

论进一步完善我国的预算管理制度

龚红¹, 黄志宇²

(1. 湖南大学会计学院, 湖南长沙 410079; 2. 钦州师范高等专科学校, 广西钦州 535000)

[摘要] 预算管理制度的改革是我国经济体制改革的重要组成部分, 这将深刻地影响到我国的政治经济制度。从近期一系列深化我国预算管理体制改革的措施可以看出: 部门预算应成为预算编制的基本组织形式; 零基预算是支出预算编制的基本方法; 国库集中收付制应是预算执行的基本形式, 复式预算是政府调控经济重要工具。

[关键词] 预算管理; 部门预算; 改革

[中图分类号] F810.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-5629(2002)02-0019-03

进入2000年以来, 我国经济体制改革特别强调经济的法制化、制度化建设。首当其冲的是关于国家财政预算管理制度的改革。从2000年开始, 我国已经在中央四个部门试编部门预算, 这标志着我国预算管理制度改革的起步。而预算管理制度的改革是一项复杂而庞大的系统工程, 它涉及到各地方、各部门、各单位。在中央推行部门预算试点改革完成后, 进而就必须全面实施地方预算管理制度的相应改革。当前, 各地方也在探索地方各级预算、各个部门的配套改革措施。但对具体制度的设计也只是处于形成雏形和改革探索阶段。现将对近期一系列深化我国预算管理体制改革的, 建立科学、新型的预算管理制度的措施加以概括性总结。

一、部门预算应成为预算编制的基本组织形式

编制部门预算是发达国家和大多数发展中国家通行的做法, 也是深化我国社会主义市场经济体制改革, 建立公共财政框架的基本要求。新的部门预算主要包括以下内容。

(一) 部门预算的编制要由部门组织。凡直接与本级财政发生经费领拨关系的一级预算部门都作为部门预算编制的主体, 一个部门一本预算, 区别于以前多口审批, 多口管理。部门预算要求各部门的所有收支都编在一个预算中, 全面反映出

该部门一个预算年度的收支情况。在编报方式上, 财政直接编制到一级预算单位。将原来由上级部门替代下属单位编制预算的“大一统”方式, 改为由基层单位逐级编报。一级预算单位(部门)要负责汇总、审核、分析基层单位的预算, 编制并上报本部门预算, 这样就能有效防止代编的盲目性, 促进编制更为科学、合理。

(二) 收入预算的编制要涵盖政府所有的财力资源。由于我国政府性资金不仅包括预算内资金, 还包括预算外资金和各部门组织的其他各项资金。可以说, 这些资金都属于政府的财力资源。因此, 应纳入政府预算, 而实际上, 我国的政府预算只包括预算内资金, 而大量的预算外资金和部门其他收入游离于预算监督之外, 预算内外资金“两张皮”, 既编制预算内收支预算, 又编制预算外收支计划, 预算内外资金统筹安排使用的程度较低。因此, 不利于政府统筹调度安排, 从而降低了政府资源配置的整体效能, 也造成了部门因为组织预算外收入不同而造成的苦乐不均。

部门预算是一个涵盖部门所有公共资源的完整预算。因此, 收入预算的编制不仅包括预算内资金, 还包括预算外资金和各部门、单位组织的其他各项资金。在编制收入预算时, 对财政拨款收入, 要充分考虑需要与可能的关系, 结合本单位收支预算申报; 对财政预算外专户核拨资金, 要结合预算外资金的清理整顿, 根据单位性质和现行政

[收稿日期] 2001-09-08

[作者简介] 龚红(1977-), 男, 湖北仙桃人, 湖南大学会计学院硕士研究生; 黄志宇(1978-), 男, 广西防城人, 广西钦州师范高等专科学校财务科助理会计师。

