

# 基层行政单位预算编制优化研究

吴丹萍

(杭州市钱塘区人民法院,浙江 杭州 310000)

**摘要:**基层行政单位为社会和公众提供了方方面面的公共产品和服务,在政治、经济、社会和文化等领域担负着重要的职能。为了有效运行基层行政单位各自承担的职能,就需要财政预算资金作为保障和支持。预算编制是基层行政单位全面预算管理的起点,预算编制质量对基层行政单位的运行效果带来直接影响。所以,提升基层行政单位工作效率和服务质量,保证预算编制质量成为关键。因此,围绕如何优化基层行政单位预算编制进行分析,提出行之有效的优化措施,为基层行政单位制定科学、合理的预算编制提供借鉴。

**关键词:**基层行政单位;预算编制;优化措施

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2023.04.040

## 1 引言

基层行政单位依据有关预算管理政策规定,结合自身未来发展计划以及任务编制的年度财务收支计划,对下一个年度经费进行测算和规划的过程就是预算。预算编制的合理化、科学化可以强化预算资金管理水平,提高预算资金利用率,帮助基层行政单位更好地实现战略发展目标。在实际工作中,部分基层行政单位在预算编制环节还存在诸多问题,导致资金管理效率下降,限制了基层行政单位提供公共服务的能力。基层行政单位应对完善预算编制加以重视,全面分析存在的问题,提出有效的措施,使预算编制更为完整和准确。

## 2 基层行政单位预算编制特点及意义

### 2.1 特点

第一,全面性。基层行政单位所有部门和部门中的工作人员都需要参与预算编制工作,所以,基层行政单位预算编制工作具有全面性特点。为了充分发挥基层行政单位预算编制的实际作用,基层行政单位可以通过制定规范的制度,为预算编制的工作人员进行指导与约束,充分提升全体工作人员对预算编制的重视度,并激发工作人员参与预算编制的积极性,以此,保障预算编制的全员参与。

第二,协调性。基层行政单位需要结合实际需求开展预算编制之外,还应注意提升各部门之间协作程度。因此,基层行政单位需要引导各部门形成正确的预算管理意识,强化各部门的协调与配合。全面提高基层行政单位预算编制水平。

### 2.2 意义

提升基层行政单位的资金风险防范能力。由行政机构组成的全过程预算管理机制,可以提升基层行政单位所有基层部门资金利用的能力,对行政机构基层部门资源使用的控制水平,有效防范资金风险的发生,减少由风险所造成的财产损失。由此可见,基层行政单位开展科学合理的预算编制工作对单位自身资金风险防范能力的提升有极

大的作用,是保障基层行政单位财政资金管理水平和质量的首要条件。

## 3 基层行政单位预算编制存在的问题

### 3.1 预算编制制度不完善,政府采购预算编制不规范不准确

现如今,基层行政单位的地位逐渐凸显,为了可以将其作用更好地发挥,大部分单位加强了内部制度的优化,使得公众资源应用合理化。但是,在根深蒂固的传统预算管理观念的影响下,一些基层行政单位对预算编制制度的完善和补充比较忽视,致使预算编制制度覆盖范围缺少全面性,这对预算编制的准确实施有直接影响。另外,政府采购预算作为部门预算的重要组成部分,要求与部门预算同步编制,这就要求政府采购预算有全局性和计划性。在实际工作中,政府采购预算的编制一直是编制预算的难点。首先采购管理人员和财务人员政府采购政策、采购方式等缺乏全面了解和政策的持续跟踪,比如集中采购目录或分散采购限额标准经常存在变更的情况,若在编制采购预算时仍然按上一年度编制,就会存在多报或漏报的情况。另一方面采购管理人员对采购项目未进行充分的市场调研,汇总到财务人员的采购预算金额就会产生较大偏差,这种脱离实际的采购预算编制往往造成预算指标的浪费或严重不足。在采购方式的选择上也存在随意性,政府采购法律法规明确的六种采购方式有其各自的适用范围,但一些基层行政单位对政策不重视,随意选择,后续采购计划实施时就会碰到诸多问题。

