

# 行政事业单位部门预算管理研究

李 伟(博士)

(大连海事大学交通运输管理学院 大连 116021)

**【摘要】** 本文从部门预算的编制、执行和监督三个方面分别阐述了行政事业单位部门预算管理存在的问题,并借鉴发达国家经验,结合实际情况,提出了改进建议。

**【关键词】** 部门预算 绩效预算 零基预算

部门预算是以部门为单位进行预算编制,依照国家有关政策规定及其职能的需要,由基层预算单位编制,逐级上报、审核、汇总,经财政部门审核后提交立法机关(人民代表大会)依法批准的涵盖部门各项收支的综合财政计划。

通过近年来的探索和实践,我国部门预算改革取得了长足的进步。但也应当看到,部门预算在应用中还存在很多问题。笔者分别从部门预算的编制、执行和监督三个方面来阐述。

## 一、部门预算管理存在的主要问题

### 1. 部门预算编制中的问题。

(1)部门预算的时间缺陷。主要表现为编制和审批时间较

发生时才可以税前扣除,且纳税人可扣除的费用无论何时支付,其金额必须是确定的。这些都体现了税务会计信息的确定性。

## 五、可理解性

可理解性要求企业提供的税务会计信息清晰明了,便于税务报告使用者理解和使用。比如:企业所提供的纳税申报表,应该严格遵照税法进行披露,并要求企业对纳税申报表上的内容通过附表的形式进行说明,以保证其清晰明了,便于理解和使用。

## 六、及时性

税务会计信息具有及时性的特征。税法明确规定了各个税种的纳税义务发生时间、纳税期限及纳税地点。例如,纳税人取得的运输发票,应当自开具之日起 180 日内向主管国家税务机关申报抵扣,逾期不得抵扣。又如,《税收征收管理法》中规定,纳税人未按照规定的期限办理纳税申报和报送纳税资料的,或者扣缴义务人未按照规定的期限向税务机关报送代扣代缴、代收代缴税款报告表和有关资料的,由税务机关责令限期改正,可以处 2 000 元以下的罚款;情节严重的,可以处 2 000 元以上 1 万元以下的罚款。而且企业延迟纳税,还会承担滞纳金。这都要求企业及时进行税务会计处理。这也有助于报表使用者及时了解企业的纳税义务履行情况和税收负担,了解企业对社会的贡献和责任,从而做出正确的判断,及时调整投资策略和经营策略,以获取最大的收益。

短,预算年度不合理。一方面,各地预算编制时间是从每年11月前后布置预算编制工作到次年3月人大会议讨论预算草案,预算编制的时间非常短,只有3~4个月,而人大预算审查多数都在会议期间匆忙进行,最多只有十几天的时间,很难逐项审议,形同走过场。另一方面,我国实行历年制预算,现行预算执行时间与历年制预算年度存在时间差,各地预算要待3月份人大会议审批后执行,滞后于编制时间3个月左右。这样,预算年度的起始日先于人大会议的审批日,造成每年有1/4的时间实际上没预算,或者没有经法定程序审批的预算。

(2)部门收入来源不准确。一方面,预算编制时对非税收

## 七、可比性

可比性要求在会计政策和税收政策不变的前提下,企业提供的税务会计信息所反映的内容各期基本一致,当会计政策和税收政策改变时,改变后的各个年度所反映的内容也应该大致相同,这也体现了税务会计信息的可核性。可核性使得各信息之间有了联系,我们可以根据它们之间的关系,找到税务会计信息之间的可比之处。然而,税务会计信息有时比单纯的财务会计信息更复杂,所以企业应在保持税务会计信息可靠、准确的基础上,逐渐提高其可比性。

