

国家治理视角下政府预算效率问题及对策研究

郭 红

新疆科技学院, 中国·新疆 库尔勒 841000

【摘 要】政府预算是财政的重要组成部分, 政府预算决定着国家治理体系的完善和政府治理能力现代化水平, 然而政府预算活动中存在低效率的现状。本文着眼于政府预算制度、政府预算编制和执行环节的效率问题展开深度分析, 为进一步提升政府预算效率的提供对策和建议, 以提高政府预算治理能力。

【关键词】国家治理; 政府预算; 预算效率; 对策

【基金项目】新疆科技学院2020年校级科研项目“基于国家治理的南疆地区县级转移支付预算效率研究”(项目编号2020PT003)。

1 引言

政府预算是国家财政活动主要内容, 也是国家治理的重要手段之一。在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中, 政府预算经过了财政支出绩效评价、预算绩效管理和全面预算管理三个阶段。为了进一步提高预算治理效率和协调性, 政府预算在国家治理体系中, 基于提高行政效率和经济效益, 从中央到地方各个层级, 建立各种制度安排, 形成协调统一的系统, 然而, 提高政府预算效率仍然是实现预算治理重要内容。

2 政府预算效率问题分析

2.1 政府预算制度效率分析

2.1.1 政府预算政策缺乏系统性

通过对政府预算政策的分析可知, 在预算政策层面缺乏系统性主要表现在两个方面。一是对重点支出项目以法定形式固定预算支出, 并未将财政预算支出与之相对应的绩效目标纳入政策体系, 在预算执行中必然存在预算损失; 二是制度安排的低效。对于预算项目的界定不清晰, 不同地区之间政府预算项目差异性较大, 不利于预算绩效的考核和绩效目标的实现。

2.1.2 政府职能缺位越位

政府职能是通过优化资源配置体现出来, 在政府预算领域主要表现不足是政府职能缺位和政治职能越位。政府职能缺位, 主要表现在本来应当由政府生产和提供的公共产品和服务, 政府却没有充分尽职尽责, 甚至在某些公共领域出现了“真空”。应由政府提供的水利设施、生态环境保护和其他必要基础设施的建设仍然力度不够; 医疗、养老、失业、救济以及其他社会保障服务的公共供给仍然不足; 市场经济秩序不健全, 竞争规则不完备, 信用体系尚不健全; 应由各级政府提供的公共教育服务、公共卫生服务、城市公用事业服务等, 仍然不能满足社会公共需要。政府职能越位, 主要表现在政府干了不该干的事情和管了不该管的事情, 直接包揽了本来可以通过市场进行的纯粹私人产品的生产供应, 以及可以由政府、企业、非政府公共组织共同参与的混合性公共物品的生产, 混淆了市场与政府的界限, 导致预算制度的效率大打折扣。

2.1.3 财政监督尚未发挥实效

财政监督和绩效考核是保障预算实施效率的重要措施。在财政分配过程中, 对财政收支、国有权益以及其他有关财政事项的合法性进行了监控、检查和反映, 但是监督的广度和深度还不够。财政部门作为政府治理的职能部门, 对财政资金使用效率考核结果难以落实, 绩效结果的奖惩激励措施不当等, 对于绩效考核工作的落实仅限于形式与过程, 绩效考核, 旨在对项目支出的预算决策优选, 在于项目执行结果的有效激励或无效退出, 在于以最小的投入取得最大的公共利益。

现行预算项目支出中, 预算制度缺乏责权利的制衡机制, 预

算项目的编制倾向于权力垄断机关的预算支出需求和政治偏好, 不利于公共财政资源的优化配置, 对预算制度效率的损失; 在项目资金的编制和实施中, 缺乏时效性, 缺乏绩效评价基础, 项目评价缺乏取舍; 基于现行绩效评价, 只是以预算执行结果为目标考核, 即使结果无效或低效, 作为绩效评价主体的财政部门, 亦无力或无权进行奖惩激励。

2.1.4 预算支出定额标准体系和评估体系不健全

政府预算的本质是财政资源的分配, 也是一种多元主体之间的利益博弈, 政府预算包括财政收入和支出, 就是政府公共活动的年度收支计划, 财政支出是财政收入的归宿, 它反映了政府政策的选择, 体现了政府治理的方向和领域, 也是财政分配活动的重要环节。对于基本支出预算定额的确定, 并未就不断调整的物价、宏观经济环境等因素纳入定额体系; 对于项目支出预算, 缺乏科学的方法进行排序选择, 定额和评估体系只是参考同地区、同类别项目进行制定, 预算制度效率评价口径不一致。

