

军队预算执行考核指标体系研究

□ 南京军区《军队预算执行考核指标体系研究》课题组

内容摘要: 当前军队预算执行考核指标存在的问题是考核指标尚未形成体系、考核指标的反映功能偏弱、考核指标的量化程度不够。建立军队预算执行考核指标体系,要遵循科学性、普遍性和可行性的原则,首先建立考核指标库,然后通过一定的方法,确定指标的权重。

关键词: 军队预算执行 考核指标 体系

中图分类号: E232 **文献标识码:** C

预算执行是一项基础性工作,关系到能否顺利完成新世纪新阶段党和人民赋予我军的历史使命。建立一套结构严密、体系完整的军队预算执行考核指标体系,对于提高预算执行的质量效果,促进部队科学理财具有重大意义。

一、军队预算执行考核指标体系的概念

军队预算执行考核指标体系是指对军队预算执行各个环节的效果性、经济性和效率性进行综合评价时所采用的由一系列相互关联、相互依存的指标构成的有机整体。它由一系列性质、特点各异的考核指标组成。这些指标按考核的内容划分,可分为预算收入考核指标、预算支出考核指标、预算管理考核指标、预算执行效果考核指标;按考核的范围划分,可分为全面考核指标和重点考核指标;按指标的衡量方式划分,可以分为定性分析指标和定量分析指标;按考核的功能划分,可以分为阶段分析指标和趋势分析指标,如增长率、发展速度等。尽管预算执行考核指标可以划分为很多的种类,但是考核指标都具有反映军队预算执行情况的基本功能,只是在反映的角度和方式上存在差异而已。

课题组成员: 汪学军,南京军区联勤部财务部副部长,大校军衔。钱志尚,南京军区联勤部财务部预算处处长,上校军衔。董承勇,南京军区联勤部财务部预算处助理员,少校军衔。王仙,南京军区联勤部财务部预算处助理员,少校军衔。胡明,73022部队后勤处财务股助理员,上尉军衔。向江,南京军区南京总医院财务科助理员,上尉军衔。

二、当前军队预算执行考核指标存在的问题

通过广大财务工作者多年的探索,我军在实践中摸索总结出了一套行之有效的预算执行考核指标,这些考核指标在预算执行考核工作中发挥了积极的作用,取得了一定的效果。但是从目前军队预算执行考核情况来看,预算执行考核指标还存在一些问题。

(一) 现行预算执行考核指标尚未形成体系

完整的军队预算执行考核指标体系,既要有反映预算执行整体情况的考核指标,还要有反映预算执行中重点项目的考核指标。也就是说,预算执行考核指标既要在覆盖面上有一定的广度,还要在关键点上有一定的深度,面点结合,方能称之为体系。现行的军队预算执行考核指标中,多数的指标反映的还是单位预算执行的整体情况,用于考核部门分项预算和专项经费预算的指标还不够完善,点与面没有很好地结合起来,整体性不强,这在一定程度上影响了预算执行考核的质量。

(二) 现行预算执行考核指标的反映功能偏弱

预算执行的过程,就是将有限的财力资源转化为部队战斗力的过程。在这个过程中,需要我们搞好服务保障,还要加强监督管理,切实将科学建军、勤俭建军的指导思想落到实处,提高经费的保障效能,保证战斗力生成的质量。预算执行考核指标作为预算执行情况的反映媒介,可以全面地反映出这一过程的转化情况。而考核指标反映功能的发

挥，依赖于合理的指标设计。但从目前的预算考核指标的设置情况来看，反映预算执行保障情况的指标比较完善，而反映预算执行中的经费管理情况和事业成果的指标还不够健全，这在一定程度上影响了考核指标反映功能的发挥，不利于及时了解预算编制的科学性，不利于堵塞预算管理中的各种漏洞和提高经费使用效益。

(三) 现行预算执行考核指标的量化程度不足

目前，我军预算执行考核指标中既有定量指标，又有定性指标，这两种指标相互依存、互为补充，在预算执行考核中发挥着各自的作用，体现了我军预算执行考核指标的科学性。但是在实际考核工作中，由于没有对这两种指标进行统一的量化处理，预算执行考核的结果往往同时存在定性描述和定量描述，考核的结论比较模糊，可比性不强，导致各个单位与单位、部门与部门之间预算执行质量的优劣区分不明显，影响了单位与单位、部门与部门之间对预算执行过程中各种经验、教训的交流。这在一定程度上弱化了军队预算执行考核的激励、沟通的作用。

