

## 试析深化部门预算改革中存在的新问题

<http://www.criifs.org.cn> 2007年4月12日 姜旭英 陈继纯

通过近几年的实践和探索，我国部门预算改革已经取得了长足的进步。但也应当看到，部门预算改革是一项复杂的系统工程，在实施的过程中必然会遇到各种问题。同时由于受到诸多因素的制约和影响，部门预算的改革目前仍存在诸多阻力和缺陷。

### 一、政府性财力纳入预算管理不够全部

部门预算应该是全口径预算，在部门预算中要把实际用于该部门的全部政府性财力都反映出来，实现部门预算的完整性。而目前情况是，部门预算中反映的只是财政部门管理的各项资金，包括各项行政事业经费、医疗经费、房改经费等，而一些有预算分配权的部门所管理的预算资金，如计划主管部门管理的基本建设资金、科技主管部门等管理的科技三项费等，没有在年初一并反映在各部门的预算之中，而是在预算执行中再分配下达，形成预算追加。

因此，当前编制的部门预算，与传统的单位预算相比，虽然做到了预算内、外资金的统一，将原来由部门自行掌握的预算外资金和其他自有资金一并编入了部门预算，但并不是严格意义上的全口径预算，仍有一部分政府性财力没有纳入年初部门预算。

### 二、预算定额体系不够完善

定额标准不尽科学，预算编制方法有待改进。实行部门预算需要一个科学合理的定额体系，采用零基预算的方法编制，以保证支出安排得以公正和透明。

### 三、预算执行中经费追加频繁

部门预算的约束作用不强，主要表现是部门预算批复后，预算执行中经费追加数额比较多，决算与预算之间的差距过大。造成这种情况的主要原因：

#### (一) 政府财政超收形成预算追加。

政府财政收入预算编制完成后，受宏观经济运行及国家政策调整等因素影响，会出现预算追加。这种预算追加虽然客观上不可避免，但由于超收的使用方向及具体使用审批程序等缺乏相应的法律规范，人大机关难以有效监督，随意追加问题比较突出。

#### (二) 政府支出预算中预留的机动资金形成预算追加。

《预算法》第三十二条规定：各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的百分之一至百分之

三设置预备费，用于预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。但在实际工作中，各级政府除按规定设置预备费外，还在预算中留有各种名目繁多的机动性财力，造成执行中追加频繁，冲击了预算的正常执行，也很难体现公平合理的分配原则。

### （三）上级政府转移支付性质补助形成预算追加。

在我国现行财政体制下，上级政府对下级政府有较大数额的转移支付性资金，其中又有相当部分是规定具体用途的专项补助。这些补助资金，基本都是在预算执行中下达给下级政府，使下级政府在年初安排预算时不能确定上级补助资金的数额和项目，难以将其编入预算，也是造成预算执行中追加频繁的一个主要原因。

## 四、人大预算审查监督工作力度不够

长期以来，各级人大机关积极实践、探索，不断改进加强预算审查监督工作。但从总体上看，人大对预算的审查监督，与宪法和法律要求差距较大，预算审议质量不高。具体表现：

### （一）预算审查监督缺乏相应的法律环境。

目前人们还没有将人大审议通过的预算上升为法律的高度来认识，预算的软约束问题还很突出，经常出现行政经费超预算，专项资金被挤占挪用的现象，部门随意改变资金用途和规模、不经财务部门同意任意开支、上级业务管理部门向下级单位随意发指令调拨资金等情况屡有发生。

### （二）预算审查监督只是流于形式。

由于受部门预算编制时间、人代会会期等因素制约，部门预算编制完成后，人大代表难有足够的时间对大量的预算信息进行仔细分析和审查。再有，预算编制具有较强的专业性，而现在各级人大财经委员会或预算工作委员会的委员大多没有从事过财政预算编制工作“，内行”或专家较少，难以保证预算审查的质量。

### （三）预算编制缺乏科学论证。

目前，各单位“领导定项目、部门争项目”的现象严重存在，使有限的资金很难真正发挥效益，也使预算资金的分配失去公平性。同时，由于一些部门工作计划过粗或部门工作计划周期与预算编制周期不相衔接，使得一些专项资金在人大审议部门预算时难以落实到具体的项目上。

## 五、预算制度绩效信息不够

我国预算支出绩效评价工作还缺乏系统性研究，财政支出效率不高的问题比较突出。现行的预算编制方法仍是传统的投入预算，也就是对投入重视多，对产出重视少，预算中缺乏绩效信息，预算的多少和绩效之间没有关联。预算一经确定，对预算执行的审计和检查就侧重于投入方面的问题，而对预算执行中财政资金的产出和结果并不关心，财政资金拨出后，缺少跟踪问效，财政资金的使用效益到底如何，财政部门难以说清。在这种情况下，导致各部门把工作重心放在争取预算拨款上，而不是放在用好预算资金以取得成效上，导致预算执行的结果往往偏离预算所应体现的政府政策意图，造成财政支出效率不高。

文章来源：集团经济研究

（责任编辑：XL）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430