

完善我国政府预算管理体制的探讨

<http://www.criifs.org.cn> 2006年7月25日 黄仰玲

摘 要：政府预算管理体制是处理一国财政体系中各级政府间财政分配关系的一项基本制度，我国现行的政府预算管理体制存在着若干问题。本文针对我国政府预算管理体制中存在的问题提出改革并完善我国政府预算管理体制的若干对策。

关键词：政府预算管理体制；预算编制；预算执行；预算监督

一、政府预算管理体制的内涵

政府预算管理体制是处理一国财政体系中各级政府间财政分配关系的一项基本制度，其核心是各级政府预算收支范围及管理职权的划分和相互间的制衡关系。预算收支范围涉及的是国家财力在中央与地方，以及地方各级政府间如何分配的问题，而预算管理职权是各级政府在支配国家财力上的权限和责任问题。建立政府预算管理体制的根本任务，就是通过正确划分各级政府预算的收支范围，规定预算管理权限及相互间的制衡关系，使国家财力在各级政府及各区域间合理分配，保障相应级次或区域的政府行使职能的资金需要，提高财政资金管理和使用的效率。

二、政府预算管理体制存在的问题

（一）法律法规不健全

相关领域和法律法规配套改革相对滞后，目前我国的预算法是1995年1月1日正式实施的《中华人民共和国预算法》，其诞生于市场经济体制构建初期，现今我国的客观经济社会环境发生了很大的变化，在2000年实行部门预算改革后，这部预算法已不能全面指导预算工作。如部门预算编制的时间、细化程度、公开程度都无法可依。

（二）预算编制制度不完善

首先，预算编制内容不够科学。财政部门提交的预算草案项目不细，预算报表所列科目级次过少，所列内容过粗，且没有比较详细的说明材料。政府向人大提交的预算不但普通人大代表难以看懂，即使是许多专业人士也不甚明了。这就会造成人大对政府的预算案“只决不议”的现象。为了确保预算在接受人大的审议时能够被看懂，并保证预算执行中稳定性，必须保证预算的详细和规范。这就要求预算编制部门明确细化预算调整的具体内容和对预算超收使用的管理规定，确保预算的严谨。

其次，预算编制缺乏完整性。长期以来，我国在财政分配中把财政性资金分为预算内预算外。这

种双轨制运行既违背了预算的完整性原则，又削弱了财政的宏观调控能力。由于对预算外资金缺乏监督和制约，使预算外资金演变为部门利益甚至个人利益的小金库，成为蚕食公共利益的巨大黑洞。此外，我国预算的不完整性还表现在部门预算的编制上，由于我国目前的支出预算是按资金的性质归类编制，不同部门、单位的资金性质不同、来源渠道不同，于是各种资金如行政经费、科研经费、基建支出等分别由不同的职能部门分配和管理。这就使财政难以对一个预算单位的经费整体使用情况实施有效的监督和控制。加之预算编制较粗、管理水平不高、执行中随意性大、追加追减的情况时有发生。

再次，部门预算编制无标准。部门预算应严格遵循人员经费按编制、公用经费按定额、专项经费按论证的原则，使每项支出都建立在有可靠依据的基础上。但是目前部门预算的编制标准并无相关法律法规规定，很多部门编制预算时都以上年度的执行状况为基数，考虑本年度的因素，作适当调增，导致每年的收支以一定比例递增。

最后，实施部门预算改革与现有预算分配权的矛盾。我国现行的支出预算主要是根据支出性质进行编制和管理，而部门预算改革也是强调在不改变预算分配权的前提下进行。这就带来了难以克服的矛盾与困难。各部门的基本建设预算由计委负责，科研经费预算由科技部负责，行政单位的工资和经费预算由国家机关事务管理局负责，预算职能被肢解，财政对部门预算的控制十分困难。

（三）预算审批中存在的问题

由于财政部门提交人大审查的预算草案过于粗疏，加之预算审查专业性、技术性很强，而目前各级人大预算审查专业人员匮乏，因此，人大很难对预算进行细致的审查。不仅如此，由于人大对预算案审查的时间过短，要在很短的时间内完成对预算草案的实质审查往往不太现实。一年一度的各级人民代表大会会期一般不超过15天，而人代会要依法进行各项预定的议程，其中审查预算的时间最多不超过一天，地方的人代会由于会期较短，留给审查预算的时间甚至只有几个小时，因而代表们没有充裕的时间仔细查阅预算草案。多数代表在举手表决时其实并不知道政府预算的内容，更不用说对预算内容的真实性和合理性进行判断。这样造成人大对政府预算的审议走过场。政府的预算没有经过严格把关就生效并付诸实施，其结果是预算的执行和监督也同样失去意义，而且人大这种未尽职责的态度反过来助长了政府编制预算的随意性。这样看来，预算的审议过程像

