

## 试编财政滚动预算的思考

<http://www.crifs.org.cn> 2008年12月3日 王彬

部门预算是市场经济国家普遍采用的预算编制方法，也是目前财政支出管理改革的重要内容之一。随着我国部门预算改革的不断深入，部门预算制度日趋完善，成效也正在逐步显现，同时在中也存在着一些深层次问题，需要通过进一步深化改革加以解决。

### 一、现行部门预算编制成效及弊端

部门预算是政府部门依据国家有关政策规定及其行使职能的需要，由基层预算单位编制，逐级上报、审核、汇总，经财政部门审核后提交立法机关依法批准的涵盖部门各项收支的综合财政计划，并以一个部门一本预算的形式综合反映政府部门全部的收入和支出。

近年来，各地通过在部门预算编制方面的探索，取得了一定成效，主要在预算内涵、预算编制方法、预算编制时间安排和预算编制执行和监管等五个方面实现了重大突破。具体包括：基本建立了部门预算的编制体制；全面整合了各种财政性资金，扩大了预算涵盖范围；强化了零基预算的编制方法；规范了预算编制的程序和行为，延长了预算编制过程的时间；积累了财政改革的基本经验，为今后改革奠定了良好的基础。

应当看到，部门预算改革虽然取得了很大成绩，但还有许多亟待解决的问题，主要表现在以下几个方面：一是预算的计划性不强，预算编制时间提前一年，但政府各部门的工作计划没有相应提前，预算安排与政府计划在时间上错位。二是部门预算改革强化了财政在政府资金安排中的作用，但忽视了预算的政府性，导致各部门及社会各方面存在“预算仅仅是财政工作”的错误观点，给预算编制造成了很多困难。三是预算审批时间滞后的局面没有得到改变，各级人大审查通过当年预算的时间往往较晚，造成年初的财政支出缺少制约。四是部门预算编制缺乏指导性的多年滚动预算，预算工作没有中长期计划目标，陷入只看眼前的误区。五是现在普遍提出的“两上两下”编制程序，是以预算编制部门和政府各组成部门之间的关系为核心的，缺少政府前期指导和审核。

### 二、试编滚动预算的设想

根据部门预算编制存在的问题，笔者认为，编制未来3年及3年以上的中长期财政滚动预算势在必行。所谓滚动预算又称“滚动式中期财政计划”“永续预算”、“跨年度预算”。滚动式中长期财政计划的期限一般为3年至5年，每年更新一次，重点在于对政策变化进行调整。比较完善的滚动式中长期财政计划能说明以下几个方面的问题：一是当前的支出水平，二是在未来提供同种服务所需的支出，三是改变服务水平和服务质量所需的额外支出。第一项和第二项因素可称之为现有或持续性政策，第三项可以称之为新政策。但由于部门特点不同、统计数据类型不同，现有政策与新政策之间的差异趋于模糊。因此，判断新政策所代表的服务数量和增减变化依据是编制滚动预算的

## 重要内容。

编制滚动预算的重要作用，应体现在以下几个方面：一是可以提高预算的可预见性，减少预算的盲目性。二是可以对预算支出结构调整施加持续影响。三是可以打破预算编制以一年为期限的局限，为财政政策的连续性和稳定性提供保证，从而使各级各部门对未来即年财政收支总量心中有数，进一步增强预算编制的透明度，提高收支质量和效益，防范财政风险，促进财政稳固、平衡和可持续发展，充分发挥财政政策对经济社会的宏观调控作用。

编制滚动预算的基本原则，有以下几点：一是加强中长期发展规划制定工作。每一个职能部门都要制定出相关社会事业及经济行业的中长期发展规划，明确发展的中长期目标、重点方向、重点领域和重点项目，以及分年度实施计划，在此基础上，形成滚动预算编制规划体系。二是强化中长期发展规划的指导性。在部门预算编制之初，要增加前期指导环节，以本地区、本部门中长期发展规划为依据，以政府文件的形式，指导各年度预算编制。三是增强中长期滚动预算编制的科学论证。按照公开性原则，扩大预算的社会参与度，包括建立多部门联席会议制度和听证会制度，向社会征询意见；确保滚动预算的可行性和科学性。四是明确人大对年度预算的审查监督环节。预算经人代会审议通过后，具有执行中的法律效力，从而增强预算编制的约束力。

### 三、编制滚动预算的几点建议

2006年，财政部在安徽省召开的地方预算管理工作会议指出：“完善预算分配制度之一就是加快项目库建设，做好项目分类和清理工作，稳步推进项目预算滚动管理，增强年度预算之间的连续性。”为了弥补年度预算的功能缺陷，促进财政与国民经济协调发展，制定财政发展中长期计划，编制财政滚动预算非常必要。

#### 编制财政滚动预算的主要内容及方法：

##### （一）编制财政收入滚动预算

首先，根据财政收入与经济发展水平的相关性，建立财政收入预测体系，预测未来3以上各年度的财政收入规模，并通过专家对市场和政策等变化情况，建立财政收入总量的滚动预算。其次，根据财政收入结构指标体系及其与经济因素之间的相关性，建立财政收入结构预测体系，预测未来3及3以上的财政收入结构中的各指标值，并通过专家论证，预测分析财政收入内部结构各指标的变化程度，建立起财政收入结构滚动预算。

##### （二）编制财政支出滚动预算办法

1. 政收入总量滚动预算，财政支出变化情况，建立独立的财政支出预算限额，规定财政预算3及3以上滚动期各年支出的变动幅度，并限定财政支出总额，编制财政支出总量滚动预算。2. 根据财政收入结构滚动预算、各类财政支出变化情况，分别建立财政支出结构滚动预算。

##### （三）编制分类支出滚动预算需注意的问题

编制分类支出滚动预算是一项复杂的系统工程，需要联系实际，全面把握，量入为出，保障重点，精细化管理。一是认真预测分析财政供养人员各年支出的变动幅度，建立人员支出滚动预

算。二是认真预测分析机构编制变动、公用支出标准调整等变动幅度，建立正常公用支出滚动预算。三是对项目支出采取“分类排队、分项审核”的办法，预测各年度的变动幅度。建立公用专项支出滚动预算。四是按照地方各级政府间公共经济责权的纵向配置格局，明确划分地方政府间财政支出责任，建立转移支付滚动预算。五是建立科学的滚动预算管理机制，逐步做到没有中长期滚动预算，不能编制年度预算，未进入预算项目库，不予安排预算支出。”

文章来源：山西财税           （责任编辑： x1）