

## 我国预算体制改革的意义及其评价

<http://www.criifs.org.cn> 2005年12月9日 乔 静

●摘 要:文章的主要研究对象是我国的部门预算改革,分析了实行部门预算的背景和必要性及其意义,介绍了部门预算的主要内容以及相关的问题,并对我国的预算体制改革进行了评价。

关键词:部门预算 基数法 预算编制改革 财政

### 一、实行部门预算改革的必要性及意义

#### (一) 必要性

我国传统的预算编制方法与市场经济体制已经严重不相适应。如财政部以前的机构设置,就是与计划经济管理方式配套的,中央各个部门几乎要与财政部每个业务司局打交道;再如,一些经费的使用安排,是由国家计委、国家经贸委、国管局等部门负责安排下达的。不论是财政部内各业务司局,还是财政部与各个有预算分配权部门之间,各自都有不同的工作习惯和管理方法,于是各项经费的预算编制与下达就不可避免地要在时间上不统一、在内容和形式上不规范。这不仅影响了中央预算的严肃性,更主要的是妨碍了各部门和单位严格执行预算,妨碍了更好的提高资金使用效益。

从“基数法”到部门预算的改革,将被设计为“一个部门”和“一本账”,即由财政部预算司一个口子对外,统一接收和批复部门预算;中央每一个部门所有的收入和支出都在一本预算中得到反映。在部门预算中,既反映了财政部门直接安排的预算拨款,又反映了国家计委、国管局、科技部等有预算分权的部门安排的资金。所以实行部门预算有利于预算编制的统一性,此其一。其二,以前财政部各业务司局各管一项或几项经费预算,使得预算编制过程进度不一样,许多经费预算都没有在法律规定的时间内批复到有关预算单位,影响了《预算法》的严肃性,显然实行部门预算有利于维护预算的严肃性。其三,由于基数的不合理,造成部门之间、支出项目之间苦乐不均。比如同是与“农”有关的部门,有些部门有些方面经费项目入不敷出,而有的经费却有结余,挪作他用。实行部门预算,一个部门的所有各项收支都在一本预算中反映,使得有可能对部门各项开支进行科学、合理的核定。毫无疑问,实行部门预算有利于预算管理的规范化。其四,中国传统的预算是按财政支出功能编制的,预算划分较粗,对各项支出内容的划分不细,不仅外行看不明白,内行也是只见树木、不见森林;并且多年来中央预算也只是停留在对预算内资金的管理上,对包括预算外资金、各种政府性基金、各项事业收入的大量政府性资金,基本上是由各单位自行安排使用,一些腐败现象也由此而产生。

#### (二) 意义

实行预算管理改革特别是实行预算编制改革的重大意义在于:

一是有利于规范政府、财政和部门行为,推进依法理财、依法行政。按照预算管理改革的新要求,财政部门主要是制定项支出定额标准,审核重点支出的保障程度,将资金一次性规范、透明地分配到单位和具体项目,并实施必要的监督检查。政府追加预算和动用预备费要经过严格的审查程序,并接受来自多方面的监督,不得多头批钱、随意突破预算。

二是有利于强化财政支出管理,增强政府宏观调控能力。推行预算编制改革,采用零基预算,实行定员定额,区别轻重缓急,科学规范安排财政支出,能够从源头上优化财政支出结构,提高对重点支出项目的资金保障程度。通过实行预算的项目管理,可以加快预算执行进度,提高资金使用效益。

三是有利于促进市场经济发展,提高政府行政效率。预算编制改革是预算管理改革的核心内容,建立科学、规范、透明的财政利益分配机制,有利于促进政府财力资源的优化配置,真正适应和促增市场经济的发展。同时,有利于提高政府行政管理效率和管理水平。

四是有利于从制度上加强财政资金管理,推进廉政建设。从近几年审计情况来看,一些单位之所以出现违反财经法规的行为,一些人之所以在廉洁问题上栽了跟头,除了自身原因外,很大程度上还是管理制度不够科学、不够健全。实行预算编制改革,通过统筹预算内外资金,细化预算编制,制定部门支出标准和定额,统一账户管理,能够从源头上把好资金管理关口,从制度上有效防止违法犯罪行为的发生。

## 二、部门预算的主要内容及其相关问题

### (一) 部门预算的主要内容

部门预算包括一般的预算和基金的预算。各部门要根据历年的收入情况和下年的增减变动因素,测算本部门的预算收入,收入预算要按收入类别逐项核定,行政性收费、预算外收入以及部门的其他收入也要核定到单位和具体项目。各部门要根据国家现有的经费开支政策和规定,测算各部门预算支出,要按照预算年度所有的因素和事项,分轻重缓急测算每一级科目的支出需求,个人的工资性支出要按编制内的人数核定,公用经费要按照部门分类、分档,按定额和项目编制预算,基建、挖潜、科技三项费用、建设性专款等都要进行项目论证,测定支出概算。

### (二) 部门预算与传统预算编制方法的比较

1. 相同点。(1) 仍然实行“两上两下”的编报方法:由各部门编报预算建议数上报财政部,财政部审核后下达预算控制数,各部门再根据预算控制数编制本部门的预算报财政部,财政部再根据人大批准的中央预算草案批复给各部门。(2) 仍然由财政部和有预算分配权的有关部门按经费性质审核部门预算建议数和下达预算控制数,这次改革不改变这些部门的分配权。

