

公共财政预算支出管理制度的完善和创新

<http://www.criifs.org.cn> 2008年2月21日 李善山

随着公共财政基本框架的改革的深入，我国公共财政的支出管理制度的完善越来越引起人们的关注，我们应该在公共财政的基本框架下，通过完善公共支付预算体系，逐步实行绩效预算，营造一个与社会和谐发展的公共预算支出预算体系的外部环境，进而促进我国财政预算支出管理更加规范，更符合经济发展的实际需要。

建立公共财政基本框架的改革，与财政收入管理的改革相比，我国支出管理体制的改革明显滞后，而支出管理改革，特别是政府采购制度、国库支付制度和预算科目分类体系的改革是加强支出管理的基础。从实际情况看，我国财政支出由于改革滞后，在支出规模、支出结构和支出效益等方面急需完善，所以迫切需要改革我国的预算支出管理制度，用预算来规范政府的收支行为、提高财政支出的效益。避免乱支、乱用、乱开口子的财政支出行为，使有限的财力发挥更大的效用。

构建社会主义市场经济下的预算支出体系，首先要建立国库集中收付制度、政府采购制度和规范化的转移支付制度逐步实行绩效预算，使有限的财力使用更为切合经济发展的实际。

一、完善公共支出预算支付体系的相关制度

1. 完善国库集中支付制度。国库集中支付制度是将现行的国库分散支付制度改为国库集中支付制度，其核心是实行国库单一账户，取消各预算单位在银行多头开立的账户，即实行“零户统管”，只有财政代表国库的账户与单位对口。国库集中收付制度分为集中收入和集中支付：集中收入就是单位的预算内收入直达国库，预算外收入直达财政专户；集中支付就是单位需要的钱由国库直接拨付，人员经费（工资费用）委托银行支付，所需的设备、办公用品及服务，由政府集中采购进行分配。集中收入是统一预算编制的要求，集中支付是严格预算执行的要求。当前有必要推进个人收入发放银行化，由财政部门根据各单位人员编制和工资发放标准，划转到银行统一支付，从而有利于实现对财政资金流向、流量的全面监控，进一步规范财政支出以及奖金、福利、加班和兼职收入等事项。

2. 健全政府采购制度。分散的政府采购方式削弱了支出政策效力，不利于发挥运用财政促进经济结构调整的效应，增加了采购成本，而且使财政资金分配与使用相脱离，财政监督形同虚设，为个人吃回扣、权钱交易创造了条件，所以预算执行中要强调办公设备统一采购，由政府设立的采购中心采用公开招标等方式购买，再由国库直接支付采购费用，实现预算管理和拨款两分离的财政运行机制。严格规范采购程序，完善供应商投诉机制，逐步推行无标底招标，严格禁止化整为零的“变通”采购行为。

3. 规范转移支付制度。预算管理体制改革要求统一预算，推行零基预算，采取国库集中收付制，

这需要规范的转移支付制度相配合。统一预算要求扩大预算范围，把预算外资金纳入预算控制，还取消一些不合理的收费和制度外的非法收费。零基预算要求“事事有预算，处处有预算”，各地政府的事权可按轻重缓急进行排队，预算先保证必要的事项开支，然后再安排其它开支，国库集中支付可提高资金效益，甚至减少一些虚假支出，但国库集中支付要实行，必须做到按时支付、足额支付。适应预算管理体制改革需要，也为了促进地区间的均衡发展，有必要结束“过渡性的转移支付方法”，制定一套科学的转移支付制度，首先要以全国财政均等化后的平均数作为是否享受转移支付的界限，然后将固定收入的一定百分比作为地方交付税转移给地方使用，进而确定中央对地方的转移支付总额。用法律的形式固定下来，地方政府的预算由于中央补助规模有规律

的变动也容易确定，对转移支付总额进行分配时，除考虑各地人均财政收入差异外，还需考虑各地财政支出需求和成本的差异，为保证各地居民能够受到与全国平均大体均衡公共服务水平，仅仅在人均财政收入能力方面实现均等化是不够的，必须增加对财政支出需求和成本高的地方的转移支付额。基本思路是确定地区的人均标准化财政收入和支出，收入大于支出的地区，不需进行一般性的转移支付；支出大于收入的地方就其差额进行转移支付，如果各地的差额总数超过转移支付总额，则按比例减少转移支付额。

