# 编制地方财政预算存在的问题与对策

来源：网络 作者：青苔石径 更新时间：2024-01-06

*\" 202\_年以来，地方财政在预算编制方面进行了大胆探索与改革，广泛应用了综合预算、零基预算、标准定额预算和项目预算等先进预算编制方法。但要建立以编制部门预算为核心，预算编制、执行和监督相分离的规范化、科学化预算运行机制仍有一些问题需要解决...*

\" 202\_年以来，地方财政在预算编制方面进行了大胆探索与改革，广泛应用了综合预算、零基预算、标准定额预算和项目预算等先进预算编制方法。但要建立以编制部门预算为核心，预算编制、执行和监督相分离的规范化、科学化预算运行机制仍有一些问题需要解决。

一、目前编制地方财政预算存在的主要问题

预算编制方式改革是一项系统工程，其涉及面比较广、矛盾比较多、难度比较大、完善和提高的任务比较重，很多问题需要进一步深入研究和探讨。

（一）部门预算与功能预算之间缺乏协调。

预算编制改革以前，财政资金分配沿用的是按性质归口管理的做法，强调的是预算资金的政策性功能，尽管存在着弊端，但在体现政府的活动范围和政策方向上有长处。预算编制改革以后实行部门预算，是将各类不同性质财政资金统一编制到部门，预算从基层单位编起，财政也将预算直接批复到部门，这样做减少了中间环节，但在具体执行过程中，过份强调部门作用，有些部门职能交叉，在很大程度上忽视了部门预算与功能预算的合理协调关系。使用专项资金安排各类项目时，存在着项目数量过多而单个项目资金相对较少的“撒胡椒面”现象，很多重要项目资金安排不足，从而弱化了财政对社会经济和事业的宏观调控职能。

（二）公用经费挤占专项资金。

目前人员经费的标准究竟如何确定才科学准确，还缺乏稳定的政策依据和方法；正常公用经费标准定额的分类分档、定额管理的类档划分仍然不够科学合理，现行支出标准定额的测算方法，在某种程度上不能准确测定经费需求量，不能真实反映出各单位的实际支出情况，还存在单位之间、部门之间的财力分布失衡和苦乐不均问题。另外，人员经费、公用经费和专项经费的划分与配置缺乏规范。在预算编制和执行过程中，由于存在着职责不清、各项经费划分不明确的现象，使得一些不合理且名目繁多的支出，由于其客观存在而变得似乎合理了。

（三）项目预算管理程序不规范，一次性预算资金安排过多。

目前有不少专项资金项目并未经过科学的可行性论证程序，如有些专项资金的分配，在年初采取打捆分配的办法编制预算，为部门在年度执行预算过程中留有很大的机动灵活性，某些专款预算的编制还不能真正落实到具体项目上。另外，一次性专项资金预算安排过多，所占比例偏高，一些项目不断追加。其弊端是年度之间缺乏有机的联系，尤其是与经济周期联系不紧密，进而影响对经济社会发展的可预测性，不利于改善和加强财政宏观调控。对下专项转移支付资金数量较少，而且项目要求过于具体，市县两级财政部门对各类专项资金用于本级承担的财政支出责任事项进行调节的空间过小。

（四）预算编制仍然部分延续基数加增长的旧模式。

目前项目预算管理程序尚不规范。由于受多年支出基数的影响，各部门的支出预算基本上是在基数基础上只能增加不能减少，旧的支出项目不减少，新的支出项目却不断增加，形成刚性支出的项目越来越多，难以在预算编制全局上使财政资金配置的整体效率得到提高。

二、完善编制地方财政预算的基本思路

在编审方法上，必须改变原来基数加增减因素后按支出分类切块办法，要突出支出重点和支出项目；在编审程序上，必须改变先切块再落实具体项目的办法，要先确定支出重点和重点支出项目，再根据项目切块并调整细化。

（一）横向上要整合资金，优化政府资源结构。

在横向上，编制部门预算要实现同类事项资金集中管理，强化部门预算和综合预算，发挥财政部门的宏观管理作用，由多部门管理的同一类事项要尽量减少主管部门个数，压缩专项数量，增加专项资金的相对规模，把有限的财力用于关键的公共项目，实现集中财力办大事的目标；整合地方政府资源主要是为了实现所有形态资源的结构优化，这里的结构优化包涵不同类型地方政府资源的结构优化与同一类型资源内部结构优化两层内容。地方政府资源的结构优化将提高地方政府的综合调控能力，以便全方位地支持地方经济发展。整合地方政府资源还体现在地方政府财力资源的数量集中上，这里的数量集中也包含不同类型资源的合理转化与同一类型资源内部集中两层内容。这里的不同类型资源的合理转化主要是流动性差的财力资源向流动性好的方向转化，提高地方政府资源的可利用性。

