

我国部门预算编制中存在的若干问题及解决措施

文/于长军

部门核算是以部门（主要为支出部门）为对象的预算。其预算的编制单位是支出部门。在编制预算时，各部门将本单位的所有支出，包括行政经费、下属单位的事业经费、公共工程投资、各种专项款等都纳入本部门的预算范围，向财政部门申报，经财政部门审核后，由同级人代会审议通过生效。同时，取消预算外资金，部门的行政性收费也纳入预算收入管理。部门预算的实行改变了以前预算编制过于粗放和简单的状况，使《预算法》的执行水平上了一个台阶，财政支出供给范围“缺位”和“越位”的现象逐渐减少，透明、公平、细化的部门预算为预算审查和预算执行奠定了很好的基础，预算单位依法理财、增收节支的意识大大加强，预算的严肃性和约束力明显增强。改革比较顺利，但也遇到不少问题和难点，特别是近两年进展缓慢。下面拟谈谈部门预算改革中突出存在的问题，并提出改进措施：

第一、目前我国的预算编制仍以部门意见为主，部门预算人员为使手头宽裕，防止日后追加资金的困难，缺乏认真测算，存在多报现象，而财政部门和各主管部门缺乏确实调研，只是对部门上报的预算“砍砍压压”，从而造成“被动编制”局面。部门预算改革触及部分部门的既得利益，存在消极抵制情绪，流于形式，使得部门预算改革进展缓慢。

第二、编制、审批时间仓促，造成代编预算盛行，预算脱离实际，审批流于形式。从编制时间来看。美国的预算法规规定，总统预算案的起草工作至少要在向国会提交前9个月，或至少在财政年度起始前18个月就开始。我国的预算编制时间太迟。

第三、预算收支的测算方法过于简单，缺乏科学论证，导致财政收支的测算结果与实际情况相去甚远。我国多数地方沿用传统的“基数加增长”的办法测算预算收支，即在上年收支基数上加本年增、减因素，以此确定本年各项预算收支。在支出预算编制上，细化项目、量化分析和科学论证做得还很不够。“基数法”实施的后果，使各预算单位对“基数”重视有余，而对资金使用效益却过问甚少，而且，也易于形成支出刚性，不利于预算支出总量与结构的调整。

第四、项目支出管理难。虽然已经采取项目支出申报制度，但一直未建立有效的项目支出管理机制。其原因有三：一是编制下年的预算时，政府的工作重点和发展方向尚未出台，项目支出难以充分体现政府的目标；二是目前的财力状况仅能满足低水平的基本支出，预算中对单位申报的项目支出几乎未考虑，造成单位对项目申报的重视程度不够、没有制定长远规划、存在随意加大预算等问题现象；三是项目支出和基本支出难以具体界定，同时也缺乏科学的可行性研究。

二、改进预算编制的措施

上述问题的存在，在一定程度上造成财政资金的浪费性使用，也为一部分政府官员的腐败行为提供了有利之机，严重影响了政府预算的法律严肃性，必须加以克服和改进。

第一、提高相关人员的预算认识，从思想上保证部门预算的有效运行。应通过各种方式加强财政改革的宣传和培训工作，赢得单位的广泛理解和支持。

第二、完善《预算法》及相关法律和政策规定，加强有关法律、法规与《预算法》的衔接，修订《预算法》。鉴于目前财政年度有较长时间无预算运行的状况，可考虑对财政年度进行调整，将预算年度由目前的历年制改为跨年制，以消除时间差。

第三、建立预算编制、执行、监督相对分离的预算管理运行机制。

目前，财政内部预算的编制、执行和监督不分，许多业务部门不仅要负责预算执行和监督，也有编制的任务，从而使管理质量和效率不高。因此，应当建立健全预算管理运行机制，实现预算编制、执行和监督的确实分离。以部门预算管理为基础，建立专门的预算编制机构，全权负责预算编制工作，统一掌握预算编制政策与标准，审核、编制、确定财政和各个部门的预算；业务部门专门负责预算的执行，统一管理财政预算内外资金账户，办理资金的拨付、管理部门预算资金的使用，编制财政预算内外总决算；而预算编制、执行以及决算全过程的监督管理则由监督机构负责（这一机构也可以由财政以外的部门或机构建立），务必使预算全过程做到公正、公平、透明。各部门要明确职权，各负其责，不再直接介入其他环节的管理。

第四、制定科学合理的公用经费定额标准。针对公用经费定额偏低的问题，可采取以下解决办法：（1）根据单位承担的事权和专项工作的不同，认真进行基本支出分析调研，根据行业差异和历史支出水平，尽量满足“保运转”的基本需求，且不能造成资源浪费；（2）对前几年实际支出水平进行定性和定量分析，对支出逐笔审核过关，剔除非运转必要开支，找出各部门的不同特点和应有的实物定额和定量，逐步制定出科学、合理、符合实际的公用经费定额标准，提高预算编制

的准确性和规范性。

第五、改革预算收支科目，细化预算编制内容，提高政府预算的透明度。

预算科目要适应预算改革要求，在科目的设置上尽量体现复式预算和部门预算的要求，既要包括财政预算内收支，也要包括预算外收支。所有政府预算单位均应按不同原则和要求，使用统一的政府收支科目。

总的来说，部门预算改革是建立完善我国公共支出体系不可或缺的环节，然而它的深化进程任重而道远，需要广大学者、财政人员、政府部门的共同努力与协作（作者单位：河北省廊坊市第二中学）

相关链接

我国部门预算编制中存在的若干问题及解决措施
农村集体经济组织会计信息失真的成因分析
基于契约观的承租人租赁会计政策选择分析
浅析实质重于形式的会计原则在我国的应用
企业会计信息失真及其防治浅析
浅议科学进行成本控制
人力资源会计初探
新准则下会计职业判断能力探微
基于目标导向的政府财务报告主体的研究

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心