

深化部门预算改革,提高财政资金的使用效益

<http://www.criifs.org.cn> 2008年12月17日 黄云生 樊成充

内容提要:编制部门预算是世界多数国家通行的做法,是我国财政管理体制改革的主要内容之一,也是深化社会主义市场经济体制改革,建立公共财政框架的基本要求。由于我国部门预算编制起步较晚,时间较短,不够规范、不够科学,需要进一步深化改革。本文指出了我国部门预算编制中存在的主要问题,提出了深化部门预算改革的建议。

关键词:部门预算问题;内部管理;预算支出绩效评价

部门预算是以政府部门为单位进行编制,经财政部门审核后报人民代表大会审议通过,反映部门所有的收入和支出的预算,是由基层单位编制并逐级上报汇总的部门综合财政收支计划。部门预算可以看做是政府和立法机关对预算进行管理和控制的基本框架。部门预算改革的指导思想是通过部门预算改革,逐步建立符合社会主义市场经济体制要求的、具有中国特色的财政预算管理体制;要通过部门预算改革,充分提高预算管理水平,增强预算透明度,提高预算管理的法制化程度,实现预算管理公开、公正、公平的基本要求。

部门预算的内容包括:第一,编制范围:部门预算涵盖了部门或单位所有收支,不仅包括财政预算内收支,还包括各项预算外资金收支、经营收支以及其他收支;既包括一般预算收支,还包括政府性基金收支。第二,编制程序:部门预算是汇总预算,是由基层预算单位编制、逐级审核汇总形成的。第三,基本框架:部门预算由一般预算和基金预算构成,两类预算之下又分为收入预算和支出预算。部门预算是我国财政管理体制改革的重要内容之一,是财政部门强化保障功能、硬化预算约束的重大举措,是建立适应市场经济体制要求的公共财政框架的有效途径,是改革现行预算管理弊端、保证政府预算完整、实现政府预算统一的必然要求,是全面提高财政资金使用效益最可靠的模式。由于部门预算在编制内容上实行综合预算,体现了预算编制的完整性;在编制方法上实行“零基预算”,按照预算年度所有因素和项目轻重缓急程度,重新测算每一科目和款项的支出需求,提高了预算编制的科学性;在预算编制的时间上实行早编细编,可提高预算编制的深度和精度;在预算的运作程序上实行标准预算周期管理,有利于提高预算运行的规范性。温家宝总理在2008年的《政府工作报告》中严肃批评了一些地方、一些部门“讲排场、比阔气,花钱大手大脚,奢侈之风盛行”的现象,其实,预算外资金失控是主要原因。据统计,预算外资金主要有四大组成部分:第一,各级政府部门的行政性收费,每年有近1万亿元;第二,社保基金,全国约有8000亿元;第三,地方政府土地收入,每年约有5000亿元;第四,国有资本收入。预算内资金人大要监督,但预算外资金不受各级人大监督,也就是说每年至少有2万亿巨额收支游离于预算管理之外。因此,深化部门预算改革对于促进依法理财、民主理财、科学理财具有十分重要的现实意义。

1. 当前我国部门预算改革取得的成就

经过4年多的实践和探索,我国的部门预算改革取得了巨大的成就,较之传统的“收入按类别、支出按功能”的汇总预算,部门预算逐步发挥出其优越性:

(1)有利于财政部门、政府和人大代表更好地开展监督审查工作

过去的预算编制是收入按类别、支出按功能编制的预算,编制较粗,没有有关部门的具体数字,不利于监督和审查,难以发现问题。部门预算改革后,财政部门、政府和人大代表就能从整体上了解和掌握各部门事业发展及相应的资金使用状况,这也有利于各主管部门统一管理账务和资金。

(2)部门预算改革有力地控制支出部门机构和人员的膨胀,加快了我国政府改革的步伐

部门预算规定了支出部门在政府预算的编制和执行过程中的地位,有效发挥了部门的积极作用,同时对项目支出预算采取“项目化管理方式”,对基本支出预算采取与人员编制挂钩的方式,并取消了预算外资金,从而在一定程度上控制了行政机构和人员膨胀问题,进一步硬化了预算约束。

