度绩效评价由业务部门和财务部门分别承担，部门间的协调联动不够、项目绩效管理意识不够强，造成绩效管理工作责任落实不到位，存在绩效指标设置较为宽泛、绩效自评打分随意等情况，未形成有效的预算绩效管理合力。

（五）地方补助资金编制准确性有待提升。对于地方财政安排属地中央预算单位的财政资金，中央预算单位预计数与实际收入往往存在差异。如部分预算单位实行中央和地方财政双重经费保障，地方财政的经费保障措施虽在不断细化和完备，但仍存在收入预算金额确定的时间差等问题，导致部分预算单位年初编报预算时，对于地方财政补助资金难以准确预估。同时，预算单位在获得地方财政资金后，如与预算编制预估数有差异，则又容易形成无预算列支或超预算支出的问题。

相关建议

（一）提高预算编制及执行管理水平。一是要提高预算编制工作质量。如对预算科目进行科学细化，对每项预算的内容、数额、测算依据等进行明确。对项目预算采取滚动管理，及时清理项目库、取消到期项目。部门应进一步细化、优化相关操作办法，真正形成预算编制、预算执行、绩效评价等预算管理闭环。二是对预算执行严格把关，将预算执行的质量与效率纳入单位预算管理工作考核评价体系。如可在项目预算编制中，尝试将日常监管结果与项目预算编制相衔接，预算执行进度和执行质量与下一年预算安排挂钩，将预算执行不合规问题作为下一年度项目预算编制的重要参考，并在预算安排中引入高质量预算执行激励因素等。

（二）加强部门预算管理主体责任落实。一是部门党委（党组）要加强对预决算编制工作的领导，建立预决算编制工作责任制，实行跨部门协作、全员参与，强化预算资产财务部门的日常管理责任，落实纪检、审计部门的监督责任，确保部门项目支出预算一经批复，各部门都按照批复组织项目实施，不随意调整项目内容和支出预算。二是积极治理预算编制和执行“两张皮”的问题，进一步加强制度建设，提升预算编制的准确性和预算执行的刚性约束，发挥好单位内部预算执行的常态化监控和跟踪，及时纠错纠偏。三是主管部门应着力加强财务和业务人员的业务和预算管理培训，督促学习和知识更新，增强预算约束的自觉性和主动性。

（三）加强对预算执行的常态化监管。一是发挥财政授权支付和实有资金动态监控联动联查作用，紧盯预算执行的关键环节和重要领域，突出问题导向，重点围绕违规发放津补贴、应缴未缴非税收入、违规划拨零余额资金等线索，分类排查资金收支行为，并做好违规问题督促整改，重大违纪问题应依规移交纪检监察部门处理。二是建立预算执行违规问题定期反馈制度，财政监管部门与预算单位共同形成齐抓共管的良好局面，督促中央预算单位研究完善本部门预算编制和执行协调机制，推动提升预算编制的科学性、准确性和完整性。

（四）进一步推进预算绩效管理机制建设。一是健全完善预算绩效管理制度机制，提升预算编制与执行的水平，相关制度机制要遵循预算管理制度改革的目标和要求，从实际出发，具体问题具体分析，对症下药，举一反三。二是加强部门绩效自评，结合部门预决算审核等，加强部门项目绩效自评审核，提高预算编制的项目绩效目标、支出计划、支出明细的合规性、合理性，促进管理、提升效益。三是适时引入外部评价和第三方评价，按规定做好部门预决算公开，督促预算单位提高预算编制和执行的科学化、规范化水平。

（五）建立健全地方补助资金管理体系。一是细化收入预算编制，在预算编制时全面反映中央预算单位各项收入，加强财政资源统筹，科学合理安排预算。同时可建立地方补助资金报备机制，便于财政部门及时掌握。二是积极研究完善地方补助资金管理办法，明确属于共同财政事权事项的地方经费保障机制、预算管理制度和支出标准，让中央单位接收地方财政补助有据可依、有章可循。三是建立实有资金管理绩效评价体系，规范地方补助资金收支管理流程，完善资金收支绩效运行监控，将实有资金管理绩效评价与完善制度、改进管理和预算安排有机衔接，促进地方补助资金规范管理，提升绩效。

责任编辑　刘慧娴

中国财政杂志社