### 3.2 业务部门参与度低,缺少全员预算编制意识

基层行政单位预算编制需要单位所有工作人员参与,才能充分体现其价值和作用。但实际上,大部分基层行政单位在开展预算编制期间,受到传统式预算观念的影响,单位领导层对预算编制认知不到位,认为预算编制只是为了给单位争取更多的预算资金的一种形式而已,由财务人员完成任务就可以了。财务以外的其他部门工作人员预算

编制意识普遍缺乏,难以积极参与到预算编制工作中,造成各个部门之间的沟通不足。这种自上而下预算编制全员参与意识的缺乏,致使基层行政单位预算编制工作基本以财务人员为主,其他部门或人员缺少参与性和配合度,财务人员无法全面掌握预算编制的数据和有效信息,再加上基层行政单位本身存在财务人员由其他人员兼任的情况,业务上缺乏专业性,大大影响预算编制的准确度和科学性。自财政部2020年2月印发《预算管理一体化规范(试行)》的通知以来,系统稳步推进。以杭州地区为例,申报2022年预算时已全面实施预算一体化系统,该系统进一步强化预算编制的精细化,要求预算编报到支出经济分类科目,这对预算编制提出了更高的要求,财务人员若没有进一步了解业务部门下一年度的预算支出内容,就无法将业务与财务进行有效结合并合理编制经济科目和准确的预算金额,降低预算编制的质量和效率。

### 3.3 预算编制时间短,编制方法不科学

基层行政单位预算编制作为预算管理的起点,具有至关重要的作用,要求全体工作人员和各个部门参与其中,并全面调研论证。近年来,基层行政机构为提高预算编制效率,预算编制程序已从以往的“二上二下”精简为“一上一下”,对预算的精准性提出了新的要求。各个地区的政府单位预算编制的时间有所不同,有些地方编制启动时间在10月,有些地方编制启动在11月,但往往都要求在两周到一个月内完成下一年度预算一上的申报。基层行政单位若不注重提前规划,只在接到地方财政通知后启动预算编制工作,短时间内需要完成基本支出数据收集,项目筛选,项目测算,绩效目标设置,特别是一些需要专业评审的项目,在紧张的时间内无法全面完成实际调研工作,很容易出现预算数据不完整的问题,造成预算编制比较笼统。另外,很多基层行政单位在进行预算编制时采用预算方法呈现出单一的现象,只以传统方法为主要计算方式,在上一年度预算编制的基础上进行简单的数据汇总调整,没有从下一年度实际工作目标的角度进行详细的测算,导致预算编制失去准确性,年中再进行大规模的预算调整,显然这样的全面预算编制方法已经不再适用。

3.4 预算绩效目标和指标设置不合理,资金使用水平降低

财政资金有效使用的结果是公众提供良好的公共服务,并充分满足人们的需求。因此,在一定时间内财政预算资金达到的产出和效果是预算执行目标。目前,部分基层行政单位所制定的目标与其本身战略发展要求不适用,对于短期目标与中期规划的关系没有进行充分考虑,并且对于长期目标没有有效的监督和追踪,这也使得预算绩效目标难以实现。另外,一些单位绩效目标设定得过于宏观,缺少详细的规划,而是把发展目标看作绩效目标,缺少科学性和合理性,主观臆断,脱离编制依据,此外,预算绩效考核指标设置缺少合理性,制定的预算绩效指标比较粗

犷,没有细化指标,造成绩效考核结果不够准确,进而降低资金使用效率。

### 3.5 缺乏预算编制的考核和评价,降低预算编制效果

基层行政单位预算编制的考核和评价可以具体反映预算执行的进度和效果,为基层行政单位预算管理改善和纠正提供有效的数据支持。一些基层行政单位没有建立完善的考核评价制度,未组织考核评价工作,一些基层行政单位的考核评价制度流于形式,考核的内容不够全面且细化,评价指标制定缺少规范性,导致实际预算考核结果与实际存在一定的差异,对预算编制无法起到应有的作用,还会降低预算编制的效果。