(3)部门预算的项目支出管理办法,提高了财政资金的使用效率

过去,政府只讲究是否有办事,而不考虑办事的效率高低。部门预算改革强调了效率的重要性,实行综合预算,统筹内外财力;量力而行,对支出项目实行合理排序,严格管理;通过项目分析,对那些效果不好的支出项目采取削减经费或干脆取消,使有限的财政资金集中到那些效果较好的项目上来,从而使我国的公共支出逐步走向了科学和规范化管理,有效提高了资金的使用效率。

(4)大大提高了财政部门的工作效率

部门预算取消财政与部门中间环节,凡是直接与省级财政发生经费领拨关系的一级预算会计单位均作为预算部门,财政直接将预算编制并批复到这些部门。在预算管理上财政部门一个口子对外,避免了原先内部存在的既相互交叉,又相互脱节的弊端,大大减轻了财政部门 and 预算单位双方的工作量,提高了工作效率。

(5)部门预算将预算编制到部门、到项目,大大增加了预算的透明度、公平性和约束力有效地防止了预算分配过程中的暗箱操作,“阳光法案”的实施促进了廉政建设,有效减少了腐败的发生。

2. 部门预算编制中存在的问题

(1)预算调整过于频繁

由于财务支出过程中应急情况较多,预算执行中存在“拆东墙补西墙”的情况,难以严格地按预算规定的类、款、项、目拨款和使用。计划没有变化快,预算调整过于频繁。由于部门预算改革要求单位在上一个财政年度开始不久,就着手编制下一个财政年度的预算,而各部门各单位新一年的工作安排和事业发展计划,往往要到上年末或新的一年开始后才能基本确定。部门和单位工作计划不明,就会对部门预算的编制产生一些不确定因素,造成预算调整过于频繁,从而影响了部门预算科学性的进一步提高。

(2)预算意识淡薄,预算管理不到位

部门预算是年度预算的总和,任何部门或单位的预算都应当是全年度运转和工作开展所需经费开支的有力保障,但在实际工作中,不少部门仍然是重资金轻预算,忽视预算在时间上的完整性。有些部门和单位没有成本管理意识,缺乏有效的管理措施,难以实现增收节支和总量平衡,不能主动地遵守预算的严肃性。在预算管理工作中缺乏绩效管理意识,偏离了预算工作和部门预算改革所强调的关于要尽可能降低运行成本,提高财政资金使用效率的要求。

(3) 尚未建立科学的预算定额标准体系和项目管理体系

一方面,由于国家、省、市制定的行政事业单位开支标准相对滞后,带来执行中“超标”现象十分普遍,加大了建立科学合理的预算定额体系的可操作难度;另一方面,基本调查数据不够准确、真实,不能正确反应各部门正常消耗的实际水平,因而无法形成科学合理的经常性支出的定额体系。在项目支出上主要是缺乏科学论证和有效监控,使财力在部门之间配置不够合理,加剧了资金供需矛盾。

(4) 缺乏对部门预算编制的监督和绩效考核机制

目前人大审议部门预算的时间很短,只能对预算进行总体上的、一般性的审查,很难逐项地审议部门预算。部门预算的透明度不高,公众参与程度低,这与西方一些国家可以通过互联网查到政府部门预算的有关文件形成鲜明对比。部门预算特别是项目支出预算没有建立有效的绩效考评、追踪问效机制,不利于预算决策的科学化和民主化。

3. 深化部门预算改革的建议

(1) 统一思想,提高认识,通力合作

邓小平同志曾经指出“预算不能由各部门自行决定,但必须以各部门为主,共同商量”。部门预算是一项政策性强、涉及面宽、需要各方充分配合才能收到实效的工作。实行部门预算后,对各单位预算管理的要求提高了,各项支出会受到严格限制,预算调节余地减少了。各二级单位和部门是预算管理的基础环节。要加强各部门的交流和沟通,争取各部门对部门预算管理改革的统一认识和理解,从而树立“先有预算,后支出”的理念,主动地对部门预算编制和执行给予配合。

(2) 加强财政监督检查,全面掌握预算单位收支情况

一项预算制度再好,如果在执行过程中缺乏控制和监督那将变得无效。国家审计署科研所对13个中央部委,重点是科技部、中央民委等内部控制研究的结果表明,2006年所查出的问题100%是由于财务收支环节控制不力、审核不严、没有内部控制制度造成的。预算单位收支结构不明、规模不清是制约部门预算编制的最主要因素。如果单位在上报预算时随意隐瞒收入来源,提高支出标准,就不利于财政部门合理审批预算。因此,全面掌握预算单位收支状况是编制科学、合理的部门预算的基础。要加强财政监督检查,准确掌握预算单位收入来源和规模,纠正其隐瞒收入、提高收费标准和国有资产管理中存在的各种问题,掌握预算单位人头费、公用经费、项目建设费、和历年结余情况,合理界定支出总量,同时,保证预算的严肃性,要纠正预算执行过程中的不当行为,维护和保证部门预算的约束效力。

