

公共财政下的预算体制改革浅析

<http://www.criifs.org.cn> 2006年1月17日 李晓静

摘要：“公共财政”一词，目前在学术界、财政界广泛出现，但在现阶段我国财政领域该如何定位，是需要各级政府、财税部门不断摸索、探讨的问题，笔者结合多年的财政工作，从实际出发，就公共财政在我国的实行及运用，从部门预算、规范行为、支出等方面提出一些粗浅的建议供读者参考。

关键词：公共财政；部门预算；支出规范

一、公共财政的概念

目前，学术界和财政界在谈到公共财政时，言必称“部门预算”、“政府采购”、“集中支付”、“收支两条线”等等，乐此不疲。好像以上内容的涵盖即为公共财政，实质上进入了一个认识的误区。为此，我认为有必要先从“公共财政”的概念说起，单纯从学术上讲，“公共财政”一词是张愚山同志在翻译西方财政学的Public Finance（艾克思坦）一书时，将其翻译为“公共财政”，实质上是一种重复和错误的译法，但恰好迎合了我国财政改革的基本内容。1998年国务院副总理李岚清同志在全国财政工作会议上的讲话中首次在公开场合提出逐步构筑社会主义市场经济下的公共财政基本框架，并提出了四项原则：一是把保证公共支出作为财政的主要任务；二是依法促进

公平分配；三是充分运用财政预算、税收、国债等手段调节国民经济；四是要调节市场失灵。简言之，就是“以财行政，有所为有所不为”这样去理解以上的几个概念则相对容易，也就是，“政府采购”、“部门预算”等是实现公共财政的手段和表现形式，而不是公共财政的内容涵盖。也就是说，公共财政的本质还是“财政”，即财政专家贾康同志提出的“以政控财，以财行政”。

公共财政和公共收支预算(部门预算)是一对应的概念，但除此外还有一块，即资本预算或国有资本

经营预算。如何认识公共财政与公共收支预算及其他预算间的关系呢？我支持不少学者提出的“二元”结构，即：一元为公共支出财政预算，一元为国有资产经营或财政投资预算。

二、部门预算

太原市从2002年起开始试编部门预算开始，已经有3个年头，对我市财政改革和迈向公共财政的

意义都是十分巨大的，其间不乏酸甜苦辣，在摸索中前进，在曲折中发展，终于迎来了财政改革的良好开端。下面，就我市部门预算编制的得失谈一谈。

实行部门预算以来,对我市长期存在的层层切块、层层分配等预算资金管理问题有了一定的改观,

同时,也构筑了我市预算体制改革的基本框架,实现了部门预算公开透明的“阳光”要求,在诸多方面都有了新的突破。财政部门在“权为民所用”方面敢于拿自己开刀,革自己的命,为实现依法行政、优化我市发展环境率先迈出了可贵的一步。但是,我们在实际的工作中也常常感觉到,目前的部门预算还只是一份粗浅的部门预算,离真正意义上的部门预算还有不小的距离。主要表现在:一是部门预算必然是综合的预算,但在目前体制下,很多资金仍游离于预算之外,比如:基本建设、能源等专项资金条块分割,这块分割出去的资金形成了部门利益,很容易挫伤其他部门的积极性,同时,也伤害了部门预算的法制性、严肃性。二是部门预算体现了地方政府工作导向,与中央政策衔接不足,就是分配顺序掌握不当,出现了“建设挤吃饭”的现象,形成公共产品的大量欠账,财政在安排预算时应首先保证吃饭,充分体现“以人为本”的指导思想,比如:加班虽然不提倡,但加班费要安排,因为那是法律规定必须支付给个人的劳动报酬。三是部门预算必然是复式预算体系,它包括经常性收支预算、建设性生产预算、社会保障体系预算、财政投融资预算四大体系,而我们目前的部门预算从内容上仅仅是经常性收支预算。四是部门预算的时效性方面,必需提请人大常委会对预算审议时间进行修改,财政部门在编制部门预算时,实际于上年度末就已经完成,但人大的批准时间却在次年3~4月份通过,这样一来,造成了3~4个月的法律空档,在我们依法治国、依法行政

