

关于财政预算执行进度的几点思考

■唐龙生

财政预算执行进度是衡量财政资金筹集和使用完成情况的重要指标。随着国家财政收支规模的不断扩大,预算执行进度问题引起了社会各界越来越多的关注。近年来,各级财政部门把加强预算执行进度管理作为财政科学化精细化管理的重要内容,采取了一系列措施,取得了初步成效。但受体制、机制和管理理念等多方面因素的制约,预算执行进度不均衡的问题仍然比较突出,影响财政资金使用效益,亟需进一步统一认识,加强管理。

一、哪些因素会影响预算执行进度

预算执行进度是财政资金运行情况的综合反映,是由宏观经济形势、国家各项政策、预算管理体制和运行机制等多方面因素影响和决定的。

(一)影响收入预算执行进度的主要因素

1. 宏观经济形势。财政收入来源于宏观经济增长所产生的效益,经济形势对于收入预算执行进度是最根本的决定性因素。财政部门综合考虑GDP、物价、投资、消费以及进出口等多项宏观经济指标的预计情况,编制下年度收入预算,如果宏观经济实际运行情况好于预期,

财政收入完成预算进度就快;反之,财政收入进度就慢。

2. 税收政策的调整。财政收入主体是税收收入。根据宏观经济形势和财政政策目标的变化,税收政策会相机有所调整。在预算编制时预料不到和估计不足的减税或增收政策调整,必然会降低或加快收入完成预算的进度。

3. 税制的设计。依据税种性质的不同,税收制度规定了相应的纳税周期,主要税种的纳税周期会影响到收入进度。增值税、营业税、消费税和个人所得税等一般按月征缴,进口环节增值税和消费税、关税等在商品进口报关环节征缴,这些税种收入入库按月来看都比较均衡,收入进度也比较平稳。造成税收收入入库波动较大的主要是企业所得税。以前企业所得税主要是按季预缴,而且预缴比例较低,汇算清缴比例较大,容易造成收入入库大起大落;现在企业所得税大部分是按月预缴,预缴比例提高,收入入库均衡性也相应提高。但汇算清缴上年度企业所得税一般集中在二季度入库,财政收入进度在企业所得税集中入库的月份必然有所加快。一般来说,上半年财政收入完成预算会快于序时进度。

4. 收入退库的时间。收入退库是财政实施宏观调控的一项重要手

段,由于直接冲减财政收入,具体退库时间会影响收入进度。目前,中央财政收入退库主要包括退外贸出口企业的增值税和消费税、退部分企业的企业所得税、退银行共管基金的企业所得税和股息股利等。其中,外贸企业出口退税主要受外贸出口增长、退税率调整等因素影响,基本上是实时办理;退银行共管基金的收入以及退企业的所得税,由于一次退库金额较大,而且具体办理时间不确定,对收入进度影响较大。

另外,税收征管力度的大小也会影响收入进度的快慢。目前我国税收征管水平不断提高,基本能做到依法征管,应收尽收,但一些地方在全年收入预算有望提前完成的情况下,征收部门的征管力度会有所减弱,把部分税收留待来年征缴,年底可能出现收入进度放缓的情况。

(二)影响支出预算执行进度的主要因素

1. 支出预算编制的准确性。准确编制预算是影响财政支出进度的主要因素,主要体现在:一是预算符合项目实际用款需求,不存在虚报预算问题,预算执行进度才能跟上项目实施进度;二是项目前期论证充分,预算指标下达后项目承担单位即可组织项目的实施,才能避免因项目无法执行而频繁调整预算