(3) 部门预算支出绩效评价制度

建立部门预算支出绩效考评制度,通过对部门绩效指标的考核,可以有效地衡量部门的工作成果。预算支出绩效评价是对经费支出与产出的效果和影响进行评价的行为,是以支出“结果”和“追踪问效”为导向,以定性分析与定量评判为手段的支出管理模式,对强化支出管理意识,优化预算支出结构,提高预算支出的社会效益和经济效益具有重要作用。第一,建立有关部门预算支出绩效评价的专门法律、法规。包括《评价准则》、《评价办法》、《评价工作规程》等;成立部门预算支出绩效评价的领导组织机构,建立预算支出计划、决策、管理的监督和制约机制,实现绩效评价工作的制度化、规范化和法制化;第二,建立科学的部门预算支出绩效评价指标体系。评价指标必须全面反映财政支出的经济性、效益性和有效性,要有现实意义和可操作性,对预算支出从经济效益、社会效益和项目投资等方面进行评价,绩效指标的设定应遵循短期效益与长期效益相结合、定量与定性相结合的原则。应全面掌握预算基础资料,通过对各部门人员的编制与结构、人员的数量和分类、部门科室设置、材料消耗(如打印纸等办公用品)、资源配备(如家具、办公设备、仪器设备)等基本情况进行摸底调查,核对和掌握基础数据,为科学合理确定定员定额指标提供依据,也为细化部门收支预算编制打下基础。第三,制订部门预算支出绩效评价标准,用来衡量和评价部门预算支出的绩效水平。第四,评价的结果应作为财政预算信息库的重要组成部分,为今后的预算编制、优化财政支出结构、提高财政资金的使用效率提供有力的信息支撑,还应与单位班干部业绩考核制度相结合。如上海浦东新区以客观公正的绩效评估体系代替传统的政绩考核制度,有效地改变了各级官员盲目追求“政绩工程”和“形象工程”,遏制了财政资金被“合法”损失浪费的现象,提高了财政资金的使用效率。

(4) 部门内部管理

加强财务部门与业务部门的密切沟通和协作,提高预算编制的科学性,增强预算的约束力。规范单位会计的基础工作,进一步强化部门财务管理工作,有效遏制乱收乱支行为,加强对预算外资金使用的监督,建立健全内部会计制度,实施综合预算管理,建立激励约束机制,努力增收节支,提高资金使用效益。建立预算刚性管理机制,制定包括预算管理、各级行政负责人经济责任制、部门各项收入管理结算、专项资金管理、内控制度、财务一支笔审批等一系列规章制度,明确预算管理的职责、权限和审批程序,落实预算执行主体及部门负责人组织收入和控制预算支出的权利和责任,维护预算的权威性和严肃性。切实加强预算执行的全过程监控,掌握和控制项目资金的拨付频率、规模和速度,提高资金使用效率。同时加强会议费、招待费等行政消耗性支出的管理,实行“总额控制、从严审批、财务网上定期公布”的办法,有效地遏制部门行政性经费增长过快的现象,促进增收节支。

(5) 设先进的基础信息和项目数据收集系统

通过建立部门预算编制的信息技术系统,通过建立和联通财政部门、专项预算管理部门和预算单位间广域网,实现部门预算编制信息和数据的网上传输与交互,通过开发研制应用软件,将通过预算执行反映出来的各种信息及时传递到各有关管理部门,以利于总体的宏观调控,实现部门预算编制的信息化管理和与其他相关模块的数据信息共享。如法国政府预算执行情况由公共会计网按月逐级向市镇、省和中央报告,通过电子计算机联网可以随时查询各项收支的具体情况,及时了解财政资金的使用效率。

