

政府预算定额标准的确定-以 A 省为例*

刘捷* 牛美丽*

【摘要】: 部门预算改革的一项主要内容就是基本支出的定员定额管理。本文以某省为例,介绍了定员定额管理的基本框架和定额标准的核定。虽然定员定额管理是部门预算改革的一大突破,但是,目前政府预算定额的核定还存在很多问题,预算分配缺乏公平,预算约束力弱和可执行性不强。这篇文章对定额管理中存在的问题做了进一步的分析,并提出了进一步完善政府预算定额的建议。

【关键词】: 部门预算 基本支出 预算定额

Estimation of Budget Quota: A Case Study of A Province

Jie Liu and Meili Niu

**(Center for Public Administration Research/ School of Government
Sun Yat-sen University)**

Abstract: Budget quota is one of the major contents of departmental budgetary reform. This study introduces the framework of budget quota (BQ) and the strategies of estimating BQ. Even though BQ is one of the major innovations in response to departmental budgetary reform, the BQ system is not perfect. Based on a comprehensive analysis of the problems with current calculation of BQ, this study proposes some recommendations for establishing a better BQ system.

Key words: Departmental budgeting, Basic expenditure, Budget quota

* 本研究获中山大学二期“985工程”公共管理与社会发展创新研究基地专项资金资助。

* 刘捷(1973-),中山大学政治与公共事务管理学院MPA学员;牛美丽(1974-),中山大学政治与公共事务管理学院讲师,主要研究领域为公共预算。

前言

政府预算定额是编制政府部门预算的基础，是指政府各部门履行职能，开展业务工作的各项基本费用支出（包括人员经费和公用经费）的人均额度标准。虽然定额管理是部门预算改革的通行做法，但是各地方由于管理条件和财政能力所限，定额管理的具体实施不尽相同。政府预算定额制定是否合理，直接关系到部门预算的可执行性，对政府预算的约束力产生关键的影响。这篇文章选取某省为例，通过对当前政府预算定额的核定进行剖析，分析了政府预算定额的编制方式方法，找出预算定额制定中存在的问题和弊端，并提出对政府预算定额改革的意见和建议，以此抛砖引玉，希望对进一步完善部门预算提供理论上的参考。

一、预算定额的结构与编制方法概况

我国的政府部门预算主要由三个部分构成：一是基本支出预算，二是项目支出预算，三是政府采购预算。由于政府采购预算只是将基本支出预算和项目支出预算中涉及政府采购的项目再进行单列，因此，部门预算的实质内容只有基本支出预算和项目支出预算。基础支出预算采用定员定额的方法编制，因为部门的人员编制数已经由编委和人事部门确定了，所以定员定额方法的核心是定额标准的核定。

随着部门预算改革的深化，财政对于政府各部门的经费预算管理逐步从简单地控制资金总量，财政资金包干使用，超支不补，结余自留的粗放式管理向对各个单位的各项支出逐一进行合理性审核的细密型管理转变。相应地，政府预算定额也从一个总的包干定额逐步细化。虽然各个地区在细化政府预算定额方面的步伐不相一致，但总体上改革的方向是比较一致的，主要是在预算定额结构上对定额项目和适用标准上进行细化。下面以 A 省为例介绍定额项目和标准的细化。

（一）细化定额项目

2000 年推行部门预算改革以来，A 省根据自己的实际情况都分别对原来的预算定额进行了细化，主要而言包括两方面的内容：

一是按照支出的用途将预算定额分为“人员经费”、“日常公用经费”、“对个人和家庭的补助支出”等三个分类综合预算定额。“人员经费”是根据财政部门统发工资的数据推算出来的。“日常公用经费”目前还是按照传统的基数加增长

等编制方法来确定。“对个人和家庭的补助支出”是近两年来，从“人员经费”定额中分离出来的，主要是核定政府部门工作人员的医疗补助费、离退休人员的经费等方面的支出。按上述分类制定的预算定额，我们可以称之为“分类综合预算定额”

二是将“分类综合预算定额”再进行细化，按照各类综合预算定额的具体支出内容编制具体的项目定额，如“人员经费”综合预算定额又再细分为“基本工资”定额、“社会保障支出”定额、“奖金”定额等具体的定额项目。这些具体的定额项目原则上都是按照《政府预算收支科目》的“目级”科目来设定的。从财政部制定的《中央部门基本支出预算管理暂行办法》的关于基本支出定额的规定（见表1），可以对细化后的政府预算定额情况有一个总体的把握。

表1 预算定额项目表

定额类别 (分类综合预算定额)	定额项目
人员经费定额	基本工资、津贴及奖金、福利费、社会保障缴费、离退休费、助学金、医疗费、住房补助支出和其他人员经费等
日常公用经费定额	办公费、专用材料及一般设备购置费、水电费、邮电及通讯费、取暖费、交通费、差旅费、维修及租赁费、物业管理费、会议费、专项业务费和其他费用

（注明：“社会保障缴费定额，离退休费、助学金、医疗费、住房补助支出”定额可以从“人员经费”综合定额类别中分离，列入“对个人和家庭的补助支出”定额类别）

（二）细化定额标准

预算定额项目的细化是定额结构纵向的细化过程，而预算定额适用标准的分类细化则是定额结构的横向细化过程。一直以来，包括在预算定额项目细化改革的初期，并没有对预算定额的适用标准进行改革，一个预算定额原则上适用于所有财政供给的部门，包括党委、人大、政府、政协等四套班子，发展和改革委员