的今天,显然是违法的。五是部门预算定额的合理性方面,这也是最关键的地方,直接影响着部门预算的质量和效力,也影响着财政和部门的关系,同时还影响着部门依法行政的能力,如何把支出管理的规范化、法制化尽快落实,是部门预算改革的首要内容。六是部门预算编制的程序过细,内容过粗,与实质的部门预算恰恰相反,本末倒置,编制的内容过粗,直接导致在项目的安排上准备不足,形成浪费。前一段时间,英国曾出现过一次“皮椅风波”,媒体沸沸扬扬,对财政大加指责,起因就是因为给国防部办公室配置了每把1000英镑的椅子,但形成鲜明对照的是驻伊官兵的靴子严重不足,不少士兵在伊自掏腰包购买靴子。从这一事件不难看出,政府花钱置民众的监督于不顾姑且不论,只说几把小小的椅子酿成轩然大波就从另一个侧面说明了国外公共财政预算的严肃细致性;同时,预算编制的不细致也直接导致预算执行的随意性和部门花钱不珍惜。七是部门预算的工作不是财政一家的业务工作,而是政府整个系统的工作,不是财政的单兵突进能够打赢的全面“战争”,参考法国的预算编制,预算编制总统每年以信函的形式发给各个部长,亲自阐述本次预算编制的原则、范围和方针,各部门共同协调,互有取舍地去完成预算编制任务。同样,我们的预算编制也需要整个政府各部门、社会提高认识,统一思想,协调作战。

从以上几方面来看,支出管理法制化、规范化建设是部门预算编制的不可或缺的必要条件,下面我

将着重对支出管理提出一些浅显的看法。

三、支出存在的部分问题透视及对策

(一) 政府职能转变缓慢,直接造成财政支出的“越位”、“缺位”和“错位”

不少同志认为,目前存在的“办一件事要一次钱”的计划经济时期的现象长期存在是财政部门对

部门预算的宣传力度不足,同时认为财政部门预算改革的阻力和压力大也是一大原因,这种认识我认为还是比较片面的,并不是财政部门对预算改革的宣传力度不足,也不仅仅是领导的重视能够彻底解决和改变的,其根本的原因在于政府职能的转变进程缓慢,政府尚且不知道自己在市场经济中的准确定位,即:我该管什么,我该放什么?那么财政部门如何能单独确定“我”负担什么或者不负担什么,也就是说财政预算体制改革必须置于政治体制改革之下。

同时各部门之间协调不够,部门内部每年日常工作计划性不强,或临时性突变工作增多。仅以机动财力为例子,机动财力的预留主要是为了应付公共突发事件和弥补预算不足所用,但面对纷沓至来的

的紧急请示、报告等往往难以应付。一旦面对真正的公共突发事件常常捉襟见肘,不得不通过紧急调整预算应付,这样做给财政造成巨大压力的同时,也突显了政府的应变能力严重不足。

如何彻底扭转“一年预算,预算一年”的现状,我认为主要要从以下几个方面着手:

一是在目前的情况下,财政部门在政策部署和改革的力度上要认真把握一个度,即采取稳扎稳打、

步步为营的改革策略,克服贪功冒进和浮躁的心理,实行逐步推进。

二是尽快科学界定支出预算标准(定额),科学性主要表现在支出定额制定的合理、合法性上,如果

一个项目的支出定额和实际相去甚远,那么在执行中肯定会有问题,将严重损害预算的严肃性;同时,支出定额的界定也必须体现其政策性和法律性。

三是政府职能合理范围需要细化和具体化,明确公共品、非公共品、半公共品的界限,以此为界,确

定财政逐步推出“竞争性领域”。

四是改“截流”为“疏导”。众所周知,多年来,我们各种“严禁、控制、禁止”等等文件的效力并不突出,特别是以部门制定的一些规定常常成为一纸空文。所以财政部门在制定相关支出管理办法时,应多站在部门的角度去进行疏导式工作,多运用财政手段去调控而少用行政手段去禁止,比如:对单位自己为职工发放补贴、奖金等,就最好不要单纯地去一禁了事,应该通过财政手段去调节。假如通过政府调控预算外收入的手段增加调控比例,调控的一块用于解决无收入单位的福利、奖金,你发的越多,“我”调控的就越多,这样既符合中央消除两极分化的政策,同时对滥发奖金和福利也是一种很好的控制。