(6) 单一账户、政府采购、政府机构改革等改革制度进一步结合

部门预算的最终目的是为了将有限的财政资金合理的分配到各项事业和各个部门当中。它是部

门预算的编制问题,而国库集中收支和政府采购是政府预算的执行问题。它们三项都是构建政府财政支出体系的核心制度。只有当支出部门、政府采购部门和国库部门共同承担政府预算的执行任务,才能从根本上消除弊端,实现政府“花钱”与“办事”的统一。部门预算的改革必须结合其他两项制度的改革,否则部门预算所制定的支出项目和支出指标就会失控,难以防止“花钱不办事”的现象。行政机构改革和事业单位精简的滞后,会直接制约部门预算改革。特别是在实际执行过程中,预算控制数下达和部门预算上传过程的拖沓,会极大影响预算的及时性和有效性。因此,加快政府机构改革也是促进部门预算改革有效深化不可或缺的政策基础。

4. 我国部门预算改革的发展方向

社会的变革是一个渐进的过程,预算制度的改革也是一样的,要经历一个逐渐发展、成熟和完善的过程。美国的预算制度改革从项目计划预算到零基预算,再到绩效预算,花了30年的时间。我国预算制度改革从1999年拉开序幕至今,虽然还存在一些问题,而且没有在全国各级财政全面实行,但它毕竟迈出了公共财政预算制度改革坚实的第一步,开端是良好的,总结和借鉴改革中的经验和教训是必要的,但更重要的是着眼未来,放眼世界,发展和深化部门预算。部门预算把支出部门作为政府预算编制和执行的基础环节,可见对“部门”的强调和重视,确实如此,一级政府必须要靠各个部门来行使其职能。部门预算的基本支出预算就是用来维持部门的存在,考虑的是投入以维持部门的存在;项目支出预算也是在财政部门下达的控制数范围内的将维持经费进行了分类排序,因此依然考虑的是投入。也就是说,部门预算实际是费用论的政府预算理念,即按照维系其存在的所需费用进行财政拨款。部门预算重投入轻产出的结果必然导致部门人浮于事,机构臃肿,效率低下。虽然部门预算通过项目支出预算引进了项目绩效考评的做法,但这只是部门内局部的效率考核,部门整体效率无法通过个别项目进行考核,例如“拿一个仅值100美元的普通蒸汽阀来说,一旦漏气,一周的蒸汽损失为50美元,但按现行的政府采购制度也许要等上一年才能得到它,尽管比市价降了2美元,但这段时间的损失达几千美元”,因此部门预算应向部门绩效预算方向发展,不仅考核部门内项目的个别效益,更要将整个部门的产出即总体效益放在优先考虑的位置。效益不好的部门就要被停止或减少财政拨款,被撤销或进行整改。当然由于受到政府职能转变滞后的制约,目前我们还无法实行绩效预算。伴随西方国家的政府改革运动,西方国家普遍推行了绩效预算,从而达到了提高政府的管理效率。西方国家的预算编制的发展历程,向我们昭示绩效预算是未来中国预算改革的方向。

结束语

我国传统预算管理的弊端,既不能适应市场经济发展的需要,也不能满足公众日益强烈的参政议政的民主要求,更不能满足与国际接轨的需要。因此,公共财政预算制度的改革势在必行。1999年中央部门预算改革拉开了我国预算制度改革序幕,经过几年的实践,强化了预算约束机制,提高了预算管理水平,对控制人员、机构和支出的膨胀发挥了积极的作用,并极大地提高了财政资金的使用效率。但在部门预算改革的过程中仍存在许多问题和不足需要有针对性地研究和探索相应对策和措施。随着我国市场经济体制的深入和政府职能的全面转变,预算制度建设将不断向产出预算、绩效预算方向发展,部门的整体绩效水平将是财政投入的最重要的标准。总之,预算制度是政府职能的载体,它是开放的和发展的,必须适应社会经济发展的需要,不断完善和进步。

参考文献:

[1] 预算管理改革走向深入[N]. 中国财政报, 2007 - 03 - 17.

- [2]部门预算研究[M]. 经济科学出版社, 2004.
- [3]天津市推行部门预算的做法[J]. 中国财政, 2002, (3) .
- [4]在财政改革与发展中学习和发扬邓小平财政思想[J]. 四川财政与会计, 2004, (2)
- [5]部门预算改革的反思[J]. 四川财政与会计, 2004, (3) .
- [6]浅谈财政支出绩效评价标准的设定[J]. 中国财政, 2003, (10) .
- [7]公共预算管理的国际经验[M]. 中国财经报, 2006 - 10 - 27.

文章来源: 开发研究 (责任编辑: x1)