

推进地方财政预算编制改革的探讨

<http://www.criifs.org.cn> 2009年9月9日 郑爱华

【摘 要】近年来,随着社会主义市场经济的建立与发展,以及公共财政思想的确立,公共地方预算管理制度的改革迫在眉睫。实行新的预算管理新模式,是实现财政管理与国际惯例接轨的必然选择,是缓解财政收支矛盾,实现资源配置优化、财政基础稳固、调控能力加强的重要途径,更是推进依法理财、依法行政、廉洁理财的必由之路。从目前我国进行的地方公共预算改革来看,虽然推动了公共预算的科学化、民主化、法制化,但仍存在一些问题亟需解决。本文通过对加强和完善财政预算管理的必要性及存在的问题进行分析,提出了建立地方财政预算新体系的基本设想和思路。

【关键词】地方财政;预算编制;预算管理;改革

一、当前地方财政预算体制面临严峻挑战

(一)地方财政预算的综合性较差。市场经济国家的政府收入绝大部分为税收收入,只有很小部分的规费收入,而且,所有收入都要纳入财政预算。但我国政府收入除了以税收为主体的预算内收入外,还包括大量部门直接参与分配的各种基金、收费等预算外收入和部分政府职能部门私自设立、摊派的制度外收入。而在所有这些政府收入中,只有预算内这部分收入纳入了地方政府的财政预算。地方财政预算的调控空间相对受到限制,地方财政预算的综合性比较差。

(二)地方财政预算支出供给范围过宽。当前,地方财政支出范围不仅包括公共机构、公共服务等项目支出,而且还包括大量竞争性领域的开支,如拨付企业亏损补贴、弥补企业资本金等。在经济改革中,有相当数量的事业单位已走向市场,收入规模相当可观,但财政仍须对其提供经费。财政支出范围过大、包揽过多等问题还没有得到解决,结果造成应该由财政承担的事情财力不足,而政府不该管的事情却管了很多,扭曲了分配关系,加剧了地方财政收支的矛盾。

(三)地方财政预算编制方法粗放。多年来,地方财政预算的编制形式一直是功能预算,这种预算结果过于抽象,财政资源配置不能显示具体的使用部门和单位。财政预算编制方法主要还是采取“基数法”,即新年度的支出预算在上年度支出基础上考虑增支因素后确定。这种方法不科学、不规范,也不符合公平原则,造成支出刚性增长。采用“基数法”编制预算,只对新的增支因素分析,不对基数分析,编制方法过粗,透明度不够,公众也无法对支出安排进行监督。

(四)地方财政预算支出效率低下。地方财政年初预算只是一个笼统概念,资金分配和使用的约束性较差。一是预算资金安排基本上是“基数加增长”的模式,对资金的基数部分缺少必要性的分析和论证,缺少随时间、实际等因素进行调整的机制。二是预算的权威性、法制性不强。每年下半年调整预算,预算缺乏法制性、权威性。三是部分预算单位调整了预算资金的使用用途,导致财政资金的使用效率下降。四是财政资金预算安排环节较多,使财政资金没有全部用于具体的项目,降低了其使用

效率。

(五)地方财政预算支出的公平原则未能严格执行。我国已经加入WTO,按照非歧视原则、公平原则和透明原则,对各种企业实行国民待遇。但目前仍有相当数量的地方政府为加强招商引资力度,纷纷在财政支出中安排了相当大的一部分资金,建立财政扶持奖励基金,用于奖励给企业和个人。这些地方财政预算的列收列支,一方面减少了地方可用财力的规模,增加了地方财政收入中的“泡沫”成分;另一方面这种财政预算奖励支出对不同企业形成了不公平的待遇,不利于企业间通过市场进行公平竞争,地方的财源也会因为奖励支出而不断流失,扰乱了地方财经秩序,不利于地方经济的持续健康发展。

二、建立地方财政预算新体系的基本设想

(一)调整政府支出预算范围。首先,调整政府支出要遵循三大基本原则:一是体现政府职能原则,二是讲求公平和效率原则,三是依据法律法规原则。其次,借鉴西方市场经济发达国家经验,结合我国实情,地方政府支出预算应包括三方面:(1)维持性支出,即消耗性支出,一般指资源直接置于政府支配下,配置于各部门直接消耗。它主要包括政府、人大、政协、“公检法司安”、基础教育、基础科研和卫生保健等事业支出。(2)转移性支出,一般指政府对一部分社会资金不直接消耗,而是通过分配转移出去。它包括价格补贴等补助、补贴性支出。(3)公共工程支出,一般指大型公益性基础设施的支出。它包括邮政、能源、交通、水、电、煤气、环境保护等方面的支出。同时在建立政府公共支出预算体系时,政府财政要转换角色、调整支出预算范围、优化支出结构。一是政府财政要逐步退出应由市场配置资源的经营性和竞争性领域,转移到社会共同需要方面来。经济建设的投资主体应由政府转向企业,财政只支持进行大型公益性基础设施的建设。二是维持性支出范围要有所调整和减少。事业单位按其服务性质,可以分为公益性、准公益性和经营性三类。对于公益性的事业单位,如基础教育、基础科研、图书馆、计划生育、公共卫生防疫等单位,财政应保障其资金供给;对于准公益性的事业单位,如:高等教育、职业教育、广播电视、医疗保健等单位,财政对其可采用资助的形式;对于经营性的单位,如开发型的科研单位、职业化的体育运动项目、艺术表演场所和社会中介机构等单位,财政应与其脱钩,让它们逐步走向市场。三是进一步优化支出结构。一方面,地方财政要不断地提高对教育、政权建设和环境保护等方面的保障能力;另一方面,要优化行业内部支出结构,避免重复建设和损失浪费。

