

# 安徽省省级林业项目预算执行困境与对策

王毅然 (安徽省林业厅, 安徽合肥 230001)

**摘要** 为了进一步加快省级林业项目预算执行进度, 提升资金使用绩效, 加强预算管理, 有必要对当前省级林业项目预算执行情况进行系统的研究。该文详细阐述了加快预算执行的必要性, 介绍了当前省级林业项目预算的执行现状, 系统分析了当前省级林业项目预算执行难的具体原因, 并提出了进一步改善预算执行困境的措施。

**关键词** 林业项目; 预算执行; 困境; 改善措施

**中图分类号** S7-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)31-0226-02

## Provincial Forestry Project Budget Implementation Dilemma and Countermeasures in Anhui Province

WANG Yi-ran (Department of Forestry of Anhui Province, Hefei, Anhui 230001)

**Abstract** In order to further speed up the implementation progress of provincial forestry project budget, improve capital use performance, strengthen budget management, it is necessary to carry out a systematic study on the current budget implementation of provincial forestry projects. The necessity of accelerating budget implementation was elaborated in detail, the implementation status was introduced, the specific reasons for difficulties in budget implementation were analyzed, countermeasures for further improve implementation environment were proposed.

**Key words** Forestry project; Budget enforcement; Dilemma; Improvement measures

预算执行是预算管理的重要组成部分, 是将预算由计划变为现实的具体实施过程。预算执行的好与坏、快与慢都直接影响预算管理的质量<sup>[1]</sup>。部门预算由基本支出和项目支出组成, 基本支出是行政事业单位为保障其机构正常运转、完成日常工作任务而安排的支出, 内容包括人员经费和日常公用经费两部分<sup>[2]</sup>。项目支出是行政事业单位为解决预算年度特定的工作任务, 在基本的预算支出以外, 财政预算专款安排的支出, 项目支出是部门行使行政职能、实现事业发展目标的重要保障<sup>[3]</sup>。从基本支出和项目支出的内容可以看出, 基本支出主要是“养人”的费用, 而项目支出是“做事”的费用。项目支出因其目的性和专业性强、金额较大、时限较长等特点, 历来是部门预算编制和执行的重点和难点。对项目支出进行研究, 有利于完善和加强预算管理。近年来, 安徽省省级林业项目支出执行进度不甚理想, 2016年上半年省级林业项目执行进度为18.3%, 其中政府采购执行进度为7.1%, 远低于序时进度。因此, 对安徽省省级林业项目预算执行的现状进行分析和研究, 探讨省级林业项目支出预算执行面临的问题和困境, 进而提出改善预算管理的对策具有重要的现实意义。

## 1 加快预算执行进度的必要性

**1.1 预算执行是落实国家政策的关键** 国家政策不仅体现在法律法规和文件上, 更重要的是体现在执行上。国家实施的积极财政政策和一系列强林惠林富林政策只有通过预算执行, 才能让经济实体和人民群众实实在在感受到其带来的积极影响。

**1.2 预算执行是刺激经济增长的杠杆** 当前, 国际国内经济形势不容乐观, 国家经济增长速度也在逐年下降。加快预算执行进度有利于资本快速周转, 有效发挥其杠杆作用, 从而助力实体经济发展, 改善经济增长疲软的状态。

**1.3 预算执行是预算公开的内在要求** 随着预算管理改革的不断深入, 国家对预算公开的要求越来越高, 越来越细, 预算执行作为预算公开的一项主要内容, 不按时间进度、前松后紧的支出状态很容易给人民群众留下职能部门办事效率低下、年末突击花钱的不良印象。

**1.4 预算执行是预算编制效果的检验** 一个单位的预算编制是否科学与精细, 可以直接从预算执行中得到检验, 预算执行进度快、成效好则反映出单位预算编制的科学精细, 反之则说明预算编制粗糙。

**1.5 预算执行是预算绩效评价的基础** 讲求绩效是项目支出的必然要求, 通过预算执行中有关绩效数据的收集和分析, 可以研判预算执行绩效与绩效目标的差距, 如果发生偏离, 可以及时采取措施进行矫正, 从而保证预算执行取得良好结果, 为项目绩效评价奠定基础。

