

关于完善我国部门预算改革的基本思路

付芳 (上海财经大学,上海 200083)

[摘要] 文章就如何进一步完善我国部门预算改革问题,从完善法规政策、改革预算科目、制定合理标准、调整相应机构等方面提出了一些建议。

[关键词] 部门预算;编制;改革;思路

[中图分类号] F812.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8806(2002)01-0031-03

Fundamental Ideas on Improving Departmental Budget Reform in China

FU Fang (Shanghai Financial and Economic University, Shanghai 200083)

Abstract: With respect to improving departmental budget reform in China, the paper offers some suggestions on perfecting laws, regulations and policies; reforming budget items; formulating reasonable standards; adjusting related institutions, ect.

Key words: departmental budget; authorized size; reform; ideas.

实行部门预算,将预算支出按部门和支出项目进行分配,是当前及今后一个时期预算制度改革的一项重要内容。根据这几年各地方编制的部门预算及2000年中央正式编制的部门预算看,我国的部门预算改革虽然取得了很大的进展。但还是存在着一些问题和不足,需要进一步完善。

一、2000年部门预算编制情况及存在的主要问题

概括地讲,中央2000年部门预算是在汇合各项资金渠道的方式下归并而成的,是在不改变原有预算分配权部门的职能和不改变财政部内部各业务司(局)职能的前提条件下进行的。虽然部门预算的改革还在探索之中,没有现成的经验可借鉴,还有许多不足之处,但是与传统

的预算编制方法相比,已经收到了初步的成效。不仅基本上做到了人大满意、部门认同,而且为进一步推动全国的预算编制改革积累了经验,奠定了基础。具体体现在以下几个方面:(一)迈出了部门预算管理的第一步。与每一项改革一样,对预算编制方法的改革也面临着一定的阻力和风险,财政部不失时机地推出了部门预算,并得到了各方的认可,使部门预算的观念逐渐被大家理解和接受,为财政支出的深入改革开创了良好的局面。(二)试编部门预算的目的基本达到。首先,预算编制时间大为提前,编制预算的各项程序比以前分别提前了1-5个月;其次,预算编制的范围也更广,将预算内外收支及政府性基金都纳入了部门预算的范围,增强了政府对各项财政资金全方位的调控能力;最后,预算编制的方法更加科学合理,部门预算要求从基层单位开始逐级汇编,克服了

[收稿日期]2001-10-08

代编预算的盲目性,并且一个部门形成了一本完整的预算,增强了预算的完整性,便于预算的执行和监督,使财政和部门自身对部门的可用资源更加清楚。(三)提高了电算化管理水平。在设计中央部门预算编制改革方案中,采用了先进的计算机技术作为改革方案的一项重要内容,部门预算的每一环节都必须依托计算机技术,无论是部门预算数据录入、审核、上报和汇总,还是财政部审核和批复部门预算,都是以数据库为基础,利用网络为载体,改变了传统的以手工为主的方式,极大提高了预算编制和批复工作的效率。

部门预算编制工作经过一年多的实践,取得了一些成绩,积累了一定的经验,但不可否认,由于改革的时间短,方案也不十分完善,相应的配套设施没有完全跟上,还存在不少问题:

1. 由于编制时间较紧,预算内容还比较粗糙。编制2000年部门预算从财政部落实人大意见和国务院领导指示到设计方案、研究和开发中央部门预算软件系统、组织部门培训只有不到两个月的时间。各部门编制预算建议数只有不到一个月的时间,根据预算限额细化编制预算的时间也只有不到一个月,因此,试编的部门预算还较粗,只是建立了一个基本的框架,内容还有待继续充实和完善。例如劳动和社会保障部根据实际情况,只编制了几个亿的部门预算,与实际每年几百亿的社会保障支出预算相差甚远,使部门预算的全貌没有得到全面反映,降低了应有的透明度。

2. 尚未建立科学的支出标准和预算定额,2000年中央部门预算的编制是根据以前制定的定额标准设计的,项目过粗,定额标准也缺乏科学合理性,没有形成涵盖全部经常性支出的完整的定额体系,而合理的支出标准和定额是编制科学的预算所必不可少的基础,如果不进行相应的调整,部门预算就不能摆脱传统预算“基数加因素”的编制方法,因而也不能建立科学合理的部门预算编制体系。

3. 专项资金项目尚未建立起完整的评估机制。按照惯例,在专项资金项目上,先由财政分

配预算经费,再由管理这些资金的部门落实到项目和具体的执行部门。由于2000年编制部门预算的时间较紧,许多项目还未经过专家审定和招标投标,导致一部分资金在年初的部门预算里落实不到部门和具体项目。这些资金主要有:基本建设资金、科技三项费用、挖潜改造资金、科学事业费等。资金未落实到部门和具体项目,不利于部门预算的执行,有损于预算的严肃性。

4. 机构设置及其职能与编制部门预算不相适应。部门预算的编制要求统一预算分配权,以便于及时审核部门预算建议数和下达预算控制数。但由于种种原因,2000年部门预算是在不改变原有预算分配权部门的职能的前提下进行的,从实际执行过程来看,一些有预算分配权的部门下达预算数较迟,影响了部门及时编报部门预算。财政部内设机构仍然是按原来的经费性质来管理,不同的经费分别由不同的机构管理,有些机构设置不太合理,不适应部门预算管理的要求。

