

## 部门预算改革问题探讨

<http://www.criifs.org.cn> 2008年11月4日 李昆东

部门预算改革是财政改革的重点，广西贵港市港南区经过6年的改革与实践，部门预算改革工作不断规范、科学和提高，改革的成效正在逐步显现，得到了部门、社会的认可。2008年，港南区本级部门预算单位增加到95个，覆盖率达100%。

### 一、广西贵港市港南区部门预算改革的主要做法及成效

#### （一）创新运行机制，建立较为完整的部门预算框架体系。

一是在预算编制形式上，统一理论依据、编制时间、程序流程、口径标准、技术方法等。二是在预算编制内容上，坚持以零基预算为基础的预算内外资金综合预算，完整反映收支情况，提高了统筹财政资金能力。三是在预算管理机制上，坚持预算的编制、执行、监督的相对分离，互相配合、互相制约，增强了预算的透明度。

#### （二）按政府收支分类科目，细化部门预算编制

1. 科学测算收入。深入调查税源结构和非税情况，建立税种基础数据库，依照财政收入与GDP的回归方程、弹性系数等数量关系，并结合税收任务、政策变动、上级补助标准等因素，确定收入规模和可用财力。

2. 严格支出标准。一是制定定员定额标准。对人员经费，按编制内实有人数和政策发放标准编制；对基本公用经费，按部门合理分类归档，套用相应定额编制预算；对其他资本性支出，凡是购买货物、工程和服务项目达到政府集中采购目录规定的，单独按采购品目和单价列编。二是把好专项支出项目关。财政部门对申报的项目预算和项目绩效进行评估论证，从关注民生的农业、社保、教育等择优排序建立备选项目库，根据轻、重、缓、急和财力的可能实行滚动管理。

（三）创新预算资金管理模式，提高资金使用效益。一是财政专项资金安排审核方式的改革。财政部门对农业专项资金、城市维护建设资金、教育费附加、育林基金、残疾人保障金、防洪保安费、地方教育附加等只下达规模控制数，支出的具体方案由相关部门报政府审批。二是加强对预算结余资金管理。将结余资金的使用同编制部门预算有机结合，促使单位重视增量分配的同时，加强存量调整。原则上对上年本级安排的结余资金不进行结转，对需要推迟到次年实施的项目，财政部门根据实际情况在下年度重新安排。

（四）运用“金财工程”，提高预算管理水平。利用财政供养人员管理系统、财政工资统发系统，建立健全数据信息库；利用财政预算编制软件、国库集中支付系统，规范预算的编制与执行；利

用行政事业单位资产清查管理系统、非税收入收缴管理系统操作软件，全面掌握部门单位的“家底”，规范预算管理。

## 二、部门预算改革面临的难题

（一）预算基础工作仍然薄弱。预算单位对编制部门预算重视不够，编制出的预算不够细化，经费侧重于人员、车辆、会议经费，而对政策性的项目经费考虑不周或故意留下缺口，给预算执行增加难度。财政预算业务部门很大的精力用于拨付业务，在执行预算、监督资金使用情况和参与部门的行业发展规划和项目的选择确定等重要方面的工作不到位，致使财政监督缺位，理财水平难以迅速提高。

（二）自身可用财力制约着部门预算改革发展。从港南区的实际情况来看，首先，财政体制方面：1. 2002年中央所得税分享改革的影响，所得税基数返还只有146万元，每年所得税增长方面都上划了中央。2. 2003年农业税费改革，导致港南区一般预算收入大幅度下降，而农业税费改革转移支付和取消农业特产税降低农业税税率转移支付没有相应增加财力。3. 中央分税制改革的上划中央“两税”基数和2005年自治区“四税”分享改革的分享“四税”返还基数太低而且变化不大，与经济增长速度不相符。其次，税收质量不高，可用财力总量小，无法统筹安排满足预算单位要求。2008年，港南区可用财力为19815万元，人均财力不足2万元，远低于自治区规定的预算县级人均财力标准。

