

浅析跨年度预算平衡机制的构成

段晓红(教授), 罗敏

【摘要】我国2014年新修订的《预算法》确立了跨年度预算平衡机制。为克服年度预算平衡容易导致的人为控制财政收入规模、超收超支以及割断跨年度财政政策与项目的联系性等弊端,本文认为,《预算法》实施细则应明确跨年度平衡的项目范围、资金分配方式以及时间跨度等核心要素。

【关键词】跨年度预算平衡; 跨年度平衡范围; 跨年度资金分配; 跨年度时限

【中图分类号】 F810.3

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)16-0010-3

预算是经法定程序批准的国家各级人民政府和实行预算管理的各部门、各单位制定的一定期间的财政或财务收支计划,涉及未来一定时期的预期收入、支出以及业绩。预算收支是国家财政来龙去脉的体现,其具体结构和规模也反映着国家财政的分配与分布。虽然收支平衡是预算编制的基本原则,但绝对的年度平衡也有明显的弊端,因此,2014年新修订的《预算法》第十二条确立了跨年度预算平衡机制。

一、年度预算平衡之弊端

1994年出台的《预算法》规定了“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字”的基本要求,以法律的形式明确了年度预算收支平衡原则。年度平衡的基础观念是“量入为出”,它是衡量财政是否健全的标志。随着我国经济的发展,年度收支平衡的预算要求导致了现实问题,这些问题也暴露了该机制本身的弊端。

1. 人为控制财政收入规模的现象普遍。“量入为出、收支平衡”是年度预算平衡机制的基本要求,其核心是“以收定支”,而这里的“收”主要是指市场主体向国家缴纳的税金。税收收入规模一方面取决于经济发展状况,另一方面又对经济发展产生影响。预算编制环节的收入预算原本只是对未来收入的预测,但是因为预算平衡原则的要求,这种预测事实上已经演变成了对收入规模的硬约束。不仅各级税务机关都有量化的征收任务,导致在征管实践中出现“过头税”或年末“缴税难”的问题;而且财政部门也针对各类行政执法部门出台了与罚没收入挂钩的激励措施,对经济发展和社会管理产生了一定的负面影响。

2. 政府超收超支现象严重。原《预算法》关于各级政府对超收收入安排使用的规定给予很大的自由裁量权,政府可自行决定该笔资金的去向,甚至无须事先报批而只是告知全国人大结果。当年形成的“超收”除少量被提取作为预算稳定调

节基金外,几乎全部转化为当年的“超支”,基本是“超收”多少就“超支”多少,所以,各级政府在预算编制环节普遍“留有余地”。预算的实质要义是规范、控制和监督政府权力,常态化且不规范的收支现象严重削弱了预算对政府行为的约束力,未能彰显《预算法》控权和限权的性质。

3. 削弱了跨年度项目的政策稳定性。就政策操作层面而言,预算要分析、判断经济变化趋势,表达有效利用社会资源的意向,决定预算规模在国民收入中的份额。具体而言,政府通过税收、消费、转移支出及投资支出等手段,决定资源在各个部门之间的配置。由此可见,规划是预算的一项重要功能,预算的编制、执行都是对国家财政政策的践行,因此,预算肩负着全局考虑财政收支以及经济平衡的重任。但因为年度性原则周期短的特点,对该财政年度之外的事项做出预先安排是传统预算力所不及的。预算的制定具有年度性特征,而规划又具有长期性,二者的矛盾与冲突不可避免,因此很难保证同一项目在时间维度上的政策稳定性,要想在预算投入和产出之间建立紧密的联系就更难了,最终将影响财政资金的使用效率。

二、跨年度预算平衡与年度预算平衡之比较优势

2014年新修订的《预算法》规定“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”,还要求“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则”。跨年度预算平衡机制的功能定位是为了更好地发挥预算制度的规划、控制和管理作用。这种新的预算机制可以有效缓解年度预算平衡机制对国民经济的负面影响。与年度预算平衡机制相比,跨年度预算平衡机制有以下优势:

1. 强化预算收入执行,进一步规范税收征管,体现税收与经济的一致性。预算的原则之一是完整性,政府的全部预算收支项目都纳入预算范围是完整性原则的要求之一。新

《预算法》明确规定要杜绝预算外收入,要求各级征管机关依法征税,“及时、足额征收应征的预算收入,不得多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征的预算收入”,“各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达指标”。这不仅使预算的收入执行得到强化,也可实现真正意义上对各类财政性资金的来龙去脉和规模进行综合性调节,同时还可彰显财政税收的“自动稳定器”功能。

不论经济形式是过冷还是过热,均可通过依法征税实现对经济的“逆经济周期”调节,在使税收与经济保持一致的同时,实现各年度的经济稳步发展。而且,在法律上打击了“收入任务”的现象,财政收入的不可控性决定了只能将预算作为预期财政状况而不是必要的任务,从而进一步地规范了税收征管。

