

连云港市部门预算编制改革浅析

<http://www.crifs.org.cn> 2009年4月8日 王东

一、连云港市部门预算改革的历程

江苏省是全国率先进行部门预算编制改革的省份之一，连云港市在实行“零基预算”的基础上，从1998年开始编制综合财政预算，坚持内外统筹安排，最大限度的发挥财政资金的整体效益。2002年，按照公共财政和依法理财的要求，在完成人员统计、档次划分、定额测定、技术调试等基础上，选择了5个单位开展部门预算编制试点，积累了有益的经验。2003年，部门预算在市级全面推开，市级行政、事业单位严格按照基本支出预算和项目支出预算编制部门预算，提高了预算的完整性、公开性、公平性和科学性，增加了资金分配的透明度。在编制2004年部门预算时，进一步优化定员定额标准，改进和完善预算编制方法、编制内容，初步建立了比较科学、规范的部门预算编制体系。

二、传统预算编制中存在的问题

1. 预算编制内容不完整。传统的功能预算，从涵盖的范围看，实际仅是财政拨款预算，核定和批复预算也只针对财政预算内资金，而对包括预算外资金、各种基金、各项事业收入在内的大量政府性资金，基本上仍由单位自行安排，游离于财政预算管理之外，并没有用预算的形式将其制度化、法制化，编制的预算涵盖的只是部分预算内容。

2. 预算编程序度不细化。在传统的功能预算编制模式下，在财政部门内部，预算处编制的是按功能设定的市本级的预算，各业务处室编制的是各自分管经费的预算，预算仅停留在类、款级功能的层次；报送人大的中央预算草案也是按功能汇总的，其预算口径不直接对应于预算部门，且同一个科目涉及多个部门，不仅外行看不明白，内行也是只见树木、不见森林。

3. 预算资金使用效益不高。传统的分工把口、各管一或几项经费的做法，使得预算的编制过程进度不一、各项经费预算的编制要求也有所差异，导致预算的批复在时间上不统一，许多经费的预算都没有做到在法定的时间内批复到有关预算单位，甚至有的预算在年度已经结束、总会计已进入整理期时才向部门下达。这样既影响了《预算法》的严肃性，更主要的是部门因为预算下达时间难以把握，很难统筹安排年度事业发展计划，影响了政府资金效益的发挥。

4. 预算编制缺少必要的定员定额标准，人员和公共资源底数不清，预算分配和使用透明度不高，单位之间也苦乐不均等等。

三、部门预算编制的特点

与以往的预算编制方法相比较，部门预算的特点可以概括为，就是“综合的预算、细化的预算、统一的预算、刚性的预算”。

综合的预算，就是改变以前预算内、预算外“两张皮”的状况，部门（单位）各方面的收支全部综合在一起编制预算。各部门要尽可能科学、准确地测算预算外收入，纳入本部门的预算中进行统筹安排。

细化的预算，加快建立健全财政支出标准化、制度化体系，约束预算执行，推进单位经费保障均等化和支出行为规范化。科学归类和管理专项资金，强化财政监督效力和评价效应，探索财权与事权相匹配、分资金与担责任相牵制的制衡机制。

统一的预算，就是改变以前部门多头对财政报预算，财政多头对部门下预算的格局，实行双向的统一归口管理。各部门都由财务机构统一对财政编报预算，由财务机构统一负责财政资金的管理。财政对部门安排的各种性质的经费，统一由一个口子、一个文件直接对单位下达，一个部门只对财政局内一个处室。

刚性的预算，就是改变以前预算编制粗略、随意性大，预算执行中频繁要求追加的状况，硬化预算约束。预算编制时，充分考虑到年度内各项工作开展的需要，不要遗漏；预算一经人大审查批准并下达到单位后，就严格按预算执行。

除了涉及救灾、稳定方面的突发性资金需要，按程序申报动用预备费外，其他的各项正常工作开支一律在本部门的年度预算内统筹安排，财政部门不受理各部门要求追加支出的报告。

四、部门预算编制改革取得的成效

1. 预算编制责任主体更加明确，预算意识增强。部门预算赋予了部门自主编制预算和自主执行预算的权力，部门真正成为权责结合的预算主体，增强了预算自主管理的积极性。部门通过填报基本支出预算和专项支出预算，理清了其应承担的责任，规范财务收支行为，压缩行政支出成本，提高部门财务决策水平。所有开支项目落实到具体的预算单位，预算编制实现了统一性和规范化。由于预算细化程度提高，各部门开始注重按职能和工作计划编报预算，财政则在首先确保工资发放和机构运转的前提下，根据国民经济和社会发展调整财政支出结构，按照先安排政府已定重点项目、然后安排部门重点专项、一般业务项目。这种分配机制，可以确保政府重大政策的落实和部门履行职能的客观需要。