## 八、经济性

税务会计信息应该能够体现税务会计的目标,即向税务会计信息使用者提供有助于其进行税务决策、实现最大涉税利益的信息。经济性主要表现在以下几个方面:①只有当提供税务会计信息的收益大于成本时,才值得提供该信息。②有些税务会计信息是必须提供的,比如企业的纳税申报表。而企业进行纳税筹划的相关信息是不需要向税务机关说明的,企业对于这类信息可以简要说明或不予披露。③当经济性原则与税法规定发生矛盾时,应遵循税法的相关规定,而不是一味追求成本的节约。

## 主要参考文献

1. 王凤英.浅议税务会计信息质量特征.现代会计,2007;2
2. 盖地.税务会计学.北京:中国人民大学出版社,2009
3. 武国辉.浅议税务会计信息披露.现代会计,2008;5

入预计不准确,财政性资金中的预算外资金规模仍较大,游离于预算管理之外,并没有用预算的形式将其制度化和法制化。另一方面,往年结余纳入预算不完整,造成部门实际超预算支出以及预算与决算相脱节的问题。

(3)缺乏合理的定额标准。首先,表现为人员管理粗放。财政部门不能及时掌握各单位人员的变化情况,核定预算时仍沿用过去的编制人数,导致预算分配和使用透明度不高,单位之间也苦乐不均。其次,表现在现行的定额标准仍然存在基数法的痕迹。现行的定额不是根据单位的工作任务和财力估算出来的,而是在承认部门和单位以前年度支出事实的基础上,根据历年的决算数据倒推出来的。这样的定额,无法真实反映部门和单位的职能大小与权责轻重,不能反映出各部门需要和实际耗用资源的真实水平。

(4)财政与部门之间的关系未理顺。“一级事权一级财权,财权与事权相统一”是处理政府间财政关系的基本原则。但这一原则并不适用于处理部门间的财政关系。现行的“两上两下”部门预算,就财政部门而言,实际上是“被动编制”预算,难以准确了解各部门真正需要的资金额度,都是凭经验对部门报批预算进行削减。这种汇总式财政总预算,导致财政部门难以真正全面掌握各部门的预算需求,常以部门意见为转移。

(5)预算编制不细化,质量低。首先,编制项目预算时,随意夸大项目的规模,随意编列项目,对于项目依据、项目实施内容、具体开支标准以及最终的实施效果缺乏认真细致的论述,使得在预算执行时缺乏相应的依据。其次,项目的支出编制没有按照要求细化到具体的支出去向,给单位留有很大的调剂空间。

(6)资产管理与预算管理相脱节。首先,资产无账可查、家底不清,财政部门难以做到结合资产占用状况来安排各部门的支出,造成资产管理与部门预算管理相脱节,影响预算编制的准确性和科学性。其次,资产管理尚未形成实物配置标准、费用定额和预算定额的有机结合,定额体系尚不完善。

(7)对预算管理的认识和重视程度不够。首先,部门领导重视程度不够。很多单位负责人对于部门预算的认识还仅仅停留在“向财政要钱”阶段,简单地获取预算结果而编制预算。这样的预算往往与实际需求有很大差异,使预算管理失去了应有的作用。其次,基层领导认识存在误区。基层预算单位人员变动频繁,管理上侧重于以业务为主,使各相关部门人员普遍认为部门预算编制是单纯属于财务部门的工作。造成基层预算单位在编制部门预算时无法及时收集到相应的基础信息资料,无法根据本单位、本系统事业发展规划合理地编制部门预算。

## 2. 部门预算执行中的问题。

(1)收支未脱钩。财政专管员对于部门预算的审核只重视预算内拨款的部分,而对非财政收入部分基本不审核,对于进入专户的资金,财政专管员更是不予重视;同时涉及资金承担问题时,可能会通过随意安排项目来分摊费用。

(2)调整过于频繁并且不合规范。首先,在预算执行中,存在擅自调整的问题。其次,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。

(3)预算严重超支。编报预算时,财政部门要求单位先考虑自己组织的收入,不够的部分再申请财政拨款补助。这样一来,大多数行政事业单位为了争取更多的财政资金,支出预算总想报得多一点,而单位自行组织的收入,在预计的时候本来就存在瞒报、漏报、少报的问题,因此在预算执行时,存在严重超支的情况。