会（原计委）、经贸委等综合管理部门和档案局、文史馆等单一职能部门的同一类开支。但在执行过程中，由于各个部门履行的职能不同，在工作量和资源的消耗上也存在着一定的差别，按照同一标准核定其预算定额显失合理性。例如：发展和改革委员会、经贸委等综合经济管理部门，由于主要负责草拟和制定宏观经济管理政策，调研工作量就要比档案馆、人防办等单一职能部门要多，按同一个预算定额来核定两类单位的差旅费支出，显然是不合理的。同样，用同一个交通费标准来核定位于不同地段的政府部门的车辆路桥油费开支也是不合理的，因为位于市中心或离“四套班子”办公地点近的部门，其市内交通费的开支一定比位于市中心外围的部门要少。根据这种实际情况，财政部门开始考虑将预算定额再根据不同职能部门对资源需求的不同来分档，即对同一个预算定额类别或同一个预算定额项目再核定多个标准，如：将“日常公用经费”定额分为“一档标准”、“二档标准”等，不同的部门适用于不同档次的定额标准。这就是预算定额适用标准的细化。目前A省的做法是：党委、人大、政府、政协等四套班子是一个档次，公安、检察院、法院、司法部门等部门是一个档次，发展和改革委员会、经贸委等综合经济管理部门是一个档次，林业局、农业厅、档案馆等单一职能部门是一个档次。

（三）定额标准的核算方法

虽然部门的定额标准的确定考虑了一个部门的职能和工作量，但是，定额标准的核定实际上仍然沿用了传统的编制方法。具体包括：

1、基数加增长法

这是最传统、最简单、也是最被普遍应用的预算定额编制方法。它是在历史形成的支出基数的基础上，根据财政收入的增长水平、社会物价指数、国家政策的有关规定等因素，确定一个年度增长比例，去年的支出基数加上增长部分，就得出当年的定额标准。

2、经验数据分析方法

这也是一种比较常用的预算定额编制方法，它主要是根据以前年度财政支出的主要数据，结合对政府各部门当年工作任务对财政资金需求的变化、人员编制的变动情况和各种经济指标变动的分析判断，重新确定下一年度的预算定额标准。经验数据分析法与基数加增长法的主要区别是：经验数据分析法是对支出的

趋势分析，并根据分析结果和当年工作计划大变化来确定预算定额的变动情况，可能是增加，也有可能是持平或下降。而基数加增长法是一种刚性的增长，是在承认上年度支出总量的基础上实行增长，原则上不会调低支出基数。

3、财力约束分析方法

这是一种倒推的预算定额编制方法。它是在对下一年度的财政收入作出客观预测的基础上，对下一年度需要由财政保障的各项支出，包括基本支出、事业发展支出、重大项目支出等按照轻重缓急进行排序，并确定各项支出的可支配财力，然后再根据可支配财力和政府各部门的人员编制情况、资源占用情况等指标来推算预算定额的标准。

各种预算定额的编制方法并不是彼此孤立的，在实际工作中，一种编制方法可以在多个预算定额中应用，同样，一个预算定额往往也需要运用多种编制方法来确定。

二、当前政府预算定额存在的主要问题

虽然，财政部门对预算定额不断进行改革、规范和细化，但由于对预算定额的结构设计和编制方法仍缺乏科学的、系统的研究，导致预算定额不科学、不规范、不合理的情况仍然十分突出，主要表现在：

（一）导致预算分配不公

目前预算定额的编制主要有两个特点，一是原则上以人员编制作为预算定额的基础单位，预算定额一般以“年人均标准”的形式出现，二是着重以“基数加增长”的方法来编制预算定额。这两个特点影响了预算分配的公平性，包括：

一是以人员编制作为预算定额的基础单位虽然简单可行，但无法对各项基本支出构成项目的影响因素进行分析，一方面会忽视了预算单位基本支出中的“刚性支出”需求，如水电费、物业管理费等。这些支出类似于企业的“固定成本”，它只受办公面积的影响，不因人员编制的多少而变化，象档案馆等人员编制少而办公面积大的单位，这种预算定额将会增大了刚性支出占基本支出的比重，从而削弱了其他公务费支出的水平。另一方面，这种定额编制方法也忽略了对业务工作量的评估，如印刷费、邮电费等也不是由人员编制的数量决定的，而是与预算单位的业务量紧密联系，简单地以人员编制数来核定这些项目定额标准降低了预

算分配的效率。

二是侧重“基数加增长”的预算定额编制方法容易出现“鞭打快牛”的现象。由于这种方法的编制前提是对既有事实的承认，那么预算基数大的单位，财政补助收入增长的绝对数大，经费开支也相对宽裕。反之，预算基数少的单位，经费开支水平增长的绝对数少，而受支出的刚性约束没有降低，就显得经费相对紧张。这造成了部门之间的苦乐不均。

（二）预算定额的不合理导致预算的可执行性不强

由于编制方法的不尽科学，预算定额无法真正体现预算单位基本支出的总体状况，财政拨款收入不足以应付实际支出，导致以预算定额为标准编制的基本支出定额预算，在年度预算执行过程中实际支出严重偏离的现象十分普遍。

