

制约部门预算改革的因素分析

李锐

(长春税务学院 财政系,吉林 长春 130021)

摘 要 部门预算改革是我国财政支出管理体制改革的三大核心内容之一,是对财政支出源头治理的重要环节。我国自2000年推行部门预算改革至今,虽取得一定经验,却也暴露出诸多问题。

关键词 部门预算改革;制约因素;经济分析

〔中图分类号〕 F810.45 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1009-0657(2002)03-0024-02

部门预算是市场经济国家普遍采用的预算编制方法,推行部门预算也是深化我国财政体制改革、构建公共预算框架的客观要求。实行部门预算后,预算编制将进一步科学化、制度化和规范化。它产生的深层次影响在于实现市场对政府的根本约束,提高财政资金的使用效益。本文旨在对制约其改革的主要因素进行逐一剖析,希冀对中国预算体制改革有所裨益。

一、公众参与及法律监督

(一) 价值观、信仰及公众的参与意识。长久以来,中国的公共预算制度都没有引起公众的关注,公共预算几乎少有来自公众的压力。其根本原因在于,我们长期的政策导向使得公众缺乏对预算收入与支出制度的了解。中国的税收制度以间接税为主,且采取隐蔽征收的方式,更使得公众难以将自己的税负与公共预算的效率联系在一起,公众关注较多的仅是占税收收入比重较少的个人所得税。纳税人“缺位”是预算少有公众参与的重要原因。在支出领域里,由于社会保障制度的不健全,支出福利对公众的影响寥寥。由于中国的行政体制具有隶属性的特点,公众对行政的自下而上的监督较弱。而在当代中国,政府权威的“人格化”必将产生深远影响。要想形成正面效应的人格权威,必须通过一定的方式赢得民众的信任和拥戴,即“以天下苍生为念”的高度社会责任感必须时刻铭记于心。部门预算改革正是使政府与公众距离拉近的最好契机。为此,应加大宣传与普及力度,使公众广泛的参与进来,从而改变公共预算缺乏效率而又少有人问津的尴尬局面。

(二) 法律的约束与监督机制。国家预算就其本质而言是一种法律,它内含着政治制度化与经济现代化的统一。在市场经济条件下,它是纳税人和市场对政府政治权力的约束

与限制,是控制政府财政活动的制度框架。在市场经济发达国家,部门预算可以引用多部法典作为其制定的依据。而在我国,法制建设严重滞后,突出表现在:《预算法》与《宪法》基于预算时间的规定互相冲突,导致每个预算年度1~4月份处于无预算状态;现行《预算法》及其相关条例已不适合部门预算的编制。

由于目前部门预算编制较粗,很多资金不能落实到位,这在客观上给财政监督带来困难与阻力。执法不严,监察力度过弱,财经纪律混乱,出现大量虚假会计预算信息,导致预算使用效益低下。

二、编制体系、财政风险及预算调整

(一) 部门预算编制体系。目前,我国部门预算编制体系的缺陷主要体现在以下几方面:

部门资源调查的落实与否。要编好部门预算,前提条件就是对部门的现有资源、收支状况和人员编制等基本情况进行全面调查,摸清家底。这是一项复杂而艰巨的任务,因为它为编制部门预算和细化预算提供真实依据,为制订科学合理的定员定额标准提供准确数据。由于信息的不完全与各部门利益的交叉存在,使得预算编制的真实性、可靠性大打折扣。

编制的内容范围。目前,部门预算的组成由一般的预算收入支出、政府性基金收入支出和预算外资金收入支出构成。但在预算上报时,对于纳入管理的预算外资金仍是简单列收列支,实际上仍掌握在部门手中。对于纳入预算管理的行政事业性收费,在具体编报时又采取部门预算外单独报批,使得纳入预算的预算外资金落得“图有虚名”。

编制技术。推行科学的编制方法,采取零基预算与绩效预算的方法。零基预算实际上是政府预算编制技术发展的

〔收稿日期〕2002-04-02

〔作者简介〕李锐(1976—),女,长春税务学院财政专业研究生,长春人,研究方向:中国税制建设、公共预算。

一个成果,而绩效预算则是完善部门预算的一种尝试,也是优化部门预算的方向与手段。根据现状,必须对预算科目进一步细化,尽快制定预算支出分类标准,规范预算科目设计。IMF的GFS的政府职能和经济性质分类标准已在世界各国被普遍采用,它是国际多边和双边组织所推崇的趋同标准。我们可以以此为据,结合我国实际情况,制定出适当的预算支出分类标准。在条件趋于成熟时建立统一的预算编码系统,为向财政管理信息化过渡做准备。