三、建立军队预算执行考核指标体系的构想

随着我军预算改革的逐步深入，预算管理作为财务管理的龙头，迫切需要一套结构完整、量化程度高的预算执行考核指标体系来科学地反映军队预算执行情况。建立军队预算执行考核指标体系，要遵循科学性、普遍性和可行性的原则。首先要建立考核指标库，然后通过一定的方法，确定指标的权重。在实施考核时，可以从指标库中选取相关的指标，依照考核指标的评判标准进行考核。

(一) 建立军队预算执行考核指标库

预算执行考核指标库包括单位预算执行综合考核指标、部门分项预算执行考核指标和专项经费预算执行考核指标三个方面的内容。建立军队预算执行考核指标库，一方面要确保指标的重点性，即考核指标的设置要把重点放在对反映预算执行情况有着决定意义的地方。另一方面还要保证指标的独立性，做到既有联系又相互独立，在内容上要尽量避免交叉。

1. 单位预算执行综合考核指标。该指标反映的是单位在特定时间内（如年度或者半年）预算执行的总体情况，其指标设置情况如表1所示：

表1 单位预算执行综合考核指标层次结构表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	
单位预算执行综合考核指标	预算执行进度指标	预算收入进度指标	请领经费收入实现率	
			预算外经费收入实现率	
			弥补经费收入实现率	
		预算支出进度指标	本级保障经费支出率	
			库存物资利用率	
			对下供应经费支出率	
	预算执行管理指标	管理措施有效性指标	管理措施制定情况	
			管理措施落实情况	
		预算收入管理指标	请领经费管理情况	
			预算外收入管理情况	
		预算支出管理指标	弥补经费管理情况	
			经费支出合规性情况	
		预算执行保障指标	经费支出控制情况	
			跟踪问效情况	
		预算执行调整指标	预算调整理由充分性指标	标准经费保障率
				项目经费保障率准备
	预算调整幅度合理性指标			
			预算调整合规性指标	
	预算调整幅度指标	预算项目调整率		
		预算金额调整率		
预算执行成果指标	预算执行超率指标			
	直接用于事业开支比例指标			
		任务目标实现率指标		
家底基数达标率指标				

预算执行进度指标。预算执行进度指标也就是预算完成程度指标，是通过计算预算执行过程中实际完成数与预算计划完成数的比率来反映预算执行进展情况的指标。通过考核该指标，可以从中找出预算执行与预算计划之间的差异，促使单位在预算编制时精打细算，在执行预算时一丝不苟。各项四级指标用数学公式表达如下：

$$\text{请领经费收入实现率} = \frac{\text{考核期请领经费实际收入金额}}{\text{考核期请领经费预算计划收入金额}} \times 100\%$$

$$\text{预算外经费实现率} = \frac{\text{考核期预算外经费实际收入金额}}{\text{考核期预算外经费预算计划收入金额}} \times 100\%$$

$$\text{弥补经费收入实现率} = \frac{\text{考核期弥补经费实际收入金额}}{\text{考核期弥补经费预算计划收入金额}} \times 100\%$$

$$\text{本级保障经费支出率} = \frac{\text{考核期保障本级经费实际支出金额}}{\text{考核期预算计划保障本级经费支出金额}} \times 100\%$$

$$\text{库存物资利用率} = \frac{\text{考核期实际利用库存物资数}}{\text{考核期预算计划利用库存物资数}} \times 100\%$$

$$\text{对下经费支出率} = \frac{\text{考核期本级对下实际供应金额}}{\text{考核期预算计划对下供应金额}} \times 100\%$$

预算执行管理指标。预算执行管理指标反映的是预算执行过程中的管理控制情况，包括四个三级指标：一是管理措施有效性指标，反映的是单位在预算执行过程中是否针对存在的问题制定相应的管理措施，以及这些措施的落实情况。二是预算收入管理指标，反映的是预算收入过程中落实财经管理规定的情况。三是预算支出指标，反映的是预算支出过程中落实监督管理的情况。其中，四级指标中经费支出合规性情况反映的是经费支出是否符合财经政策，是否存在超预算和无预算开支等情况；经费支出控制情况反映的是经费开支的借款、审核、报销等环节的控制情况。四是预算执行保障指标，反映的是预算执行过程中所需经费的保障程度，包括两个四级指标：标准经费保障率、项目经费的保障率，即通过计算考核期经费的累计拨入金额与累计支出金额的比率来反映预算执行的保障情况。用数学公式表达为：

$$\text{标准经费保障率} = \frac{\text{考核期标准经费累计拨入金额}}{\text{考核期标准经费累计支出金额}} \times 100\%$$

$$\text{项目经费的保障率} = \frac{\text{考核期项目经费累计拨入金额}}{\text{考核期项目经费累计支出金额}} \times 100\%$$

预算执行调整指标。预算调整指标包括四个三级指标：一是预算调整理由充分性指标，即考核有无隐瞒、虚报、造假行为。二是预算调整幅度合理性指标，即考核有无夸大困难，缩小潜力，抬高指标的现象。三是预算调整合规性指标，即考核是否按照规定的程序、时间进行调整。四是预算调整幅度指标，通过预算项目调整率、预算金额调整率这两个四级指标来反映预算调整的幅度，这两项指标的数学公式表达为：

$$\text{预算项目调整率} = \frac{\text{调整的预算项目数}}{\text{年初全部预算项目}} \times 100\%$$

$$\text{预算金额调整率} = \frac{\text{调整的预算金额}}{\text{年初全部预算金额}} \times 100\%$$

预算执行成果指标。预算执行成果指标，实际上是对经费效益的考评。这里从可操作性的角度出发，初步设计了四个三级指标，从不同的角度反映预算执行的成果。各项指标的数学公式表达为：

$$\text{预算执行结余超率} = \frac{\text{考核期实际} - \text{考核期计划}}{\text{考核期计划}} \times 100\%$$

$$\text{直接用于事业开支比例} = \frac{\text{考核期直接用于事业开支的金额}}{\text{考核期事业经费开支总额}} \times 100\%$$

$$\text{任务目标实现率} = \frac{\text{考核期实际实现的目标任务数}}{\text{考核期预算计划实现的目标任务数}} \times 100\%$$

$$\text{家底基数达标率} = \frac{\text{考核期家底经费实际结存量}}{\text{考核期预算计划家底结存量}} \times 100\%$$

2. 部门分项预算执行考核指标。进行预算执行考核时，根据考核工作的需要，在总体掌握单位预算执行情况的基础上，有时还需要有针对性地对某些部门分项预算的执行情况做进一步的考核，以便于更深入、全面地掌握预算执行情况。部门分项预算执行考核指标设置情况如表 2 所示：

表 2 部门分项预算执行考核指标的层次结构表

一级指标	二级指标	三级指标
部门分项预算执行考核指标	部门分项预算执行保障指标	部门分项预算执行保障率指标
		部门分项预算执行保障准确性指标
	部门分项预算执行开支指标	部门经费开支进度率指标
		部门经费开支手续完备性指标
		部门经费开支凭证合规性指标
		部门经费开支范围合法性指标
		部门经费开支与预算一致性指标
		部门行政消耗性经费控制情况指标
	部门分项预算执行效果指标	部门分项预算执行结余率指标
		部门事业建设成果通报情况指标
		部门直接用于事业建设开支比例指标
		部门事业成果与预算计划一致性指标

部门分项预算执行保障指标。该项是反映部门分项预算执行过程中经费保障情况，包括两个三级指标：部门分项预算执行保障准确性指标反映的是部门分项预算执行中是否严格按照事业进度和经费开支保障计划组织经费保障；部门分项预算执行保障率指标反映的是部门经费的保障程度，用数学公式表达为：

$$\text{部门分项预算执行保障率} = \frac{\text{考核期部门经费累计拨入金额}}{\text{考核期部门经费累计支出金额}} \times 100\%$$

部门分项预算执行开支指标。部门分项预算执行开支指标是用来反映部门分项预算执行过程中经费开支进度情况和管理情况的指标。三级指标中，部门经费开支进度率反映的是部门经费开支的进展情况，用数学公式表达为：

$$\text{部门经费开支进度率} = \frac{\text{考核期部门经费实际支出金额}}{\text{考核期部门经费预算计划支出金额}} \times 100\%$$

部门分项预算执行效果指标。该指标是用来反映事业成果建设情况的。三级指标中，部门分项预算执行结超率反映的是分项预算执行综合平衡情况。部门事业建设成果通报情况指标反映的是部门在事业建设过程中是否按照要求及时、准确地通报事业成果的进展。部门事业成果与预算计划一致性指标是通过对比部门事业建设实际成果与预算计划的成果，反映事业成果的完成情况。部门直接用于事业建设开支比例反映的是事业建设的投入情况。部门分项预算执行结超率和部门直接用于事业建设开支比例用数学表达公式为：

$$\text{部门分项预算执行结超率} = \frac{\text{考核期部门分项预算执行结超额}}{\text{考核期预算计划开支的金额}} \times 100\%。$$

其中：

$$\text{考核期部门分项预算执行结超额} = \text{考核期部门实际开支金额} - \text{考核期预算计划开支金额}$$

$$\text{部门直接用于事业建设开支比例} = \frac{\text{考核期部门直接用于事业建设的开支金额}}{\text{考核期部门经费开支总额}} \times 100\%$$

3. 专项经费预算执行考核指标。这里的专项经费是指用于保障重大活动事项开支的经费，如演习经费，大型活动经费，抗洪抢险经费等等。这类经费随着保障任务的不同，预算执行情况也有所不同。有些经费开支由于情况特殊，可能出现超预算、无预算，不按程序开支等情况，有的甚至为了保障突发事件，要等任务完成后才能补充预算。因此，对这类经费预算执行情况进行考核存在一定的难度，还需要具体情况具体对待。下面以有预算安排的专项经费为例，简要介绍一下专项经费预算执行考核指标的设置要点。专项经费预算执行考核指标设置可以如表3所示。

表3 专项经费预算执行考核指标的层次结构表

一级指标	二级指标	三级指标
专项经费预算执行考核指标	专项经费管理措施有效性指标	专项经费管理措施的制定情况
		专项经费管理措施的落实情况
	专项经费预算执行的全面性指标	专项经费保障情况指标
		专项经费开支的情况指标
	专项经费预算执行的结果指标	专项经费收支平衡情况指标
	专项经费预算执行达成预期效果情况指标	

其中，预算执行措施有效性指标反映的是专项经费在预算执行中是否针对经费管理的特点，及时制定相关的管理规定，并落实到实际工作中。专项

经费预算执行的全面性指标反映的是专项经费预算执行过程中，是否及时、足额地保障经费，确保事业任务完成；是否对经费开支进行监督，确保开支的合法性、合规性和合理性。专项经费预算执行结果指标主要反映专项经费收支是否平衡，经费使用是否达到了预期的目的。

(二) 确定军队预算执行考核指标的权重

确定考核指标的权重，实际上就是对考核指标进一步量化处理，以达到考核结果具有可统计性的目的。根据军队预算执行考核指标的特点，可以考虑使用层次分析法确定指标权重。即：首先把要考核的指标分层系列化，形成一个递阶的、有序的层次结构模型（如表1、表2、表3所示）。然后依据专家的判断，对模型中每一层次的重要性给予定量表示，再运用数学方法确定每一层次的各项指标相对重要性的权值，最后通过综合计算各层次指标相对重要性权值，得到每一层次的各项指标相对于最高层指标的重要性权值。具体的数学模型计算过程在此不再赘述。

另外，用层次分析法得出的指标权重是以小数来表示的，为了便于考核时的数据统计，需要对各项指标权重进行赋值。如可以对各项指标的权重赋予数值1000，即将每项指标的权重值乘以1000，这样就可以得出各项指标的分值。

收稿日期：2006-10-20

责任编辑：蒋仕民



恭贺新年
朱允陶治印