以 A 省为例，2000—2003 年度财政拨款人员支出总额为 197.83 亿元，但是实际支出数为 330.52 亿元，财政拨款日常公用经费支出总额为 429.83 亿元，但实际支出数是 766.76 亿元。预算定额可执行性不强的情况可见一斑。

（三）预算定额的不合理削弱了预算约束力

按照《预算法》等有关法律法规的规定，预算单位必须按照同级人大批复的《年度预算草案》中的支出项目及其资金规模来开支，各个项目之间的资金原则上不能相互挤占、挪用。而且，年中除突发事件等特殊因素外，原则上不予以调整预算。但是，在预算执行过程中，基本支出挤占项目支出、年中追加预算的情况普遍存在。基本支出挤占项目支出的资金（通常所说的“挤专项”），主要是由于以预算定额为基础核定的基本支出定额预算总量不足，难以满足日常各项正常工作的开展，各个预算单位就想方设法地向财政部门申请专项经费，并将日常开支通过技术性的处理转变为专项的支出，从而弥补正常经费不足的资金缺口。

同样，由于年初基本支出预算的不合理，就难免要在年中通过不断追加预算的形式来确保预算单位的正常运作。基本支出预算不足要挤占专项经费，并通过追加预算的形式进一步获得财政补助已经成为目前预算编制、执行过程中的一个“非良性循环”，预算定额不合理是其中一个重要的直接诱因。

三、当前政府预算定额主要问题的成因分析

部门预算改革的主要目标之一就是要规范部门的预算编制，从而改善部门的

预算执行。然而，上述分析表明，预算定额标准核定并不科学，不能反映部门预算的实际需要。那么，预算定额核定存在这些问题的原因何在呢？我们的研究发现，目前政府预算定额核定欠科学，既有技术性因素的影响，也有制度性因素的制约。

（一）影响预算定额的技术性因素分析

预算定额的编制是一个专业性、技术性很强的工作，因此，预算定额编制的技术手段是否科学直接影响着预算定额的科学性和合理性。当前影响预算定额标准的技术性因素主要包括以下几个方面：

1、基本支出与项目支出界定不清

预算定额是针对基本支出而言的，因此，基本支出的内涵，即核算内容对预算定额的结构具有重要影响，如果基本支出内涵不明确，预算定额就变得无的放矢。部门预算将政府部门运作的业务支出列入基本支出的范围，相应地预算定额的项目结构也就反映了业务开支。从《政府预算收支科目》中的一般预算支出目级科目，我们可以直接找到目前基本支出的核算内容（见表 2）。这些核算内容按支出的性质可以分为三大类：一是刚性支出、二是业务性支出，三是既属于刚性支出，但又受工作的业务量影响的支出（见表 3）。将刚性支出和受业务量影响的刚性支出原则上列入基本支出必须保障的范围基本上没有争议，但对于业务性支出，究竟应该如何基本支出与项目支出中进行划分就值得我们深入思考。目前，我国正是缺乏这方面的研究，没有对业务性支出制定出一套合理的、完善的项目支出微观判定标准。财政部门也无法真实全面地掌握基本支出的数据，也就无法对基本支出情况进行正确考量，从而无法合理制定预算定额标准，影响了预算定额的可执行性，削弱了预算定额的约束力。

以会议费为例，按照目前的宏观判定标准是属于基本支出的一个组成部分，是属于预算定额核算的内容之一。但往往有很多单位提出会议费定额不足以满足业务工作开展的需要，对于一些大型的会议他们又提出了会议费的专项申请。究竟这些大型会议费该不该给，如何判定是否应列入项目支出范畴，财政部门是没有明确的判定标准作为指引的，更多的是靠经验的判断，这就导致了项目支出的随意性，项目支出的随意性削弱了基本支出的预算约束，为单位“挤专项”提供便利的空间，反过来，又使财政部门忽略对基本支出合理性的研究，一些财政部

门的同志认为，反正基本支出不够还有专项经费不足，基本支出的合理性可以暂且不作深入探讨。这种“非良性循环”直接影响了预算定额标准的严肃性、科学性和合理性。

表 2 一般预算支出目级科目表

支出类别	人员支出	公用支出	对个人和家庭的补助支出
具体核算内容	基本工资、津贴、奖金、社会保障费、其他	办公费、印刷费、水电费、邮电费、取暖费、交通费、差旅费、会议费、培训费、招待费、福利费、劳务费、就业补助费、物业管理费、维修费、专用材料费、办公设备购置费、专用设备购置费、交通工具购置费、图书资料购置费、其他	离休费、退休费、退职(役)费、抚恤和生活补助、医疗费、住房补贴、助学金、其他

表 3 一般预算支出目级科目分类表

	人员支出	公用支出	对个人和家庭的补助支出
刚性支出	基本工资、津贴、奖金、社会保障费	水电费、取暖费、物业管理费、福利费	离休费、退休费、退职(役)费、住房补贴
业务支出		办公费、差旅费、会议费、培训费、招待费、劳务费、办公设备购置费、专用设备购置费、交通工具购置费、图书资料购置费	
受业务量影响的刚		印刷费、邮电费、就业补助费、租赁费、专用材料费	抚恤和生活补助、医疗费、助

