

黄石市部门预算编制改革的实践与思考

<http://www.crifs.org.cn> 2008年1月7日 涂红星

（摘要） 编制部门预算是财政公共化趋势不断增强的集中反映，符合公共财政框架的基本要求。黄石市从2002年起对部门预算的编制改革进行了积极有效的探索，经过四年的试编工作，部门预算编制改革工作已经初见成效。但由于这项工作开展的时间短，没有现成的经验可供借鉴，因此在改革过程中难免会出现一些问题，必须针对这些问题采取有效的措施，使部门预算发挥出它的效能。

（关键词） 部门预算；改革；思考

所谓部门预算就是指部门依据国家有关政策法规及其行使职能的需要，由基础预算单位编制，逐级上报、审核、汇总，经财政部门审核后提交立法机关（在我国是人民代表大会）依法批准的涵盖部门各项收支的综合财政计划，通俗地讲，就是一个部门一本预算。与传统的预算制度相比，部门预算综合预算、零基预算、细化预算和刚性预算。

我国1995年出台的《预算法》明确提出编制部门预算的要求，2000年开始推行中央和地方的部门预算改革，中央有关部门带头试编了部门预算。其后全国不同层次的地方财政也纷纷进行了部门预算改革试点，为我国全面推行部门预算奠定了良好的基础。经过六年来的探索，我国初步建立起了部门预算、政府采购、国库集中支付制度三位一体的公共财政框架，而作为财政三项改革之首的部门预算，它的实施标志着现阶段我国财政管理重心发生了重大转变，即从过去的重收入管理转移到了收入与支出管理并重，而且更加重视支出管理的阶段。2003年湖北省委、省政府决定在省委办公厅、省政府办公厅、省计委、省财政厅等10个省直单位进行比较规范的部门预算改革试点，拉开了湖北省部门预算编制改革工作的序幕。黄石市从2002年起对部门预算的编制改革进行了积极有效的探索，经过三年的试编工作，到2005年我市已经在公检法司、纪委、人事、财政等15家单位推行了完全部门预算。在今年“两会”市财政报告中指出，2006年部门预算改革按照“收入全额上缴、支出定额核拨、预算内外统筹、收支彻底脱钩”的总体思路，将新增33家市直单位推行完全部门预算，使纳入到部门预算的单位增加到48家，到2007年全市所有党政群机关将全部推行完全部门预算。

四年来的实践表明，全市部门预算改革显示出强大的生命力，它符合公共财政基本框架的要求，对提高资金的使用效益，优化支出结构，监督政府机关的收支行为，都起到了巨大的推动作用。但同时，在预算编制过程中，由于受各种因素的影响，部门预算的编制还存在许多问题和不足，严重的制约了部门预算效能的发挥。

一、部门预算编制改革中存在的主要问题

1、部门预算认识不统一。在调查中发现，有少数单位部门对预算的编制工作重视程度不够，预算管理意识不强，存在着搞政绩工程、搞形象工程，为了上级检查，为了预算而预算的应付现象；有些单

位预算法定性意识较差,认为财政支出包揽过多,限制了本部门对资金的调度权,因而对部门预算的执行意见多,抵触情绪大;有些预算收入不足的单位部门,按照定员定额标准测算后日常经费得不到保障,因而对部门预算不积极配合。这种认识上的不统一,必然导致在预算执行中缺乏自我约束,随意性大,使部门预算失去了本来应有的作用。

2、部门预算编制不科学。主要体现在三个方面:一是编制方法不科学。有很多单位对本部门现有的资源、人员以及收支状况等信息掌握不够,还习惯于采用“基数加增长”的传统预算编制方法,在调查中发现,没有一个单位部门真正采用标准收入测算、零基预算、绩效预算等科学的预算编制方法;二是编制内容不完整。有很多单位没有将所有的收入全部纳入到预算收入中来,部分收入游离在部门预算之外,普遍存在的是隐瞒预算外收入和上年结余,使预算外收入和上年结余成为调整预算平衡的秘密准备;三是支出结构不统一。现行的部门预算包括基本支出预算和项目支出预算两部分,由于对基本支出和项目支出理解的偏差,各部门在实际编制过程中很难划清两者的界限。甚至有些部门出于某种特殊的目的,人为地造成基本支出挤占项目支出,或者项目支出挤占基本支出的现象。

3、预算外资金管理不完善。由于长期以来我国财政体制上的原因,财政预算内外资金管理存在“两张皮”现象,相当多的预算外资金和制度外资金游离于预算管理之外。在实践中对预算外资金普遍采用“收支两条线”管理,带有自收自支的性质,这违背了综合预算的原则,由于预算外资金与本部门自身利益息息相关,导致一些单位部门在组织收入过程中,重预算外收入,轻预算内收入,乱收乱罚行为屡禁不止,腐败现象难以根除。

4、部门预算执行不严格。重预算,轻执行的现象普遍存在,缺乏科学的绩效评价机制。有些收入较好的单位,在预算执行过程中,不严格按照现行的各项规章制度,自行扩大人员津补贴、各种福利费的发放数额;有些单位在基本支出不能得到保证的情况下,擅自改变资金的用途,将用于项目的资金来弥补基本支出资金的不足;有些单位由于收支缺口较大,无法实现收支平衡,但为了套取更多的财政资金,在编制预算时绞尽脑汁,严重脱离本单位实际凑足预算,盲目提高收入测算标准,最后导致预算得不到执行。