2.2 政府预算执行效率分析

随着财政部门对各级预算单位财政资金的增加, 从财政部门加强了财政资金支出进度的监督力度, 对预算执行率进行考核, 明确要求各级预算单位提高预算执行率, 切实加快财政预算资金落到实处, 发挥实效。然而, 由于各种内外部因素的影响, 在政府预算执行过程中对财政资金监督和管理的效率依然偏低。

2.2.1 预算单位责任主体责任意识不强

按照我国现行《预算法》要求, 预算一经批准确定, 不得随意调整, 必须专款专用, 如需调整要报经有关部门审核批准, 部分预算单位负责人“重预算, 轻管理”的观念根深蒂固, 预算执行意识淡薄, 在预算管理中属于对预算执行的管理, 忽视预算支出进度, 未能严格按照项目预算中专款专用支付预算资金, 随意改变预算资金用途, 挤占或者挪用基本预算支出, 导致预算安排不合实际, 预算工作未及时开展, 影响预算目标的实现。

2.2.2 预算编制的科学性及准确性有待提高

一方面, 预算编制前期准备工作不足, 没有对预算项目所涉及的财务状况、项目建设、资金使用情况等内容进行全面、系统和动态的掌握, 以至于编制预算过程中所设置的具体预算指标不够科学和准确, 与实际预算执行指标差距较大, 预算编制没有发挥指导和治理的效能; 另一方面, 由于缺乏深入的调查研究, 预算单位申报项目缺乏科学性和严肃性, 随意性较大, 预算审批环节把控不严格, 对已有结余情况的项目又申报, 对项目实施的科学性缺乏论证, 造成预算数与实际执行数差距较大, 影响财政资金使用效益和政府预算执行效率。

2.2.3 预算监管机制不健全

加强预算监管是实现国家治理能力的内在要求, 也是推动财政政策落地的基础。建立完善的监管机制, 对预算编制、执行、

绩效等过程和内容进行有效管控,及时识别预算执行风险,保障预算目标的实现。目前,在预算编审中,对系统思维的运用不够,对预算单位“二下”预算基础数据的真实性、准确性和完整性的审核力度不强;预算监管权责不明晰,预算单位的财务部门和业务部门缺乏有效沟通,存在信息不对称。项目支出评价体系不健全,预算绩效机制没有发挥自身职能,未能有效落实全过程监管的目标,监督机制有所缺失,使得以绩效促预算效率提升的效果没有发挥出来。

3 提升政府预算效率的路径

3.1 强化预算公开性,增强预算公众参与度

不断增强预算公开化是实现预算治理的重要内容,也是预算制度现代化的重要标志之一。各级预算充分利用大数据网络平台,增加预算公开内容,增强预算公开性,预算公开性的提升,将会使经济主体监督预算编制和执行的成本下降。所有预算活动在接受上级主管部门与人大监督的同时,按照国家治理现代化的要求,突出民主性原则,拓展预算公开渠道,更多地引入公众参与,完善预算信息披露制度与问责体系,以外部监督强化预算活动的有效性,进一步提高政府财政治理能力。

3.2 全面实施预算绩效管理

3.2.1 夯实预算绩效管理基础

各级预算单位在全面、深刻领会国家关于实施全面预算管理思想的前提下,结合地方政府经济发展水平和社会环境的特殊性,完善相关制度与法律,建立实施全面预算绩效管理的制度保障,做到制度管控与法律管制并存,强化预算管理活动严肃性,规范各级预算单位预算活动,基于此,努力构建与国家治理现代化预算标准相契合的预算绩效管理体系。

3.2.2 充分利用大数据技术,提高预算效率

为了提高政府预算效率,大数据技术从不同层面广泛影响着社会经济活动和发展方向,对政府预算管理活动影响的越来越深刻。培养各级预算单位工作人员树立大数据理念,掌握大数据技术,形成大数据思维,将大数据技术充分运用于预算绩效管理,实现财政信息数据全方位、全覆盖,解决信息不对称的问题;利用大数据快速收集信息和共享的特性,改变绩效评价的方向,实现以投入为中心的绩效评价向产出的转变,以内部绩效评价向公民为中心的绩效评价,提高预算绩效的实效性,完善大数据信息化建设,建立“大数据+预算绩效管理”体系,提升预算绩效。