（二）纵向上要完善转移支付，优化政府间资源结构。

在纵向上，编制部门预算要按照财政支出责任划分与辖区居民受益紧密衔接的原则，与基层密切的公共经济责任相应的专项资金和工资性转移支付资金要以规范的方式下放到县乡财政管理，以提高公共产品的配置效率。

应适当加大一般转移支付的规模和力度，减少对下级财政支出的政策干预和直接领导，缓解县乡财政困难，给基层政府更大的自主权，用于解决其他项目的缺口问题，更好地在财政体制中体现民主。同时增强一般转移支付的测算和分配的科学性，以提高财政体制的整体性和综合性。专项转移支付，实际上是上级为了补偿某些公共产品的正效益外溢性成本直接相关的事项，按照应付事项的性质可分为突发性专项转移支付和经常性转移支付两类。对于突发性专项转移支付资金，应主要由省级财政部门统一掌握，以保证应对全省范围内的突发事件需要；而对于经常性专项转移支付资金，应逐步减少专项转移支付的类别和规模，并将其补助范围相对集中到义务教育、社会保障、扶贫救灾、环境保护、公共交通等主要项目上，并建立规范的专项转移支付方案，按照不同用途对专项转移支付方案进行分类设计，提高专项转移支付的效益，并从制度上减少不规范争取专项资金中存在的腐败现象。地方政府还可以制定五年以上专项转移支付规则，对专项转移支付资金的使用进行长期指导和适当调整。

（三）规范划分与配置人员经费、公用经费和专项资金。

进一步规范划分与配置人员经费、公用经费和专项资金。一是对机关办公设施的建设、维修、改造要制定统一的标准，并结合实际情况，在财力允许的范围内，对目前办公楼内有电梯、空调的部门要适当提高公用经费的支出标准，以保障现有办公条件的正常经费；二是根据部门的职责，结合地方财力情况，应将公安换装支出、枪支弹药购置配备及管理、遣送支出、监控阵地工作支出、护城河工作支出、宣教中心宣传支出等内容逐步纳入年初预算。

对财政补助的事业单位，要在界定各类事业单位性质的基础上，实行完整意义的综合预算和零基预算。一是使“吃饭”和“办事”经费彻底分开；二是适应市场经济的要求，优化支出结构，将资金用于急需的项目，提高资金的使用效益；三是提高预算分配的科学性，解决各单位苦乐不均问题。

（四）进一步理顺部门预算与功能预算的关系。

协调部门预算与功能预算的关系，真正解决目前专项资金管理存在的使用分散等问题，按照集中财力办大事原则，对部门管理的专项资金，按用途进行整合。支持经济发展资金的整合，要实现省级资金的相对集中管理，通过减少同类事项的主管部门个数与压缩项目数量增加专项资金的平均规模，或通过现行各主管部门同类专项资金的整合，把有限的财力用于经济发展的关键项目，以实现集中财力办大事的目标。

（五）规范项目预算管理程序，硬化预算约束。

一是彻底抛弃基数加增长的旧管理模式，按照公平性、公开性、差别性、科学性、动态性原则，实行真正意义上的“零基预算”，建立标准化的定员、定额和项目预算；二是要提高部门预算编制的准确性，视财力可能，对部门必办事项尽量编入年初预算，防止执行过程中大量的一次性项目\" ；三是硬化预算约束，强化预算的严肃性。除突发性事件造成的必不可少的开支，预算一经确定批复后，严禁随意调整和零星追加。

三、完善地方财政预算编制的对策

财政预算编制改革以后，在编审方面较以前精细。但目前编制的仍然是年度预算，在反映收支变动、控制支出增长、调整支出结构、协调收支关系及贯彻财政经济政策等方面存在功能缺陷，年度间缺乏有机的联系，尤其是与经济周期联系不密切，进而影响政府对经济社会发展的宏观调控作用。

为了弥补年度预算的功能缺陷，促进财政与国民经济的协调发展，根据国民经济五年计划，制定财政发展中长期计划，编制财政三年滚动预算非常必要。即将近三年的预算安排到具体项目上，使财政收支计划成为一个多年度密切关联、相互连续滚动的过程，以增强预算管理的预见性和连续性，使各部门对未来几年财政收支总量心中有数，根据财力安排支出，避免出现各部门争支出指标的问题，也可以增强预算编制的透明度，提高支出效益，防范财政风险，有助于财政稳固和可持续发展。编制财政三年滚动预算的主要内容包括：