(4)预算执行缓慢,岁尾突击花钱。对于行政事业单位而言,大部分部门预算执行进度仅为总预算的六成,其中项目预算执行进度仅为四成,不到总进度的一半。如果年底前不能完成预算进度,在编制下一年度预算支出时,就要压缩资金规模。违规开支和不讲效益突击花钱的情况便应运而生。

## 3. 部门预算监督中的问题。

(1)缺乏相应的法律规范。我国制定的有关预算方面的法律规范主要为1995年起实施的《预算法》和《预算法实施条例》,随着部门预算改革的不断推进,其已显示出严重的不适应。

(2)监督机制难以发挥实效。首先,由于审查时间较短、专业机构和人员缺乏、监督审查程序不清等方面的原因,我国对政府预算的监督一直比较弱化,使具有法律意义的监督流于形式,难以保证预算审查的质量。其次,虽然从中央到地方都实施了部门预算,但每年政府向人大提交的预算报告仍比较简单,预算详细内容是作为机密对待的,只在人大会议上发给代表,各部门预算方案仅仅为本部门内部、财政、人大所获悉,社会公众难以获得有关信息,这与国际上推行的“参与式预算”差距还很大,透明度与公开度也较差,使得社会监督机制难以真正形成。

(3)缺乏相应的绩效评价。部门预算编制得如何,当年部门决算与当年年初部门预算的差异程度有多大,尚未有人对此进行详细的审核和比较分析。同时,部门预算特别是项目支出预算尚没有建立起有效的绩效考评、追踪问效机制。

## 二、改进部门预算管理的对策与建议

### 1. 预算编制。

(1)改变预算编制周期。针对预算的时间缺陷,财政部曾在人大常委会上提出,建议授权财政部门按上年支出数的四分之一左右预拨1~3月项目支出资金。但是这并没有解决根本问题。从国际上来看,国家的财政年度不一定采取历年制。比如美国的财政年度是从当年10月1日至次年9月30日,英国和日本的财政年度都是4月1日至下一年的3月31日。我国也可以结合实际情况,对财政年度做出一些调整,可以根据人大的工作特点,将预算年度的起始日调到人大会议之后,经全国人大通过新的预算年度执行时间,以适应现实情况的需要。

(2)管理好预算外资金,实行综合预算。对于非税收入,要严格按政策规定做到应收尽收、应罚尽罚,按管理规定及时足额上缴国库或财政专户,按预算规程先有预算、后有支出;对于支出,则根据综合财务以及项目发展的轻重缓急,按“收支两条线”原则统筹安排,严格实行收支脱钩;加快清理取消各种不合理的收费项目,清费立税,规范政府的收入行为,缩小

预算外资金的规模。

(3)建立合理的定额标准体系,推行零基预算。部门要运用“标准收入测算法”编制收入预算,实行彻底的零基预算。在摸清“家底”的基础上,制定科学和符合实际支出标准的预算定额,加强预算编制的调查论证,对所有预算单位项目按轻重缓急安排支出。同时,要充分统筹财力与行政事业发展,将定员定额建立在较为可靠的财力基础上,兼顾需要与可能,量入为出、量力而行。在编制支出预算时,也要结合政策性因素和管理性因素,实事求是地核定编制,使预算单位人与物的配置在财力许可范围内更加高效化。

(4)理顺财政与部门之间的关系。理顺财政与其他政府部门间的关系,畅通财政部门获得基础性数据的渠道。部门间财政关系的核心是财权与事权在部门间分离,财政资金的分配权属于财政部门,而其使用权则由其他政府部门行使。财政部门应全面掌握部门的资源 and 需求,建立各部门基础数据的定期报告和财政部门定期核查机制,提高财政资金安排的准确性,使财政资金真实、公平、有效分配。