2. 提高财政资金使用的合理性和效率。没有良好的预算管理就不可能有良好的公共管理,而解决好预算中的超收收入以及赤字问题又是预算管理的重点。新修订的《预算法》规定:“各级一般公共预算年度执行中有超收收入的,只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金。”建立跨年度弥补超预算赤字的机制就是要防止政府在财政超收时随意扩权开支,毫无章法地花钱。

在预算收入大于预算支出时,将多出的收入用于冲减赤字或补充预算稳定调节基金,政府没有权力随意开支;在预算收入不能满足当年的预算支出时,无须强行削减当年支出,而是对当下的形势和情况进行科学、准确地分析和预测,最后根据实际情况对预算赤字进行跨年度弥补。预算平衡状态是长期动态平衡,不强求短期静态平衡。因此,跨年度预算平衡机制在提高财政资金使用的合理性及效率的同时,也有助于落实财政政策、发挥财政资金的引导作用,从而在长期内保障经济的稳定。

3. 增强收支的预测性和计划性,有助于实质预算平衡的实现。年度预算要求较高的精确度,但预算具有超前性和前瞻性,预算收支极易受诸如国家经济政策变化等因素的影响,具有不确定性的特点,所以预算在年度内准确无误的几率几乎为零。跨年度预算平衡机制的价值追求是实现实质意义上的预算平衡,新修订的《预算法》规定,“各级预算的收入编制,应当与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接。”还明确了确定年度预算支出的根本依据是支出政策,没有预算就不可支出,以法律形式对政府支出的计划性进行了明确规定并起到强化作用;以及规定预算收支应尽可能与国家经济规划和财政规划相吻合。

跨年度预算平衡机制的基础就是在整个长期的财政政策架构之下融入年度预算,以保证财政政策和各年度预算之间的融洽性,年度预算审核的重点不再是收支平衡,而是支出政策;同时将预算收入作为任务的旧习改为强调预算收入的预期性,旨在实现跨年度预算平衡。

三、跨年度预算平衡机制的核心要素

虽然新修订的《预算法》已经规定了跨年度预算平衡机制,但对如何适用跨年度预算平衡机制并未做出具体规定。预算预期性的,涉及预计的未来收入、支出以及业绩。跨年度预算平衡机制虽然具有弹性调节预算收支的功能,但是《预算法》第十二条的规定只是一个总体性的原则要求,而没有具体规定。如果不通过更细化的规则提升跨年度预算平衡机制的可操作性,就不能实现实质意义上的跨年度预算平衡功能。因此,《预算法》实施细则应该明确跨年度平衡的项目范围、跨年度平衡的资金分配方式和跨年度平衡的时间跨度等核心要素,使相关部门有法可依,在追求绩效的同时更加合理、有效地执行预算。

1. 明确跨年度平衡的项目范围。新修订的《预算法》提出,政府的所有收支都要纳入预算,否则不予实施,可见预算涉及的财政面之广不言而喻,包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。但新修订的《预算法》对于各种预算的收支范围并未明确。

单就预算支出而言,因资金性质的不同决定了预算支出既包含涉及社会公共服务等发展项目的支出,也包含人员工资等基本支出。若所有的支出项目都搭上“跨年度预算平衡”的顺风车,理所当然地增列赤字并将之留给下一年度预算来弥补,与跨年度预算平衡的初衷相悖。故有必要在《预算法》实施细则中对跨年度项目的标准与范围做出规定,明确年度内平衡的收支项目和可跨年度平衡的项目范围,使得预算编制单位在编制预算时可根据实施细则做出准确、合理的预算收支安排。编制单位在编制年度预算草案时,可结合绩效指标对财政项目进行分类,并对各财政项目进行绩效预测评估及合理性说明,核定项目的成本及效益,依据《预算法》实施细则中规定的项目标准和项目范围进行判断和取舍,决定是否将之列入预算以及是列入年度内预算平衡范围或跨年度预算平衡范围。

国家的社会事业发展政策以及产业政策等财政政策是国家未来一定时期的发展指南和指导,因此在极大程度上可依据这些财政政策开展对财政项目的评估以及细化分类工作。若是属于长期性、公共性、发展性的项目,如果确有必要在多个年度内对之进行资金划拨,就划入跨年度预算平衡范围。因此,明确跨年度预算适用的项目范围,是新修订的《预算法》第十二条具有可操作性的前提条件。

2. 明确跨年度平衡的资金分配方式。预算分配着眼于资源配置后能够取得的绩效,便于从源头上控制没有绩效和低绩效的项目。对于可跨年度平衡的长期性、发展性、公共性预算项目,在各个年度之间如何拨用资金才最合理、有效,是跨年度预算平衡机制面临的又一关键问题。预算可集中财政资金,也可分配财政资金,而前者只不过是手段,真正的目的是通过后者达到满足国家各方面资金需要的效果。整个社会资

□ 改革探索

源的分配在一定程度上受到预算支出的去向、用途和结构比例的影响。跨年度预算平衡项目体现着国家的财政政策及重要规划,在实施之前这些项目的开支都要经过成本—效益分析,并相应地进行项目的绩效核定。因此,这些项目在执行的过程中资金使用效益必须得到保证,这也就涉及跨年度平衡的资金分配问题,即如何将集中的预算收入在全社会范围内进行再分配并合理安排各项支出。

