

人民银行部门预算改革探析

<http://www.criifs.org.cn> 2007年4月13日 杨凤琪

长期以来，人民银行实行的是独立的财务预算管理体制，即预算管理上以总行年度财务收支差额纳入中央财政预算，分支机构的财务预算由总行按“收支两条线”的原则办理，各项费用支出以核定指标的方式加以控制，不核拨资金。随着公共财政框架的逐步确立和财政国库改革的日益深入，传统的财务预算管理体制和预算指标“全账户”管理方式已越来越不相适应。

现状及问题

（一）费用指标预算与实拨资金并行。

目前，人民银行各分行作出年度预算指标分解下达批复的同时，将固定资产购建支出指标收归分行系统财务统筹管理，由系统财务直接全额作支出列账，进而将这部分费用指标变作实拨资金分别拨款至辖内各中心支行，造成支出虚列、套取现金问题，甚至在账外形成“小金库”。

（二）预算内与预算外经费来源并行。

人民银行除指标预算资金来源之外，还利用其特有的职能向财政部申报外汇检查单项预算经费，内容包括外汇检查办案补助、电子设备购置及维修费、统计监测费、年审费、进出口核销经费等；同时，人行外汇部门和国库部门还可获取地方财政的部分补助经费。而这些经费收支均与人行财务核算无关，与人行预算管理脱节。

（三）费用指标预算执行失控。

调查发现，某分行及各中心支行为了不突破预算指标的限额，人为调整支出科目，相互挤占费用，造成预算执行结果严重失实。从表面上看，该分行2005年度并未突破总预算，还略有结余，但从检查结果看，2005年度经费预算的执行失真率（即有问题资金与预算执行数之比，下同）达8.2%。特别是工资、奖金、津补贴列支问题相当普遍，仅抽查单位存在工资、奖金、津补贴问题金额就达数千万元，主要表现在：发放依据政出多门，无依据发放现象普遍，发放标准擅自提高，绩效奖金不按绩效考核发放，列支渠道五花八门等。

问题产生的原因

（一）预算管理方式不适应。目前财政部对人民银行的预算管理范围主要包括基本支出、项目支出和其他支出；采用的预算管理方式是：核定费用指标，并由人民银行各分支机构在规定的指标内控制使用；预算资金的使用由人民银行按规定的费用指标，直接在费用中列支，即采取了

“坐支”方式。这种方式给了人民银行在资金调度和安排使用上以极大的自由空间，从而也造成了预算资金使用上的随意性。

（二） 预算编制方法不科学。调查发现，人民银行预算编制方法仍沿用过去的“基数加增长”模式，缺乏预算编制依据，没有一套科学的定员、定额标准，预算编制在某种程度上变成了数字游戏。这种方法使人民银行的预算规模逐年放大，使预算资金的自由支配程度逐年增加。

（三） 预算执行控制不严格。人民银行预算管理主要采取费用指标控制方式，费用指标一旦核定，预算资金的使用就处于人行各分支机构的掌控之中，只要在账面上各项费用指标反映不突破，通过决算审核关似乎应无大碍。

（四） 利益追求最大化。人民银行在超额享受国家统一工资福利保障待遇之外，仍想千方百计比照或参照执行省、市、县级地方各类津补贴政策，并在不占用工资费用指标的情况下，乱列乱支发放各类津补贴，从而造成挤占公用经费、项目经费用于人员费用支出等问题。

改革措施及实现途径

（一） 改进财务预算管理制度，适应部门预算管理要求。按照部门预算的统一要求，首先要修改和完善财政部制定的《人民银行财务管理制度》，将部门预算管理的原则、要求及操作事项贯彻其中，在机构职能、业务明确区分和界定的基础上，对其科目体系按照部门预算管理的要求重新进行划分和调整。其次要改变现行的“收支相抵”的预算指标管理办法，取消“全账户”管理方式，实行“收支两条线”的预算资金实拨制。

（二） 区分收支，分类核算，确立部门预算管理范围。明确职能是实行部门预算的前提。对人民银行经营性业务应按照商业银行的企业性质进行管理和核算；对其社会事业性服务应实行业务体制管理，通过有偿服务实现收支自求平衡或差额拨款；对其金融行政性职能，实行部门预算管理。在明确区别职能、业务分类的基础上，对内部机构进行相应调整，以确定部门预算的对象和范围。

（三） 区分职能需求，实行有区别的预算管理方式。在对人民银行实行部门预算管理过程中，要在区别不同职能、区分业务分类的基础上，实行不同的预算管理方式。人员经费根据年度制定不同定额标准，实行严格的定额控制，项目间不可调剂。公用经费和基建项目支出实行“零基预算”，准确编制预算，支出不得突破。

（四） 研究制定部门预算编制操作规程。适应部门预算改革需要，应尽快研究制定部门预算操作规程，按照“零基预算”管理要求，统一预算编制原则、程序、方法以及各个环节、各科目的操作流程，使预算编制工作更加科学、规范。一要建立多维的预算参与主体。逐级成立监察等部门参与的预算管理工作委员会，负责对各层次、各环节预算组织的日常活动进行全面、系统地控制与监督。二要确定预算编制流程和标准。

（五） 建立基本支出定员定额标准体系。基本支出预算定额和支出标准是作为一项基础的社会公共信息资源存在的，应该具有统一性和代表性，同时还要兼顾不同行业和地区的特殊需求。人民银行制定定员定额标准要遵循以下原则：

1、财力可能与发展相结合，定员定额的制定既要保证履行职能、维持机构正常运转的资金需求，也要充分考虑国家财力的可能，把定员定额标准建立在较为可靠的财力基础上。

2、公平公正原则，既考虑到人民银行业务的特殊性和各地的实际情况，也要考虑共性，在核定定额标准时，应主要采用标准算法，而不能一味地采用部门和单位的历史决算数据。

3、定员定额项目数量要适度，在测算时应越细越好，在安排下达时，应粗细适度，给预算单位留有一定的自主权。

4、不能急于求成，定额是否科学合理，是否符合业务实际，需要实践的检验和论证，应该不断总结，不断修订。

（六）建立项目支出绩效考评、跟踪问效机制。对项目立项的可行性、项目资金投入使用后的跟踪监督，投入的资金是否达到预期的使用效果，项目投入后是否发挥预期的功能等建立问效机制，实现公平、透明、完整、规范、高效的预算管理目标。要强调部门所提供服务的效果和效率，将预算编制由过去的“投入法”改为“产出法”。

（七）强化监管，加大违规违纪问题处罚力度。强化监管要从内部监督和外部检查两方面着手，一方面要加强内部自律约束，建立健全系统内自上而下的监督管理机制；另一方面要强化外部监督检查，并严格按照《预算法》、《会计法》和《财政违法行为处罚处分条例》，对违规违纪问题进行严肃处理，同时将处理事与处理人相结合，提高财政监督的有效性。

（作者单位：财政部驻湖北专员办）

文章来源：决策与信息 （责任编辑：x1）