

政府预算体系改革监管重点刍议

吕德铭

政府预算体系改革是建立现代财政制度、深化预算管理体制的一个重要举措,也是新一轮财税体制改革的重要内容。新《预算法》颁布后,国务院和财政部的一系列重要文件都对政府预算体系的完善作出了明确的规定。为确保政府预算体系的相关改革措施落到实处,人大、财政、审计等公共财政的内外监督管理部门,应在政府预算体系的完整性、独立性和各本预算之间的统筹衔接等三个方面下功夫,把握好其中的监管重点,推动政府预算体系逐步完善。

政府预算体系的完整性

完整性主要是指全口径政府预算体系的建立健全。作为监管部门,首先要

关注政府预算体系是否覆盖了全口径的政府收支。重点关注各级政府是否有游离于四本预算之外的收支存在,如有,在提出将其纳入预算管理的意见或建议前,要先区分清楚这些收支是否应纳入政府收支范畴。这主要是在因为实际工作中,有个别地方政府为了做大本级财政收支规模,将学校、医院等部门单位的部分不属于财政收支的资金也归集到财政部门,纳入预算核算管理。

其次要关注四本预算各自是否已经建立、健全。在四本预算中,社会保险基金预算一直以来相对独立,自成体系,其他三本预算关系更为紧密一些,一方面国有资本经营预算最早就是从一般公共预算中剥离出来的,另一方面每本预算核算的收入项目也随着事易时移

在预算之间不停地调整和变化。其中,一般公共预算一直以来都是监管部门的重点关注对象,其管理相对完善;政府性基金预算目前也有明确的政府性基金目录清单作为参考,范围比较明晰;但国有资本经营预算的建立、健全仍有不少工作要做。因此,针对政府预算体系的完整性,监管部门要把重点放在国有资本经营预算上。一是关注国有资本经营预算的建立情况。从地方财政实际来看,省市一级财政的国有资本经营预算尽管规模参差不齐,但基本都已建立,县一级财政还有部分尚未建立单独的国有资本经营预算,仍在一般公共预算中核算管理相关收支。二是关注国有资本经营预算的完善情况,如应纳入国有资本经营预算管理的收入是否已经全部纳

发展实施项目推介服务,充分发挥现有存量资源作用,实现各地域资源共享。

(五)着力打造电子商务的产业支撑体系。一要推动电子商务产业转型升级。发挥现有资源的作用,如依托赣南钨、稀土等丰富的矿产资源,发挥资金、技术、加工、物流配送等方面的优势,着力打造以有色稀有金属为主的特色级、国家级商品电子商务交易平台,从而带动其他农产品企业协同发展。二要大力发展家居建材类电子商务。要发

挥好赣州产业集群优势,利用大型企业拥有信息、资金、技术、人才各方面的优势,开展电子商务的典型示范工程,以龙头企业示范作用,带动中小企业发展。三要大力发展服装电子商务。立足赣州服装产业聚集区优势,加强赣州服装产业与电子商务发展的融合,引导服装生产加工企业从传统生产模式转换升级。四要推进农村特色农副产业发展。保持赣南脐橙、蜜桔、甜柚等特有农产品的发展,大力发展甜叶菊、油茶、竹

制品、白莲、板鸭等区域特色农副产品。五要大力发展电子商务第三产业。旅游电子商务是未来旅游产业发展的必由之路,赣南属于红色革命基地,具有丰富的文化内涵,政府应根据赣南旅游资源的现状,围绕“红色摇篮、绿色家园、观光度假、休闲旅游胜地”总体定位,采取相应措施大力发展赣州旅游电子商务产业,加快第三产业资源整合。

(作者单位:江西财经职业学院)

责任编辑 韩璐

人。由于历史原因，各地国有资本的管理部门相对比较多，因此若谈到国有企业，可能会分为国资委监管的企业、财政部门监管的企业（如金融企业、行政单位未脱钩或脱钩未移交经济实体、事业单位创办的具有法人资格的企业、企业化管理的事业单位等）、文资办监管的企业（宣传文化系统国有经营性文化资产）、交通部门监管的企业、科技部门监管的企业等等，这些企业原则上都应纳入国有资本经营预算管理范围，但实际尚未完全做到，国有资本经营预算的覆盖范围总体而言还是比较小。监管部门应推动相关主管部门详细梳理国有资本经营预算范围内的相关资本现状，分类、分步骤健全和完善国有资本经营预算管理。

