# 论我国部门预算制度的效率缺陷

来源：网络 作者：雪域冰心 更新时间：2024-03-21

*\" 摘要：我国的部门预算制度是在国务院作出建立公共财政基本框架的决定之后实施的。从近几年的部门预算改革情况来看，取得的效果是显著的，但经国家审计部门审计揭露出的问题却也触目惊心。事实上，从效率角度考察，我国的部门预算改革是建立在效率损失的基...*

\" 摘要：我国的部门预算制度是在国务院作出建立公共财政基本框架的决定之后实施的。从近几年的部门预算改革情况来看，取得的效果是显著的，但经国家审计部门审计揭露出的问题却也触目惊心。事实上，从效率角度考察，我国的部门预算改革是建立在效率损失的基础之上的，原因有诸多方面。部门预算深化改革的目标应致力于消除这些低效率现象。

关键词：部门预算；效率；机制

当前，我国的政府预算制度正按照公共财政的要求进行深化改革，实施了许多改革的措施，逐渐形成了包括部门预算、国库集中收付、政府采购在内的政府预算制度。从形式上看，我国公共财政框架已基本形成，然而，如果从效率的角度考察现行部门预算制度的实施情况，则可看出：低效的预算正成为阻碍我国公共财政制度建设的关键问题。其低效率或无效率的预算制度主要表现在财政资金被大量浪费，部门公共活动质量受到削弱上。虽然目前还难以从具体的统计数据反映出财政资金的效率损失，但部门预算决策过程中的低效率所带来的诸多问题却是有目共睹的事实。

一、我国部门预算制度效率缺陷剖析

（一）部门预算透明度低，法治性难以体现

我国实施部门预算改革的目的是为了建立具有计划性、归一性、公开性与法治性的政府预算制度。然而，几年来的改革实践表明，法治性问题是部门预算改革中存在的最为严重的问题。表现在目前政府预算实际决定权仍不在人代会手中，部门预算仍缺乏应有的公开性。在实行部门预算改革的地方，各级政府向人代会提交的预算草案仍然是内行说不清，外行看不懂，部门预算还是披着一层神秘的面纱。这种状况近年在个别省份虽有所改变，但其做法却又陷入形式主义。如：2003年某经济发达省份的部门预算在提交给人大代表审议时，封面上竟然打上了“秘密，会后收回”等几个字。而该省对2004年的部门预算继续采用这一做法。这意味着部门预算接受人大代表审议的时间极为有限，提交审议的部门预算还不能公开，还只是一种流于形式的部门预算审议程序。

（二）尚未建立科学的支出标准和预算定额体系

科学的支出标准和预算定额是部门预算制度的核心，但到目前，仍没有建立起来，致使公共服务成本脱离实际，部门预算效率受到极大影响。具体表现在：公用经费与专项费用划分标准不明晰，预算执行随意性大；基本支出预算中的公用经费定额较粗，细化预算管理目的难以实现；制定定额的依据不充分，估算定额现象较为普遍，由于定额脱离实际，部门预算难以编准编实。定额管理的不规范，导致财政分配缺乏准确的基础数据支持，也使部门公共服务水平受到影响。

（三）项目审批约束乏力，财政资金黑洞现象频出

在行政审批立项缺乏制度约束的条件下，往往形成财政资金黑洞现象，从而导致部门项目支出预算效率低下。表现在两个方面：一是行政腐败导致预算资金的无效率；二是行政审批部门的专业能力、把关能力低导致预算支出低效率。实证：湖北省荆州市长江河道管理局洪湖分局某副局长与他人相互勾结，在界碑河段长江干堤综合治理项目建设中，采取捏造项目、签订虚假合同、伪造验收资料等手段，骗取私分财政资金206万元。（李金华审计长的审计报告，2003）

（四）预算监督流于形式，导致部门预算效率不高

（五）预算博弈负效应使部门预算效率大打折扣

部门预算是在总体资源有限的前提下对不同部门可支配资源的安排、配置和调整。本部门利益最大化的追求动机是部门预算博弈的原始起源，由预算博弈而产生的边际效用大于为此付出的边际成本的诱人前景是其存在的现实因素。因此，正常情况下，预算博弈的一方局中人———部门争取尽可能多的预算的策略是一种理性选择，从而部门在上报部门预算时往往采取“头戴三尺帽”的策略，而博弈的另一方局中人———预算的审批者由于法律所赋予的职责，采取对上报的部门预算进行审核和削减的策略同样也是理性选择的结果，因而对部门上报的预算总是“砍一刀”，但砍多少则受制于所掌握的信息，由于信息不完全和信息不对称的限制，削减幅度的合理性成为审批部门最棘手的问题：削减少了，没有履行好职责，浪费了财政资源；削减多了，给部门工作造成困难，并可能引发部门的逆向选择行为（如部门为增加预算外收入，擅自提高服务收费标准或乱设收费项目）。

