

深化财政预算管理和监督 体制改革的几点建议

近年来,随着经济、社会体制改革的不断推进和深化,财政预算管理和监督体制改革也在同步推进并不断深入,取得了突破性进展,基本构建了适应社会主义市场经济体制、与国际惯例相接轨的财政预算管理体制框架,财政预算管理的地位也日渐突出。但是,现有的财政预算管理和监督体制仍然不够成熟,存在很大局限性,如预算编制专业化水平较低、预算执行随意性较大、财政监督体制不完善等。因此,应进一步深化财政预算管理和监督体制改革,解放思想,更新观念,实现预算管理和监督体制及机制的创新,建立“阳光财政”,强化外部监督,加快精细化建设,提高财政规范、科学、法治、公开化管理水平。

(一) 进一步推进预算管理体制改革创新

1. 深化分税制改革,完善分级预算制度。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,加强完善中央和地方财力与事权相匹配的体制。进一步规范上下级财政分配关系,按照“一级政府、一级事权、一级财政、一级预算”的要求,在收入上实行各级政府分税体制,合理划分中央税、地方税和共享税。同时,赋予地方政府一定的税收立法权。支出方面在明确各级政府职能的基础上,以法律形式划清事

权与财权,确定地方各级政府财政支出范围和重点,并有权自主决定支出项目和标准。明确省对市县合理的财力占比,研究出台县乡和生态功能区最低的财政支出保障标准,并由省级财政保障其最低支出需要。中央预算和地方预算分立,进行转移支付后自求平衡。

2. 规范转移支付制度,加大转移支付力度。坚持公式化、均等化的改革方向。在转移支付方式选择上,采取纵向、横向结合的转移支付模式,其中,纵向侧重实现国家宏观调控目标及平衡各地区财力,横向侧重于解决经济落后地区公共支出不足的问题。对原体制下保留下来的转移支付形式(如税收返还)进行有计划、有步骤的调整,或并入一般性转移支付,或通过2—3年的过渡期进行消化,直至基数为零,或改为部分基数返还,部分用于均等化分配的办法逐步消化。扩大一般性转移支付规模和比重,同时控制和优化专项转移支付。科学界定专项转移支付标准、设置因素和权重,完善财政转移支付法制化建设。

3. 全面实行综合预算、部门预算和复式预算。明确财政预算资金范畴包括一般预算、预算外资金、政府性基金收入和上级各项补助在内的所有财政收支,各级政府应将全部财政预算资金和政府负债纳入预算管理。深

化部门预算改革,对部门和单位的预算内外资金实行统筹安排,捆绑使用,提高财政资金的整体效益。当前尤其要采取切实可行的办法,积极稳妥地推进财政存量改革,调整利益分配。采取对冲办法进行增量与存量改革,努力改变资金“部门所有制”。建立由公共财政预算、国有资本经营预算、社会保障预算、政府性基金预算构成的复式预算。

4. 建立制度和政策研究、编制、执行、监督四权分离的制衡机制。按照上述四权,对应设置制度和政策研究局、预算编制局、预算执行局和预算监督局。制度和政策研究局主要负责制度设计、财政科研、政策调研、宏观形势分析与预测、法规规章拟定,各业务口的制度和政策拟定权交由该机构统一办理。预算编制局主要负责预算编制、调整及预算安排和相关政策建议的提出。预算执行局主要负责预算进度的执行。预算监督局主要负责预算编制执行情况的监督检查和结果考评。在与其他外部监督方式结合的基础上,其监督范围为所有财政资金,监督对象为所有预算单位和用款单位及个人。上述四个职能单位通过金财工程平台相连接,构成科学分工、权责分明、相互制衡、协调有序、良性互动、资源共享的财政预算动态监管机制。

(二) 构建内外监督相结合的“大监督体系”

财政预算监督应该贯穿于财政预算管理的全过程, 建立一个财政统一领导下, 包括完善的组织管理体系、法律制度体系和信息披露机制的预算监督框架, 最终形成以人大宏观监督为龙头、财政内部监督为核心、审计等外部监督为载体、社会监督为补充的全方位、综合性的“大监督”体系。