2. 提高了预算的综合性，非税资金管理进一步规范。以往功能预算只编制预算内资金，基本不考虑非税资金和政府性基金，部门可以自主安排使用，所以各部门开支水平不均衡。随着部门预算编制改革的深入，单位所有收入和支出纳入部门预算管理，为促进预算外资金收支两条线改革、加强非税资金管理提供了制度支撑。编制范围的扩大和编报口径的明确使各部门“家底”有了清晰、全面的反映，同时统筹安排各项资金，不仅增强了部门预算的综合性 and 完整性，也有利于统筹考虑事业的改革和发展，为公共支出安排逐步走向合理化奠定了坚实基础。

3. 强化了预算约束，增强预算的计划性和严肃性。传统的功能预算实行资金切块安排，执行很大一部分是随用随批。部门预算打破了基数法，实现了综合预算、零基预算方法的突破，采用了定员定额和项目库管管理的方式进行编制，初步实现了预算资金管理的标准化和规范化，改变过去层

层留机动的作法，提高了年初预算到位率，财政保障力度也逐年提高，有效地支持了经济和社会事业较快发展。预算执行实行国库集中支付、政府采购有利于加强对部门预算的控制与监督，有效提高了预算执行的严肃性。

4. 部门预算编制突出了程序化和规范化。部门预算要从基层预算单位逐级编制，一般经过部门按照要求上报预算建议、财政审核后下达预算控制限额、部门在限额内细化编报预算、财政批复部门预算等四个阶段，遵循“二上二下”的基本规程。“一上阶段”由市级各部门、各单位按照市财政局的要求报送有关资料：一是以人员为主的基础信息资料；二是项目支出预算申报资料；三是各项收入预测资料。“一下阶段”由市财政局审核预算单位报送的“一上”资料。综合考虑市级财力可能，确定下达年度市级各部门财政拨款控制数和收支预算总控制数。“二上阶段”由市级各部门根据市财政局下达的收支预算总控制数等资料，修订部门预算计划，报送市财政局。“二下阶段”由市财政局对市级各部门和预算单位报送的“二上”预算计划进行全面审核，综合平衡后提出预算草案报市政府审定。市级部门预算草案经法定程序审议批准后，市财政局在规定的时间内将批准的年度部门预算批复到市级各部门。部门预算编制根据预算管理需要和实际情况，明确预算编制各阶段的具体任务和有关方面的职责分工，合理延长部门预算编制时间，逐步推行标准周期预算制度，实现预算编制的程序化、规范化和制度化。

5. 提高了预算透明度，加强人大对预算的审查和监督。部门预算对预算单位每一项项目的名称、内容、项目金额、资金安排等都明细列示，有利于执行过程的监督。同时，通过开发预算管理系统、国库管理系统、非税资金管理系统等管理应用软件，构件了更加透明、有效的财政运作管理平台。每年在向人大报送按功能汇总的财政总预算的同时，还向人大报送部门预算，且报送的内容不断细化，对就用于教育、科技、医疗、农业、社保等方面重大支出均报人大审议，非税资金情况也向政府就汇报并送人大备案。

五、部门预算探索和改革方向探讨

1. 建立部门预算编制与公共财政绩效评价互动机制。部门预算的编制和执行是否充分体现公共财政的职能，关键要看产生的绩效。目前，部分预算单位往往只重视争取项目资金，而缺少绩效管理的理念，导致财政资金的使用效率和效益不高。因此，有必要通过建立客观公正的考评标准、科学有效的考评办法、合理的指标体系，对项目支出进行全面的综合考评。积极研究绩效考评结果的运用机制，将绩效考评结果与部门履行职能的需要，与部门项目支出预算管理结合起来；逐步建立项目支出预算管理与公共财政绩效评价相互促进的互动机制，以项目支出预算为基础进行公共财政绩效评价，以公共财政绩效评价的结果指导来完善项目支出预算的编制。

2. 探索部门预算管理与资产管理的有效结合机制。通过进一步完善包括单位财政供养人员，办公设备，公务用车在内的综合性基础信息数据库，并实行滚动管理，不断提高部门预算编制的准确性和科学性。在目前所进行的行政事业单位资产清查工作的基础上，逐步建立政府资产分类、动态数据库，借助计算机和网络管理系统，将资产的配置和消耗情况与预算编制的费用核定紧密联系起来。积极探索建立资产配置标准及相关实物费用定额，编制资产配置预算，形成资产管理和预算管理有效结合的工作机制，以存量制约增量，以增量调整存量，形成资产管理的合理配置和有效利用。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430