二、完善部门预算的思考

1、坚持综合预算,统筹安排预算内和预算外资金。

近年来,预算外收入特别是行政事业性收费增长较快,而财政部门对这些行政事业单位的预算外资金缺乏强有力的监督和约束机制,造成了大量预算外资金游离于部门预算之外。坚持综合预算,统编预算收支,是确保预算收入的真实性、完整性和合法性,改变预算内外资金“两张皮”的有效手段。对于非税收入要严格按政策规定做到应收尽收,应罚尽罚,按管理规定及时足额上缴国库或财政专户,按预算规程先有预算、后有支出;对于支出则根据综合财务以及项目发展的轻重缓急,按“收支两条线”原则统筹安排,严格实行收支脱钩;加快清理取消各种不合理的收费项目,清费立税,规范政府的收入行为,减少预算外资金的规模。

2、严格定员定额管理,合理安排基本支出。建立科学合理的定额标准体系,是编好部门预算的基础。制定定员定额标准应从以下方面开展:一是要明确界定财政供给范围,实施定员定编管理。按照公共财政的要求,明确财政支出责任,规范财政支出行为和供给范围,财政投入要逐步退出经营性、竞争性领域,将重点转移到公共服务和社会保障领域。加快事业单位机构改革步伐,规范事业单位财政

供给范围,区别行政编制和事业编制,并逐一将编制落实到人,将一些历史遗留的、挂靠行政单位的事业单位逐步进行剥离;按照财政与编制政务公开的要求,实现人员编制的动态管理,逐步落实县乡两级编制管理实名制。二是要制定科学的人员经费和公用经费标准,实施严格的定额管理。行政事业单位要积极推进职务消费的货币化改革,结合地方实际情况和财力情况,对人员经费严格地按照级别实行定额管理和经费包干,按编制内实有人数核定经费,根据国家和省统一规定的工资、津补贴标准足额安排到位。科学地确定日常公用经费标准,做到既公平、合理,又体现和满足综合部门特定工作的经费需求,逐步提高日常公用经费保障能力。

3、坚持绩效优先原则,科学安排项目支出。项目支出预算管理应遵循综合预算、科学论证、合理排序、效益优先、量力而行、突出重点和追踪问效的原则,通过建立部门项目库和财政项目库、项目评审制度和绩效考评制度,形成一整套科学、规范、合理的项目支出预算管理体系,不断提高项目资金的使用效益。首先预算安排要坚持绩效优先原则。财政支出要优先保证工资发放、社保支出、政权机关运转和法定支出,压缩一般性支出,确保重点支出,集中财力办大事、办急事,以成本——效益原则为基础,将有效的资金用到“刀刃上”,充分发挥资金的使用效益。其次是建立合理的项目排队规则,逐步建立项目支出预算的评价指标体系,实行项目追踪问效制度。通过建立部门预算项目库,实现对项目的滚动管理。财政部门根据项目立项依据的充分性、项目风险及不确定因素、支出安排的合理性、预期社会经济效益等方面的评审,按照轻重缓急和财力情况进行排序,将评审符合条件的项目纳入到财政项目库中。最后对项目支出实行动态绩效评价管理。财政部门应建立项目的事前审批到事后的追踪问效制度,贯穿项目管理全过程的绩效评价体系,来保证项目资金使用效益的最大化。

4、规范预算审批程序,加大对预算执行的监督和约束。首先要规范预算的审批程序。预算经人代会审查批准后,即产生法律效力,各单位部门必须严格执行,年度内一般不得调整,体现出预算的刚性化原则。但对于那些在预算执行中发生的减收增支政策和新增重大支出项目,确实需要调整预算的,财政部门应事先会同相关部门进行详细测算,并组织专家评估论证后,再报请本级政府审核,依法调整预算。其次是建立完整的预算执行考核机制,遵循“谁用钱、谁负责”的原则,将预算执行作为单位绩效考核的重要内容,成为一个单位干部任命的重要参考指标。最后要建立预算执行的事前、事中和事后的追踪审计制度,对于那些任意改变资金用途和规模的行为,进行严格的监督和约束,如有违法行为则应受到法律的制裁。

随着部门预算制度的进一步深化,对于预算执行情况的监督检查和决算的管理,将长期成为各级财政部门工作的重点。建立起符合市场经济规律的“三位一体”公共财政基本框架,是建立和完善社会主义市场经济体制的客观要求,是现阶段转变政府职能,规范政府支出行为的必然选择,对此各单位各部门要有一个清醒的认识,为繁荣和发展地方经济积极投入到部门预算改革实践中去。

[参 考 文 献]

[1]于连国,赵晖. 当前我国部门预算改革中存在的问题和对策[J]. 地方财政研究, 2005, (7).

[2]袁洪秀,张程. 对县级部门预算改革的思考[J],山西财税.

[3]俞正声同志在全省财政四项管理制度改革电视电话会议上的讲话, 2004. 03.

[4]湖北省财政厅关于编制2006年全省直部门预算的通知(鄂财政发[2005]59号).

[5]黄石市2005年财政预算执行情况和2006年财政预算草案的报告,黄石市财政局, 2006.

文章来源: 湖北师范学院学报 (责任编辑: XL)