### 3.6 预算责任不明确,编制随意

当前,很多基层行政单位虽然不断强化全部工作人员和部门配合财务部门或人员开展预算编制工作,但一些基层行政单位对各部门以及工作人员的相关责任没有明确制度,使得一些工作人员对岗位职责和预算工作认识不够全面,导致预算编制出现偏差或是一些部门不重视预算编制,进而预算编制工作随意性较大,影响最终预算结果。

## 4 基层行政单位预算编制优化措施

### 4.1 完善预算编制制度,规范政府采购预算管理

为了杜绝基层行政单位预算编制的随意和虚假现象,基层行政单位应制定科学合理的规章制度,并对预算编制内容进行明确划分,以此确保基层行政单位预算编制的全面性,使得预算对财务工作的先导作用凸显,并为之后预算管理打下坚实基础,规避一定的财务风险。政府采购预算作为预算编制的重要内容,需要单位高度重视,采购管理人员和财务人员要加强横向联系,及时了解政府采购相关的政策制度,熟悉集中采购目录和分散采购金额标准,从预算编制入手,与业务部门加强纵向联系,了解并收集筛选各部门采购需求,采购金额的确定需要以充分的市场调研为基础,采购目录相同的进行汇总,合理选择采购方式,制定完整准确的年度采购计划,做到预算编制与采购计划的衔接。

### 4.2 成立预算编制领导小组,实现全面预算编制

预算编制是一项复杂的、系统性的工程,也是加强单位内控制度的重要手段。预算编制工作不能只依靠财务人员,而要基层行政单位全体工作人员参与,这样才能实现各部门之间的协调与合作,推动基层行政单位预算编制工作的有效开展,确保预算编制的完整性和科学性。因此,基层行政单位应当在单层面设立预算编制专项小组,为保证编制工作的权威性,由单位一把手作为领导小组组长,由财务、业务、采购、人事、综合保障等主持工作的人员构成,在预算编制工作开展后,组织召开本单位预算编制专项小组会议,负责和主管单位财政预算和各项行业计划的编制,并使单位财政和业务有效地整合,为合理的预算编制提供了机制上的有力保证。另外,基层行政单位应在工作章程中对预算编制重要性说明,让各个部门及预算编制

人员正确认识预算编制,调动全部部门和员工积极参与预算编制工作中,实现基层行政单位预算编制的全面性。

#### 4.3 合理规划预算编制时间,正确选用编制方法

目前,基层行政单位预算编制时间主要集中在两周到一个月之间完成,这种较短时间完成多部门、时间跨度长的预算编制工作是不科学的,主要是无法实现大量调查研究、目标预测论证分析等内容,进而影响预算编制的质量。因此,基层行政单位应改变以往接到编制预算通知才启动预算工作的做法,提前启动预算编制工作,使得预算编制周期增加。可以将预算划分成几个阶段进行编制,这样可以减少预算编制的工作量,提高编制效率和准确度。对于下年度新增项目应提早准备,并将所需的调查和资料收集提前完成,需要评审的项目提交指定部门评审,这样在预算编制工作启动前就完成前期预算准备工作。对分几年的项目根据今年的执行数最晚编制下一年度预算,提高数据准确性。一些项目需要上级资金补助的,应尽早向上级提出申请,上级部门应将专项资金安排计划及时下发,避免与地方财政预算安排内容重复。另外,基层行政单位应改变单一预算编制方法,采用多个预算编制方法,或是使用多个方式组合的预算编制方式,比如对常年安排的项目可以采用增量或减量预算编制方式,对新增项目采用零基预算编制方式,对提供公共服务数量与预算金额存在数量依存关系的项目,可以采用弹性预算编制方式。