性支出			学金、
-----	--	--	-----

在政府部门的财务核算和财政报表体系上，并没有对基本支出和项目支出进行区分，各种项目资金的支出无论在账务上，还是在财务报表中反映的都是基本支出的内容，如：A省每两年举办一次的国际专家咨询会，省财政都作为项目支出安排了专项资金，但其具体的支出在会计核算和财务报表上原则上反映为会议费、差旅费等基本支出的内容，特别是在报表体系，它的支出被列入“公用经费”中反映，而“公用经费”却是基本支出的内容，因此，报表上根本无法反映A省国际专家咨询会的项目支出情况，反而虚增了基本支出的数额。影响了基本支出数据的真实性，使预算定额缺乏客观性和合理性。

2、政府预算收支科目设计的不合理制约了预算定额的合理性

由于目前我国的《政府预算收支科目》体系仍然延续着仿照苏联的模式，主要按财政资金支出的用途来划分，分为基本建设、事业费、行政经费等大类，在很大程度上已经不适应市场经济发展的要求，存在的主要问题是内容比较粗，并且无法通过一级科目反映同一类经济功能支出预算的全貌，这就制约了定额结构的合理化，在一定程度上削弱了预算定额的可执行性。

政府预算收支科目比较粗主要表现在两个方面，一是部分科目间核算内容相对空泛，界定不清，交叉重叠，不利于预算定额项目的设定和定额标准的科学测算。如：“行政管理费——政府机关经费”反映的是各级政府机关经费，“工交等部门事业费——知识产权事业费”反映的是知识产权业务工作经费的支出，但对财政部门人员来说，知识产权宣传费，既可以看作是知识产权部门的职能工作，也可以视同促进知识产权事业发展的业务性支出，因此，它可以在“行政管理费——政府机关经费”科目中核算，也可以在“工交等部门事业费——知识产权事业费”科目中反映，在实际的操作过程中，财政部门往往会视乎各个预算科目的资金余额来确定所分配资金的具体预算支出科目。

二是部分目级支出科目的核算内容多样化，而且核算内容的影响因素也不一样，导致难以找到合适的方法对该科目的预算定额进行科学测算，制定合理的定额标准。例如：“交通费”核算单位车船等各类交通工具的租用费、燃油费、维修费、路桥费、保险费和奖励费等多项支出内容。但是，各项支出内容之间的影响因素是不同的，如燃油费的主要影响因素是汽车的行使里程，而汽车维修

费的影响因素却包括了汽车的质量、行使里程、行使年限、日常维护保养等，因应各台车的具体状况不同而有所不同。因此，燃油费和维修费合并“交通费”中，就难以找出科学、合理的定额标准计算方法，制约了预算定额的可执行性。

同一经济功能的支出全貌无法通过单个一级预算科目反映是目前政府预算收支科目的一个主要缺陷，它也制约了财政部门按照支出经济功能进行的预算定额适用标准的细化。目前，预算收支科目是以支出用途来划分的，各个支出科目之间是一种并列关系（图 1），同一个部门的各种支出被分解到各个科目中。财政部门一方面难以全面收集到同一经济功能（同一类部门）支出的数据，另一方面也难以将各个科目下的基本支出与项目支出进行划分、归集和分析，所以，也就无法针对各个不同经济功能（同一类部门）支出情况的不同，在预算定额的结构设计和定额标准的测算与制定方面做得更合理、更符合实际。以经验判断将预算定额简单划分为一类单位、二类单位、三类单位等并相应制定适用标准，无法真正体现预算定额的公平性和合理性，也就影响了定额的预算约束力。

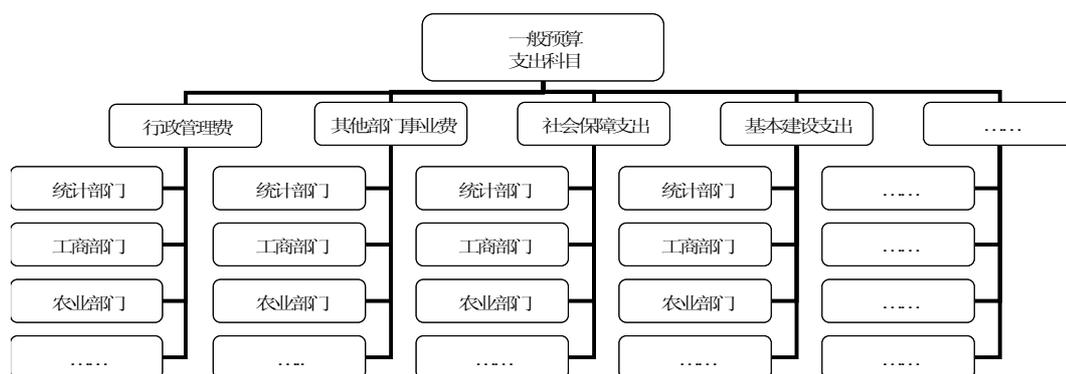


图 1 一般预算支出科目关系图

3、预算定额项目和标准设置不合理降低了定额的可执行性

预算定额项目的设定应该考虑两个因素：一是影响预算定额的因素是相对确定并可进行预计；二是预算定额支出影响因素的可控制性，以确保定额预算不被突破。但是，目前在确定预算定额项目过程中，财政部门往往忽略了上述因素的考量，导致了预算定额与实际执行的脱节，大大降低了定额预算的可执行性。主要表现在两个方面：

