

“政府效率”视阈下 部门预算编制管理的中外比较与借鉴

刘晓红(博士), 初宜红(教授)

【摘要】 部门预算是我国当前预算管理制度改革的重要内容之一。本文从预算理论研究与政府实践情况出发, 比较分析中外部门预算编制管理差异。在此基础上, 以“政府效率”作为部门预算编制管理的目标取向, 从支出预算编制依据、预算编制与审批时间、绩效预算实施路径、预算信息公开共享的角度提出了加强我国部门预算编制管理的思路和建议。

【关键词】 政府效率; 部门预算; 绩效预算

【中图分类号】 F235.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)10-0110-3

一、引言

西方国家开展政府预算管理工作的历史比较久远, 最早可以追溯到300多年以前的英国大革命时期。在漫长的发展进程中, 预算管理理论经历了一个从无到有、从单一到多元的演变过程。20世纪80年代以后, 政府预算研究扩展到经济学、政治学、管理学、法学等领域, 逐步出现了预算政策过程理论、预算改革理论、绩效预算理论等, 其中最具影响力的当属绩效预算理论。绩效预算概念由美国在1949年首次提出, 尔后在不同时期、不同地区被诠释为不同形态的项目预算、项目规划预算、产出预算等内容, 部门按所承担的各项职能开展预算工作, 将政府部门预算编制建立在可衡量的绩效基础之上。美国、英国、德国、新西兰、澳大利亚、日本、韩国都建立起了自己的绩效预算模式。总体上看, 当前世界各国政府对于部门预算的研究都致力于服务质量的提高和运行成本的下降, 从而改善各级财政状况, 提高政府效率。

2005年, 我国财政部制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》, 明确将部门预算支出绩效考评纳入预算管理体系, 开始了绩效预算方面的探索。随着2015年1月1日新《预算法》的实施, 社会各界对部门预算改革寄予了很多新的期待与要求, 经济社会的发展为部门预算改革赋予了新内涵。在此背景下, 比较中外部门预算编制管理的不同做法, 可以为我国政府部门预算编制改革提供借鉴, 对推动当前财政工作科学发展具有重要的现实意义。

二、中外部门预算编制管理概要

我国近年来推出的一系列深化财政预算体制改革的举

措贯穿了预算编制管理的全过程, 在预算编制环节主要推行的是部门预算改革和政府收支分类改革。虽然前期部门预算改革在预算编制环节取得了一定的成效, 但在新形势下还有很多问题未能妥善解决, 通过与其他国家先进的部门预算编制管理实践进行比较分析, 可以找到可供参考的样本和解决问题的视角。为此, 笔者将我国部门预算编制管理与其他国家(美国、英国、德国、澳大利亚、新西兰、日本、韩国等)进行了对比, 对比结果如下页表1所示(对于表1中提到的“二上二下”预算编制程序另外进行诠释, 如图1所示)。

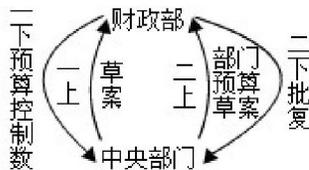


图1 我国政府部门预算“二上二下”编制程序

三、深化部门预算编制改革的建议

(一)明确部门预算编制管理的目标取向

我国的部门预算改革在目标取向上并不明确, 各地做法纷繁芜杂, 使得部门预算编制管理的目标也不明晰。

政府改革的总目标是建立“效率政府”, 即通过改革政府的管理机制, 强化政府公共管理职能, 提高政府效能。在政府改革中, 预算制度改革处于核心地位, 而预算编制方式的改革与重构又是预算制度的轴心。提高政府效率, 意味着在同等服务数量的前提下人员和经费的节约, 或者在同等公共资

【基金项目】 山东省社会规划研究青年基金项目“山东省高新区创新绩效评价研究”(项目编号:15DGLJ04); 2015年山东省重大财经应用研究课题“中外部门预算编制管理比较研究”(项目编号:ZDCJ-2015-16)