五是财政重大政策、法规出台也应该尝试听证制度,实行集思广益的民众、专家听政制度,保证政

策出台的稳妥可行性。

六是认真贯彻新出台的《中华人民共和国行政许可法》,实现依法治财,依法支出。

（二）公共支出也必须实行“软着陆”政策

现阶段,针对我国经济增长势头过猛的现象,专家提出“软着陆”的思想,但如何软着陆,体现在财政领域就是公共支出和财政投资支出也必须实行软着陆政策,公共支出直接构成社会消费支出的一部分,直接影响消费需求的大小。同时,政府购买私人商品和服务的时间、地点及向谁购买对社会总需求和结构产生重大影响,并影响社会分配格局,甚至产生特定的“乘数效应”。那么,财政部门体现“软着陆”的政策性导向主要体现在适度从紧,从国家讲,主要是努力消除赤字;从太原市来讲,就是优化支出结构,压缩和简化一般性支出,本着“一要吃饭,二要建设”的方针,先保吃饭,如实承认公职人员的物质利益,引导公职人员收入状况走向合理、规范、透明;其次,对一般性支出进行明确压缩,主要从单位的庆典、考察、购置、公共服务等方面进行阶段性的明确压缩;同时,对单位预算外收入支出部分也适度控制,至少延缓以上项目的安排。

（三）建立完善、法制的绩效、效率、预算三位一体的绩效预算体系是公共支出管理的必要保证

绩效预算,亦称为效益预算,它是在20世纪50年代初由美国联邦政府首先提出并应用于政府支出

管理的预算模式。美国总统预算办公室为其定义:“它阐述请求拨款是为了达到目标、为实现这些目标而拟定的计划需要花费多少钱,以及用哪些量化的指标来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作的情况。”从以上概念不难看出,它的三要素主要是由成绩、资金效益和预算构成。

我们知道,编制部门预算的最基本问题是每个部门或单位应该分配多少预算才能合理。目前,由于我们在编制预算时,缺乏科学的预算分配参照物,实质上还仍然摆脱不了“基数法”的影子,即参照以前年度的预算支出实际,按统一增长比例确定本年度预算,对于预算单位来讲,总是预算越多越好,财政再安排足够的钱,他们总有理由说明预算指标的不足。因此,“讨价还价”的“博弈式”关系。这是预算约束软化的具体表现,这样做,既无公平,又哪能奢谈效率?同时,目前我们实行的部门预算,无论定额的制定、开支的标准都是以人为核心,这样,一方面形成政府机构人满为患、机构臃肿、人浮于事,而另一方面,又导致政府的许多部门因为缺乏业务经费而无能力办事,形成了浪费人力、物力资源的恶性循环。而绩效预算则不同,不同之处就在于:部门能获得多少预算,不是取决于他们要多少,而是取决于他们干多少、干得怎样?权利和义务是对等的,同时,又为财政提供了科学安排的依据,提高了预算的合理性,强化了预算的约束力,也为财政合理削减支出提供了科学的依据,成为财政实现收支平衡的有效手段。绩效预算目前已经成为西方国家主要采用的预算手段,同时,也和国库集中支付、政府采购制度并称公共财政理念的三大“基石”,互为条件,相互配套。

（四）转变公共财政理财观念和方式

公共支出要坚决走向法制化轨道,按照“界定清晰,定额明确,决策民主,法制规范”的原则去执行支出;投资性支出要逐步从财政无偿拨款投资逐步走向市场化运作的路子,比如:通过贴息、BOT、TOT等方式去引导经济投资,让民间资金跟进去,大胆开放投资领域,根据《投资管理法》让利与民,保护投资者利益,让投资主体多元化,用有限的财力去发挥政策导向的财政作用。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430