## 2 安徽省省级林业项目预算执行现状

近年来, 我国对预算管理进行了全方位的改革, 具体包括部门预算编制、预算收支分类、收入管理、中期财政规划、国库集中支付、预算执行、绩效管理、预算公开等方面, 经过多年的探索实践, 预算管理改革取得了明显进展, 特别是2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议表决通过了《全国人大常委会关于修改〈预算法〉的决定》<sup>[4]</sup>, 新修订的《中华人民共和国预算法》从2015年1月1日起正式施行, 这也标志着预算管理改革取得了阶段性成效, 其为加强预算管理构建了法律基础和框架体系, 建立健全了全面规范、公开透明的预算制度。

为规范和加强部门项目支出预算管理, 提高资金使用绩效, 安徽省省级财政和相关部门先后出台了完善项目支出预算管理的相关制度和办法: 《安徽省省级预算管理办法》《安徽省省级部门预算编制管理办法》《关于进一步加强省级预算管理的意见》《安徽省省级财政结转结余资金管理办法》《省级预算管理综合考评暂行办法》《关于进一步加强和改进省级预算绩效管理的通知》《关于进一步加强财政支出预

算执行管理的通知》《安徽省省级部门项目支出预算编制管理办法》《安徽省省级部门预算项目库管理办法》和《关于进一步加强省级支农预算执行管理工作的意见》等,旨在从各个方面规范和加强省级项目支出的预算管理。

根据省级部门预算的批复,2016年安徽省省级林业项目预算金额为5 014.6万元,其中政府采购金额为1 805.04万元<sup>[5]</sup>。截止2016年月底,安徽省省级林业项目支出共完成916.8万元,占全年预算的18.3%,其中政府采购完成127.96万元,占全年政府采购预算的7.1%。2016年1—6月分月项目支出金额依次为:0、44.75、49.02、108.32、420.79、293.92万元,分月支出进度见图1。

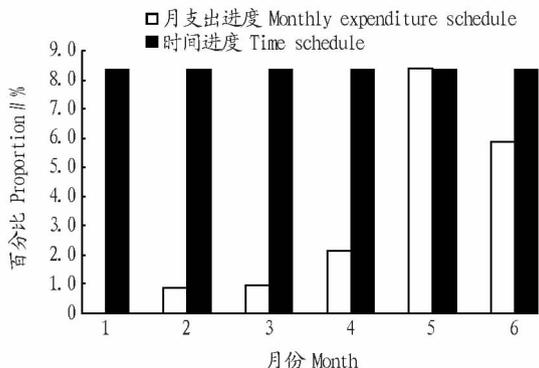


图1 2016年1—6月安徽省省级林业项目预算执行分月进度

Fig.1 Budget execution schedule of provincial forestry project during Jan. - Jun. 2016

按照序时支出的预算管理要求,安徽省省级林业项目月支出资金额应为417.9万元,对应的时间进度应达到8.3%。由图1可知,该省省级林业项目支出呈现前慢后快、逐步加快的趋势。但是除2016年5月省级林业项目执行进度能达到时间进度外,其余各月支出进度均未达到时间进度要求。

### 3 安徽省省级林业项目预算执行存在的问题

**3.1 预算编制不精细<sup>[6-8]</sup>** 一般单位都是在岁末年初开始计划下一年度的中心工作,而安徽省省级部门预算从前一年5月即启动编制,部门预算“一上”通常在7月份,此时大多数单位正在执行当年预算。部门预算“一上”时省级林业项目管理人员无从知晓下一年度的重点工作,容易以上一年度的预算为蓝本进行编制,此外,项目预算通常为项目管理人员进行编制,预算执行则由财务人员把关,项目预算编制过程中项目管理人员与财务人员未进行有效沟通,预算编制不够细致,从而导致下一年度预算执行困难。

