

部门预算在基层央行执行中的问题及对策

<http://www.criifs.org.cn> 2007年11月20日 陈建华, 陈巍屏, 汤铭军

1997年以来,以《中国人民银行财务预算管理办法》、《中国人民银行预算管理规定》等财务管理规章制度先后实施为标志,表明按照公共财政理论设计的预算管理模式在人民银行体系逐步建立。当前,人民银行正从实行独立的财务预算管理体制,过渡到现行的部门预算财务管理模式,基层央行在实际执行中反映了越来越多的操作问题,亟待作进一步完善和改进。

一、概况及问题

人民银行部门预算管理模式经过近几年的试运行,自今年1月1日开始正式启用。按照部门预算管理模式调整后的预算科目继续了“全账户”管理模式,维持人民银行“收支两条线”的核算原则,这既适应了人民银行部门预算变化的实际需要,也充分体现了人民银行会计财务核算的特点。但从目前的执行情况来看,基层央行预算执行未能体现央行职能转换后对财务管理的新要求,具体表现在:

(一) 预算编制方法不科学。

受传统预算编制方法的影响,基层人民银行预算编制方法基本上仍沿用过去的“基数加增长比例”模式,即按照基期年的支出基数简单地加上一个增长比例确定本部门的支出指标,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,预算编制的片面性十分突出。

(二) 预算项目设置不齐全。

主要表现在:一是科目设置滞后。央行职能转换后,基层人民银行的工作任务和工作职责不断加强,尤其近几年人民银行的传统服务功能在得以进一步完善的同时,还增加了金融稳定、征信业管理、反洗钱等职能。然而,在费用科目表中并没有可用于这些项目列支的科目,导致基层央行在列支上述开支时,只能“变通解决”,造成费用支出反映不真实。二是项目归属不妥当。部分经费性质的支出科目归属为项目支出不尽合理,如货币发行费、电子设备运转费、网络租赁费等,理应属于常规性的、维持业务运转的必不可少的支出,且支出数额相对较稳定,在性质上更接近于办公设备购置费等公用经费类项目。但部门预算中把其归为项目支出,需要做出项目申报、可行性计划书等,预算手续较烦琐。

(三) 集中采购管理不完善。

一是编制采购预算有难度。由于部门预算分单位同时进行,一级机关并不完全清楚下级机关的

真实需求和采购计划，在确定采购项目时会因沟通不足可能导致预算重复或遗漏。二是取得预算批复与实际采购时有脱节现象。基层央行预算批复在时间上一般滞后，部分集中采购行为在批复前进行，在实际工作中要使提前采购行为符合部门预算要求十分困难。三是实现采购手续繁琐。从实施集中采购制度的初衷来说有利规范采购行为、降低购置成本、提高采购资金使用效益。但是从下一级单位决定采购、到逐级上报采购计划、再到实现采购的整个过程，其逐层上报手续较多、且执行购置时间太长，不能适应基层央行业务开展的需要。

（四）年度费用支出不均衡。

按照预算管理办法规定“人民银行应于每年的10月底前对下年度的收支预算进行测算，并将初步结果上报财政部”。但实际上自财政部批复预算、再由人民银行层层下达到基层央行，其中时间过长。以致于安排费用支出时往往前紧后松，难以做到全年度均衡使用。从近两年的费用开支执行情况来看，一般每年的第一季度费用支出只占全年正常指标的15-20%左右，而第四季度费用支出则占全年支出的40%之多，其原因则是部门预算经过二上二下的编制和审核过程，每年预算下达基层支行的一般都要在二季度末，有些专项预算项目甚至要年底才能确定，这给基层央行的预算执行带来了一定困难。

（五）预算控制执行不顺畅。

实行财务部门预算管理和集中报账制以后，基层央行的财务开支和账务处理行为更加规范、严格，过去存在的乱列、乱支，混科目、串账户行为得到有效控制。但是预算安排与现实要求的明显“落差”现象，在一定程度上影响着预算计划的有效执行。特别是对“行政事业类支出”实行“全账户”核定指标控制的账户，当预算指标不足时多数行会采取相应对策。如招待费支出，由于上级行实行限额控制，事实上预算指标与工作实际所需支出相差较大，根本不能满足正常接待工作的需要，就造成对这部分费用开支为不突破指标，而将其费用挤占其它账户费用支出。再如货币发行费、反假货币经费、电子设备运转费等，在单列指标控制下，核定到基层央行时往往难以体现现实需求。同样对于预算安排较为宽松的账户，基层央行在年终会采取“张冠李戴”手法，拆东墙补西墙，进行相互之间的数字调整，人为造成财务数据的失真。