1. 构建完善的预算监督法律体系。首先, 提高思想认识是构建预算监督法律体系的前提。应逐步把思想真正统一到预算“所有权属国家、使用权归政府、管理权在财政”的共识上来。进一步明确预算是国家财政收入的重要组成部分。其次, 进一步制定并完善预算监督法律规章制度。中央应尽快制定并出台统一的《财政预算监督条例》, 以及制定并更新一系列与相关法规配套的执行管理办法和规章制度, 确保财政预算监督工作有法可依。再次, 加大违规处罚力度, 提高财政预算监管的震慑力。各级财政监督部门要充分运用《行政处罚法》、《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》等法律法规的处罚措施, 确保预算监督机制的良好运行。

2. 强化人大对财政预算的监督。人大的监督主要是对财政预算执行情况的监督和审查, 审查的重点是对预算编制及其执行的合法性、有效性、真实性进行审查监督。

3. 加强预算编制、执行及结果的审计。应尽快建立预算执行审计体系, 加强预算支出合规性、合法性、真实性和完整性审计。加强跨年度审计和离任审计, 依靠各社会审计力量, 实现细化审计, 确保审计的独立性、公正性和权威性。

4. 加强纪检监察监督。积极探索和建立体现党的领导, 分级负责、上下

联动、多方联动的监管模式和纪检委、财政、审计、预算主管部门“四位一体”的监管机制, 实现监督关口前移, 全面发挥纪检监察在财政预算管理方面的作用, 进而强化对预算管理的效能监察, 为经济和社会发展提供优质、高效的服务。

5. 实现预算监督的公开透明。财政越公开, 资金越安全。首先, 要积极打造“阳光财政”。其次, 财政信息要以公开为原则、为常态。以《政府信息公开条例》实施为契机, 凡是财政预算安排的依据、过程和结果要及时向公众公开。财政规范性文件、重大决策方案和重大项目实施, 要公开征求意见。第三, 鼓励公众参与。要保障民众的知情权、参与权和监督权。同时, 要尊重媒体, 倾听媒体及社会公众的声音, 及时采纳老百姓对财政工作的意见或建议。第四, 积极稳妥推进。为了实现财政预算的公开透明, 可以先实行预算单位间的公开与透明, 然后逐步向社会公开。

(三) 进一步强化预算科学化精细化管理

1. 改革预算编制方法。一是要尽快改变预算编制长期沿用的“基数法”, 全面实行“零基预算”; 二是要进一步细化预算编制的内容; 三是要在预算编制的各个环节制定具体的操作规程或者办法; 四是要积极探索并推行以结果为导向的预算编制模式改革, 促进预算编制方法的创新和理念的转变。

2. 严格预算执行。一是要加强部门预算编报规程管理。坚持基本支出定额定额管理, 项目支出实行项目库管理和预算滚动管理, 强化预算编报的时间和程序要求, 严格预算批复时限规定。加强结余资金管理, 建立结余资金与预算安排衔接制度。二是健全预算执行管理运行机制。完善预算执行管理新机制和国库单一账户

体系。加强基本支出和项目支出的用款计划管理。建立国库集中支付用款计划考核机制和预算执行动态监控机制。三是严格政府采购预算执行管理, 加强预算执行分析考评, 建立执行责任问效制度。四是加快推进财政信息化建设。改进完善预算执行监控分析系统。

3. 实行财政预算绩效考核。一是每年应确定若干支出项目, 特别是重大项目进行绩效评价, 逐步分层次地建立和完善绩效评价制度, 明确工作重点, 即由财政支出的经济性、合规性扩展到效率性和有效性。二是创新绩效评价机制。建立一套科学合理的财政支出绩效评价分类体系, 建立绩效评价标准数据库, 重视绩效评价结果应用, 将支出绩效评价结果作为下年度安排预算的重要依据。通过公开绩效评价结果的办法, 接受社会公众评判, 以加强社会监督, 增加公共支出的公正性和透明性。三是建立“绩效预算”。尝试通过将绩效评价结果与部门预算编制相结合的方式, 逐步使预算管理从投入控制预算转到效果导向预算。四是改革政府财务会计制度, 建立政府财务报告体系。政府会计及预算中适时引入权责发生制的预算原则与绩效预算的制度框架, 建立体现部门规划的周期滚动预算, 增强预算的前瞻性和连续性。

4. 推进财政诚信制度建设。加强财政诚信管理, 建立诚信报告记录制度、诚信承诺保证制度、诚信等级评价制度、诚信激励与约束制度、诚信责任制度“五项制度”与诚信提示警示机制、是诚信审查比对机制、诚信查询举报公开机制、失信行为识别与确认机制、诚信联动与共享机制“五项机制”。^[1]

(作者: 强化财政预算管理和监督体制研究课题组)

责任编辑 常嘉