的问题；三是对项目实施有科学规划，依据项目年内可完成进度分年度下达预算指标，当年预算才能全部执行，年底没有大量结转和结余资金问题。

2. 部门预算到位率。目前，年初经人代会通过的财政总预算中仍有一些代编预算，并没有完全细化到部门和可执行项目，需在年度中分解下达后才能真正执行，主要包括：国家发改委统管的基建投资、科技部统管的科技经费、国防科工局统管的国防科研经费以及其他项目经费等。据有关部门初步估算，扣除不需下达的内外债付息支出预算，近几年年初部门预算到位率在80%左右。同时，各部门的预算中，也有部分代编的“打捆”项目需在执行中分解下达。提高部门预算到位率，在年初即将预算细化到部门、基层预算单位和可执行项目，避免在执行中再层层分解预算指标，有利于项目的组织实施，加快预算执行进度。

3. 基建投资计划下达时间。目前，执行进度慢的项目中基建投资项目所占比重较大。基建投资项目资金需要投资计划和预算指标都下达后才能支付，因此，投资计划下达时间对执行进度影响较大。基建项目资金主要分为两部分：一是列入年初部门预算的基建项目。从2009年开始，财政部已经全国人大授权可以在一季度部门预算正式批复之前支付项目资金，部分解决了执行进度不均衡的制度障碍。而投资计划仍然按照以往的工作模式，陆续在年度执行中下达，已列入年初部门预算的基建项目资金，在一季度可以支付，但由于投资计划迟迟不能下达，进而影响执行进度。二是未列入部门预算的基建项目，按目前的管理规定，只有投资计划下达后，才能安

排预算指标。因此，投资计划下达时间越早，预算指标安排才能越早，单位越有时间组织项目实施，有利于加快执行进度。

4. 超收收入的安排使用方式。中央财政超收收入是追加各部门预算指标和增加对地方转移支付的重要来源。超收收入如果在当年安排使用，受目前收入预测水平所限，一般要在每年第四季度收入形势基本明朗后才能安排使用，有的甚至在12月份才追加下达，这部分预算必然进度很低或执行不下去形成结转和结余资金。超收收入如果先列入预算调节基金，待以后年度安排使用，则会避免因追加预算下达晚导致支出执行进度慢的问题。

5. 预算执行效率。预算执行制度的科学设计和有效衔接是加强执行进度管理的制度保障。近些年，国库集中支付、政府采购等支出管理改革不断深化，一方面，通过制度创新，解决了原先财政资金需要层层转拨的问题，极大方便了基层预算单位用款，为加快执行进度创造了条件；另一方面，为保障资金

安全和提高使用效益，对于大额工程和采购资金实行直接支付，规范了单位政府采购流程，加强了审核力度，各个采购环节如果衔接不好，部门资金支付前相关准备工作不充分，也会影响预算执行进度。

另外，支出预算执行进度的最终决定性因素，是项目的实施进度。前面所讲的几点因素，包括预算的准确编制和及时下达、预算执行效率的提高等等都是加快执行进度的前提和基础，预算执行进度最终还是要由项目实际实施进度来决定。项目不实施，支出进度不可能加快。目前一些单位的工作节奏仍然是“一季度调研、二季度定事、三季度招标、四季度执行”，如果按照这种工作节奏组织项目实施，预算执行进度必然很慢。

二、如何正确认识当前的预算执行进度

近些年，财政收入执行进度较快，每年都能超额完成预算，有的年份甚至提前一个月就已完成全年



预算,而财政支出进度偏慢,大量支出集中在第四季度甚至12月份,还存在结转和结余资金较多问题。目前,各级财政部门全面推行财政科学化精细化管理,进一步加强预算执行进度管理,提高财政资金使用效益。但有些部门和同志对预算执行进度理解还不透,对当前预算执行不均衡问题认识上仍存在一些误区。进一步统一认识,有利于今后执行进度管理工作更好地开展。