据调查，在近几年的部门预算改革实践中，大部分部门上报的预算往往大于实际预测结果，部门预算制度形同虚设。预算审批部门在信息不充分的条件下只好按照惯例对部门上报的预算进行砍砍压压，部门则在利益最大化这一动机驱使下，在预算执行过程中采取相应的对策：擅自提高公共服务收费价格或降低公共服务标准；改变预算资金支出用途；混合安排使用两类支出资金；擅自增加收费项目，扩大预算外收入来源；设置小金库、账外账；挪用、滞留、坐支财政资金等。

同时存在的另一种现象是，作为博弈局中人的经济人之一的预算审批者，为谋求利益最大化（预算博弈存在博弈费用），突破现有规则限制进行“违规审批”，使部门不合理利益得到实现。这说明现有的部门预算机制存在漏洞，从而导致财政资源在预算博弈过程中被不合理地安排使用。从这一角度看，完善现有部门预算制度是提高公共财政效率的关键。

客观地说，上述种种问题的产生，既有公职人员的道德操守，也因部门预算机制的缺陷所导致，整体上反映出当前的部门预算制度在效率方面是不尽如意的，与公共财政模式所要求的“效率财政”仍有较长的距离。

二、我国部门预算制度低效率的成因

（一）对公共财政理论的认识不深

这是我国部门预算低效率的深层原因。

部门预算是我国在预算管理方面的重大改革，它对于公共财政建设和财政资金使用效率的提高有着重要的推动作用。这一改革举措的理论渊源是公共财政理论，因此，对公共财政理论的认识是否深刻、透彻、到位，直接影响这一改革的成败，最终影响到公共财政体系能否真正确立。

按照公共财政的要求，公共财政体系下的政府预算应该具有完整性、明晰性、归一性、法治性、公开性、计划性。作为政府预算组织形式的部门预算也必须体现上述特性，但如果对这些性质没有充分正确的认识，就会导致预算决策程序中缺乏有效的管理和制约机制，财政资源在部门间的配置就会缺乏科学合理的程序和规则，而在这种条件下的部门预算制度，只\" 会得到低效率的成果。

（二）法制管理薄弱

由于我国现行与预算有关的法律对部门预算决策程序中的违法行为（如私设小金库、提高收费标准等）的处置较为轻淡，远不足以杜绝此类行为的重复发生，从而导致令行禁不止现象。这说明，法制条件不健全，则对公共财政理论的认识以及相关效率管理制度，就失去了转变为现实的依托，只能停留在没有现实意义的计划阶段。

（三）预算体制不健全

在财政部门与各部委之间财政关系的处理上，尚未建立起一个完善的预算决策管理体系，所以对分散在各部门、单位的预算外资金收入还不能实行规范性管理。

（四）机制缺陷

现行部门预算制度尽管克服了我国传统预算组织管理模式存在的一些缺陷，但在如何结合我国实际情况，提高部门预算效率方面存在机制缺陷。主要表现在：

1 缺乏高效的解决预算冲突的协调机制

从当前部门预算改革情况来看，利益问题十分突出，既有部门之间的利益之争，也有部门与国家整体利益之争，比如，在预算过程中，每一权力机构或职能部门特定的“否决权”或垄断性权力的存在常常会导致矛盾和冲突，部门预算未能充分吸收预算权力机构和专家的意见等。对于这些矛盾和冲突缺乏有效的协调机制，解决这些矛盾与冲突的协调平衡机制尚处于低级阶段，预算博弈自然愈演愈烈。