四本预算各自的独立性

独立性主要是指四本预算之间定位清晰、分工明确。针对政府预算体系的独立性，监管部门要区分不同预算的特点，结合改革的新变化以及新预算法对四本预算的功能和定位分别予以关注。

一般公共预算的监管要重点把握“统筹”二字。新预算法第六条规定，一般公共预算是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。在这本预算中，无论是税收收入还是非税收入，财政收入取得后是统筹使用、统一安排支出的，这符合一般公共预算强调财政公平功能、是政府公共管理职能实现的基本保障的定位。新预算法下，面对四本预算中规范程度最高的一般公共预算，监管部门要密切关注非税收入，尤其是专项收入是否存在收支挂钩的现象。目前，国务院已要求推进专项收入统筹使用，自2015年6月起三年内逐步取消一般公共预算中专项收入专

款专用、以收定支的规定，对相关领域支出统筹安排保障。从地方财政实际情况来看，即使是传统的非税收入项目也不同程度地存在着收支挂钩的现象，专项收入在改革期间更加有可能存在类似问题。

政府性基金预算的监管要重点把握“特定”二字。新预算法第九条规定，政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。在监管过程中，一是密切关注基金收入项目的增减变动情况，关注部分基金项目是否转列一般公共预算。按照国务院和财政部的文件精神，政府性基金中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转等方面的项目收支，如地方教育附加、文化事业建设费等11项基金，水土保持补偿费、政府住房基金等5项基金分别从2015和2016年起转列一般公共预算，且对政府性基金预算中未列入政府性基金目录清单的收入项目，除国务院批准的个别事项外，从2015年6月起三年内逐步调整转列一般公共预算。基金的门槛越来越严格，政府性基金预算与一般公共预算的界限也会越来越清晰。二是关注基金收入的支出方向是否超出各基金管理办法的相关规定。这主要是因为从监管部门以往发现的情况来看，个别地区存在将政府性基金收入安排用于提供基本公共服务、保障人员和机构运转等方面的情况。三是关注基金本身的运作是否存在问题。目前，部分政府性基金结转比例较高、规模较大，在关注是否按照新预算法精神将一定比例的结转资金补充一般公共预算之外，监管部门要重点关注基金管理部门职责履行情况，分析结转规模大的原因是管理部门不作为、懒作为导致基金收入没有用，还是目前的收入从客观实际来看确实有部分存在用不出去、无处可

用的现象，进而思考基金改进管理的着眼点，甚至是基金的存废合理性等深层次问题。

新预算法第十条规定，国有资本经营预算是对国有资本收益作出支出安排的收支预算，它和政府性基金预算一样都是以收定支，不列赤字的。关注国有资本经营预算的独立性，一是把握好支出的界限。国有资本经营预算支出范围除了调出补充其他预算，只限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出，对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面，除此之外不应再安排其他支出。这三个大的方面，也从一个角度反映出了当前国有资本经营预算的具体职能。二是对于已经建立国有资本经营预算的地区，监管部门要重点关注国有资本收益的上缴比例。总体来说，目前我国各级政府国有资本收益的上缴比例相对较低，监管部门在对国有资本经营收入来源的真实性、准确性、完整性进行监督的同时，也要按照“循序渐进”的原则充分考虑市场环境、企业发展需要，区别国有资本的性质、所在领域的竞争性水平、行业的盈利水平等因素，分类关注国有资本收益上缴财政的比例设定和变化情况，促使国有资本逐步退出“与民争利”的行业，实现其“有所为有所不为”、“有进有退”的战略目标。

新预算法第十一条规定，社会保险基金预算是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。作为公共财政四本预算不可或缺的一部分，社会保险基金预算从长期游离于国家预算体系之外到正式纳入财政体系，是在2010年国务院发布《关于试行社会保险基金预算的意见》之后，自此，社会保险基金管理日趋规范合理。新时期要对社会保险基金预算进行监督，监管部门要把握重点，突出关键，加大对社会保险基金

预算编制、社会保险基金收入组织、社会保险基金支出执行等环节的监督,加强对社会保险基金预算管理制度健全、完善情况的监督,确保社会保险基金安全、高效、可持续运行,推动建立科学的收、支、管、投相分离的管理机制。同时,监管部门要注意站在全口径预算的角度关注当前社会保障资金规模和使用情况,思考当前社会保险基金预算的完整性和全面性,进而对完善我国社会保障制度提出建议和意见。