表 1 中外部门预算编制管理实践的比较

比较内容	中国	其他国家
预算编制模式	“投入式预算”向“绩效预算”转变。实践中,除了个别地方将全过程预算绩效与预算编制相结合(如北京市),大部分省市尚未建立真正的绩效预算模式,仍以投入为导向的线性预算为主导	绩效预算成为主流,美国、英国、德国、新西兰、澳大利亚、日本、韩国都采用或建立起以结果为导向的绩效预算模式
预算年度划分	历年制(每年公历的1月1日起至12月31日止)	历年制(法国、德国、意大利、俄罗斯、韩国等) 跨年制:4月制(英国、日本、新西兰、新加坡、印度等),7月制(澳大利亚、埃及等),10月制(美国、泰国等)
预算编制时间	自2004年起,提前10个月(每年5月开始着手预算编制,次年2月提交人大审议),编制时间短	俄罗斯提前20个月编制,美国提前18个月编制,英国提前16个月编制,韩国和日本提前10个月编制
预算审议时间	约1个月(财政部提前1个月提交全国人民代表大会,每年3月人代会召开期间审议),1~3月无预算可执行,预算执行与审批时间冲突	通常提前3个月到半年提交审议,如英国每年3、4月由国会进行审议,7月完成立法,历时约5个月;美国审批时间约为8个月
预算编制程序	自下而上、“二上二下”	程序科学严谨。如英国在预算编制前,先由财政部进行公共支出调查形成调查报告,然后提出编制原则,各部门提交本部门估算后,由内阁提出控制总额上限,经财政部秘书长与各部长多次双边协商后,由内阁最终确定部门支出总额,而后各部门向财政部提交支出细节,财政部审查后完成预算编制工作向国会报告,由国会进行审议
支出预算依据	基本支出:“定员定额”,预算分配依据的不是部门绩效,而是人员多少 项目支出:“项目库+滚动管理”	支出控制标准严格。如英国设有支出的上限标准、效率标准、减少标准;美国从总体方案到每个项目支出的细微变动均有相应的法律依据;德国每一项支出都有立法规范
预算信息公开	部分公开,逐步扩大公开范围,透明度逐渐提高。2014年所有省份公开了省本级部门预算与“三公”经费预决算信息,但公开的范围和细化程度有待加深	高度公开透明。如德国公开的信息包括部门预算编制过程、预算审查情况、预算书、决算书等,涵盖财政运营的基本过程、主要方面及执行结果

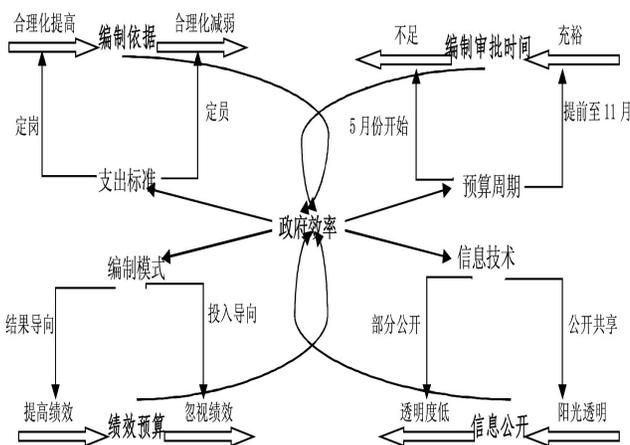


图 2 基于“政府效率”的部门预算编制管理改进建议

(二) 部门预算编制管理的改进建议

1. 优化基本支出预算编制依据与项目支出“项目库”滚动管理程序。

(1) 基本支出预算编制依据由“定员定额”转向“定岗定额”。目前部门预算编制管理实践中,基本支出预算的编制依据是“定员定额”制,在经费安排上也是优先考虑人员经费,在这种思路下,人员编制成为决定部门支出预算多少的基本要素和关键要素。而在实务中,定员制度未能实现动态管理,导致人员编制脱离实际需求,编制的预算的合理性难以保证。对此,可以考虑将“定员定额”转为“定岗定额”,实行岗位包干,在部门业务量、职能不变的情况下,增人扩编不增岗、不增经费,减人缩编不减岗、不减经费,严格按照业务需求确定岗位容量,控制预算限额。定岗时,主要依据部门职能和工作任务的需要,同时参考业务繁简确定岗位数量。在具体操作上,首先依据繁简程度将部门业务分为单节点、单要素的简单业务与多节点、多要素的复杂业务。对于简单业务,结合业务量确定岗位数量;对于复杂业务,可以考虑采取业务条块分割、流程分解的方式,将某项复杂业务按流程分解为不同节点,再将每个节点的工作任务细分为不同的要素,根据分解的要素最终确定岗位数量;对于一些难以分清业务节点但服务对象较为明确的复杂业务,可以服务对象的一定比例作为确定岗位数量的依据,如学校可以根据师生比例来确定教职员工的岗位数量。

(2) 促进项目支出预算“项目库”管理常态化。2015年5月,财政部发布了《关于加强和改进中央部门项目支出预算管理的意见》,项目库管理的侧重点由项目的申报向项目库的维护转变,项目分类更加精细,传统的项目滚动管理方式升级为开放式、全周期滚动管理。各部门、各单位应以此为契机,完善自身基础工作,改进项目入库、退出的评审机制,推动项目申报定期化、更新调整日常化、项目滚动周期化,促进“项目库”管理实现常态化。

2. 调整部门预算编制与审批时间。预算年度与立法机关

金条件下提供更多更好的服务。因此,“效率”理应成为部门预算编制管理改革的目标与方向,公众可以借由预算资金的效率来检验政府部门的效率。笔者认为,部门预算编制管理改革的目标在方向上应归结为“政府效率”,在内容上可以归纳为预算编制依据、编制审议时间、编制模式、预算信息公开共享四个方面的效率改进,如图2所示。