一是预算定额过粗，影响定额支出的因素过于复杂，无法进行科学的分析和

测算，从而难以制定合理的定额标准。如只设置“日常公用经费”分类综合预算定额，不再按具体的支出方向制定细化的预算定额项目，就会显得定额的核算内容过于空泛，无法对支出的合理性进行分析预测。在实际的执行过程中，预算定额往往“什么都包，其实什么都不包，什么都包不完”，导致基本支出定额预算无法执行，只能想方设法通过项目预算来弥补基本预算的不足，使定额预算失去了约束力。

二是将一些影响因素不确定、不可估量也不可控制的支出也设置了预算定额，导致预算定额无法执行。如一些地区制定了“业务接待费”的预算定额，按单位的编制人数核定年人均 300 元。这种预算定额的设置明显缺乏不科学，因为接待费与人员编制没有直接或间接的联系，以人员编制为基础制定接待费标准不科学、不合理，削弱了预算定额的可执行性。

4、预算定额编制方法不规范

前面提到目前预算编制方法主要包括三种：基数加增长法、经验数据分析法和财力约束分析法。但是随着预算定额结构和内容的进一步完善，这些方法已经不能满足预算定额编制的要求，导致预算定额缺乏充足的科学依据，也就无法满足预算定额可执行性的要求，主要表现在：

（1）缺乏对支出的因素分析，不利于合理制定预算定额标准

目前的编制方法，无论是基数加增长法，还是经验数据分析法，都只是偏重对以往事实的承认，而不能将变动中的各种支出因素考虑进去，使预算的安排与动态的因素变化脱节，削弱了预算的可执行性，也就难以满足编制预算定额的要求。

（2）目前的编制方法忽略了对经验数据和历史数据的合理性分析，更无法对支出的异动情况进行分析并修正预算定额的标准

这种做法主要存在以下的缺陷：一是没有对财政拨款支出决算数和实际支出数之间的差异进行合理性分析，这种定额一方面不承认支出缺口存在的合理性，另一方面却又默许使用体制外资金弥补超支经费，导致预算定额存在较大的漏洞，成为了定额预算约束力不强的硬伤。二是无法对支出异常的年度进行数据修正，影响了预算定额的准确性。决算数据是预算执行的结果，它不反映预算执行的过程，所以，简单地将执行结果进行叠加和平均，并不能够完全说明支出的合

理性。特别是支出存在异动的年份，如果不对异动的原因进行分析，剔除临时性的、非正常性因素的影响，然后对决算数进行修正后再用来作为编制预算定额的基础数据，使预算定额包含了非正常因素的作用，影响了定额的准确性。

（3）缺乏调整财政支出的弹性和手段

由于缺乏因素分析，无法说明支出的合理性，使得调整财政支出失去了依据。以基数加增长法为例，由于无法将动态的因素变化与支出基数进行挂钩，当某些支出因素已经不存在或不发生作用是，也就无法及时调减支出基数。同样，由于支出的增长也没有与支出因素挂钩，增长变得具有刚性，当支出因素没发生变化或者变化不会带动支出增长的情况下，也无法降低相关的增长率。这样一来，很容易导致预算定额该增长的没有增长，不该增长的却获得了增长的“缺位”与“越位”现象，无形中削弱了预算的约束力。

5、可支配财力不足制约了预算定额标准的合理制定

预算定额的执行是需要财力保障的，我们在对基本支出定额标准进行科学分析的同时，必须考虑到可支配财力的承受能力，也就是总财力约束问题。特别是在经济欠发达地区，由于可支配财力的有限性和支出需求的差距十分巨大，在确保重点领域，如社会保障、教育、科技、卫生等方面支出的情况下，只有采取财力约束法来调整预算定额的标准，使定额标准无法达到理论分析的合理水平，也在一定程度上削弱了预算定额的可执行性。

四、影响预算定额的制度性因素分析

预算分配集中体现了政府的管理活动，它的编制过程不仅仅是一种技术性行为，同时也受到政府财政体制的影响。因此，各种制度性的因素对于预算定额的编制都会产生一定的影响，下面将对预算编制体系、体制外资金的和财务支出管理制度等三个体制性因素进行分析，从更深层次上探讨影响制定科学、合理的预算定额原因。

（一）预算编制体系不完善

预算编制体系应该包括资金需求预测、资金供求平衡、资金分配和支出效益分析等四大环节。但是，目前的预算编制体系没有实现上述几个环节的链条式连接。

首先，预算编制与部门工作目标计划脱节，影响了对资金需求的整体评价和支出效益的评估。主要表现在三个方面：一是部门年度工作的计划性不强，各个部门基本上都没有完整的年度目标计划，导致预算编制缺乏计划基础，也就无法对政府及各个部门的支出需求进行准确的、全面的、完整的评估。二是年度工作计划的不确定因素多，年中对计划进行大幅度调整和临时增加工作任务的情况普遍存在。三是预算编制与工作计划不能有机结合，在制度上没有要求政府各部门要将本部门的年度工作计划抄送财政部门。而且，预算编制时间与计划编制时间的不同步，影响了预算编制的准确性。