(5)建立项目库,完善项目预算管理机制。一是合理区分基本支出和项目支出。不但要对内容明确定性,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。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。

(6)建立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,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。

(7)改变领导观念。首先,各级领导要重视部门预算工作,把这项工作当作大事来抓,同时要与财政部门积极地进行协调与沟通。其次,要转变基层单位对于部门预算的观念。预算管理不只是财务部门的工作,而是对整个系统或者单位内部各项资源的最优整合,它的系统性要求各个职能部门和广大职工积极参与。

## 2. 预算执行。

(1)建立预算编制与执行“回头看”制度。在严格执行“两上两下”部门预算编制程序的基础上,主管部门审核批复的部门预算细目应与基层预算单位上报的预算细目建立一一对应的关系,年终决算再按批复的部门预算细目逐一落实预算执

行情况,将基层预算单位部门预算的编制与执行形成链接,改变基层预算单位预算编制与执行相游离的局面,在预算编制、预算执行和预算结果三个环节中形成以预算编制为核心的系统运行状态。

(2)推行配套改革制度。部门预算的最终目的是将有限的财政资金合理地分配到各项事业和各个部门当中。国库集中支付制度解决了财政资金层层拨付、资金分散沉淀等问题,减少了财政资金使用的随意性,提高了资金使用的安全性,财政资金运行的透明度大为提高。政府采购制度是通过公开招标、竞标等方式实行政府集中统一采购,有利于节约财政资金、提高财政资金的使用效益。部门预算考虑的是预算的编制问题,而国库集中支付和政府采购考虑的是预算的执行问题。它们都是构建政府财政支出体系的核心制度。部门预算改革必须结合其他两项制度的改革来进行,否则部门预算所制定的支出项目和支出指标就会失控。

## 3. 预算监督。

(1)修改《预算法》。现行的《预算法》制定于1994年,在近十多年时间里,我国的财政收入已经增长了约10倍。我国没有建立起透明的预算公示制度,对预算执行和修改的监督力度也较弱。就现行的《预算法》分析,有关法律规定的规定仅有三条,且都仅限于追究行政责任。《预算法》修改及关于部门预算编制的新依据将成为下一步改革的方向。在《预算法》修订中,一要加强人大对财政资金使用的控制权、修正权,明确人大就预算问题的听证权、质询权和公开辩论权,二要修订与财政预算管理相冲突的法律和规章,凡是涉及财政预算支出的有关规定,都应与《预算法》一致。

(2)实行公开、透明的参与式预算。通过广泛宣传、信息发布和邀请社区群众参与,将涉及公众切身利益的公共项目建设资金,交给公众讨论,并由公众决定,使预算编制更加公开、民主、透明。同时,要加大人大对预算的监督力度,通过人大代表和老百姓的广泛介入,对政府的预算进行审议、批评、修改,并最终在执行的过程中再进行监督。

(3)建立绩效评价体系。我国应抓紧制定统一规范的绩效评价管理办法,明确绩效评价的范围、对象和内容,建立绩效评价指标体系和绩效预算基础资料数据库,逐步建立预算绩效评价体系。引入绩效预算思想,将产出及结果的绩效考核指标作为主要参照指标,与部门获取的预算额建立联系。通常对于绩效的考核由审计部门或委托社会公证机构来进行,财政部门根据考核结果拨款。绩效预算的关键是设定绩效指标。要按照循序渐进的原则,以项目绩效评价为着力点,然后向单位绩效评价、部门绩效评价和综合绩效评价推进。要以财政外部评价为主、财政内部评价为辅,发挥专家和社会中介机构的作用,提高绩效评价工作质量。

## 主要参考文献

1. 涂红星.黄石市部门预算编制改革的实践与思考.湖北师范学院院报:哲学社会科学版,2007;5
2. 王东.连云港市部门预算编制改革浅析.大陆桥视野,2009;2