二、对策及途径

随着人民银行自身体制和公共财政框架的构筑以及部门预算等改革的不断深入，现行央行部门预算管理执行中的问题和不足越发显现。为此，研究并解决预算管理中存在的诸多问题，加快与部门预算管理模式的接轨，是当前人民银行深化财务制度改革的重要方面。

（一）加强组织领导，协调编制力量。

一是建立预算编制领导机构。由于预算编制工作涉及到单位的各个部门，基层央行会计部门作为预算编制的承办部门，很难在较短的时间内协调各个部门完成预算编制工作。为此，各级行需要设立相应的预算编制委员会，由单位“一把手”负总责，会计、办公室、后勤、货币金银、保卫、科技、监察等部门负责人为成员，充分发挥领导小组在预算编制过程中的组织协调作用。二是落实预算参与“多维”主体。编制年度预算前，应抽调单位各部门人员共同参与，组成预算编制精干队伍，共同做好财产清理、支出研究、异常需求分析等工作，为下一步正式编制年度预算全面掌握部门现有资源，摸清“家底”，以便了解合理需求。

（二）改进编制方法，提高预算质量。

一是改进编制规程。适应部门预算改革需要，研究制定部门预算操作规程，建立部门预算备选项目库，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。二是编制预算必须考虑基层需要。既要认真研究费用支出中的普遍性需求与特殊性需求的差异规律，又要认真研究费用支出中需要与可能的平衡规律。开展年度财务预算编制之前，要进行深入调查研究，在掌握基层央行履行职责对费用的客观需求的基础上，寻求预算指标分配上客观需要与主观配置的相对平衡。要使预算的编制工作与基层央行各部门工作职能、计划任务、业务量和工作目标有机的结合起来，按照业务发展需要、机构人员和费用开支标准，参照上年费用开支规律，考虑物价调整和其它政策因素，采取预测和计算的方法，按科目、账户的使用说明逐项编制财务预算计划，把部门预算的编制工作做细、做实。三是加快预算下达时间，可采取“区别对待”、“分批下达”和“限额调剂”的方式，尽可能地缩短预算审批时间，切实解决基层央行年终突出列支现象。

（三）调整项目设置，保证预算公平。

上级行在预算指标安排上，应坚持“科学、合理”和“统筹兼顾、确保重点”的指导原则，科学界定支出的经济分类和功能分类，以职能为依据全面完善预算科目及账户的设置，如在“行政事业类支出”科目中增设“金融稳定经费”、“反洗钱经费”、“货币征信经费”等账户；对履行央行职能所必须的费用，如涉及反假货币、反洗钱、调查研究等标准不一的有关开支项目要进行口径统一，将挤占正常费用的专项支出变违规为合法、变无序为有章有序。

（四）完善采购预算，提高配置效率。

可采用两种方式改进预算编制方法、缩短配置速度：一是预前逐级上报采购计划，在充分沟通的基础上逐级下达采购资金安排，由基层机构纳入预算；二是预算前上报采购计划，全部由上级机构（省会中支）纳入预算，采购完成后实物全部采用划拨方式到达基层机构。此外制订急需采购应急处置预案，对于因特殊情况需要紧急采购的，可通过电话上报采购项目，经批准可采取就地采购或委托采购办法。此外，相应建立采购项目预算论证制度。对安排下一年的项目立项，应组织相关人员对该项目的必要性、可行性、资金需求和资金投入后的预期效果等方面，开展公开、透明充分酝酿，以保证项目预算克服主观性。各级行必须为应急固定资产购建创造便利条件，区别轻重缓急满足好业务处理、系统操作的应急需要。

（五）强化执行监督，维护预算法规。

一是修订现行《人民银行财务制度》和《人民银行财务预算管理暂行办法》，使之与新修订的《人民银行法》相适应，并制定《财务预算编制实施细则》，既为人民银行财务预算编制提供规范性的指导原则和操作依据，又为财政、审计部门及上级行监督基层央行正确编制财务预算、严格执行预算管理制度提供法规依据。三是加强对预算执行情况的监督检查。每年上级行都要组织开展对下一级行执行预算管理制度的全面检查，及时纠正财务预算管理中的违规现象，对擅自违规违纪行为要依据法规追究有关人员责任；实施监督检查时还要做到处理人与处理事相结合，要分析研究基层央行执行预算管理制度中的困难，及时解决执行预算制度中的问题。四是按照《中国人民银行办公厅关于进一步加强人民银行财务管理的通知》要求，严格执行“财权与事权相分离”的原则，科

学理财，强化预算执行的严肃性，加强和提高费用管理水平，改进和完善对支行费用报账制的管理，切实做到对费用执行中的有关情况和问题及时发现，及时解决，健全财务内部监督检查机制，确保国家财政法律法规的贯彻实施，年度预算的认真落实。

文章来源：金融与经济 （责任编辑： x1）