5. 中央预算编报系统还不够完善。预算的编报是件非常繁琐的工作,对编制设计水平的要求较高。由于涉及面广、工作量大、时间紧、任务重,财政部在设计2000年中央预算编报程序时,有些方面考虑还不够周全,例如表与表之间的逻辑关系设定得还不够细致,有些表格较复杂,还可以简化,另外查询功能、审核功能还需要进一步完善等等。

6. 有些配套设施还未相应跟上,预算编制的改革涉及到财政管理的方方面面,相应的配套设施跟不上会影响到改革的效果。需要改进的配套设施有完善相关法律、改革预算科目、实行国库集中支付制度以及进行部门的清产核资等等。

二、进一步完善部门预算改革的基本思路

2001年部门预算编制工作将有重大突破,编报部门预算部门的范围将由2000年的4个扩大到国务院所属的29个部门,国家计委、外经

贸部、科技部等 10 个部门开始试行定员定额和项目预算工作,这一改革将在 2003 年在中央部门全面展开。

1. 完善预算法及相关法律和政策规定。修改《预算法》,增加编制预算草案的具体规定,如进一步明确预算编制时间及阶段目标,规范预算支出安排的顺序和原则等,从法律上确认部门预算的地位。《预算法》是财政预算管理的母法,在预算编制和预算执行中具有绝对的权威性,今后在制定相关法规和政策的时候,凡涉及某一部门或某一领域支出安排的原则、方式等内容与《预算法》相冲突时,应当一律从有关法律和规章中删除。另外,还要避免财税政策变化对预算执行的影响,以防止对执行预算法案的忽视,应当立足于制定具有高度连续性的中长期财政计划,控制政策的“临时”变化。为确保某项社会事业发展或体现国家产业政策而必须出台的财税优惠政策,可在当年年度预算法案中具体体现,而不应在年中出台影响预算的执行。

2. 改革预算科目的设置体系。编制部门预算的一个关键环节是要科学地设置预算科目。目前预算科目的设置主要是按功能,收支划分是以预算管理为界限的,在这种情况下,同一科目下的资金往往是几个部门共同使用的,连部门自己都不清楚本部门一个财政年度内准确的可用资金。今后预算科目的设置要适应预算改革的要求,进一步强化收支分类的经济分析功能,一方面要与国际惯例接轨,另一方面还要尽量与我国现行科目体系相衔接,体现现行收支分类的延续性和稳定性。新科目大类按部门设置,既包括预算内收支,也包括预算外收支,不再区分一般性预算收支、债务预算收支和基金预算收支,所有的政府收支都在一套科目中反映,收入科目主要按经济性质分类,支出科目分别按功能和经济性质设置两套分类,即部门分类和经济分类,支出科目明细科目的设置必须满足定员定额管理和细化预算编制的要求。预算科目的改革,将为改革预算分配办法、进一步细化预算编制工作提供基础。

3. 摸清家底,制定合理的定员定额标准。要深入地开展部门预算工作,亟待进行的基础工作是全面摸清中央预算单位“家底”的前提下,制定科学和符合实际的支出标准和预算定额,为细化预算编制,规范部门预算管理提供准确的数据。近期财政部将在中央预算单位开展清产核资工作,对国家行政和事业单位的国有资产进行清查、登记,对各项国有资本金及债权、债务进行核对、查实,做到摸清家底,心里有数。另外,定员定额是财政部门编制预算、考核预算执行情况的重要依据。要通过对各项目支出合理消耗的测算,区分部门、行业的特点和各项开支的性质制订支出标准,财政部门以此为基础确定预算定额,作为今后编制部门预算的重要依据。

4. 适应部门预算的要求,相应调整财政部门内设机构。机构调整的基本指导思想是结合我国国情和财政改革与发展的实际需要,建立责权清晰、运转协调、办事高效、行为规范的部内机构管理体制。机构调整的主要内容是:撤消原来按支出功能归口管理的机构和管理国有资产和财务的机构、更名不适合新形势的机构或根据需要重建、保留原有的和部门预算对口的机构及业务部门。调整后,财政部内设职能机构将有所改变,但各业务司的职能有较大调整,目标是一个部门归口于财政部的一个业务司局,统一管理,提高效率。

[参考文献]

- [1]楼继伟. 提高认识 勇于探索 大力推进预算编制改革[J]. 预算管理与会计, 2000(5).
- [2]张 通. 关于建立部门预算的基本问题[J]. 预算管理与会计, 2000(4).
- [3]夏 光. 部门预算何时‘达标’[N]. 中国财经报, 2000-05-16.
- [4]楼继伟. 总结经验 改进不足 编好 2001 年部门预算[J]. 预算管理与会计, 2000(7).
- [5]刘亚利. 预算改革时间排定[N]. 中国财经报 2000-09-23.
- [6]张 通. 中国的预算管理改革[J]. 预算管理与会计, 2000(3).

责任编辑 敖道玄