不同预算之间的统筹衔接

新预算法强调全口径预算,在要求四本预算保持完整、独立的同时,明确提出政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。也就是说,四本预算虽然各有不同的使命,编制原则等也可能有所区别,但都属于公共财政的组成部分,在预算执行过程中,如果某本预算出现财力紧张和缺口,在符合一定条件或要求的情况下,预算与预算之间是可以进行余缺调剂,兼顾统筹的。另一方面,在各本预算之间衔接时,新预算法选择一般公共预算作为桥梁,主要是因为一般公共预算收入的主要来源是税收,在资金规模和稳定性方面具有明显优势,同时一般公共预算与企业、社会团体及个人都有直接关系,覆盖的公共财政职能范围更为广泛,因此,一般公共预算承担着整个政府预算体系的平衡和托底责任,是政府预算体系的基础,由其来作为各预算衔接的桥梁最为合适。

首先,监管部门要关注预算之间统筹衔接的方向。一是把握好四本预算之间互相补充、相互调剂并非是双向的。政府性基金预算、国有资本经营预算是一般公共预算的重要补充,可以调入一般公共预算,更多用于保障和改善民生,但反过来并不可行;此

外,社会保险基金预算与其他预算之间的关系也是单向的,即社会保险基金预算只能接受调入资金,不能向外调出资金补充其他预算。补充社会保险基金预算的主要来源是一般公共预算和国有资本经营预算。二是要明确一般公共预算和其他三本预算在特定条件下是有可能有共同的支出方向的。虽然一般公共预算并不允许调入政府性基金预算或国有资本经营预算,但由于一般公共预算更为突出的公共性和广泛的覆盖范围,在特定情况下还是可以和政府性基金预算或国有资本经营预算共同投入某些公共事项。新预算法规定,政府性基金预算根据基金项目收入情况和实际支出需要,按基金项目编列做到以收定支。政府性基金预算安排的,一般公共预算可以不再安排或减少安排。但若某项政府性基金收入不足以满足规定的特定支出需求,而该项支出与一般公共预算投向又有类似的,则可以在一般公共预算中统筹安排,按照统一的资金管理辦法、统一的资金分配方式予以补充。同样,新预算法要求国有资本经营预算按照收支平衡原则编列,不列赤字,而且要安排资金调入一般公共预算,但目前部分市县的国有资本经营预算尚未建立健全,规模小,甚至收不抵支,解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出等无力保障,在此情况下,一般公共预算必然要安排相应的支出,覆盖相关支出需求。只是从长期的改革方向来看,一般公共预算安排的用于国有资本经营预算支出范围内的资金将逐步退出。就社会保险基金预算而言,本身一般公共预算对其有补充的责任,资金调入社会保险基金能够缓解社保基金支出的压力,在一定程度上缓解社保资金缺口的难题。同时,一般公共预算的政府收支分类科目中,社会保障支出科目是

非常重要的一个分类,社保支出是各级财政支出的重点内容,其职能的发挥虽与社会保障基金预算有所区别,但总有交叉之处。不过,伴随着财政改革的推进和四本预算的逐步完善,上述一般公共预算与其他三本预算之间的支出重叠交叉会越来越来少,每本预算的功能会越来越明晰。

其次,监管部门要关注不同本预算之间统筹财政资金的规模。目前,国务院或财政部对预算之间统筹规模以及时间表予以明确的,主要是政府性基金预算和国有资本经营预算。在加大政府性基金预算与一般公共预算统筹力度方面,国务院规定各级政府性基金预算结转资金原则上按有关规定继续专款专用,结转规模较大的应调入一般公共预算统筹使用,每一项政府性结转资金规模一般都不超过该项基金当年收入的30%,超出30%的部分应补充预算稳定调节基金统筹使用。在加大国有资本经营预算与一般公共预算统筹力度方面,国务院和财政部规定,要完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴公共财政的比例,2016年调入比例达到19%,并逐年提高调入比例,到2020年提高到30%,更多用于保障和改善民生。监管部门除了要对上述预算之间资金统筹明确的规模、比例和时间进度进行关注外,也要在实际工作中特别留意政府性基金在按规定规模统筹后的运行情况。这主要是考虑到基金所承载的特定使命具体化到明细的支出项目后,往往实际情况中预算分配、下达的效率相对一般公共预算会差一些,但改革之后,尚未使用的资金不能像以前一样全部结转下年而是要强制统筹一部分,那么统筹后的基金规模是否会影响到基金原有相关政策的导向性作用的发挥,监管部门要尤其关注。

(作者单位:首都师范大学管理学院)

责任编辑 张敏