二、逐步实行财政绩效预算制度

关于公共预算的安排，国际上主要有“费用论”和“报酬论”两种观点，根据“费用论”编制的公共预算称为部门预算或单位预算，它是以部门或单位作为预算对象，按人头费和事业费分开核算的原则进行编制。根据“报酬论”编制的公共预算称为绩效预算，是上世纪90年代初出现的预算模式。它按照“部门+业绩指标”公式来确定预算，可分为三个环节：（1）绩：即部门应达到的业绩指标。（2）预算：达到这一指标应当花的钱，即成本，通常包括工资和业务经费在内的全部预算。（3）效：通过对上述绩效指标的考核，决定实际预算拨款额度，对于达不到指标要求的应当减少拨款。绩效预算是比较科学的预算，它解决了过去难以解决的对行政事业单位的服务质和量的评价问题，也有利于及时停止对“过时机构”的拨款，提出公共支出效率。指标的确定和成本计算标准由同级财政部门确定，绩效的考核由同级人大实施，人大根据考核结果相应核减未达指标要求的部门拨款额。

为适应建立社会主义市场经济体制和加强预算的需要，需要改革现行政府预算科目，建立新的政府收支分类。新的政府收支分类体系应包括部门分类、功能分类、经济分类三个部分。部门分类主要明确资金管理责任者，解决“谁”的问题；功能分类主要反映政府支出的功能，明确“干什么”；经济分类主要反映收入和支出的经济性质，明确收入的具体来源和支出“如何使用”。初步的收支分类改革应包括预算内收支，积累经验和时机成熟后将预算内收支、预算外收支及政府行政事业单位的自有收支等都纳入政府收支分类范围。根据政府职能进行的功能分类，反映政府一般公共服务、国防、公共安全、教育、社会保障等政府职能，体现政府一定时期内的方针政策、支出结构和资金的使用方向。按经济性质设置政府收入经济分类和支出分类，并将各类收支充分细化，以反映政府收入和支出要素的构成情况。这项改革是规范财政预算管理的一项重要基础性工作，它不仅为预算编制进一步细化，零基预算、综合财政预算、国库集中收付制度、政府采购制度等一系列财政预算改革的顺利推行创造有利条件，而且也为依法治国、强化预算监督、有效实施宏观调控打下良好基础。

科学合理地设置财政绩效考核内容，是客观、公正、准确地安排财政预算的重要基础。按照科

学发展的要求，结合当地社会发展的实际把最广大人民的根本利益作为财政绩效考核的出发点和归宿，淡化过去单纯以经济指标评价财政绩效的做法，切实解决好“绩效考核什么”的问题。

结合时代发展要求合理细化考核项目。根据形势发展和任务变化的新特点，把考核指标体系分成三大部分：第一部分是社会统筹发展目标。主要包括经济发展、生活水平、社会发展、生态环境四个方面18项指标。经济发展指标，主要是考核人均GDP、第三产业增加值占地区生产总值比重、全社会固定资产投资、一般预算收入及城镇人口占总人口比重等；生活水平指标，主要是农民人均纯收入、本地职工社保、低保户全覆盖、扶贫帮困以及农村医疗保险等；社会发展指标，主要是社会事业投入占同级财政比重、社会新增就业人数、社会治安满意度以及群众对机关工作的满意度等；生态环境指标，主要是绿化覆盖率、河流达标率、空气达标率以及镇容村貌达标率等。第二部分是当年重点工作目标。主要包括工业企业纳税营业收入、工业投入及技术进步、开放型经济、村级集体经济股份合作制改革、土地集约利用、被征地农民社会保障、特色农业、服务业投入和党建及精神文明建设等方面。第三部分是本部门当年重点工作目标主要包括本部门年度中心工作，本部门薄弱环节的改善状况，本部门的重点任务完成情况突发事件的应急处理能力，关键问题解决能力所辖区域或所属部门群众利益维护状况。根据当地实际量化的财政绩效考核指标，在细化考核项目的基础上，对考核指标进行合理量化考核分值，将社会统筹发展目标当年重点工作目标本部门重点工作目标作为三大考核部分，分别按百分制量化各项考核指标，确保整个考核工作导向鲜明、重点突出。在考核项目指标分值比重具体分解上，努力做到突出“三个点”：一是突出重点指标，根据指标的重要程度分解分值。二是突出难点指标，根据完成指标的难易程度分解分值。三是突出要点指标，对一些事关全局的工作实施扣分措施。