(一) 预算执行进度管理并非是一个新课题

收入和支出执行进度管理一直是财政支出管理实践中的重要内容,只是随着经济形势、财政收支规模以及财政政策的变化,在不同时期有所侧重。在以前财政收支规模较小的情况下,资金需求缺口较大,财政基本上是“吃饭财政”,首要目标是维持正常运转,因此更加关注收入完成预算的情况;支出方面则强调要节约开支,避免年底突破赤字,不太强调加快支出进度。近些年,在经济快速增长的带动下,财政收入大幅增加,每年都超额完成预算,收入方面主要关注收入增长率以及超收收入的分配;财政支出规模不断扩大,将更多的财力用于“三农”、科技、教育和社保等社会经济发展重点领域的项目上,这些资金的使用和进度情况逐渐成为财政支出管理的重点。从2008年下半年开始,在国际金融危机的影响下,财政收支形势严峻,收入增幅下滑,同时为贯彻落实积极财政政策,各方面支出需求很大,因此,财政管理既关注财政收入预算执行进度情况,千方百计筹集资金,为国家各项政策提供财力保障;也加强支出进度管理,更好地发挥财政资金的使用效益。

(二) 收入执行进度并非越快越好

如果财政收入增长是建立在经济发展基础之上,增长率越高说明当年宏观经济运行越好。但收入执行进度不同于收入增长率,不仅要看收入总量,还受到预算准确性、税制设计以及收入退库等多种因素影响,不能简单认为越快越好。例如,如果收入进度总是很快,每到年底都超额完成预算,说明依据国民经济指标预测情况确定的收入预算规模偏小,在“以收定支”原则下,年初收入预算规模小会影响到政府对当年社会事业发展各项支出的安排。如果年底出现大量超收收入后,年底前突击追加预算,会造成当年支出预算到年底执行情况较差,形成大量结转和结余资金,也使这部分追加预算脱离人大的监督。

(三) 支出进度慢并不利于节约财政资金

造成支出进度慢的原因有很多种,如果是由于单位通过提高效率、节约开支造成的,应该鼓励提倡,部分西方发达国家政府采购政策中就有鼓励政府机关购买打折商品节约资金的规定;如果是由于预算安排不符合实际需要或相关政策落实到位,相关工作没有及时开展造成的,就会使财政资金闲置浪费。当前我国支出进度慢的原因主要还是后者。当然,加快支出进度,并不是要求严格按照序时进度进行支出,而是要根据国家各项宏观政策实施和部门实际工作需要支付资金,同时也要加强审核,严格按制度、按预算、按项目实施进度支付,防止“库款搬家”,保障资金安全。

(四) 国库集中支付改革使支出执行进度慢的问题显性化

从表面上看,近些年财政支出进度不断降低似乎与国库集中支付改革的推进是吻合的,再加上不少

人对新的国库管理制度并不理解。因此,有人将支出进度偏慢的原因归结于国库集中支付改革。这实际是一种误解。财政国库集中支付制度改革是财政支出管理领域的“一场革命”,加强了对资金支付监督,对支出进度最大的影响是核算方式的改变。国库集中支付制度改变了原先财政支出“以拨作支”的核算方式,各预算单位只有在实际发生支付行为时,财政资金才能流出国库,体现为财政支出;原“以拨作支”方式下沉淀在预算单位账户的未支用资金保留在国库,不再反映为支出。与改革前相比,目前的支出进度更能真实地反映预算单位工作开展和项目实施情况,更有利于加强对部门预算执行的监督管理。但因列报口径更加规范,使得改革前就存在的支出进度慢的老问题显性化。

(五) 收入和支出进度应统筹协调管理

目前我国国库库款相对比较充裕,在加快支出进度时很少去考虑收入的进度,而且从表面上看,影响收入和支出进度的因素也相对独立。但从本质上讲,财政支出资金来源是财政收入,收入和支出进度是无法割裂的。一方面,与我国经济发展水平相适应,目前的财政管理模式是“以收定支”,当年收入预算在很大程度上决定着支出预算的规模,因此,收入预算编制的准确性不仅影响着收入进度,也间接影响到支出进度。另一方面为提高财政资金的使用效益,国库现金管理规模应不断扩大,国库中只保留能够保障日常支出的较少规模的现金,这就需要统筹收入和支出进度,加快支出进度时也要关注收入的入库情况。

(作者单位:财政部国库司)

责任编辑 张 蕊