是人大和政府在进行演戏，一方提交报告另一方通过无疑，彼此心照不宣、配合默契。

（四）预算执行方面的不足

预算执行是整个预算工作程序的重要环节。预算执行包括收入入库、支出拨付以及预算调整等都必须按照法律法规要求的程序进行，非经法定程序不得擅自改变。《预算法》第9条规定：“经本级人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得改变。”但由于预算只是一个财政年度之初财政收支的预期，在预算执行的过程中要求预算的绝对不变是不现实的。《预算法》规定，如果在预算执行过程中遇到预算收入超收或短收情况时，政府应该提出追加或追减预算的调整计划，经相应的人大机关的批准，然后调整年度财政预算。但这一规定例来不被重视。在预算执行中，往往是地方财政预算才定好，国家部委又新出台了政策，财政支出变动性大，不确定因素多。而且地方政府对预算的调整比较频繁，预算资金调剂过于随意，预算与决算往往有很大差距。其原因直接缘于预算编制较粗，又缺乏科学论证，因而致使预算执行过程中经常发生追加追减现象。但其实更深层次的

原因却在于预算执行者并没有预算即法的观念，没有认识到不严格遵行预算就是违法，而且在实践中不执行预算也不受法律的追究，所以预算的权威性和强制性就历来被人们所

忽视。

（五）预算监督方面存在的问题

我国人民代表大会期间审议政府预算的时间很短，只能对预算进行总体性和一般性的审查，最终监督流于形式。财政监督由于预算编制比较粗糙，预算指标不够具体，难以为预算监督提供确切依据，在客观上给预算监督造成了困难，又由于缺少行之有效的监督控制手段，导致预算监督不力。在预算执行过程中财政部门对收入和支出预算的执行情况均缺乏有效的跟踪监督，财政决算后也很少对收入和支出预算的完成情况进行认真的考核和评价；财政对一个预算单位的经费整体控制较差，部门预算外收支脱离财政监督的状况未能从根本上得到改变。

三、改革和完善我国政府预算管理体制的对策

针对以上存在的问题，按照十六届三中全会关于“深化部门预算、国库集中支付、政府采购和收支两条线管理改革”、“建立预算绩效评价体系”的决定，应进一步深化部门预算改革，完善政府预算管理体制。具体说来应从以下几个方面着手：

（一）完善预算法规

在部门预算改革进程中，预算法规建设滞后的问题日益突出。一是对《预算法》及其实施细则要进行修订。建议将预算编制的周期延长到一年，并制定严格的预算编程序表，将人民代表大会批准预算的程序提前到每个财政年度开始之前，使全部预算的执行都在法律程序的控制之中；二是对现有的会计制度和财务制度要进行调整，与部门预算编报口径保持一致；三是对相关的法规如财政、税务、国库等按部门预算的要求做出相应的调整。

（二）完善预算编制制度

11基本支出预算规范化

在部门预算模式中，公共支出分解为“基本支出预算”和“项目支出预算”两部门。基本支出预算为部门支出预算的组成部分，是行政事业单位为保障其机构正常运转、完成日常工作任务而编制的年度基本支出计划，其内容包括人员经费和日常公用经费两部分。其核心问题是定员定额的制定，尤其是定额的制定要体现透明、公正、分类核定和量力而行的原则。在目前尚未完全建立科学的预算定额体系条件下，所存在的问题，一是定员定额范围太窄，仅限于行政性经费，应逐步拓宽直至涵盖全部经费；二是定额项目欠细，目前只是支出“目”级科目的简单分类归并，未能细化，应细化到每一个“目”级科目；三是定额标准的设计停留于对实际预算拨款的简单平均，不能反映出各部门需要和实际消耗的真实水平，缺乏科学合理，也难以摆脱传统预算编制“基数加增长”的方法，部门之间缺乏公平、公正。因此，定额标准的设计既要考虑单位对资金的客观需要和财力可能，又要兼顾单位的实际支出和目标任务的调整。21项目支出预算科学化项目支出预算为部门支出预算的组成部分，是行政事业单位为完成其特定的行政工作任务或事业发展目标，在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划，包括基本建设类项目、行政事业类项目和其他类项目。在目前的编制

过程中，“项目”缺乏量化标准，基本支出和项目支出相互混淆，项目支出管理办法及操作程序上不科学，对项目库的管理过粗等。我们认为，要建立科学的项目支出预算，一是要修改完善项目支出预算管理办法，对现行的项目支出分类办法进一步细化，量化“项目”审核标准，完善项目库管理办法；二是将基本建设支出、企业挖潜改造资金和科技三项费用等财政资金安排的项目，逐步真正地纳入“项目支出预算”范围；三是建立项目支出预算的绩效考评制度，为逐步建立政府绩效预算打下基础。