编制时间与科学论证。目前,我国编制部门预算的时间为6个月,仅是西方市场经济国家所用时间的二分之一。仓促的编制时间使得预算失真低效。将预算编制时间延长为一年左右,除与国际相接轨,更重要的是有充裕的时间对草案进行多方论证,有利于支出预算的优化。在有广泛公众参与的前提下,对草案进行不同层次的磋商论证,这样编制的预算才更科学合理。

预算报告与文件公布。近20多年来,各国预算公布、公开的程度大大提高,这是社会进步的标志。我国现行的预算公布是按功能的总量公布,显然已不合时宜。应逐步实现预算定期、定例公布。公布总的指导原则与功能预算,便于专家研讨;公布细化的预算,便于公众监督。所有的资料应免费,条件允许时应做到在互联网上公布。只有这样才能真正做到政务公开,才有条件让百姓监督。

(二) 财政风险与预算调整。目前,我国面临的严峻形势是大量显性的、隐性的财政风险的存在。为把风险分散于社会,损失消化于无形,编制财政风险预算已经提上议程。该预算实际上属于一种管理财政风险的计划,不能单独作预算,只能是一般政府预算的一个有机组成部分。其中,部门预算制度就是处理财政风险问题的重要工具之一。从编制过程来看,两者应同时进行,其关联性在于对各种财政因素进行评估后,确定合理的应付风险的准备金。广义的预算调整指的是在预算执行过程中,对所有预算收支数额、范围方式的修改和补充活动。其调整方法分为全面调整和局部调整。《预算法》规定:现行的预算调整程度必须编制预算调整方案,并且需提请各级人大常委会审查批准。但在某些省的实际工作中,这种预算调整几乎没有。即使出现支大于收的情况,也只是通过动用预备费来解决,然后上报负责财政的

省长审批即可,而平时的预算科目之间的调剂作用,只需报请省财政厅的领导审批即可。预算本身具有的法定效力使其在实际工作中必须贯彻执行,随意的预算调整必然削弱法定性。因此,必须规范预算调整,以提高资金使用效率。

三、财政配套改革措施

(一) 各部门间财政关系的理顺。预算管理的改革必然影响到部门间的财政关系,而部门间财政关系在一定程度上也会影响预算管理改革的进程与成败,两者是相互影响的。当前我国采用的是一种政府主导的制度变迁模式,而部门预算改革是针对政府自身进行的,它涉及到各部门的既得利益格局的调整与财政管理资源权限的再分配。所以,处理好部门间的关系至关重要。

(二) 政府采购与国库集中支付制度的影响。作为财政支出领域的三项改革,这三者之间是相互依存,共同发展的。部门预算是基础;国库部门根据预算指标安排资金,并监督各部门用款;政府采购部门按预算项目和支出部门的事业进度,安排商品物资的采购计划。这三者又是互动的,若没有国库集中支付与政府采购的执行,再高效的预算也是一纸空文。良好的运作带来良好的效率与可比数据,这又为更好的编制部门预算奠定良好的基础。但国库集中支出制度的改革晚于部门预算,而先期改革的政府采购也存在不如人意的地方,这些必然制约部门预算的改革进程。

(三) 财政、财务人员的培训。部门预算改革要求财务人员综合管理多种经费收支预算,提高预算报表编制及计算机软件操作水平。另外,各地试点的会计委派制度也取得一定成效。会计委派制是实行部门预算改革的基础,其目的是建立高效、集中、统一的会计核算体制,各部门原来多头开设的帐户被取消,所有开支在单位审核的基础上再经会计核算中心审核入帐,从而保证了各预算单位开支符合财务会计制度和部门预算制度,专款专用。

综上所述,部门预算改革是一个互动式的改革,它的逐步完善必将带动一系列的制度变迁。因之是财政支出源头治理的重要环节,预算改革的成败关系经济体制、政治体制改革的未来。部门预算改革的任重道远,需要我们不懈的努力与创新。

注:IMF—国际货币基金组织;GFS—政府财政统计

【参考文献】

- (1) 马国贤. 中国公共支出与预算政策 [M]. 上海:上海财经大学出版社,2001(05).
- (2) 项中新. 均等化:基础、理论与制度安排 [M]. 北京:中国经济出版社,2000(01).
- (3) A. 普雷姆詹德. 预算经济学 [M]. 北京:中国财政经济出版社,1989.
- (4) 杰克·瑞宾,托马斯·D·林奇. 国家预算与财政管理 [M]. 北京:中国财政经济出版社,1990.

【责任编辑:关鉴航】

Analyzing Obstacle Factors on Reform to Department Budget

Li Rui

(Finance Department, Changchun Taxation College, Changchun, Jilin Province, 130021, China)

Abstract: The reform of Department Budget is one of three main reforms in financial expenditure management system, it is the key to managing the financial expenditure resources. We have had some experience since 2000, there are still some problems for us to solve.

Key Words: The department budget reform; Obstacle factors; Economic analyses