(二)改革预算编制办法。要建立地方财政公共支出预算体系,必须改革预算编制办法,实行部门预算,延长预算编制时间,实行收入综合预算和支出零基预算。一是实行部门预算,即一个部门的收支情况有一本预算,在财政部门内部由一个处负责编制预算。预算内容不仅具体到部门,而且要具体到部门下属各单位的支出预算。二是延长预算编制时间。预算编制时间的延长,不仅有助于缓解预算编制的压力,而且有利于各级财政部门细化预算的编制工作,提高预算编制质量。三是实行预算综合方法。部门预算要采用综合预算的形式,统筹考虑部门和单位的各类资金。财政预算内拨款、财政专户核拨资金和单位其他收入统一作为部门(单位)预算收入。财政部门核定的部门(单位)支出需求,先由财政专户核拨资金和单位其他收入安排,不足部分再考虑财政预算内拨款。这样,将预算内外资金和其他各种收入统一纳入地方财政预算,全面反映地方及各部门的收支情况,增强了地方财政预算的公开和透明,也将极大地增强财政预算的权威性。四是支出采用零基方法。在编制公共支出预算时,要逐步采用零基预算法和其他科学的方法。根据各部门工作任务的需要,按照人员编制的定员、定额标准核定人员经费和公用经费。要依据项目备选库中优先项目备选的方法,结合财力可能,确定专项经

费,体现公平和效率的原则,提高预算编制的公开性和透明度,提高财政资金的使用效益。

(三)细化预算编制内容。一是要细化预算科目,将财政预算的每一笔资金尽可能地进行细化,逐步深入细化到二级、三级科目,使预算本身的定量因素不断增多。预算科目的细化,也便于对预算支出加强定量的分析,使预算更规范、更透明。二是实行标准化定员定额。标准化的定员定额比较客观地反映了行政事业单位在人员配置和资金、物资的筹集、分配、使用等方面所遵循的标准或应达到的水平,是财政部门 and 主管部门编制、核定单位预算、考核预算执行情况的依据。在制定标准化定员定额过程中必须遵循编制计划与经费计划相统一,兼顾需要与可能,预算内外资金结合使用、节俭高效、简便易行等原则。三是尝试编制分项预算。可以将地方的预算草案尝试分解为几个分项预算,如经常性的人员经费和公用经费预算草案,专项经费预算草案,对于一些重大决策或重大项目支出也可以做预算草案。这样,对分项草案交人民代表大会分别讨论,即使某些分项预算草案未能得到通过,其他的分项预算仍然可以执行,不会影响整个预算的执行。同时,这样也增强了人民代表大会讨论预算草案的针对性和权威性,使预算草案讨论得更透明、更深入、更详细。四是推广计算机预算理系统。在公共预算支出中,通过细化预算编制,并逐步引进数量经济学,将偏重于定性分析转变为定性定量分析并重,不断提高预算编制的准确度。这就要求逐步建立财政系统内部的计算机网络,充分利用计算机处理信息的优越性,保证预算编制质量,提高工作效率。

(四)硬化预算管理和约束。地方建立公共财政支出预算后,必须加强对预算执行的管理。首先要坚持法制化。只有强调法制化,才能保证支出预算具有较强的约束力,保证预算的顺利执行。此外,还要加强监督,要贯穿于预算执行的全过程。在硬化公共支出预算执行约束方面要具体注意几点:

一是完善公共支出预算执行中的控制监督。逐步建立立法部门、财政部门、审计部门、主管部门和各单位内部不同层次的监督体系和监督制度。二是加强预算执行情况的信息反馈。建立严格的报告制度。各单位要按规定定期向主管部门报送本单位预算执行情况报表和详细的文字说明;各部门按照本级财政部门规定的期限,向本级财政部门报送本部门预算执行情况的报表和详细的文字说明;财政部门要定期向本级政府报告预算执行情况;各级政府要在每一预算年度内至少两次向本级人民代表大会或其常务委员会报告本级总预算执行情况。三是改革预算拨款方式。严格按照批准的预算执行,拨付预算资金应坚持按预算计划、按事业进度、按规定用途、按预算级次拨款。财政拨款由国库单一账户集中进行拨付,行政事业单位人员工资由财政部门直接按月汇入在银行开设的账户,实行工资发放的银行化。这样,既可以有效控制人员工资的过快增长,又可以遏止“灰色收入”现象,抑制消费基金膨胀。

(五)强化预算的绩效考核。预算的编制、执行和监督是预算的三个不同的环节,共同构成了预算的整个过程。但目前我国各地方财政预算基本上是投入预算的理念,对预算的绩效评估与考核比较淡化和薄弱。产出预算是绩效预算的一种典型模式,要强化政府预算的绩效考核,就必须采用产出预算的理念和方法,对预算支出的产出和成果两个方面进行评估。(1)产出,特指财政支出的活动成果,可以用“数量”指标或“质量”指标描述。(2)成果,是指政府战略和政策的最终目标。如,提高生产力和人们收入水平可以看作是教育政策取得的成果;提高人口的预期寿命可以看作是卫生政策取得的成果。应通过考核结果来进一步完善和改进财政预算的编制。

总之,通过调整政府支出供给范围,改变预算编制办法,细化预算编制内容,硬化预算管理和约束以及强化预算的绩效考核,逐步改进和完善我国地方财政预算,建立地方政府预算新体系就一定会实现。

文章来源：产业与科技论坛

（责任编辑： x1）

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