其次，预算的平衡机制存在缺陷，影响了预算的合理平衡和预算资金的分配。一是政策性的支出硬性增长指标和单个领域支出占总支出比例的规定过多，影响了财政部门对年度资金总需求进行总体平衡。二是工作计划轻重缓急的评判机制不健全，人为因素成为了评判机制的决定性因素，影响了预算分配的科学性，容易造成资金分配的不公平。俗话说“会哭的孩子有奶吃，会跑的部门有钱用”就是对当前资金使用轻重缓急评判机制不健全的一个侧面反映。

再次，支出效益分析体系仍未建立，影响了对财政支出合理性的定性和定量分析。支出效益分析大体可以分为两个系列，一是以活动为基础的支出成本分析，二是以目标为基础的效益分析。由于目前上述两个评价系列都没有建立，对于预算的编制只能仍然维持在支出控制的层面上，难以对支出的合理性进行定性和定量的科学的判定和分析。

（二）体制外资金对预算定额的影响

由于财政管理体制的不完善，各个部门的收入来源除了财政补助收入以外，还有其他游离于财政预算管理体制以外的资金，包括财政专户管理的行政事业性收费收入、行政事业性国有资产经营收入、上级补助收入、下级上缴收入、捐赠收入等。这些收入来源是部门可支配资金的重要补充，也会影响预算定额编制的合理性。

（1）体制外资金影响了对预算资金需求的预测的准确性

按照资金监管的方式划分，目前体制外资金主要分为两大类，一类是接受财政监管，但没有纳入预算管理的资金，主要就是财政专户管理的行政事业性收费收入、政府性基金收入等；一类是完全游离在财政监管以外的资金，包括行政事

业性国有资产经营收入，上级补助收入、下级上缴收入和捐赠收入等。这些体制外资金一方面削弱了财政监管的力度，更重要的是使财政拨款支出数据不能反映现实的资金需求，削弱了编制预算定额的数据基础，影响了定额的合理性。

(2) 体制外资金削弱了预算资金的调控能力，在总财力约束的情况下，影响了预算定额标准的合理提高。由于大量资金游离于预算管理体制之外，使预算总财力约束以外的支出成为可能，部门的实际支出超出定额标准，导致了体制内的事情要通过体制外的资金来解决的现实不合理性，从而削弱了财政在预算资金的调控能力。

(三) 部分财务支出管理规定不切实际，影响了预算定额的可执行性

近 10 年来，社会经济发生了巨大的变化，财政支出管理的方向也从原来压缩行政经费支出向加强政权运作和涉及社会公众利益的公共事务的经费保障方面转变。这个转变体现了构建公共财政基本框架的要求。但是，目前部分支出管理规定没有及时作出相应的修订，仍然沿用了压缩行政经费时期的支出规定，已经无法适应目前支出的需求，导致以此为参照系数制定的定额标准可执行性不强。

(四) 财政监管不到位，超标准支出难以控制

一直以来，在财政支出的管理流程中，偏重于事前支出经费安排的审核工作，而对于支出的过程和结果往往缺乏及时的、有效的监督。虽然财政在资金的使用安排上，遵循“保证重点，兼顾一般”的原则，按照支出的轻重缓急来安排资金。对于基本支出而言，就是要确保政府部门日常运作和正常开展业务，履行社会和经济等公共事务管理职能所必需的开支。为此，财政部门根据历史数据和实际情况，对于一些开支制定了具体的标准，作为必要支出的一个标尺。但是，由于目前财政监管的不到位，超标准支出的情况比较普遍，也是定额预算无法满足需求的其中一个原因。

五、进一步完善政府预算定额的建议

基于上述预算政府定额中存在的问题，为了进一步完善预算定额编制，今后的预算改革应该从两方面着手。

（一）进一步完善预算定额编制的技术

1、明确基本支出与项目支出的划分标准，具体来讲，可以采用以下两种方法：

（1）外部成本判定法

这里的外部成本是指需要通过政府部门以外的其他组织和个人提供的非一般性的劳务和资源的支出。外部成本具有两个特征：一是劳务与资源是由政府部门以外的组织和个人提供的，二是提供劳务和资源是非一般性的，例如，对 A 省的海洋经济进行规划，需要聘请测绘部门对 A 省的海域及其特征进行测绘，需要聘请专家提供专业意见等，它有别于一般的服务性行业，如餐饮、旅业等劳务的政府购买支出。

（2）非常规性支出判定法

这种方法是以支出的非常规性和额外资源需求的增加作为基本支出与项目支出的判定准则。支出的非常规性是指支出的内容与部门的一般性职能业务支出不同，是为了完成特定的事项而增加的支出，它需要在人力、物力方面增加额外的资源需求。如 A 省国际咨询会、A 省东西部对口公务员培训等，这些支出都不是常规性的业务，也都需要额外的人力物力予以保障。使用非常规性支出判定法的一个关键问题就是不能将一般性的职能业务需求纳入非常规性支出的范畴，如业务调研支出、业务会议支出等都不能作为非常规性支出列入项目支出中。

2、对基本支出进行分类，并确定相应的定额编制技术原则

根据基本支出的内容、性质、作用等因素，建议将基本支出分为刚性支出和非刚性支出两大类：

（1）刚性支出

刚性支出是指确保政府“开门办公”所必需的支出，主要包括两个方面的内容，一是法律法规规定必须及时支付或提取的费用，包括公务员的工资福利支出、社会医疗保险缴费支出、社会养老保险支出、提取福利费，提起工会费等；二是确保政府部门运作所需的基本资源占用费支出，如水电费、取暖费等。这些支出是客观必需的，不受部门业务量的影响，因此，在一段时间和一定程度上支出水平保持相对的稳定性，具有可预测性。由于刚性支出是财政必须保障的，因此，定额标准的作用主要是要实现资金需求的真实预测，在政策性因素和客观条件不