2 预算监督缺乏效力机制

预算监督工作流于形式，未能对整个部门预算决策过程实施有效的监督，在监督的手段、方式、环节等方面不能适应部门预算效率目标的需要。

3 支出控制手段缺乏激励内涵

当前，我国进行的以部门预算改革为核心的包括会计集中核算、政府采购、国库统一支付的政府预算制度改革，主要是对支出实施控制。但调查结果表明，部门对经费支出缺乏节约动机，原因是，在这一制度环境下，部门即使结余资金也不能完全自由支配。如在部门预算执行环节，对一些达不到政府采购标准的办公用品的采购，本来经讨价还价可以节约的支出，却因部门缺乏节约动机，可能会按原预算价格采购，其结果是公共资源被无效率地使用，甚至可能成为部门或采购人员的寻租收入。

4 缺乏责权利制衡机制

部门预算是我国财政体制改革过程中的一种制度变迁，按照制度经济学原理，这一制度应包含着责、权、利三要素在内的制衡机制，缺少其中任一要素，都会导致制度效率缺陷。部门预算的决策过程（即预算编制、审查、批准、调整和对预算执行结果的审计）从组织结构角度来看，是由掌握着政府预算权力的机关和部门行使其权力的过程。就我国现状来看，在这一预算决策过程中，权力失控，责任制衡被忽略，部门既得利益格局难以调整，部分公共资源被不合理地分配，从而造成了部门预算的低效率现状。

我国部门预算过程中的种种效率缺陷表明我国部门预算改革进程中一定程度上存在着X—无效率、软预算约束等现象，因此，进一步深化我国部门预算改革应首先致力于消除这些低效率现象。

三、提高我国部门预算制度效率的对策思考

通过对我国现阶段部门预算制度效率性的考察，笔者认为只有构建一个有较强预算约束力的部门预算机制并予以实施，才能有效地消除低效率现象。

（一）完善和细化法律、法规，从立法方面强化人民代表大会对部门预算监督的力度

1 为保证部门预算的公开性及法治性得以体现，《预算法》或实施细则应对提交审议的预算作出全面性审议的要求。

2 在各级人大设立预算委员会和各专业分析研究机构（也可以是综合的机构）。该机构负责对预算草案中的交通、卫生和健康服务、教育、农业、林业、水利等重要部门的支出，进行剖析，并提出分析结果和建议。

3 将部门预算草案实行社会公示制写入《预算法》。我国现行《预算法》规定，各级政府预算由部门预算组成。但对部门预算是否公开未作规定。根据公共财政目标，只有构成其政府预算的部门预算接受社会监督，才能真正实现政府预算法治化目标。

4 《预算法》应对预算调整作出限制性规定。即经人代会审议批准通过的预算，任何单位或个人都不得随意变动，特殊情况需要增加支出时，必须报经人大常委会批准通过。从而保证预算编制的准确性和预算执行的权威性。

5 重新安排预算形成过程时间。我国全国人大召开的时间是3月初，也就是说，在全国人大正式批审预算前，预算已经从1月1日开始了，这种时间上的不一致使预算的法治性、严肃性受到影响。既然我国3月份召开人代会已经成为惯例，那么3月份批准预算，4月份开始执行应该是最好的选择。

（二）构建有效的财政监督机制

首先，明确预算监督机构的职责，强化部门预算硬约束。预算监督机构应通过调查研究和有关历史资料，了解部门收支情况，并负责把这一信息传递给预算编制部门。

其次，建立支出跟踪监督机制。一是实行由财政预算监督机构向各部委派驻财政监察专员的制度。在推行国库集中收付制度的环境下，财政监察专员的主要职责是掌握部委开展的公共活动是否合法合规，有无乱收费或降低公共服务质量等行为。二是财政预算监督机构应对部门的政府采购预算执行过程实施监督，要求各部门在进行政府采购前，需同时向财政预算监督机构及政府采购管理部门提出申请，使政府采购置于财政监督之下。

再次，应建立对财政监督的监督机制，量化考核指标，健全内部牵制制度。财政监督部门隶属于财政部门，对财政部门以外的监督容易做到，对内部问题的监督尤其是涉及某些领导的问题往往比较难，因此，在财政部门内部必须形成良好的监督制度，应赋予财政监督以相对独立的地位和权利，在调动财政监督人员工作积极性的同时，要有惩罚制度，如果财政监督不力，对出现的重大财政资金违法违纪问题失察，一经查出，就要依法追究财政监督的不力行为责任。

