

财政体制改革与预算管理

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月2日 苏文霞

一、我国财政体制改革的意义和进程

改革开放以来，我国财政管理体制进行了一系列改革，重点是调整收入分配关系，而对预算执行和国库管理制度没有进行大的调整。现行财政资金的缴库和拨付主要是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行的。它不仅关系到预算执行能否规范，影响预算执行的质量，而且涉及财政资金使用的追踪问效，是一场财政革命，具有深远的历史意义。

近年来，伴随着整个经济体制改革的进程，我国的财政改革与发展始终是人们关注的焦点。改革的进程大致分为三个阶段一是世纪年代中期的两步“利改税”和实行“分灶吃饭”的财政体制二是年实施的税制改革与“分税制”的财政体制二是世纪年代末开始的“税费改革”与构建公共财政框架。这种由收入改革逐步走向支出改革的制度演进方式，符合我国财政改革的历史趋势。

公共财政框架可以细化为公共财政功能框架和公共财政管理框架两个部分。其中，公共财政功能框架的建设任务是征集财政收入，保证政府提供公共服务的支出需要公共财政管理框架的建设任务是用公共管理的办法管理财政，确保财政资金使用的公平、公开、受监督和有效益。

政府财政的功能是通过收入和支出实现的。因此，建立公共财政功能框架包括两个方面一是通过完善和深化财政改革，进一步健全财政收入职能，不断壮大政府财政实力，为政府履行公共服务职能提供财力保障。二是通过调整和优化支出结构，重点保证公共服务领域的支出需要，健全财政支出职能。目标是致力于构建适应社会主义市场经济发展要求的以税收为主，规范收费为辅的公共财政收入体系。

依法加强和规范财政预算管理，是发挥财政功能作用的重要保障。将公平、公正、公开、透明等市场经济下的公共管理原则，贯彻到财政资金运行的各个环节。具体改革的内容是深化部门预算改革、进行财政国库管理制度改革。

从年开始，中央部门预算改革已初步建立了以预算编制为核心，以国库集中收付和政府采购为主要执行手段的预算管理模式。全面推行“基本支出按照定额核定，对项目支出进行评估，按照轻重缓急排序，根据财力可能安扫”的改革方式，使得部门预算编制更加公平、合理改变了部门预算外收入与支出挂钩的管理方式，同时根据单位实际情况合理核定支出预算，预算外资金管理工作进一步规范预算编报内容也更加符合实际财政国库管理制度改革的目标，是要建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度防止预算资金被截留或挪用。预算资金支付方式的变化，可增强预算的透明度和规范化，并能防止腐败的产生。

二、政府预算管理中存在的问题

我国的预算管理体制，自新中国成立以来经历了一个长期相对稳定的阶段。其特点表现为在预算形式上采用单一预算，预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则，长期沿用基数法编制预算，预算管理总体上比较粗放，预算编制透明度不高。经过近几年的改革，部门预算编制取得了很大成效，但也存在许多亟待解决的制度缺陷问题，需要进一步深化改革加以解决。

预算编制制度方面存在的主要问题。由于时间紧、涉及面广，部门预算编制改革方案，在制度的制订与方案的设计方面，考虑共性因素较多，较为宏观，对各部门实际存在的个体差异考虑得不够周全。因此，在操作执行过程中存在诸如行政单位和事业单位一些特殊的职能无法在预算中合理反映预算科目改革与部门预算改革不配套。部门全部支出按照基本支出、项目支出分别编制，并允许部门根据实际情况在目级科目之间自主安排。但在预算编制过程中，各部门反映难以在预算科目与两类支出之间找到相互对应的关系，给编制工作带来一定的难度。与此同时，行政事业单位会计准则和相关的财务管理制度没有进行配套改革，按照部门预算编制要求，部门的收入、支出必须按照预算支出科目“类、款、项”对应编制，各自平衡。这种编制方法适用于职能、经费来源单一的行政单位，而对功能复杂、资金来源与用途交叉和多样化的事业单位适用性较差。

相关的会计制度、财务管理制度改革滞后。部门预算编制改革方案开始实施后，行政事业单位的会计制度、财务管理制度并没有相应调整，滞后于部门预算改革。这直接影响了定员定额和项目库工作的质量，导致部门预算的编制不能建立在一个扎实的基础之上。

支出预算存在的问题比较突出，人员经费支出与日常公用经费支出比例不合理。各部门、各单位收入结构千差万别、福利待遇亦参差不齐一个预算单位下拥有多个法人，又可以开设多个基本账户，致使一些基层部门变相设立小金库，这与建立国库管理制度改革中的国库单一账户体系是不协调的。

参考文献

1. 孙开慧. 强高校后勤预算管理的对策研究. 时代经贸中旬刊, 2008. 115.
2. 李涛. 实行企业预算管理的几点意见. 魅力中国, 2008. 114-115.

文章来源：决策与信息 （责任编辑： x1）