31 统一预算分配权

实行部门预算还应将其他宏观经济管理部门目前拥有的一些预算分权统一起来。从根本上讲，解决有预算分配权部门的问题最彻底的办法是取消现行部门的预算分配权，预算分配权由财政部统一行使。从部门预算编制过程看，有预算分配权部门的存在直接约了编报部门预算的及时、完整和统一。相应地，可以通过转变政府职能，调整政府有关部门的职责分工，规定这些有预算分配权的部门工作重点由直接分配资金转向制订行业规则、定额标准、引导其他部门做好项目立项工作等，在预算资金的分配上，财政部门应充分征求和听取他们的意见。目前可采取的做法是加快改革步伐，逐步取消这些部门的预算分配权。

41 积极进行必要的配套改革

(1) 部门预算与财政国库集中支付制度相结合。财政集中支付是部门预算能够有效实施的基础措施，在各部门建立国库统一账户，将财政性资金的收入和支出全部包括在统一的预算和一个账户中。可以分几步走：第一步，将行政机构的全部财政性资金(财政拨款和各项收费、基金)纳入预算管理；第二步，将所有政府部门(包括事业单位)的全部财政性收入和支出纳入预算管理；第三步，争取将所有国有部门的资金(包括资产)往来全部纳入预算管理。

(2) 与绩效预算相结合。将预算支出落实

具体的工作绩效，才能真正提高财政支出的效率。第一步可现在项目预算部分实行编制绩效预算，组织有关专家进行绩效目标的设计和考核，使预算成为防止政府官员贪污腐败的一道坚实的制度屏障。

(三) 提高预算草案审议实效

除了首先强化人大对政府预算监督外，还要加强人代会对预算的审议能力，延长人代会对预算的审议时间。为加强对预算的审议能力，有学者认为可以在人民代会中设立预算委员会，辅助人代会行使预算审批权，辅助人大常委会行使预算调整审批权和决算审批权。也有人认为，审计机关应逐步由政府组成部门改变为独立的监督机构，进行预算的审查。目前，最现实选择是强化人代会中财政经济委员会的预算职能，并充实人民代表大会中预算人员，增加人民代表大会内部财经专业代表的比例。

(四) 完善预算执行制度

11 完善公共支出预算执行中的控制监督。要逐步建立起立法部门、财政部门、审计部门、主管部门和各单位内部不同层次的控制监督体系和监督制度。

21加强预算执行情况的信息反馈，建立严格的报告制度。主要包括：各单位要按规定定期向主管部门报送本单位预算执行的报表和详细的文字说明材料；各单位要按照本级政府财政部门规定的期限，向本级政府财政部门报送本部门预算执行情况的报表和详细的文字说明材料；财政部门要每月向本级和上一级财政部门报告预算执行情况；各级政府要在每一预算年度内至少两次向本级人民代表大会或其常务委员会报告本级总预算的执行情况。

31改革预算拨款方式，严格按照批准的预算执行。在预算执行过程中，各级财政部门必须依照有关法律、法规，按照批准的预算和国库资金量拨款。拨付预算资金应坚持按预算计划拨款，按事业进度拨款，按规定用途拨款，按预算级次拨款。

41加强对转化为实物形态的预算资金的管理。要实行政府采购制度，规范政府采购行为，把市场机制用到预算分配环节上，将单一的货币管理形式逐步扩展到采用货币、实物、劳务等多种管理分配环节上，起到节约预算资金、降低采购成本、防止重复购置、优化资源配置和抑制腐败现象等重要作用。

51增强预算的严肃性，硬化预算约束。经立法机关审议、批准的预算具有法律约束力，各部门必须严格按照批准的预算执行，预算支出数必须与预算限额相符，并且只能用于预算确定的项目，对违反预算的行为要按照有关法规进行处罚。

（五）完善预算监督制度

因人大和审计部门对预算编制负有监督职责，预算编制部门要及时向有关部门做好预算编制程序的汇报、说明及解释工作，向人大部门做好设计预算编制、执行等重大问题的通报和沟通工作。通过细化预算，将预算资金直接安排到部门和项目，避免预算编制中的空洞数字罗列和执行中的频繁调整，以利于监督部门监督财政资金的分配和使用，便于实施预算监督，防止政府部门出现各种经济浪费和腐败现象。将预算编制、审批、执行各个环节全部纳入法制和规范化管理，建立起多层次的预算监督体系。

参考文献：

- [1] 梁竹田1财政预算管理存在的问题及其对策[J] 1福建广播电视大学学报，2003（1）1
- [2] 徐瑞娥1我国政府预算管理制度改革的主要观点综述[J] 1经济纵横，2002（7）1
- [3] 张如1我国政府预算管理若干问题研究[J] 1工业技术经济，2005（2）1

文章来源：广州广播电视大学学报 （责任编辑： x1）