变的情况下，采取数据分析和统计分析预测真实的需要。

（2）非刚性支出

非刚性支出主要受工作的业务量影响，如会议费、差旅费、办公费等。这些支出又可以分为两种类型：一种是支出因素相对确定并可以估量和控制的，一种是支出因素相对确定但不可估量的。对于第一种类型的支出，由于支出的成本与工作的方式方法、管理模式等因素存在较大的联系，并可以通过统筹规划、强化管理等手段予以降低成本，因此，应该采取因素分析法和额定成本法作为定额编制的基本原则。对于第二种类型的支出，由于其支出具有很大的不可确定性，而财政的供给又不能无限满足，因此，可以采用“定额包干”的编制原则，通过历史数据分析和额定成本法等编制技术手段，确定一个包干定额，由各个部门根据实际情况进行统筹安排。

3、改革政府预算支出科目和完善预算定额编制的技术方法

（1）改革政府预算支出科目，为建立合理的预算定额结构创造条件

为了给建立合理的预算定额结构创造条件，建议尽快对政府预算支出科目进行改革，以财政支出的经济功能作为一级预算支出科目的分类原则。在同一支出经济功能下再根据具体的支出部门、支出用途、支出性质等来设置第二、三级预算科目，如“农林水利”支出功能科目下再设置“水利”二级科目，在“水利”科目以下可以再设置“水文”、“防汛”、“行政管理”等三级科目，再细化的话，还可以在三级科目以下设置四级科目，如在“水文”下再设置“人员工资支出”、“购买商品和服务”、“资产建设和购置”等，这样对于同一经济功能的支出，就可以形成一个支出科目结构树（见图2），全面反映该经济功能支出的全貌。

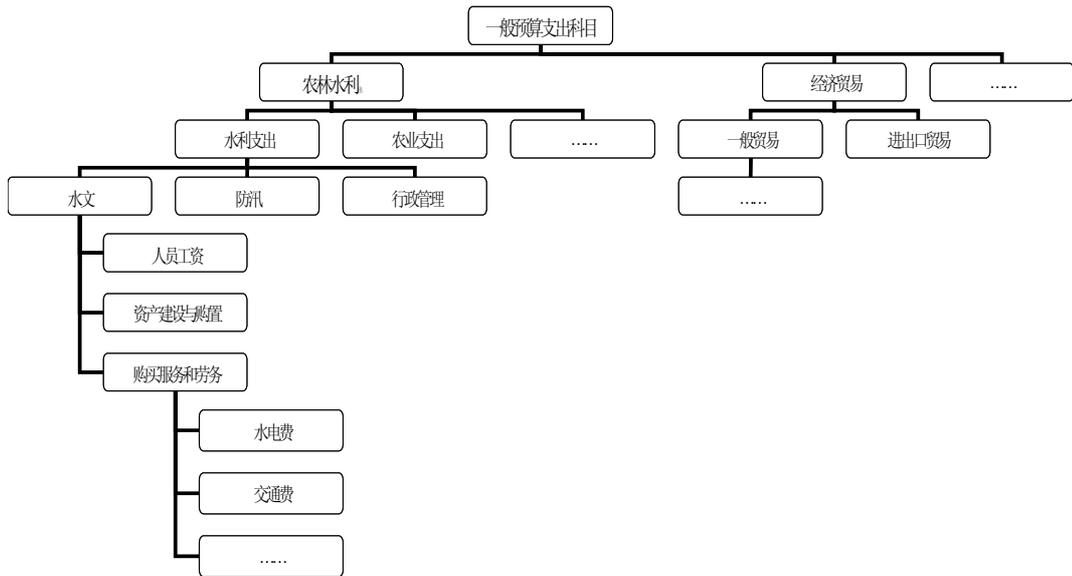


图 2 预算支出科目结构建议图

(2) 进一步完善预算定额编制技术方法，提高预算定额编制质量

建议将以下几种方法引入到预算定额的编制过程中，以不断提高预算定额编制的科学性。

a. 因素分析法。就是对支出的各个影响因素进行分类和归纳，并对各个影响因素进行定量的分析，通过建立科学的数学模型来确定预算定额的方法。这种方法适用于支出标准与影响支出的因素之间相关系数大且存在明显的线性关系的预算定额的编制。

b. 零基预算法。就是编制预算时，不考虑以前年度该项支出的基数，而是将支出的需求按照年度工作任务、目标等影响支出因素的变化情况进行重新的评价，并根据评价结果和财力状况来确定支出标准的一种预算编制方法。这种编制方法主要适用于支出标准与影响支出的因素之间的相关系数小或支出影响因素的可调整空间比较大的支出项目。

c. 封口预算法。实际上也是一种“经费包干”的方式，主要适用于影响支出的因素相对复杂，财政部门难以全面、准确进行预测的支出项目，通过对以前年度的经验数据分析和掌握的支出变量变化情况，核定一个总经费预算，由部门统筹安排，且预算执行过程中原则上不予以追加的预算编制方法。封口预算法的一个关键问题是要将封口预算与工作计划目标相结合，既要确保工作的顺利完成，