（三）建立绩效控制机制

在我国部门预算实践中，信息不对称广为存在，这常常使决策部门产生不得不依赖支出部门提供的信息的倾向，支出部门则有足够的动机向决策者提供或“制造”对本部门有利的信息，这些信息可以极大地提高他们获得更多资源的概率，于是，有限的财政资源便会在信息障碍下作出不适当的分配，这种信息障碍是导致预算结果经常背离政策初衷的原因。为此，应该改变现有控制模式，采用绩效控制模式。

1 在已经建立部门预算监督机制的环境下，将具体的管理责任与权力下放到部门层次，并赋予支出部门或部门负责人在部门内部进行资源再分配的自主权。部门可以按照自己认为最适宜的方式运作本部门的财政资源。管理责任与权力的下放有助于削弱支出部门“花掉所有可以利用的资源的动机。

2 建立对部门的产出绩效（投入成本、产出结果的数量和质量）指标评价体系。即部门必须对预算绩效负责，经年度审计，对达不到指标要求而又没有客观理由的部门实施整改，或罢官免职，或削减下年经费，或精简人员，甚至可参照国外的“日落法案”取缔该部门。

在绩效控制模式下，较低层的支出管理者被赋予更多的使用运行成本的自由，强调对产出、产出的成本进行计量和绩效审计与评价，使支出机构的公共服务效率具有较高的透明度。

然而，要实施这么一种理想的预算控制模式，必须相应建\" 立服从于政府预算管理规则的部门管理制度，包括适宜的政府预算科目、人事、公共产品采购和国库资金支付等制度，财政部门（或其它层次较高的预算决策机构）则可集中精力对各部门遵章守纪的情况进行审查，实施财政监督。

（四）建立多年部门预算编制体制

在编制部门预算时，全面采取跨年度视点。即不仅要对下一年度的收支进行预计，还要同时对未来几年的情况进行预测。这是一种谋求经济政策和预算编制之间联系的方法，能有效提高预算效率。具体做法是：在启动预算编制过程时，前一年度编制的跨年度估测被用于评估与现有政策承付款项有关的约束。评估并估计财务约束这一做法奠定了估计部门支出最高限额的基础，而支出最高限额又成为部门支出预算的框架。接下来，在编制部门预算时，更新并重新审议跨年度支出计划，重点放在变动部分。这一方法既保证了恰当设定部门支出最高限额，又保证了在预算编制时考虑到各项计划的未来成本。

（五）健全部门预算执行机制

在编制了有效的预算后，还需要有一个健全的部门预算执行体系，否则，绩效控制优势难以发挥，甚至无法坚持下去。这一执行体系主要包括公共产品采购和款项收付制度。

近几年，我国在上述两方面进行了改革，推行了公共产品政府采购制和部门收支款项国库集中收付制，与部门预算改革一起共同构成了政府预算制度改革的主旋律。从改革的情况来看，部门预算这一执行体系尚不完善。为进一步推进部门预算改革，提高部门预算效率，极有必要健全部门预算的执行机制：建立和完善政府采购监督的法律、法规体系；将政府采购纳入部门预算管理体系；建立政府采购绩效评价指标体系；改革现行的预算会计制度和财务管理制度；制定或修改国库的有关法规、条例和制度；健全国库部门自身对国库资金收支的监督机制；人代会及其常委会也应被赋予对国库资金运行进行监督的职责；各支出部门和供应商应该被赋予监督的权利与义务等。

总之，只有在健全的监督制约机制极为完善的条件下，部门预算才能得以高效率的执行，公共财政体系才能在我国真正建立起来。

参考文献：

[2]马云峰。部门预算改革中的问题探析与对策建议[J].辽宁财专学报，2003，（3）。

[3]李金华审计长2003年6月25日在全国人大常委会上所作的关于2002年度中央预算执行的审计报告。

[4]李金华审计长2004年6月23日在全国人大常委会上所作的关于2003年度中央预算执行的审计报告。

[5]李金华审计长2005年6月28日在全国人大常委会上所作的关于2004年度中央预算执行的审计报告。

[6]高伟明。预算博弈现象以及对策分析[J].财政研究，2003，（4）。

[7]上海财经大学公共政策研究中心。2003中国财政发展报告———重建中国公共预算体系研究[M].上海：上海财经大学出版社，2003.

[8]姜维壮。新时期财政理论与改革研究[M].北京：中国财政经济出版社，2001.

[9]马海涛。政府采购手册[M].北京：民主与建设出版社，2002.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn