

## 各国财政预算机构设置状况的比较及借鉴

<http://www.criifs.org.cn> 2005年11月24日 吕旺实

### 一、绝大部分国家设置在财政部内，个别国家设置在财政部之外

各国财政部门都有大致相同的组织机构，但是也有很大的差别。如税收、预算、国库这些主要机构，有的在财政部之内，有的在财政部之外，有的甚至完全独立于财政部。

就预算机构来说，个别国家将它设置在财政部之外，但是绝大部分设置在财政部之内。

#### （一）少数国家的预算部门设置在财政部之外

比较典型的例子是美国，美国1913年起，从财政部中将预算的权限划分出来，归入总统直接办事机构，称为预算局，一直是总统编制和审核预算的助手。但后来又增加了一些行政管理的职能，把预算与行政管理结合起来。1970年改组成为行政管理和预算办公室。该办公室与白宫办公室、国家安全委员会等总统直接办事机构同级，财政有关预算的职责和权力归入到这个办公室来实施。

（财政部内仅在一个局以下设一个“预算及财务处”，与人事处保安处并立，主要负责财政部门本身的预算财务工作）。这个独立预算部门的全名为“行政和预算办公室”（OMB）。目前有600名雇员，总统任命1正2副三位主任，两个副主任分别负责预算和行政管理工作。美国的管理和预算办公室的主要职能是预测、管理、监督和协调政府规划、政府预算。

#### （二）绝大多数国家的预算司设置于财政部之内

它们的职能与行政构成大致相同，现以日本的预算局为例进行说明。日本的预算局称之为主计局，共有300多人，其下属有一些功能的课(处)。

日本主计局的主要职责是编制预算，并且监督预算的执行和编制决算。它要把各部(省厅)提出的预算要求汇总调整后交内阁会议，先在内阁通过以后，再交国会通过。日本的主计局也对预算的执行进行监督，采取各部上报材料进行审查核批，也采取到各部去监查的办法。

法国的预算司是隶属于财政部的专门机构。它据各部报告的预算进行汇总，详细计算各部进行各项活动所需要的费用，并且对新发展的活动或项目的费用进行计算，为经济和财政部长及总理在讨论预算时提供材料；它的负责部长就国会有关预算询问进行答辩文件的准备工作，负责预算的修正案准备工作；负责监督预算的执行，保证各项支出合乎规定。

其他大部分国家的预算司都设置在财政部内部。

### 二、美国将预算机构单独设立的模式及原因

## （一）分设的基本状况

美国管理和预算办公室主要下属机构有：其一，部门预算管理处，它准备和颁布预算细则，各部门各单位以此为依据拟定预算。其二，评定处，它是预算计划的科学方法中心，对预算进行评定；其三，其它各专门处，分别处理国防、外交、经济、科学和技术等项问题。其四，若干资源管理办公室，它们是OMB中关键部门，负责与国会谈判，负责制定联邦政府各机构现行政策及管理方针。在其下的分部门的工作人员都是各行业的专家，负责分析、评价和实施相关政策。其五，若干预算审查办公室，负责对总预算的结果和发展趋势进行分析，负责从战略的高度对预算制定及在对国会谈判时提供技术支持等。其六，一个立法参考处，下设若干办公室，它们负责协调国会立法和行政法规之间的关系，处理其中的矛盾，解决发生在政府机构之间的有关法律和项目的争议。另外，还有联邦财务管理办公室，联邦采购政策办公室，信息和日常事务办公室等。

OMB的权限在逐渐地扩大，逐渐地增加了预算执行管理功能。第一，OMB要负责支出审核。OMB的预算审查人员要求各有关机构对现有项目的有效性进行持续评估分析的同时，他们也进行独立分析，他们的分析构成他们对预算提供建议的基础。第二，负责预算的实施。预算通过以后，它就成为这一财政年度各机构财务计划的基础和法律依据，OMB主任根据政府活动的要求，给各机构分配拨款和其他预算资源。第三，建立资金使用的内部责任制。OMB将资金分配后，对资金使用单位下达责任，每个机构要求有内部控制体系以保证资金的合理使用。第四，建立预备金。OMB可以在一定情况下建立储备金以防万一，通过改变需求或提高工作效率或保持对基金的权利以实现有效储蓄。第五，建议撤销某些还没有失效的预算授权。1974年的“没收控制法”（Impoundment Control Act）规定了OMB可使用的分配程序，它要求各行政部门在管理开支时，必须向国会报告任何预算权限延迟的原因和后果。与此有关，OMB还可以建议撤销还没有失效的预算授权。第六，要求各机构交给OMB一份称之为“预算执行报告”，报告各机构的资金使用详细情况。这些月度报告按账户编制。同时要求其报告给财政部，报告副本要递交众院拨款委员会。第七，由它负责追加预算的编制和向国会提交。这样看来，管理与预算办公室俨然成为另一个财政部，它既管预算，又管支出、管采购与决算，这样一来，财政部变为“税收和公共会计部”，职能和权限越来越萎缩。

## （二）美国分设预算机构的必要性

美国税收、国库、会计与财政机构设置是合一的，但是预算制订和监督分离出来了。分立的原因如下：第一，便于编制统一预算。美国20世纪30年代以前没有编制过统一预算，各种支出提案随时提出，在国会通过，由于以前财政收入数量少，联邦更少，因此没有必要编制统一预算。后来财政收支总规模和联邦支出的比重都增加了，必须改变这种财政收支的随机性，编制统一的预算。美国管理与预算办公室适应这个要求，逐渐扩大了自己的权限，它的第一项任务是编制联邦统一的预算。它在经济预测部门做出预测的基础上，帮助和督促各部、各机构及时提出自己预算的方案，以便统一汇编，在编制的同时改进和协调各部门的关系。第二，便于总统管理预算工作。由于是总统负责制，一切机构安排要为实现总统的意志服务，管理和预算办公室与白宫办公室平行设置，与总统沟通方便，预算的编制过程能得到总统的直接关照；OMB发展了旨在保证总统管理政府财政及预算的情报信息系统，发展和完善了全国的统计业务，能及时收集各政府机构对总统提交的一切法案的反映，帮助制订法案。OMB编制的预算最后交总统审理、修订，总统同意的最后修订的预算被称之为“总统预算”（Present Budget），它然后被提交国会。第三，便于总统与国会斗争。“总统预算”必须得到国会批准才能成为真正的预算，但是批准的过程复杂，斗争激烈。美国国会不仅有一

个预算委员会，还有一个预算局，自己编预算，如果总统是民主党人，国会是共和党占多数，国会时时刻刻与总统搞对立，特别是预算方面。曾经有这样的例子，1996年克林顿的“总统预算”拖延了7个月才被国会批准，未批准期间，大部分联邦雇员放假回家，国会只通过临时（前后共13个）支出法案，拨出少量经费维持必要机构的运转。预算总统与国会双双斗争的工具，总统自然要将权利高度集中，OMB是总统集权和斗争的手段。其四，便于与各个州沟通，为总统政治服务。OMB的一项重要职责是：帮助州和地方政府协调它们之间在预算上的关系，检查各政府组织机构的运行状况，并提出必要的改革建议。除了真正意义上管理的需要之外，总统必须考虑平衡各州利益，以便在议会选举，总统连选连任等方面获得各州的支持。美国前一段时期钢铁进口报复性关税政策的出台，就是布什总统为共和党在国会中期选举拉票的举动。

### （三）预算机构分立的条件

其一，三权分立之下，行政方面的总统高度集权。在美国这个联邦制国家中，实行三权分立，形成立法、司法和行政高层面监督和制约，但是就行政本身来说是集权的。总统全权负责行政事务，由于总统在行政事务上的高度集权，因此只要有必要，相同性质的行政工作可以按业务设立两个或更多机构（财政部与预算办公室），这些机构的首领有总统任命，他们对总统直接报告和负责，他们之间主要业务总统直接协调，避免它们之间发生纠纷。在其他不实行这种总统行政高度集权制度的任何国家，这种分立都是没有道理的，除了造成机构重叠之外，还会造成权限划分不清，推委扯皮现象。其二，有国会-总统制的政治基础。宪法规定总统不由国会产生，而由普选产生；“总统内阁”成员由总统任命，他可以选择忠于自己的人，而不像议会制那样，总理任命的内阁成员必须是自己所在党和其他联合党内的党魁，这样看来，国会不能像议会那样能严重地影响到总统的决策和人士安排。其三，法制国家的基本条件。法制国家容易划清机构之间的任务和协调它们之间的矛盾，而人治成分比较大的国家，容易出现相反的问题。

## 三、日本、法国等国家财政机构集中设置的模式及其原因

### （一）日本财政机构集中设置的状况

日本2001年将大藏省改名为财务省，但是基本的机构设置格局和特点没有变化。其一，机构集中设置，日本的预算、国库、税收、海关、会计都统一在财政部内，没有分立。其二，财政对银行、货币、证券和保险管理的权限较大，印钞、铸币也在财政部内，尽管1997年成立金融监察局，2001年又将其升为部级单位，但是它主要是检查和监察。日本目前的理财局仍然管理着银行。

### （二）日本集中设置的原因

第一，赶超发展战略的需要。除了战争期间财政集权，服务于战争以外，日本战前和战后主要实行的是赶超型发展战略。要求国民按照统一的国家意志和发展计划、集中资源进行研究和开发等经济活动，另外国有经济占有一定的比重，财政权限相对集中会有利于这种战略的实施。第二，日本议会-内阁制本身要求总理相对集中行政权，这是因为议会内阁制本身有政治上的不稳定性。首先是各部部长的不稳定性。因为各部部长是执政党、或联合执政党的主要领导人（不是总统制下总统聘任的），总理为平衡党内各派以及联合执政小党的利益去任命部长，被任命的部长都有政党和派别政治基础，他们随时可能因反对总理或者内阁其他成员的意见而导致内阁垮台。其次，是议会内议席的不稳定性。议员观点和立场往往变化很快，也就很快影响各党席位的变化，执政党的多数席



位随时很可能会变成少数席位，总理内阁也就无法运转。第三，日本的国情和政党的特殊情况。在这种议会-内阁体制下，如果没有成熟的政党制度（比如澳大利亚成熟的两党），议会内靠各党（或者派）联合来执政，总理的地位、内阁本身就很难稳定，这样行政方面再分权或各部互相制约的过多，国家就更难管理了。日本政党制度并不成熟，日本的议会政治也有缺陷，使得日本政治不稳定。日本没有成熟的两党，自民党分裂后，虽然仍是最大的党，但是党内各派纷争，加之其他各党的存在，可以说是党派林立，在这种体制下，能控制一个稳定多数议会的政党很难持久存在。这种情况之下，行政相对集权对管理国家有好处。第四，国家传统的原因。日本是一个东方国家，行政权限在国民经济和人民生活中的地位较重，法制和法律的独立性和权威性相对较弱。行政上权力分散和制约的制度如果没有法制的保障，就会危害行政运做。相反，行政上相对集权，有利于操作和运转。

### （三）法国的“经济与财政部”机构集中设置的状况

法国的财政部是现代各国中最有特点的一个，比起大部分国家来说，它的权限较大，全名为“经济和财政部”是一个大财政部，机构也是集中设置。第一，法国的经济和财政部部长分管计划局，计划局协调管理各部的计划。第二，法国财政部门有金融管理功能，也设有相关机构。第三，法国财政还有其它的功能与机构：物价管理的权限、国内贸易管理权限，这由该部的国内贸易和物价管理司来行使；专卖管理局，管理烟草和火柴的专卖工作；海关管理局；国家印刷出版物管理处；有奖证券秘书处等。由此可见，法国的经济和财政部是一个集计划、金融、国内贸易、物价、专卖、海关管理等事项综合管理部门，这在其它国家是不多见的。第四，法国的税收、预算、国库机构也集中设置。一些南欧国家如西班牙、希腊等也将财政部称之为“经济与财政部”，其权限也大于一般国家的财政部，但是没有法国经济与财政部的权限大。

### （四）集中设置的原因

法国财政权限、职能和机构最大的原因有如下几条：第一，国家传统的原因。法国虽然不是一个东方国家，但是行政权在国民经济和人民生活中的地位较重，法国是唯一有独立行政法院的国家。第二，政治的原因。法国的党派众多，原来实行的是议会内阁制，结果很难形成有稳定议会多数的内阁，后来法国改革了自己的政治制度，实行总统-总理-内阁制，总统从普选产生，负责外交等国际事务，总理从议会产生，负责内政。总理仍然面临着议会党派与内阁成员立场变化的问题，不能过于分权。第三，国有经济的原因。法国在40年代和80年代发起了两次大的银行国有化浪潮，国有银行在法国金融体系中占有非常重要的地位。国有金融机构的信贷额最高时曾经达到全法国的三分之二以上。法国的经济和财政部就是银行体系的主管部，财政部中的国库局是信贷机构的主管局。这也是法国财政权限大和机构集中设置的原因之一。

## 四、比较：总统-国务院-国会制下可以分，总理-内阁-议会制下不容易分

### （一）预算机构设置受政体形式影响

预算就是在财政收支实施的前一年或更长时间进行预先的预测、规划、协调和计算。它既要考虑国家经济活动发展和增长状况，又要考虑国家政治与国际政治的各种力量与矛盾；它往往既要求使政治与社会稳定、又要求使经济平衡和发展。预算既是复杂的、花费人力以及进行各种计算的过程，又是进行各种政治力量平衡的过程。预算机构的设置，一方面受财政经济规律的影响，一方面

受政治体制的影响。

大致讲，由于国体的不同，政体的不同，国有经济占的比重以及传统的不同，财政机构包括预算机构的设置具有很大差异。因此研究机构设置，不能不涉及到各国内阁（或国务院）的权限、内阁制与总统制、国会与议会等差异，也不得不涉及到法制传统以及国有经济比重等差别。财政与预算机构设置也有规律可循：

在总统制-国会制国家里，才有个别国家将预算单独设置。

在总理-内阁-议会制国家内，很少有这样的分设。

## （二）“总统的内阁”和“总理的内阁”的区别，这个区别对机构设置有影响

美国的国务院下设若干部，其部长是政府的内阁成员，但是他们被称之为“总统内阁”成员，因为他们由总统提名任命，完全听命于总统。在决策以前，这个国务院和内阁是总统咨询机构，在总统决策之后，它们是总统的办事机构。它们不是政治决策机构，不具有最后决策权。

因为总统从普选产生，独立行使权限，与国会对立，实行的是总统负责制，将预算机构独立出来，有利于总统行使自己的权限，也有利于与国会斗争。

总理-内阁-议会制下的内阁是政治决策机构。各个部的部长是议会各党派的头目，借助各党派的议席数量而进入内阁。由各个部的部长组成的内阁会议是政治会议，内阁成员在每个重大问题上投票决策权，总理不过是召集人，“总理内阁”因此是“政治内阁”。

在这里，各个部门要提出自己的建议，同时贯彻内阁的决议，预算各个部门和内阁意见的综合和均衡的结果，要多次反复后在政治上达到妥协。政治焦点在内阁成员的意见上，因此放到财政部有利于协同代表不同党派和集团的各个内阁成员的意见。财政权限分散增加了协调的困难。

## （三）澳大利亚内阁制的特殊性

1. 澳大利亚是内阁制，但是财政部门被分成两部分，一个财政部，一个国库部。这种分立据说是偶然的事件造成的。

2. 一些澳大利亚的学者认为，财政部分为两个独立的部门有好处也有坏处：其一，打破了财政部独立垄断信息的局面，两个部门分享信息，内阁以及其它部门也分享信息。其二，两个部对一件事件的建议可以互相补充，内阁会议讨论任何有关财政事情时，可以听到两个声音，如果一致更好，不一致则有了讨论机会，打破了一个声音的局面。其三，对支出控制的权力更加集中。但是也有坏处：第一，由于两个部的存在，也常常发生权限纠纷。第二，主要看两个部长的政见和个人态度，能不能合作，有时好一些有时差一些。

3. 澳大利亚内阁制下的这种分立能够成立，关键在于她有既分立又合作的政治条件。其一，是法制和绅士道德传统，使它的议会内阁制能形成一套惯例，它能很好地处理由于分立可能出现在其中的纠纷。其二，这种财政机构的分设还与成熟的政治运转制度相联系。澳大利亚基本上是两党制，内阁内部长意见相左不会轻易导致内阁垮台。如果没有这种内阁运作惯例和成熟的政党政治制度，这种机构分设将会带来很大的麻烦。比如，在同为议会-内阁制的日本和意大利，内阁运行惯例

约束较弱，众多政党，党内又有众多派系，如果财政机关分设，运转就会更加困难。他们内阁频繁失败和更换，这是大家都看到的。

## 五、各国都设置了指导预算的强有力的预测和规划部门

在制定具体预算以前，各国都必须提出预算的指导思想。它是预算的总纲，使未来的预算与宏观经济、经济发展模式协调起来，也与解决主要社会矛盾政策协调起来。预算的总指导思想和方向必须是在对经济发展变化与社会政治需要预测的基础上提出，经济预测和规划非常重要。因此，在财政部门之上，各国都在内阁或国务院内有这样的预测和规划机构设置，它不做具体预算，但是制订指导财政编制预算的总方针。

### （一）法国有计划局

它于1946年成立的，直属总理兼理，它的负责人是计划总专员，但是同时受经济和财政部长领导。各个职能部门都有“现代化委员会”来进行各部的计划，计划局对各部“现代化委员会”的计划工作进行指导和劝告，并加以平衡。最后形成一个详细的全面计划，提交由经济财政部长及其它各部部长组成的计划委员会讨论通过，然后交国会讨论通过，但是计划不具有实际约束力。80-90年代，法国进行一些改革，但是上述的基本格局没有变化。

同时，法国经济和财政部下设统计与经济研究所和预测局。国民经济计划编制由计划局来完成，但是编制的数字资料由经济和财政部的预测司和统计与经济研究所提供。统计与经济研究所除提供全国和地区总的统计数据资料外，还对制订计划的技术工作进行协调，预测局主要进行预测工作。计划局的报告和财政部预测和计划成为指导财政编制预算的纲领。

### （二）澳大利亚内阁中有关预算战略制定的机构

第一，联合经济预测小组(JEFG)。它由财政部官员任主席，成员来自：(1)总理及内阁；(2)国库部；(3)澳大利亚统计局；(4)澳大利亚储备银行；(5)财政部其它办公室的代表。小组每年会商四次，它提出经济预测，因此也是经济及财政政策调整的第一步。预测报告运用各种方法、包括数理经济学的方法，对过去10年的分析、对未来一年和数年进行预测，提出总的经济发展趋势和宏观调控的建议。

第二，预算官员委员会(CBO)。该委员会由三个协调部门(财政、国库、总理署)组成，它的职责是向支出审查委员会(ERC)提交有关预算支出的建议。这些建议既有时间上的，也有程序上的安排。一般的只有一个战略上的考虑，是紧宿的还是扩张的战略，然后各项建议与这样的战略选择相结合。

第三，支出审查委员会(ERC)。所有的支出项目，不论是新提出的还是原有的项目，都要经过这个委员会审查。但审查委员会不只看这些项目，而且还要看整个经济形势和财政总体状况。审查委员会有权确立哪些是政府最优先的项目，那些不是。尽管其它的委员会，比如结构调整委员会(SAC)、社会和家庭政策委员会(SFPC)具有独立性并且可以决定哪些是他们的优先项目，但是支出审查委员会在预算方面有自己的权力。支出审查委员会有着比较固定的成员构成和比较固定的支出审查项目。在预算形成的过程中，支出审查委员会是中心，这个由高级部长们组成的委员会对所有建议的支出结果进行审查。同时考虑超出预算的东西，比如税收和整个经济战略问题。财政部在2-3月



预测的基础上，提出收支支出的总的变化预测参数，交给支出审查委员会和内阁。国库部的宏观经济分析也与此报告同时交给支出审查委员会和内阁。

第四，税收委员会(RC)，它与支出审查委员会的人员构成几乎是一样的：(1)副总理和财政部长；(2)上议院政府领袖(Leader of Government in the Senate)；(3)上议院政府副领袖；(4)国库部长；(5)交通与通讯部长；(6)就业、教育与训练部长；(7)社会保障部长；(8)初级工业和能源部长；(9)社区服务与卫生部长。

上述机构在对来年经济分析预测的基础上形成财政和经济战略。这些战略和建议与预算的关系非常密切，要求预算和经济支出必须与经济战略相符合，要在节余与赤字及其不同度中选择，要在项目与支出水平中选择，但是，这些又必须与经济进一步发展协调起来，这又与经济发展、通货膨胀、政府项目的成本、收入的来源等项结合起来考虑。（见《内阁与预算程序》英文版P47）

在预算制订期间，这些机构仍然起着重要的作用，还要运用各种手段来获得信息和进行分析，它把更具体的建议提出来。即使这时，可选择报告还需再修改，预算的项目也不是最后的项目，因为此时还需要对来年的经济发展的预测做最新的分析，还要求等待一些可能发生的事件或政治上观点的变化。

### （三）日本在财政部之上的预测和规划部门

日本主计局的主要职责是编制预算，并且监督预算的执行和编制决算。但是在日本内阁有“财政制度委员会”(Finance System Council)，他是由财政、银行以及其他主要职能部的官员组成，内阁总理和财政部长是领导，有长设机构。每年委员会主席要提出“主席建议”(Comments from the Chairman)，实际上是预算的指导意见书，规定预算的宏观方针、结构和重点等。财政部主计局据此和其它有关预算指导性文件(guidelines)进行预算编制工作。

## 六、关于预测、规划与预算机构设置和权限的有关建议

### （一）要强化在预测和规划基础上提出预算总方针的机构

我国应当充分发挥发改委预测、规划功能。它应当在提出我国经济发展和长期发展战略的同时，提出中近期社会经济对策；提出银行行动方针、财政行动方针、投资及国有经济行动方针。该机构应当成为将国家总体发展战略与社会经济动态运行状况结合起来的、发布权威指导意见的政府内设机构。

这个部门应当是宏观规划和协调部，它在国务院部门委系列中排在第一位。这个部门有经济预测，社会发展预测，国内国外形势预测，发展战略制订等学术成分较浓的分支机构，也有财政预算方针制订、货币银行方针制订、证券和债务方针制订、国有企业运营方针制订等行政成分较重的政策制订机构，还有监控各宏观综合部门以及职能部门运行情况的、发布调整总体运营方针的经济运行调控机构。

### （二）这个部门要超脱

这个预测、宏观政策制订和预算总方针制订部门要超脱。只有超脱才能洞观全局，也就是说，

才能站在所有部门之上，发现各个局部的共性问题 and 趋向，作出的预测，制订的宏观政策、预算指导方针以及改革指导意见等才能无私、公正。相反，如果既预测又管理某些部门或者事务，容易受某种特别利益的羁绊，就损失了她的宏观全局的能力。

超脱就是不分配资金，而是指导如何分配资金。

在预测和总经济发展规划形成以后，就财政预算来说，就有了如下规范的程序：第一步，国务院领导下，发改委、财政等部门提出下一年财政预算总方针（同时有货币、投资等方针）；第二步，财政部长据此给各职能部门下达预算计划；第三步，各部门的预算上报和财政部汇总；第四步，就预算汇总情况财政部上报国务院，与发改委据最新社会经济和发展动态对政策调整的要求再协调，与其他综合部门的政策再协调；第五步，形成预算再修改方针再下达各职能部门，然后汇总，最后报国务院批准，再报人大。第六，执行预算过程中，接受宏观运行调控机构的指示，做预算收入和支出的调整。

### （三）行政部门之间的互相分权和形成制约不符合时代发展方向

因为我们没有法制传统，封建社会里，治国者传统上设计了行政权利单位之间互相制约和监督的制度，但是，也因此出现了行政部门之间责任不清、互相牵制、利则纷争、责则推委、以及效率低下的弊病。由于我国人民代表大会制度不健全，政协以及舆论监督力量不足，人们不想让某些行政部门权限过大，故意分散它们的权力，试图让行政部门之间形成制约，这种设想有一定的道理。但是，这种制约方式不符合社会发展的方向。应当发展立法、司法与行政之间的制约。各行政部门统一在行政主管的领导之下，接受立法和司法制约。财政等行政部门把应有的权限集中和明确，也是把责任集中和明确，有利于立法和司法等机构分清其责任，进行监督和约束。

### （四）财政等行政各部门责任清晰、政令通行一致，有利于分工协作

我国是一个多民族集中统一的国家，实行人民代表大会制度，国务院首长在共产党中央建议的基础上，由人民代表大会选举产生，部长由总理提名、人大常委会通过和任命。共产党中央同时实行政治局会议集体领导，首长全面负责和各主要领导分工负责相结合。在这种制度安排下，可以集中大家的意见，减少决策失误。在领导集体中，大家需要协调，但是如果各个行政机构之间职责分化不清，或者将财政部门的权利分散给多个机构，就增加了协调的工作量。

### （五）市场经济体系基本建立以后，财政应当适当集权

改革开放以来财政主要的特征是放权，现在需要相对集权。因为市场经济的发展带来的新问题，需要财政相对集中权力，以保障确立支出重点和相应资金的落实，也能有效地实行行政管理和监督。我们是一个发展中的大国，在决策以前，要有一个部门在听取多方面意见的基础上提供宏观蓝本；要在决策以后，权限要集中，才能保证有效实施。

### （六）要在国务院一级建立“预算例会制度”

1. 外界批评财政预算编制不公开、不透明。人们之所以这样关心、批评财政预算，一是因为预算制订权限大，二是因为部分人认为预算缺乏公开和透明度。综合部委认为他们意见没有得到重视，行业部委认为他们得到的预算太少了，似乎谁也不满意。



2. 财政不同意这种批评。财政部认为，预算的最后决定是国务院的事情，财政部必须按照中央的决策和国务院的指示精神制订预算，经过“两上两下”过程，在国务院同意和批准以后，确定上报人大的预算，整个过程是公开的，预算数据是透明的。

3. 问题在于：在国务院一级缺乏一个公开的“均衡各方面预算申请的政治制度”。财政按照国务院的预算精神，将某些部门预算增加，将某些部门预算减少，这真的符合了国务院的原则和方针吗？真的反映了各部的呼声和要求了吗？怎样才能使有关部委信服呢？向他们做思想工作也不行。要有一个让大家知道如何使之所报预算被增减过程及程序的制度安排。有了这个制度，经过了有关程序，大家就信服了。

4. 设想：建立“国务院预算例会制度”。第一次会议上讨论、修订和确立国务院预算方针。第二次会议，在“一上”以后，讨论和辩论部门各自提出的财政支出重点。第三次会议，“二上”以后，财政部报告预算的基本安排、部分修订、最后确定预算框架。进行最后一次修订。然后是国务院最后批准。

这里虽然不是“投票通过制”，但是应当有争论和辩论，有内部保密制度，以及对最后决定的无条件服从等制度要求。

这样以来，预算被安排在一个公开的、制度化的体系下，就不会被人们误解，也减少人们把这项工作作为权利和利益看待的诱惑。

（财政部科研所 研究员 吕旺实）2005年11月1日

文章来源：本网站           （责任编辑： zfy）