□ 参考借鉴

审批时间冲突的问题,一种解决方案是将现行的预算年度由历年制改为跨年制,如英国、新西兰、日本、新加坡等国采用的4月制(从每年的4月1日起至次年的3月31日止)。另一种解决方案是调整审批机关——人民代表大会的会期,由当前的每年3月提前至前一年度的12月。结合我国国情来看,更改预算年度将涉及一系列问题,很多相关制度也需随之调整(如会计分期变化涉及会计制度、财务制度的调整)。因此,后一种方案即调整人民代表大会会期至12月份似乎更具有现实可行性,部门预算于人代会召开前1个月(最迟11月初)提交人大。以2017年预算编制工作为例,编制工作自2015年11月开始,也就是说在将2016年预算草案提交人大审议之后,紧接着就开始下一年度的预算编制工作,这样一来,预算编制和审批时间的调整还可缓解当前编制时间短的问题。相应的时间表与关键步骤如表2所示:

时 间	活 动
11~12月	开始预算编制工作,财政部门就新预算编制向各部门发布计划指南,各部门着手编制准备工作
1月	财政部门发布框架性预算编制指导
3月	财政部门发布细化的预算编制指导
1~9月	根据财政部门发布的编制指导,结合部门情况拟定预算申请,并于9月末向财政部门提交预算申请
10月	财政部门审查、调整、确定各部门预算申请
11月	月初财政部门向人大提交预算草案
12月	1~15日,召开人代会,听取和审议预算草案,并于月中(15日)向财政部门批复预算

3. 探索新绩效预算编制模式的实施路径。绩效预算的重心在于有效降低政府提供公共产品的成本,提高财政支出的效率,约束政府支出的扩张,其关注点不是政府资金是否够用、用在哪里,而是资金使用有没有发挥实效。比如用于城市轨道交通建设的资金,绩效预算关注的焦点不是工程是否按期完工,也不是政府资金是否用于工程建设,而是该工程是否有效缓解了城市交通拥堵问题。正是看到了绩效预算的先进性,我国自2005年就开始了绩效预算模式的探索,2011年7月财政部正式发布了《关于推进预算绩效管理的指导意见》,对绩效目标、绩效运行跟踪监控、绩效评价实施及绩效评价结果反馈与应用作出了规定。在此基础上,笔者建议对专项资金实行绩效承诺书制度,即项目预算获批时要求预算单位负责人签订绩效承诺书,明确资金使用必须达到的效果。仍以城市轨道交通建设专项资金为例,承诺书中应列明项目完成后在多大程度上缓解交通拥堵问题、运载量多少、可提供轨道运输服务的年限、后续养护成本等,并列明超目标完成与未达标情况下的奖惩措施,强化预算的绩效约束作用。

4. 构建预算信息公开共享机制。公开透明是现代财政制度的基本标志。构建预算信息公开共享机制,进一步推进预

算信息公开是部门预算编制管理改革的关键之一。财政资金源于民、用之于民,理所应当告知于民。随着大数据时代的到来,预算公开应更多地借助互联网渠道,以方便社会各界的监督。

(1) 理顺部门预算公开的工作机制。理顺部门预算公开的工作机制,关键在于明晰政府、部门和预算单位在预算信息公开工作中的职责。

从政府层面来看,政府需通过法律、法规、制度、条例等形式,对预算信息公开的时间、范围、方式和程序等工作制定相关要求。我国自2007年以来陆续发布的《政府信息公开条例》、《关于进一步推进财政预算信息公开的指导意见》、《关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》、《预算法》等已对此做出统一规定,各级政府需制定贯彻落实上述规定的保障措施,提高执行力。

从部门层面来看,政府各部门需在上述规定的基础上,结合部门自身业务特点,制定各自的信息公开指南,体现差异化与高效性。如在预算信息公开时间方面,新《预算法》要求在各级人大及其常委会批准后20个自然日内公开,各部门可根据业务难易程度、所属单位多少等,选择在第10日、15日、20日公开。

从预算单位层面来看,各预算单位需严格执行政府和主管部门的相关规定,在既定时间内上报和公开本单位预算信息;规范预算信息公开渠道,确保预算信息长期处于公开可查的状态;细化并扩大预算公开的信息内容,逐步实现基本支出和项目支出明细分类的公开,加大“三公”经费的公开力度,逐步公开“三公”经费的具体使用信息(如使用人、使用时间、使用事由与依据等),将公开的内容扩大到除涉密信息以外的所有预算信息,接受社会各界的监督。

(2) 增强信息公开的技术支持。以开发统一的信息技术应用支撑平台为契机,对当前的基础信息数据库、项目库、预算编制软件等加以统一规范,逐步实现标准一致、数据共享的目标,使部门预算数据能够在同级财政部门与预算部门、上下级财政部门之间互通共享,为中长期滚动预算规划管理提供信息平台与技术支撑。

主要参考文献:

夏先德. 部门预算改革十五年考与思[J]. 中国财政, 2014(21).

杨志勇. 我国预算管理制度的演进轨迹:1979~2014年[J]. 改革, 2014(10).

朱军. 公共部门预算制度改革:一个整体性框架[J]. 改革, 2013(12).

沈建生,肖超. 借鉴国外经验进行我国部门预算管理改革[J]. 财会月刊, 2009(2).

作者单位:1. 山东政法学院商学院, 济南250014; 2. 山东财经大学会计学院, 济南250014