（一）财政收入滚动预算。

1.财政收入总量滚动预算。首先，根据财政收入与经济发展水平的相关性，建立财政收入预测模型，预测出下一年度的财政收入规模，并通过专家咨询估计出突发事件对财政收入总量的影响程度，从而对模型预测结果进行修正。其次，将第一预测年度的财政收入规模预测值假设为该年度的实际值代入预测模型，并经专家修正后预测出第二预测年度的财政收入规模，依此类推，再预测出第三预算年度的财政收入规模。最后，当完成一个新预算年度时，用该年度的财政收入规模实际值，替换原第一预测年度预测值代入预测模型，对原第二和原第三年度预测值进行调整，并预测出原第四预测年度预测值，得出新的财政三年滚动预算的财政收入总量的预测值。每完成一个新预算年度，滚动预测一次，从而建立财政收入总量的滚动预算。

2.财政收入结构滚动预算。首先，构建包含增值税、营业税、企业所得税和个人所得税等主税种、地方税收收入和非税收入的地方财政收入指标体系。其次，根据财政收入指标体系的内部结构及其与经济因素之间的相关性，建立财政收入结构预测模型，预测出下一年度的财政收入指标体系的各指标值，并通过专家咨询估计出突发事件对财政收入各指标的影响程度，从而对各指标预测值进行修正。最后，参照财政收入总量滚动预算，建立起财政收入结构滚动预算。

（二）财政支出滚动预算。

1.财政支出总量滚动预算。根据预算年度财政支出总体运行状况、财政收入总量滚动预算和财政支出变化情况，建立独立的财政支出预算限额，规定财政预算三年滚动期各年支出相对于上年或预算年度的变动幅度，并限定财政支出总额占GDP的比重不得超出预测比例。

2.财政支出结构滚动预算。根据预算年度财政各类支出运行状况、财政收入结构滚动预算、财政支出总量滚动预算和各类财政支出变化情况，分别建立财政支出结构滚动预算。

一是人员支出滚动预算。人员支出滚动预算主要受人员支出变动系数的影响，如正常升级、工资补贴政策、奖励政策等工资政策及其变动，职工福利政策、社会保障政策等与人员支出相关政策的变动，机构改革对人员的调整、每年新招录公务员等财政供给人员总量的变动。通过人员支出变动系数分析，测算出财政预算三年滚动期各年人员支出相对于上年或预算年度的变动幅度。

二是正常公用支出滚动预算。滚动因素主要有公用支出科目中变量因素，如机构编制变动、公用支出标准、调整、财政支出政策调整和物价水平变动等。通过正常公用支出滚动因素分析，测算出财政预算三年滚动期各年正常公用支出相对于上年或预算年度的变动幅度。

三是公用专项支出滚动预算。滚动因素主要有行政机关及事业单位发展计划、公共专项进度等。通过公用专项支出滚动因素分析，测算出财政预算三年滚动期各年公用专项支出相对于上年或预算年度的变动幅度。

四是社会经济事业发展专项支出滚动预算。根据国民经济五年计划，按照财政专项资金使用方向分类建立财政中长期发展项目库，并制定各项目所要达到的目标和项目成本，对项目的必要性和可行性进行科学论证。在综合预算、零基预算、标准定额预算、项目预算基础上，着眼于地方经济发展的中长期目标，确定财力分配的重点方向，对进入项目库的项目按轻重缓急程度排序，合理安排资金，实行开放式三年滚动管理，在分析本年度预算执行情况的基础上，调整下一年度的预算计划，做到预算时间的连续，预算内容的滚动，实现经济与财政的协调发展。

五是转移支付滚动预算。按照地方各级政府间公共经济责权的纵向配置格局，明确划分地方政府间财政支出责任。在此基础上，建立转移支付滚动预算，形成财政中长期发展比较完整的地方政府间财政体制，达到财政资源未来纵向配置上的最优化。制定一般转移支付滚动预算时，应适当加大对下转移支付的规模和力度，同时增强其测算和分配的科学性。在采用因素法进行一般转移支付滚动预算资金测算和分配时，要对今后三年区域经济及相关财政收支因素进行比较正确的预测和测算。制定专项转移支付滚动预算时，按照应付事项的性质可分为突发性专项转移支付滚动预算和经常性转移支付滚动预算两类。对于地方突发性专项转移支付滚动预算，应主要由省级统一掌握，以保证应对未来三年内全省范围内的自然灾害等突发事项的资金需要；而对于经常性转移支付滚动预算，应逐步减少专项转移支付的规模，并将其补助范围收缩到少数项目上，建立规范的中长期专项转移支付方案，制定三年专项转移支付规划，对专项转移支付资金的使用进行长期指导，并按下级部门资金使用效益情况，对转移支付的力度进行适当调整，实现滚动规范管理。

六是机动财力滚动预算。主要根据地方财政未来三年的政策导向和各级政府可用财力状况，建立机动财力滚动预算，对保证各级财政正常运转的机动财力进行中长期规划。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！