



# 谈我国部门预算改革的深化

中国矿业大学管理学院 林丽端 黄国良

## 一、部门预算的基本内容

所谓部门预算,就是一个部门一本预算。它由政府各部门编制,是将原来按支出功能分散在各类不同预算科目的资金,统一编制到使用这些资金的部门,并经财政部门审核后,由同级人民代表大会审议通过,反映部门所有收入和支出的预算。

部门预算由一般预算和基金预算组成。一般预算包括一般预算收入和一般预算支出两部分,基金预算包括基金预算收入和基金预算支出两部分。编制部门预算时,要求各部门根据历年收入情况和下一年度收入增减变动因素,测算部门预算收入,根据国家现有的经费开支政策和规定,测算部门预算支出。我国是从1999年才开始推行部门预算的,时间并不长。这就要求我们在编制部门预算时,研究借鉴国际经验,结合我国国情,总结这几年来我国推行部门预算的经验,逐步深化我国的部门预算改革。

## 二、西方国家部门预算实践的经验与启示

1.对现行政治制度进行必要的改革,理顺行政与立法机关之间的关系。这是我国成功地进行部门预算改革的前提条件。各国部门预算的实践表明,现代社会在代议制民主政治形式下,只有在作为权力机关的代议制机关与作为其执行机关的政府部门之间建立起真正的相互约束、相互制衡的机制,政府预算制度才有可能得到有效的执行。因此,我国的部

应;中层管理者是组织内各种能力的集成者;高层管理者则成为组织内部框架与价值的创造者,是革新的领导者,并且富有挑战性。与M型组织形式相比,N型组织形式更符合时代潮流,因为它是以市场为导向,具有简捷与快速反应的特点。可以认为,隐含在N型组织形式里的哲理是:将价值最大化而不是成本最小化;绩效评价的重点在于战略业绩、价值增值过程及知识管理。当然,最重要的是基于管理者、员工、顾客、合作伙伴之间的相互信任。

2.绩效考评创新:超越预算模型。基于N型组织形式的特点,Hope和Fraser建立了绩效考评新方法——超越预算模型。他们认为:绩效考评应抛弃因果假设,评价与奖励的依据是事后有无对合约的相对改进,而不是根据事前签订的固定业绩合约;组织中的成员共同参与计划的制定过程并承担团队中的责任。

## 三、超越预算:滚动预测方法的运用

一般而言,企业使用滚动预测来代替预算,即以每3个月为一个周期,同时预测以后5~8个季度的相关情况。滚动预测

门预算改革需要与政治制度改革同步进行。

2.提高预算的完整性,即在预算中包括所有的政府收入和支出。公共财政下的政府预算制度必须具有统一性和全面性,西方发达国家和部分发展中国家的政府预算制度基本上都做到了这一点。

3.推行标准周期预算制度。西方发达国家一般都实行标准周期预算制度,从时间上把每一个预算管理周期分为预算编制阶段、预算执行与调整阶段以及决算阶段。预算编制阶段的主要任务是对上年预算执行情况进行分析和绩效评价,并结合本年度预算执行情况,编制下一年度预算。预算执行与调整阶段的主要任务是组织执行本年度预算,分析预算执行情况,办理预算调整与变更手续。决算阶段的主要任务则是组织编制决算草案,按规定程序报批,并在决算的基础上对预算执行效果进行分析总结和绩效评价。标准周期预算制度的核心在于强化预算的编制。为使预算编制细致、具体并具有可操作性,预算的编制时间往往比较长,如美国的预算编制周期为18个月,法国的预算编制周期为12个月。

4.适当分离预算编制与预算执行。多数西方发达国家和与预算的最大区别在于:滚动预测不需要在每个会计年度结束时,将实际收入、成本和其他要素等与预算目标相比较;滚动预测所包含的变量仅仅是诸如订单、成本、费用等相对比较容易取得的数据。

滚动预测收集的信息更为准确,这是由于:其一,数据经常按最新的经济走势、顾客需求等更新;其二,没有人为操纵数据,因为没有设定的盈利目标,经理人员并不会因达不到目标而受到惩罚。另外,企业的信息与控制系统让企业员工共享,任何人为操纵数据的做法注定要失败。由于滚动预测总是保持稳定的时间跨度,这使得企业能够判断业绩是否可以达到预期的目标。

在知识经济时代,人的创造性知识作为最重要的生产要素,改变了工业经济时代强调规模、固定成本的回收等因素,而将重点放在培植智力资本、培育未来产生高成长性现金流量的能力上。传统的以预算管理模式为基础的企业管理,在知识经济时代应做出重大调整,以克服预算管理的瓶颈,从而适应未来竞争的要求。



部分发展中国家是将预算的编制与执行分离开来的,如法国的预算编制由预算局负责,预算执行主要由公共会计局负责。这样,不仅使得预算编制部门可以全面地掌握预算编制的政策与标准,而且有利于加强管理。结合我国的国情,并不要求将预算编制单位从财政部门独立出去单独设立一个部门,而只要在财政部门内部通过机构调整,就完全可以做到这一点。

**5.降低预算外支出所占的比重。**由于多方面的原因,各国实际上都或多或少有一些不方便或无法列入预算管理的政府资金,称为预算外资金。如有些国家将一些基金性质的收入和支出列入预算外资金。但从总体上来说,各国的预算外资金都是由法律明确规定的,且限制在较小的数量内,一般不超过政府预算的20%。