也要确保封口预算不被突破。

d. 成本—产出/成果法。将预算资金的投入与职能部门的产出或结果（职能目标和工作目标）结合，对预算资金投入进行成本效益分析，选择较优方案，确保政府运作的低成本。

f. 额定成本法。对于支出弹性大的项目，要合理确定支出成本，在保证政府各项管理活动正常开展的情况下，避免政府行为的铺张浪费，额定成本法主要是根据政府活动的客观需求，结合社会物价指数、消费指数水平，确定相关支出的最高限额，并以此来约束政府活动中相关经费的开支水平。

（二）进一步完善预算定额编制的制度建设

1、加强预算编制与工作计划的衔接

主要包括三个方面的内容：一是要强化工作计划的完整性和连续性；二是预算编制周期要与工作计划相衔接，一方面要加强滚动工作计划和滚动预算的编制，另一方面可以考虑调整现有预算周期的设定，参照一些西方国家的做法，以跨自然年度的 12 个月作为预算周期；三是工作计划调整与预算调整相结合，在预算总额的控制下，通过预算资金的重新分配来实现工作计划调整的资金需求，避免不断突破预算情况的出现。

2、引入财政支出目标管理机制

基本支出是确保政府部门基本运作和完成日常工作任务的资金保障，由于日常工作任务相对来说比较空泛，因此，必须引入支出目标管理体系，使基本支出与部门职能工作目标相结合，并将部门职能工作目标的工作任务进行量化，并对相关支出需求进行成本分析，以基本支出与项目支出的判定标准进行判定，确定基本支出工作目标体系，才能确保基本支出的效益，避免部门将基本支出工作目标任务项目化，并以此不断申请项目经费的不正常现象的发生。

3、进一步规范体制外资金管理，将体制外资金纳入财政收支体系中统筹分配

目前，体制外资金收支的核算、分配和预算资金收支的核算、分配分属两个不同体系，包括财政专户管理的行政事业性收费收入等体制外资金原则上都没有在财政预算中反映，也没有按照综合预算的要求对体制外资金进行统筹安排，各种体制外资金大部分都通过列收列支的形式返拨给组织相关收入的部门使用。这

实际上没有实现财力的统一，也就削弱了财政部门对体制外资金的可调控性，无法合理地缓解预算资金约束的供求矛盾。因此，只有将体制外资金逐步纳入到财政预算总收支体系中进行统筹分配，实现财力的统一，才能更好地实现资金的调度，确保各种支出的资金需求，才能为更合理地制定基本支出预算定额提供资金保障。

4、修订基本支出管理规定和强化资金使用的监督

一方面要根据社会经济发展水平和物价水平，及时调整支出标准，以适应政府部门基本运作的需求。更重要的一方面是要深化支出管理规定，不能仅仅停留在对支出标准的核定方面，这仅仅解决了“有章可循”的问题。只有对基本支出的资金使用程序作出进一步的规定才能切实解决“有章必依”的问题。如：接待费的支出管理规定，除了规定接待支出的标准外，还可以规定政府每年通过政府采购确定各类型的定点接待单位，单位的接待任务都应在定点单位进行，否则不予报销接待经费，而接待定点单位应按照招标合同履行接待义务，超标准的接待支出不予支付等，这样才能确保接待费开支不会出现超标准支出的行为。因此，修订基本支出管理规定过程中注重标准制定与程序规范的结合，才能确保了支出标准得以施行，也才能确保以支出标准为基础制定的预算定额更具有可执行性。

同样，在强化资金使用的监督方面，我们也不能仅仅停留在事后审计方面，而更应注重事中的检查，一方面，要在资金支出的各个环节建立起制约和监督机制，确保资金用得其所。如目前进行的国库集中支付改革，就是在财政资金支付的各个环节设置了相互制约的机制，以确保资金不被挪用。同时，在单位的银行账户设置方面，要严格按照单一账户体系的要求进一步规范单位银行账户的开设，并将单位的所有收支纳入单一账户中核算，以不断提高财政部门对资金的监控能力。另一方面，要加强资金支出的程序性检查，对资金的使用是否符合支出管理规定的程序进行合规性审查，在支出过程中堵塞漏洞，确保资金使用的安全和有效。

参考文献:

- 1、冯秀华. 科学制定行政经费的定员定额标准. 中国预算编制改革. 北京: 解放军出版社, 2000: P337-343.
- 2、马骏. 新绩效预算. 北京: 中央财经大学学报, 2004, 8.
- 3、王保安等. 加拿大财政支出预算编制与管理的做法和启示. 中国预算编制改革. 北京: 解放军出版社, 2000: P424-437.
- 4、楼继伟. 法国的预算管理. 中国预算编制改革. 北京: 解放军出版社, 2000: P384-392.
- 5、冯秀华、赵路. 澳大利亚政府公共支出预算改革. 中国预算编制改革. 北京: 解放军出版社, 2000: P450-457.
- 6、樊勇明、杜莉. 公共经济学. 上海: 复旦大学出版社, 2002: P149.
- 7、郭小聪. 政府经济学. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- 8、楼继伟. 中国政府预算 制度 管理与案例. 北京: 中国财政经济出版社, 2002.