策测算,按收入项目逐项填报、对其他收入预算,要根据实际情况按所列内容全面填报。部门或单位应将本部门(单位)的所有收入全面反映在部门预算收入中。财政要核定各单位预算年度收入计划,以促进部门(单位)及时、足额地征收预算外收入和纳入预算管理的行政性收费,并上缴国库。

(三)支出预算的编制都要细化到具体项目。所有支出都要编制到具体项目,即所有的专款都要有具体项目。将政府公共预算支出划分为:个人经费、公用经费、专项支出三大部门。对于个人工资性支出,要按编制的实有人数核定。公用经费预算要按部门分类、分档和按项目编制。专项支出如基建支出、企业挖潜改造支出、科技三项费用、支援农业生产支出等建设性专款和教育、科学、文化、卫生、体育、广播及其他部门事业性专项支出,要进行项目论证、测定支出预算,并结合国民经济社会发展计划,对专项支出进行分类排队,制定项目计划。

(四)要改变批复方式,财政部门要成立统一的预算批复部门。统一批复预算,以改变由原来财政部门各业务处室及有预算分配权的部门各行其是,各自为政的方式。

二、零基预算是支出预算编制的基本方法

(一)传统“基数加增长”方法的缺陷。长期以来,我国传统的预算编制采用的是“基数加增长”的编制方法,这种方法对经济事业起过积极的作用,但随着社会主义市场经济的逐步建立和完善,其弊端也日益显现出来。首先,这种方法以上年度实际支出数为基础,不考虑基数是否合理,基数大的支出水平高,基数小的支出水平低。由于每年财力增长有限,增量部分对基数影响很小,这就固化了财政资金在部门之间的分配格局,容易造成各部门、各单位财政分配上的苦乐不均。其次,基数法核定支出数额只能增不能减,存在着争抢基数,盲目扩大的问题。再次,基数法在计算分配上存在着主观性强,简单化等问题,不利于科学、合理地计算支出。

(二)对零基预算编制方法的探讨。零基预算制度是指任何使用资金的单位在提出预算计划时,无论是原来固有的项目,还是新增设的项目,都要以其产生的支出效益为标准,重新评估其必要性与社会经济效益。凡是不必要和效益不佳项目则不予保留,对需要保留列入预算的项目也要重新核定其支出的数额。零基预算制度不受往年预算项目和数量的既成事实的束缚,一律重新编

列,从零开始。在支出预算的编制时,要取消“基数加增长”的预算编制方法,按照预算年度所有因素和事项的轻重缓急程度重新测算每一科目和款项的支出数额。

这里主要侧重于对地方行政管理费支出实行零基预算编制方法的探讨。行政管理费实行零基预算包括三个方面的内容:人员经费、公用经费、专项经费。行政机关、事业单位的人员编制数要按机构改革后确定人员编制数核定;当实有人数大于编制数时,按编制数确定;小于编制数时,按实有人数确定;离退休人员按实有人数确定,以达到控制人员膨胀,提高工作效率的目的。其次,在确定支出水平时,要根据上年实际支出水平,并综合考虑当年新的增支因素确定。公用经费包括公务费、业务费、修缮费、设备购置费和其他费用。在确定公用经费的数额时,要以部门和单位实际负担的工作量和支出需要为标准,划分为不同档次,每个档次分别制定不同的标准。例如差旅费,应按现行的物价标准和现在执行的补助标准,根据不同单位的业务量,区别不同的档次并进行核定。对专项支出如较大的单项购置费、修缮费、办公房屋租金、经省委、省政府决定的事关全局的重大事项,可以实行“专款专用,超支不补,结余上缴”的办法。

三、国库集中收付制应是预算执行的基本形式

国库集中收付制是现代国库管理制度的基本形式,是对财政资金实行集中收缴和支付的管理制度。在国库集中收付制度下,由财政统一设国库单一账户,所有财政收入缴入国库,主要财政资金由财政直接支付给商品供应商或劳务提供者,并建立高效的预算执行机构、科学的信息管理系统和完善的监督检查机制。国库集中收付制是现代市场经济国家的普遍做法,它的优点是使财政收支实现了规范管理,收入不能随意退库,支出得到事前监督,资金的使用效益得到了明显提高。