**3.2 政府采购周期长** 安徽省省级政府采购改革后,绝大多数部门和单位的政府采购业务集中到合肥市公共资源交易中心进行,造成合肥市公共资源交易中心政府采购业务量呈井喷状态,政府采购周期拉长:①等待时间长,政府采购业务集中后,该中心难免顾此失彼,应接不暇,很难及时对全部采购计划进行处理;②采购时间长,法律法规规定公开招标的采购时限较长,如果遇到流标后重新组织招标的,则整个采购完成的时间会更长。省级林业项目上半年政府采购支

出为127.96万元,进度仅为7.1%,且支出全部在6月当月,可以看出从政府采购项目准备实施到实现资金支出时间跨度较长。

**3.3 林业生产季节性** 林业行业有别于其他系统和行业,其生产生活受明显的农业用工和时节影响;一是劳务用工需待农业生产间歇才能组织实施;二是受时节影响大,比如造林一般在冬、春季,抚育一般在冬、春、夏季。因此,省级林业项目中围绕林业生产生活的支出也呈现出季节变化。

**3.4 有效执行时间短** 安徽省人大批复部门预算一般在2月份,省财政下达给省级林业单位执行通常要到3月份。在现行集中支付政策下,项目支出计划为上月末申请下个月的支出计划,因此省级林业项目预算要到4月份才能真正执行,上半年的有效执行时间仅3个月,1—3月,省级林业项目基本上没有形成支出。如果遇到预算编制不精细的,需要调整采购方式或者经济科目的,则执行时间还将顺延。

**3.5 项目人员变动大** 为了强化权力制约、防止权力滥用,确保各级干部干净干事、廉洁从政,近年来安徽省强力推行重要岗位干部交流轮岗全覆盖,省级林业单位也不例外,项目负责人员和管理人员调整也相当频繁,新进的项目负责人员和管理人员熟悉单位情况和预算情况都需要一个过程,客观上也容易造成预算执行慢。

**3.6 林业专项收入执行需先调整** 安徽省省级征收的林业专项收入为森林植被恢复费,预算编制时按照收支平衡的原则收支预算均编制在省级林业主管部门,预算下达后必须经调整程序,将项目预算由省级林业主管部门调整到省级林业单位执行,该收入安排的项目支出约占省级林业单位总项目支出的1/3,对执行进度的影响较大。此外,省财政对林业专项收入严格执行以收定支,按照收入征收进度审批支出计划,林业专项收入安排的支出无法超前执行。

### 4 省级林业项目预算执行改善对策

**4.1 加强源头管理,编细编实预算<sup>[9]</sup>** 省级林业单位应高度重视预算编制工作,把预算编制工作作为年度核心工作内容,抓紧抓实,抓出成效。应严格按照预算编制“二上二下”的时间节点,进行研究和部署,超前谋划单位下一年度中心任务和预算编制工作。并且,按照编细编实的具体工作要求将单位中心任务体现到单位预算中,从而确保预算可以有效执行。

**4.2 建立定期通报和约谈机制** 应根据预算执行体现的特点,建立定期通报执行进度的机制,并将预算通报时间关口前移,要让省级林业单位更早感受到预算执行的紧迫性,缩短通报后形成有效执行的时间。对连续三次通报执行进度仍然没有改善的,应由省级林业主管单位约谈其主要负责人或分管负责人,要求其采取有力措施改善支出困境。

**4.3 执行进度与预算安排挂钩** 应采取奖优罚劣的预算管理手段,对连续两年项目预算执行情况好的,在编制下一年度预算时可以优先根据单位的要求增加其项目额度,而对于连续两年项目预算执行情况差,结转结余资金较多并被收回

(下转第230页)