三、我国公共支出预算管理制度的改革和创新

1. 要依据转换后政府职能确定预算规模。政府财政的主要宗旨是维持政府机构正常运转，为保证政府工作而提供一定数量和质量的财政支出，并通过预算制度监督政府的收支情况。随着经济社会的发展政府财政的功能会得到进一步扩张，也会加强政府财政调节经济的功能。与此同时，政府财政预算作为一种约束政府的责任性工具和财政收支管理工具扩张为实施经济政策的工具。作为实施经济政策的工具，政府财政预算获得了在宏观范围配置资金、促进经济稳定、有计划地促进经济增长并调节收入分配等功能。政府财政功能及预算功能的扩张导致政府财政预算原则的变化，政府在预算约束方面拥有了一定的自由裁量权；为了灵活地解决问题，政府还获得了冲破预算进行预算外活动的权力；更重要的是赤字财政政策的实行，财政预算收支平衡的原理遭到了破坏，财政预算约束政府的功能实际软化了。因此，预算实质上主要是由政府的活动来决定的，只有先界定政府的职能然后才能最终确定预算的规模。在各国政府的支出规模不断地突破预算约束的情况下，对政府经济职能的界定，至今仍是一个非常重要的却争议较大和较为混乱的问题。我国的市场经济不是自发产生的，所以政府和市场的分工尤为重要，政府经济职能转换的任务也尤为艰巨，但又势在必行。

2. 循序渐进地推进财政预算制度的变迁。旧的预算管理体制作为一种制度，其产生与存在具有历史的合理性和内在的逻辑性，是特定体制下相关利益各方冲突与妥协所导致的行为均衡。如果没有外部力量或参与各方的利益变动来打破这种制度均衡，旧的预算管理体制将会继续维持下去。构建公共预算支出体系将会导致参与各方利益的重新变动，其实际是对既得利益的一种调整，必然招致利益受损方的种种抵触。一种处于均衡状态下的制度之所以变迁，在于制度的当事人改变策略后可以获得更大的利益，即有变迁的动力。至于变迁程度则取决于变革动力的强与弱，在变革力量较弱的情况下，即使个别参与者改变策略，其它参与者的策略也可能维持不变，也就是说制度变迁得

不彻底。构建公共预算支出体系的过程，实际就是不断争取变革力量的过程，需要做许多工作。

3. 逐步统一预算的分配权，严格执行预算。必须改变目前多个部门掌握预算资金分配权，肢解财政职能的状况，将预算资金的分配权逐步收归财政。同时，现行预算管理体制中财政部门与其他宏观经营管理部门在大的政策、规划和预算之间缺乏良好的协调机制，从而导致财政的宏观调控能力乏力，必须将属于财政部门的职能还给财政部门，以增强财政的宏观调控能力。各级领导和部门要转变观念，严格执行预算，这是改革顺利实施的保证。在目前预算的执行过程中，从上到下均不同程度存在随意性较大的问题，计划、任务的安排不是严格根据预算执行，主要的原因是有些领导和部门没有严格按照预算来执行的观念。因此，预算一旦确定，任何人不得更改、增删，预算“突破”需经人大讨论通过并按严格的审批预算的程序进行。

4. 扩大县级政府财政管理分配权限。实行“省管县”财政管理模式，实质上是对公共行政权力和社会资源的重新分配，其根本目的是为了促进县域经济的发展。“省管县”后，一方面由于县级财政留成比例增加，可使县里集中更多的财力来发展县域经济；另一方面，由于减少了市级管理层次，可以大大降低行政管理成本，从而减轻农民负担。进一步扩大县级政府财政管理分配权限。包括，除规划管理、重要资源配置、重大社会事务管理等，赋予县级政府财政管理分配权限；法律法规规定由设区市政府及其主管部门批准和管理的事项，无禁止委托条款的，由市设区市政府及其主管部门委托县级政府行使批准和管理权；少量规定由省级政府及其主管部门批准和管理的事项，也可采取由省政府主管部门委托或延伸机构的方式下放权限。调整和完善有关管理体制和机构设置。扩大县级政府财政管理权限，调整和规范省、市、县三级政府的事权关系，进一步深化县级行政管理体制改革，促进县域经济社会加快发展。

文章来源：中国乡镇企业 （责任编辑：XL）