但是,长期以来,我国实行的是分散收付制度,各单位都可以在银行开立账户,财政管理信息系统和监督机制也不健全。财政收入的许多项目由征收部门设立过渡账户收缴,收入退库不规范,大量预算外资金未纳入财政预算统一管理,财力比较分散;财政支出缺乏专门机构负责支付管理,都是通过部门和用款单位各自开设的多重账户进行分散拨付,中间环节多。这种现象的存在,使财政收入容易流失,支出缺乏事前监督,导致截留、挤占、挪用财政资金的现象非常严重,“雁过拔毛”

就是分散拨付制的真实写照。

建立我国的国库集中收付制度要按照预算级次建立国库单一账户体系,一方面所有收入直接缴入国库或财政在指定的商业银行开设的单一账户,(财政专户)包括两个方面,一是清理各种收入过渡账户,将预算收入纳入国库,集中收缴;二是将各项政府性基金和预算外收入逐步纳入预算,实行国库单一账户管理,暂作为预算外管理的资金一律纳入财政专户管理。另一方面,主要财政性支出由国库从单一账户直接支付给商品供应商和劳务提供者。

四、复式预算是政府调控经济的重要工具

复式预算制度是为了适应现代政府职能扩大以及政府宏观调控经济的需要而形成的。政府为促进经济的增长和稳定,必须对经济实施有效的宏观调控,因此迫切需要更加有效、适用的预算方法,复式预算就是适应这一要求而产生的,其具体形式是将一个预算年度内全部的财政收入与支出按经济性质汇集编入两个或两个以上的预算,典型的复式预算结构是把国家预算结构分成经常预算和资本预算两部分。

我国在建立社会主义经济体制的进程中把复式预算制度作为建立健全宏观经济调控体系的一

个重要工具,目前我国复式制度包括政府公共预算和国有资产经营预算,作为政府调节经济的重要工具,其优点主要体现在以下几个方面:

一是政府预算收支项目按经济性质划分,并在不同表达式中反映各自的平衡,提高了国家财政资金分配的清晰度,有利于政府加强宏观分析和控制,也有利于人大和社会公众了解、监督政府资金的运用。

二是中央政府公共预算由于有经常性入保证而具有真正的平衡性,国有资产经营预算具有伸缩性,这样既保证了中央政府基本行为收支平衡,又使预算不再受传统狭义平衡原则限制,而成为灵活调控经济的杠杆,促进经济的繁荣。同时,对地方政府则要求两种预算都要平衡,从而使复式预算成为中央对地方进行宏观调控的有力工具。

三是复式预算使国家扩大投资的资金来源于国家信用即发行国债筹集资金,用于基础设施投资。这已成为我国积极财政政策的重要组成部分,我国为增加社会有效需求,采用了增加政府支出包括公共工程支出和资本性投资政策措施并以增发国债作为主要资金来源。

四是复式预算便于明确支出性质,有利于限制非生产性的消耗支出,根据国情将有限的资金用于效益最好的项目,成为有效配置政府财力资源工具。

On the Improvement of National Budget Management System

GONG Hong, HUANG Zhi-yu

(master of accountant college, Hunan University Changsha 410079, China;
Finance Department, Qinzhou Teachers College, Qinzhou 535000, China)

Abstract: The reform of budget management system is an important part of the reform of economy system. It will have important impact on the national politics and economy system. We generalize a series of the reform and draw some conclusions. Department budget should be the primary organial form in budget compile. And zero base budget should be the primary method in expenditure budget compile. The enforcement of budget is the national treasury putting together all the income and expenditure. Double budge is an important means for the government in adjusting the economy.

Key words: budget management; department budget; reform

[责任编辑 律 楚]