求。在激发人才创新活力上,关键是建立起完善的产权归属制度及成果收益分配机制,优化资源配置,少评估、不干预,促使种业人才创新活力迸现。

#### 4 政策建议

**4.1 完善法律法规,优化发展环境** 要加快整理修订现有与种业国际化相关的法律法规,逐步放宽对中国种业国际化的管理限制。开辟绿色通道,探索建设符合国家法律法规、企业发展需求、种业国际化进程的一站式审批模式。

**4.2 搭建信息平台,提供信息服务** 建议由政府牵头,整合国内企业、协会、科研院所等多方资源,搭建中国种业国际化发展信息服务平台。该平台旨在搜集全国各国种业市场的供求信息、法制法规信息、操作流程信息以及中介服务信息等,为引导中国种业国际化发展提供第一手信息资料。同时,可考虑由政府搭建平台,通过举办“种业发展国际研讨会”等形式为中国种业企业与目标市场国提供交流与合作的平台,这样一方面可以帮助中国种业企业及时掌握各国种业发展的历史经验及最新资料,另一方面有利于将中国优良品种、优质技术对外宣传推广,全面推动中国种业的国际化

发展。

**4.3 推进国际对接,加快发展进程** 加快推动我国种业各个领域的国际化对接。一是加快建立与经济合作与发展组织(OECD)和国际种子检验协会(ISTA)等国际种子认证标准接轨的种子认证制度,加快种子质量认证国际化;二是建立健全中国种业国际化发展的企业行为准则和法规体系;三是探索建立新品种特异性、一致性、稳定性(DUS)测试和区域试验国际合作机制,逐步实现中国与目标国的检测结果互认,从而加快中国种业国际化步伐<sup>[5]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 李慧莲. 加快推进农业发展方式转变[N]. 中国经济时报,2015-01-13(001).
- [2] 任静,宋敏. 跨国公司研发对我国农业技术创新影响的实证分析[J]. 科技进步与对策,2012,29(4):23-26.
- [3] 农业部种子管理局. 全国农业技术推广服务中心,农业部科技发展中心. 2014年中国种业发展报告[M]. 北京:中国农业出版社,2014.
- [4] 王磊. 为竞争中寻求合作的种企支招[N]. 农民日报,2015-01-12(008).
- [5] 王磊,刘雨军,宋敏. 基于种业市场份额的中国种业国际竞争力分析[J]. 中国农业科学,2014,47(4):796-805.

(上接第227页)

省级财政的,在编制下一年度预算时应取消项目或减少其项目额度。

**4.4 维护预算编制的刚性约束** 年度项目预算原则上经省级人大批复后不得进行调整,如果遇到单位负责人员或者项目管理人员轮岗的情况,前后项目管理人员应做好项目的全面交接,确保项目执行平稳有序,不得因人员轮岗随意调整预算或者影响预算执行。

**4.5 充分运用集中支付政策,提前申请政府采购计划** 针对目前政府采购执行难且慢的现状,省级林业单位可以采取提前申请政府采购计划的措施,部门预算“二下”后,预算一般情况下不会有大的变动,此时即可对政府采购计划进行申

报,以早日进入合肥市公共资源交易中心实施采购,待预算批复下达后再进行资金切换,从而加快政府采购执行进度。

#### 参考文献

- [1] 财政部会计资格评价中心. 高级会计实务[M]. 北京:经济科学出版社,2016.
- [2] 财政部. 中央本级基本支出预算管理办法[A]. 2007.
- [3] 财政部. 中央本级项目支出预算管理办法[A]. 2007.
- [4] 第八届全国人大常委会. 中华人民共和国预算法[A]. 2014.
- [5] 安徽省林业厅. 安徽省林业厅2016年部门预算[Z]. 2016.
- [6] 蒲又红. 完善行政事业单位预算编制及管理研究[J]. 财会学习,2016(13):182-183.
- [7] 刘惠敏. 行政事业单位如何加强预算管理[J]. 财会学习,2016(2):13.
- [8] 刘美英. 浅析行政事业单位预算执行中存在的问题及解决对策[J]. 行政事业资产与财务,2015(3):72-73.
- [9] 赵瑞科. 浅议新预算法对事业单位财务管理的影响及对策[J]. 会计师,2016(7):56-57.