#### 4.4 构建具有专业特征的预算绩效指标体系,合理分配资金

按照“谁申请资金,谁设定目标”的原则制定绩效目标,并确定主要职责,在对项目设置预算绩效指标和目标时要对项目进行分解,提炼出关键性指标,根据历史标准或行业标准结合项目资金规模设定合理的目标。另外,财政部门要根据资金使用类别逐步构建完善共性指标与个性指标体系、定性指标与定量分析指标相结合的绩效指标体系,指标体系根据实际行业特性和项目类别不断完善持续更新,基层行政单位在预算编制时可参照设置。另外,财政部门要加强对基层行政单位项目绩效指标和目标设定的审查,确保基层行政单位设定的产出指标,效益指标,满意度指标规范合理,绩效目标与项目规划相关与资金使用量匹配。有条件的可以聘请外部专家或会计师事务所对基层行政单位申报的绩效指标和目标进行系统的审核,发现绩效指标和绩效目标设置的问题及时反馈到基层行政单位修改,通过专业的指导提高基层行政单位绩效指标和目标设置的科学性和规范性。

#### 4.5 完善预算编制的考核和评价,提高预算管理水平

预算本身的执行情况考核与评价对预算编制极为重要,牢固树立“花钱必问效、无效必问责”的理念,制定科学、合理的预算考核以及奖惩体系,将预算执行过程中的责任、权利与效益进行明确,同时应该将全面预算执行的实际情况在部门与工作人员的绩效考核中充分体现。基层

行政单位预算指标的完成,不应该单纯依靠财务指标,还应该包含非财务指标,因此基层行政单位对于全面预算的考核需要全面结合定量与定性的指标。不仅如此,基层行政单位应该严格遵循公平、公正的原则,依照内部每一个预算执行部门独有的特性,将重点放在不同的指标上并予以分类考核。与此同时,依照实际的预算考核结果,根据个人考核所设定的奖罚机制,将工作人员的激励与预算目标的完成程度进行充分融合,最大化体现全面预算的权威性,以此来提高工作人员参与预算工作的主动性。通过建立切实可行的预算考核机制,能够在一定程度上让工作人员积极投入到日常工作中。

#### 4.6 明确预算编制职责,确保预算编制刚性

基层行政单位要想提升主要领导人对预算重要性认知,可以借助教育培训方式增强其预算法制意识,大大提升单位预算编制的有效性和准确性。另外,基层行政单位应积极施行预算问责制,要将责任具体到个人,这样可以避免问题发生后相关负责人相互推卸责任的现象发生,还可以提高责任人对预算工作的责任感,从思想上改变对预算编制的认知,消除预算编制形式化的问题,从而确保预算编制的完整性和准确性。除此之外,基层行政单位需要根据各部门实际情况对预算进行编制,从宏观角度实施预算编制时,需加强前瞻性。使得各项细节预算和宏观调控实现有效融合,对单位财政支出进行全方位的考虑,避免出现遗漏、盲目预算编制的现象出现。同时,在预算编制前,认真细致地进行调研并进行科学论证,严格按程序进行预算编制,确保预算编制的科学性。

### 5 结束语

科学的预算编制对于加强预算管理,促进目标的更好实现,提高资金的使用效益起着至关重要的作用。因此,基层行政单位应需要对现有的预算编制问题予以正视,并结合问题制度行之有效的解决方法,使预算编制更为科学合理,以促进基层行政单位持续健康发展。

#### 参考文献

- [1]张秋红.优化行政事业单位预算编制的措施[J].纳税,2021,15(29):185-186.
- [2]林文静.行政事业单位预算编制及管理研究[J].财会学习,2020(30):68-69.
- [3]陈鹏.行政事业单位预算编制方法刍议[J].当代会计,2021(9):125-126.
- [4]常文燕.行政事业单位预算编制问题探讨[J].经济师,2021(5):83-84.

**作者简介:**吴丹萍(1983-),女,汉族,浙江杭州人,本科,中级会计师,研究方向:行政事业单位全面预算管理、财务制度建设。