2. 不同点。(1) 预算编制的时间提前了:国务院下达预算编制的时间是九月初,提前了两个月;下达预算控制数的时间改在人代会之前,提前了三个月;财政部在《预算法》规定时间内批复预算,提前三至五个月。(2) 一个部门一本预算:过去各部门预算是按功能分到财政部各司,现在要求各部门财务司局一个口径对财政部,将部门所有的收支统编到一本预算中。(3) 预算编制的方式不一样:原来是由各部门替下属单位按资金性质的不同代编,现在则要求预算必须从基层单位逐级编制、层层汇总。(4) 编制预算的范围不同:原来部门预算编制只考虑预算内收支,不考虑预算外和基金的预算,现在部门预算编制的范围就宽了。(5) 批复的方式不同:原来批复预算是由财政部各业务司和有预算分

配权的有关部门独立向各部门批复,现在改由预算司统一批复,这样能够保证部门预算的质量,按时批复给各部。

### 3. 部门预算改革应注意的问题。

(1) 综合财政预算问题。要实现综合财政预算,首先要解决预算外资金管理问题:一是要全面实行收支两条线管理,使预算外资金缴入财政专户率达100%,使这部分收入完全处于财政掌握和监督之下;二是要加强预算外资金支出管理,要制定科学合理的定员定额的标准,同时要推行预算外资金集中收付制度,对政府采购、政府投资项目要按规定实行财政直接支付;三是要制定激励办法,在统筹管理的基础上要鼓励单位对预算外资金征收的积极性,如超收提留等措施;四是要规范行政事业单位的银行账户管理,要切实做好银行账户清理整顿工作。

(2) 政府性基金预算问题。目前政府性基金管理存在的主要问题是:收入未全部纳入财政专户,支出管理不规范,财政监控不到位;各部门利用政府性基金对外借出的款项回收率低,造成大量政府性资金流失;存在一个部门设立多种性质类似的政府性基金的问题。目前,政府性基金缺乏统一的收支计划是造成以上问题的主要原因。因此,有必要独立于部门预算之外单独编制基金预算。同时要加大政府性基金预算管理的力度,真实反映政府财力。

(3) 支出标准制定问题。定员定额支出标准是财政部门编制预算、考核预算执行情况的重要依据,通过对各项支出合理消耗的测算,分部门、行业的特点和各项开支的性质制定支出标准,则财政部门以此为基础确定预算定额,是部门预算顺利实施的重要基础工作。现行支出标准的制定存在问题:一是定员定额体系不完整。二是现行支出标准不合理,不能体现定员定额的公平性。有的标准已使用了十几年,不能反映支出的真实性,有的支出标准明显不符合客观实际。三是预算内支出有标准,而预算外资金缺乏支出标准。

在实际执行过程中,预算外资金支出即使有标准但也没有严格执行,如许多单位预算外资金的支出方向是提高单位职工福利,本身就违反有关规定,更无标准可言了。四是现行定员定额标准缺乏先进性。

(4) 财政部门内外关系处理问题。财政部门的内部机构及职责要尽快加以调整,以适应部门预算乃至公共财政体制改革的需要。在调整时应坚持如下原则:一是职责清晰原则,内部机构职责不交叉,不重叠,同类同环节职责归并;二是职能制衡的原则,预算的编制、执行和监督相分离,并在权力设置上相互监督、相互制约;三是职责均衡原则,内部机构间职责跨度适度均衡,防止倚轻倚重;四是业务对口原则,各级财政部门内部机构设置和职责分工要尽量一致,以便于业务衔接。

### 三、评价

我国的预算编制改革取得了明显成效,具体表现在:第一,预算编制时间大为提前;第二,预算覆盖范围更加广泛,实现了预算内外收支统管;第三,预算编制方式更加科学合理;第四,预算的完整性大大增强。但尚存在一些需要解决的问题。

1. 尚未建立科学的支出标准和预算定额。中央部门预算编制仍然采用“基数法”。预算“基数”的确定,是一个漫长的历史积累过程。而各单位的情况已发生了很多变化,无论是人员数量,还是部门从事的业务工作,其经费开支水平都已和“基数”确立时的情况有了很大的变化,但是由于体制

的惯性,这种“基数”已具有了很大的刚性,不仅部门自身难以对其根据实际情况进行变更,财政部门也不能统筹对其调整。

2. 专项项目资金的预算编制尚未建立完整科学的评审机制。基本建设资金、科技三项费、挖潜改造资金、科学事业费等建设性和专项性的项目资金,其传统的预算编制程序是先有经费预算,然后再将预算落实到各个具体的项目,即财政先按切块分配资金,再由管理这些资金的部门将其分配到项目和各个预算执行部门。

3. 配套的改革措施还没有跟上。预算科目还采用老的体系,分类方法不科学、部门分类与功能分类相交叉,不能准确反映各项经济活动;没有将部门预算的编制与政府采购工作有机结合起来;没有实行国库集中收付制度,报表和软件的设计也还不尽完善;从管理的角度讲,包括财政部在内的各个部门的机构设置也还不能适应部门预算的要求。总的来说,我国的预算体制改革取得了较大的成就,但问题也很复杂。改革是任道而重远的。

#### 参考文献:

1. 项怀诚. “政府预算管理与会计改革”国际研讨会开幕词, 2001. 4. 11
2. 楼继伟. 加快财政支出管理改革步伐. 中国财经报, 2000. 11. 24
3. 贾康. 预算改革任重道远. 中国证券报财会世界, 2001. 11. 29
4. 言之文. 政府采购管理与预算编制、集中支付的关系. 中华财会网, 2001. 12. 31

文章来源: 《经济师》 (责任编辑: x1)