3.3 推动预算绩效管理深化改革

全面分析各级政府预算效率水平地区差异与两极分化,推动预算效率水平地区之间协同互补,注重因地制宜,建立预算绩效管理制度,规范预算管理活动,保持预算活动的灵活性,发挥主观能动性,强化预算弹性。

推动各级预算单位预算编制机构建设、编制人员素养提升以及零基预算改革。预算编制的复杂性决定了该项工作的专业性,应加强预算机构建设,给予预算编制人员必要的技术、制度保障,同时加大对相关人员的培养力度;此外,政府应稳步推进零基预算改革与全面实施预算绩效管理改革有机融合,进而通过机构、人员、制度三个层面有效降低预算偏离度,提升政府预算精准度。

3.3 加强预算执行管理

3.3.1 强化预算执行观念

高度认识预算执行的重要性,确保预算方案执行实效性。预算单位应加强政府预算理念的宣传,定期进行预算编制宣传

与培训,大力普及与财政预算相关的法律法规,引导预算编制、执行队伍树立起现代财政预算管理观念,在对财务信息进行综合分析的基础上,结合单位下一阶段的发展战略,调整预算指标,实现对资金的精细化管理目标。让执行人员与管理人员正确认识预算管理在财务控制系统中的重要意义。管理阶层及财务部门应增强预算执行的观念,在预算执行中以身作则,亲力亲为做好预算宣传和指导工作,并针对部门信息不对称、沟通不畅等问题,合理规划不同部门的预算任务,及时对预算风险进行识别、预警与控制,确保预算目标顺利实现。

3.3.2 科学设定预算指标

预算指标是财政资金绩效评价的基础,因此,在预算编制过程中,既要掌握科学性,又要具有全面性。一方面,建立预算编制组织,重点项目要做好项目项目的必要性和可行性的科学论证,充分利用历史数据、动态数据,评估该项目的风险,结合现行法律制度、内控机制、规范制度等内容,对阶段性的预算指标进行设定,确保预算编制的科学性。另一方面,对项目实施要合理规划,依据项目完成进度下达预算指标,避免财政资金结余,提高财政资金使用效率。

3.3.3 完善政府预算执行监管制度

有效的预算执行控制是现代预算制度改革成败的重要,关系着政府预算制度能否有效落地,也关系到一个国家的治理能力的提升。预算执行是预算管理的核心内容,直接影响到预算目标的实现和财政资金使用效益的发挥,关系到社会事业的稳步发展。因此,单位要实现预算目标和事业的发展,必须加强预算执行内部控制制度建设,提高预算执行质量。

4 结束语

政府预算是系统性的财政资金分配活动,为了提高政府预算效率,需要把握好预算编制、执行和绩效评价各个环节,多措并举提高预算效率,提升政府财政治理能力及效率,构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

参考文献:

- [1] 范逢春. 国家治理现代化: 逻辑意蕴、价值维度与实践向度[J]. 四川大学学报, 2014(4): 86-94.
- [2] 李红霞, 刘天琦. 预算绩效与政府治理: 契合性与协同性视角[J]. 中央财经大学学报, 2019(6): 11-96.
- [3] 吴俊培, 程文辉. 基于不完全信息博弈模型的预算效率激励机制设计[J]. 财政研究, 2018(11): 71-83.
- [4] 马蔡琛. 2020年后的预算绩效管理改革前瞻[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(14): 38-44.
- [5] 张曾莲, 王莹. 预算绩效管理改革对政府行政成本的影响: 控规模、调结构与提效益[J]. 经济体制改革, 2021(2): 139-145.
- [6] 刘子怡, 陈志斌. 政府治理效率、财政透明度与政府会计治理工具: 信息需求的视角[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2015(6): 54-59.
- [7] 谢柳芳, 韩梅芳. 政府财政信息披露在国家审计服务国家治理中的作用路径研究[J]. 审计研究, 2016(3): 63-70.
- [8] 陈志斌, 李敬涛. 政府善治目标的实现与政府会计治理效应[J]. 会计研究, 2015(5): 13-19.
- [9] 张曾莲. 政府行政成本对经济增长影响的空间效应与门槛效应研究[J]. 浙江工商大学学报, 2019(1): 73-86.

作者简介:

郭红(1988-), 汉族, 讲师, 燕山大学经济管理学院博士研究生, 研究方向为政府内部控制与审计。