（三）非税收入管理难以掌控，部门苦乐不均现象仍然存在。部门收入受诸多因素影响，推行综合预算后仍有不确定性，一是收入不稳定，影响一般预算收入的总量。二是对非税收入执收部门的回拨比例难以科学确定，多则引起部门间苦乐不均现象，少则影响部门执收的积极性。

（四）项目预算编制与执行有难度。项目预算编制是个大杂烩，小至会议和修缮，大至公共工程项目和各种专项拨款，项目支出目标不同，缺乏横向可比性。实际操作中，出于局部利益考虑不按照“轻重缓急”合理排序管理，常把办公设备、车辆购置等一次性项目安排在前面，把政策性、工作性项目留下，期待执行中追加，把矛盾交给财政部门。

## 三、完善部门预算改革的措施

（一）强化预算约束与监督职能。一是在预算编审环节中，由于审批的时间与执行年度时间不衔接，如何解决预算出现“法律真空期”问题，在国外不少国家预算年度并不是采用年历制，我国应根据人大的工作特点，将年度的起始日调到人大会议后，经全国人大通过新的预算年度执行时间后，及时修改《预算法》等相关法律法规，确保预算的法律权威性。二是在预算执行过程中要从严控制无预算或超预算现象，对因特殊原因影响收支平衡的，将附有原因及说明的调整方案，按法定程序和权限办理，提请人大常委会审议批准，追加追减预算项目、变动单位的科目级次还要与年终决算的预算变动一致。

（二）完善定员定额标准。制定定员定额标准要遵循以下几个原则。一是财力可能与行政事业发展相结合。在当前财力可能与财力需求存在较大矛盾的情况下，定员定额的制定既要保证行政事业单位履行职能、维持机构正常运转的资金需求，也要充分考虑财力的可能，把定员定额建立在较为可靠的财力基础上。二是公平公正原则。这一原则首先要求结合当地的实际情况，合理划分部门单位的类档，既考虑到各部门单位的个性，适当拉开类档差距，也要考虑其共性，避免引起各部门

单位的攀比和抵触情绪。在核定定额标准时，应主要采用标准计算法，而不能采用部门和单位的历史决算数据。三是定员定额项目数量适度。定额项目，在测算时应越细越好，在安排下达时，应粗细适度，把支出的自主权留给部门和单位。

（三）建立科学的项目管理办法。一是合理区分基本支出和项目支出。不但要对内容作出明确性，而且要制定定量标准。既要考虑日常公用经费定额的大小，也要考虑列入项目支出的内容不至于细碎，增加预算执行的难度。二是要细分项目类型，建立合理的项目排序规则。部门在项目申报前要进行可行性论证，财政根据财力状况和发展需要可能统筹安排，除因重大政策调整或不可预见因素而发生的临时性项目外，正常项目均应实行滚动项目预算。三是加强项目支出的论证审核，避免执行追加。对每年都需安排的补充正常经费性质的资金，一定要编入年初部门预算，在执行过程中不得追加。预算单位要利用预算编制周期延长的有利条件，建立健全项目审核资料，加强考察论证，从而为预算编制、审查相互制约机制的建立奠定基础。四是实行对项目支出的绩效管理。不同阶段对不同类型的项目采用不同的方法加以评价，努力实现项目资金效益最大化。在项目审批阶段、执行阶段及项目结束后，分别设定不同的指标，采用比较法、目标法及综合分析法对项目进行评价。对于那些有直接经济效益，效益可以衡量的项目支出，采用“成本——效益法”加以评价；对于那些只有社会效益，产品不能进入市场的项目，可以采用“最低成本法”评价。只有增强对项目实施和完成情况的追踪问效考核与评价，对达不到预定绩效目标的部门实行必要的制裁措施，才能有效遏制单位预算项目申报上的随意性。

文章来源：财会研究                      （责任编辑： XL）