**6.结合绩效进行预算编制。**多数西方发达国家在编制预算时采用绩效预算,不仅将预算落实到每个单位和具体项目,而且将该项目的目标体现在预算中。在进行决算或编制下年度预算时,既要检查支出是否执行了预算,又要检查项目是否达到了预期的目标。这一方面有效地提高了财政资金的使用效益,另一方面减少了财政资金的浪费。

**7.同时编制滚动预算和财政中长期计划。**多数西方发达国家和发展中国家同时编制滚动预算和财政中长期计划。两者结合编制,有利于财政经济的长期、稳定运行。

### 三、我国地方部门预算改革综述

**1.在从传统功能预算向部门预算转变的过程中,**河北省和河南省的做法值得借鉴。河北省原来采取按财政资金性质和部门交叉管理的方式进行预算管理,实行部门预算后,将各类不同性质的财政资金统一编制到具体部门,取消中间环节,由财政部门直接编制预算,并批复到省直116个一级预算单位。同时,省财政部门通过内部机构调整,将预算编制、执行、监督相分离,建立起适应部门预算新要求的组织机构,强化预算管理各环节的相互制衡。河南省原来的预算执行中,存在二次分配随意性大、项目下达晚等问题。2000年,河南省开始在省级编制部门预算,在细化单位公用经费预算定额的基础上,将人员经费、公用经费分类核定到部门所属二级预算单位。事业发展和建设性专项支出,除预留一定比例的不可预见支出外,用于省级支出的,核定到具体项目和用款单位。然后,将部门各类不同性质的资金集中汇编成部门预算。

**2.在改进预算编制方法方面,**安徽省率先实行零基预算。安徽省1994年就改变以往“基数加增长”的预算编制方法,率先在省级实行零基预算,在严格界定财政供给范围的基础上,按照不同的财政供给形式,确定人员经费和公用经费的定额标准,并根据经济事业发展需要和财力可能,逐项审定专项经费。上海市1998年试行零基预算,基本原则是“人员经费按实际,公用经费按定额,专项经费按计划,部门预算一次核定,支出控制按总额,资金拨款按进度”。

**3.在完善预算编制程序方面,**天津市率先推行标准周期预算。天津市将每一个预算周期确定为30个月,并从时间上划分为三个阶段,即预算编制阶段、预算执行与调整阶段、决算阶段。预算编制阶段从每一个预算年度前一年的年初开始至年末结束,期限为12个月。其主要任务是对上年预算执行情况

进行分析和绩效评价,结合本年度预算执行情况,着手编制下一年度的预算。预算执行与调整阶段亦为12个月,贯穿预算执行年度的始终,主要是组织执行本年度预算、分析执行情况、办理预算调整与变更手续。决算阶段从每个预算年度结束后的下一年年年初开始,期限为6个月。其主要任务是组织编制决算草案,按规定程序报批。

**4.新疆自治区试行分类分档。**新疆自治区根据《自治区党委工作机构职能配置、内设机构和人员编制方案》和《自治区人民政府工作机构职能配置、内设机构和人员编制规定》,结合各部门和单位性质、业务量及工作职能和财政管理的要求,把61个试点部门及所属的二、三级单位区分为党政领导机关类、公检法司类、政府职能部门类、政府直属机构类、垂直管理部门类、教育科学类和其他事业类七大类。七大类中的每一大类又分三个档,共计七类二十一个档。档次是根据具体单位的性质划分的,业务性质与主管部门相近的,在主管部门所属的类中分档;各部门中业务性质有共性的二、三级单位,其共性属于哪一类,就在哪一类中分档。

### 四、进一步深化我国部门预算改革须注意的几个问题

**1.应大力转变观念,提高对编制部门预算重要性的认识。**以部门预算为基础,以国库单一账户制度为核心的综合预算改革,不能简单地以财政收权、揽权概括之,而是要达到规范财政与政府行为,科学、公开、透明地编制财政预算的目的。因此,部门预算改革不仅仅是预算编制方法、手段的改进和对沿用多年的传统预算编制方法从观念到内容的改革,更是我国市场经济整体构架和公共财政基本框架的形成,以及对政府行为的约束、监督与规范产生根本性影响的变革。

**2.要取得上级领导的大力支持与同级部门的理解和支持。**编制部门预算是财政改革的一项重要内容,也是从源头治理腐败、提高预算透明度的重要措施,涉及有关部门预算管理职权与利益的调整,实际上是对预算资源的一种重新配置,必然会有阻力。因此,只有对其意义充分理解,取得上级领导的支持与同级部门的支持和协作,这项改革才能深入。

**3.要细化部门预算的基础工作。**目前,部门预算中还存在基础数据不实现象,如人员的编制、结构情况,公用房屋、专用房屋的面积等等。基础数据的准确性直接影响到部门预算的真实性,因此要把部门预算细化到具体的项目,注意基础数据的收集和整理,确保部门预算的准确性。

**4.要建立完备的政府采购制度和财政国库管理制度。**规范的部门预算与完备的政府采购制度和财政国库管理制度及其顺利实施是紧密相连的,三者构成公共财政框架体系的三大支柱。部门预算最终要依靠政府采购制度和财政国库管理制度去实施,因而部门预算即使编制得再好,若没有后两者的配合也很难实现优质、高效。

**5.必须实施绩效监察。**这是因为,部门预算将财政支出预算分为基本支出预算和项目支出预算:基本支出预算由于按人员分配预算,资金都规定了用途,因而一般不存在监察问题;项目支出预算采用的是零基预算,项目越多,则获得的财政拨款就越多,而在缺乏项目业绩评价的情况下,任何一个单位总是可以找到各种理由,编造出一大堆支出项目来。☒