《预算法》实施细则在明确跨年度项目范围的基础上,还应当对不同种类的跨年度项目设置一个明确、合理的资金分配比例以及分期拨款的期限。在预算编制过程中,编制单位应当会同专家结合公共政策以及发展规划对每个长期性、发展性、公共性的跨年度预算项目进行成本、周期和效果评估,预计该项目所达到的目标;结合《预算法》实施细则对跨年度项目资金分配比例以及拨款的规定,在预算草案中阐明该项目的资金分配以及拨款计划,以便对这些即将跨年度开展的项目进行有效审查,对该项目资金分配的合理性进行评判审议,财政部门拨款也需要以项目执行到哪个阶段、完成了哪些目标为依据。在强调依法征收和依法纳税的前提下,对纳税人负责是预算资金分配必须做到的,而只有明确预算资金的分配方式,才能更好地对预算的执行过程和完成结果实行全面的追踪问效,促进对预算资金分配使用过程的监督,不断强化资金使用效益的考核分析,从而达到不断提高预算资金使用效益的目标。

3. 明确跨年度平衡的时间跨度。跨年度预算平衡意味着要在整个经济周期内实现预算收支平衡,但新修订的《预算法》第十二条并未明确项目的时间跨度。《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号)中提到,要实行中期财政管理,财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划,强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。

运用财政规划加强对预算的约束早有先例,发达国家在政府预算方面也很注重财政规划。如:欧盟预算框架包括跨年度财政展望和年度预算,跨年度财政展望是制定年度预算的依据,使欧盟年度预算建立在中期发展规划的基础上,保证年度预算制定的连续性以及确保欧盟的经济目标和政治目标的实现;美国预算报告不仅包括已完成预算年度的数据,还包括正在执行的预算年度数据和以后四年预算的预测数据,以确保预算编制的准确性和效果的持续性。

滚动财政规划的作用很明显,因为其规划的是我国既定时期的整体发展目标,故此规划是财政收入与分配的基础,也使得年度财政预算的稳定性得到保障,但是三年滚动财政计划不等同于预算平衡周期。若以三年为一个跨年度预算平衡周期,最直接的问题在于地方官员的任期都是五年,不足两个周期,容易滋生官员重政绩而轻实效的短期行为。预算具有前瞻性,应与国家经济发展计划相结合。当前我国每隔五年都要制定一个对国家重大建设项目、生产力分布和国民

经济重要比例关系等进行规划的五年发展规划,配套制定滚动财政规划让项目规划与财政恰当衔接并相得益彰不失优越性,跨年度建设的项目需要在年度之间调度资金。在项目的建设周期之内达到预算的平衡,既与国家的整体发展目标契合,也可保证财政的稳定性。

建议在《预算法》实施细则中明确规定跨年度预算平衡的周期当与项目的建设周期一致,以五年为上限,实现跨年度预算与五年发展规划及滚动财政规划的衔接。

四、结语

我国拟通过跨年度预算平衡机制更好地发挥预算制度的规划、控制和管理作用,进而实现有利于我国经济稳步发展的预算常态。新修订的《预算法》第十二条的规定过于原则化,所以《预算法》实施细则应明确跨年度预算平衡的项目范围,以保证预算主次分明、重点突出;明确资金分配方式以强化预算资金的效益;明确平衡的时间跨度以便与国家发展规划及滚动财政规划相得益彰,使第十二条的规定具有可操作性,提高财政资金的使用效率。

主要参考文献:

- 关振宇. 预算改革理论与实践研究[M]. 北京:中国经济出版社,2012.
- 李林兴. 部门预算改革的国外经验及其借鉴[J]. 财政监督,2008(11).
- 周绍杰,王有强,卢大鹏. 欧盟预算及其对我国预算制度的启示[J]. 中国行政管理,2009(2).
- 刘晓凤. 德国部门预算管理经验对我国的借鉴[J]. 安徽教育学院学报,2007(5).
- 罗伯特.D.李,罗纳德.W.约翰逊,菲利普.G.乔伊斯著. 苟艳楠译. 公共预算体系[M]. 北京:中国财政经济出版社,2011.
- 李慈强. 跨年度预算平衡机制及其构建[J]. 法商研究,2015(1).
- 姚继刚. 关于建立跨年度预算平衡机制的思考[J]. 行政事业资产与财务,2014(1).
- 马蔡琛. 政府预算[M]. 大连:东北财经大学出版社,2007.
- 李兰英. 政府预算管理[M]. 西安:西安交通大学出版社,2007.
- 马海涛. 政府预算管理[M]. 上海:复旦大学出版社,2003.
- 闫坤,程瑜. 硬化支出约束——以新预算法为基础构建现代预算制度[J]. 中国财政,2015(1).
- 国务院. 关于深化预算管理制度改革的决定. 国发[2014]45号,2014-09-26.

作者单位:中南民族大学法学院,武汉430074