

进一步完善部门预算编制管理的建议

李大雨

自2000年部门预算改革以来,我国的预算编制日益规范,预算管理取得了重要成绩。目前预算编制也还存在一些需要进一步完善之处,解决这些问题,将有利于我国财政预算管理更加科学合理。

目前部门预算存在的主要问题

1. 支出经济分类科目设置过于细化,使按照支出经济分类科目进行预算编制和预算执行难以实现。细化预算不能绝对化,不是越细越好。目前的支出经济分类科目分为差旅费、会议费、邮电费等等,过于细化,年度预算执行中难免因一张机票价格波动、多寄或少寄了几份邮件、多打或少打了几个电话,就引起执行数与预算数的差别。如果真的按照如此细的科目预算控制执行,则各部委财务司每天都会忙于批复下属单位的预算调剂事项,而批复调剂的结果,是最终把预算调整成为实际执行情况即决算为止。这样的管理既耗费人力物力又无实质意义。

2. 决算与预算相脱节,无法对比利用。决算本来是预算的年度执行结果,但目前决算中使用的一套概念与预算中的概念互不统属,有些名词概念相互间没有对应关系,有些名词看似极为接近,实际所指口径则完全不同,使决算与预算无法进行有价值的对比。比如:预算中的财政拨款支出指的是当年财政拨款支出,而决算中的财政拨款支出指的是当年财政拨款加上财政拨款存量资金的支出。

3. 支出标准尚欠缺,基础工作有待提高。目前我国已建立的支出标准不多,主要有:会议费支出标准、取暖费支出标准、外事费支出标准等,尚未形成涵盖各支出门类的标准体系,这在一定程度上为部门单位申报预算的随意性留了口子,同时也增加了预算编制、审核的难度。

4. 部门预算包含大量财政拨款以外的自有收入,难与政府预算衔接,也容易引起概念混淆。按照目前的预算编制口径,政府预算仅包含当年财政拨款,而部门预算除与之对应的财政拨款外,还包含大量非财政拨款收入,其中主要是挂在部委的社会团体费收入以及事业单位经营收入。社会团体的会费收入是会员在协商一致基础上自愿缴纳的,是入会单位或个人组成的会员代表大会商议决定的,不涉及会员以外的法人和公民。事业单位经营收入,是事业单位开展市场活动、与其他市场主体平等竞争、通过市场交易取得的。这些收入,与国家依靠强制力通过课税行为征收、安排给各部门单位的财政拨款收入在性质上显然存在重大差别。把它们同时放在一个部门预算里,一是使一本预算中出现了两个口径:财政拨款的口径即“小口径”,以及包含财政拨款和自有收入的口径即“大口径”,预算变得晦涩难懂,非专门从事预算工作的人很难弄清;二是事实上模糊了国家强制性收支与市场自愿性收支的区别,造成资金性质的混淆;三是虚增部门经费规模和政府占用资源规模,容易使人们误解为企

业负担过重;四是影响预算编制的准确性,因为事业单位经营收入完全是由市场情况决定的,事业单位自身左右不了市场,事先很难准确预估。

5. 部门预算周期与业务工作周期缺乏有效衔接。预算是工作计划在资金上的反映,科学的预算编制是以准确的业务工作计划为前提的。目前预算编制时间开始于上年6月,研究业务工作的中央经济工作会议一般于12月召开,各部门内设机构确定工作计划一般要到年底或当年年初。这种时间倒挂的安排,使部门预算与业务计划难以有效衔接,造成至少两方面问题:一是不少部门单位在申报预算时,出于稳健性原则,把凡有可能进入工作计划的事项全部编列部门预算,这表现为部门预算的“水份”,实则是制度不衔接的无奈,形成存量资金,影响了国家宝贵的财力发挥最大效用;二是造成年度预算执行中“临时性”、“突发性”工作不断,部门单位频繁调整预算,表现为年初预算编制不准确。

进一步完善部门预算工作的建议

1. 合并支出经济分类科目,增强预算的可执行性和科学性。预算执行如要按照支出经济科目控制,支出经济科目必先整合。预算是根据计划预计编制的,执行时是根据实际开展的,实际与预计不可能完全一致。要承认客观情况变化一定会使预算执行与预算出现差别这一正常现象,避免认识上的极端倾向,避免预算僵化。可以考虑将支出经

济分类科目合并为几个大类,按照合并后的科目控制执行,以增强预算对客观情况变化的机动性、适应性。

2.将预算与决算的名词概念及包含口径调整一致。为预算与决算执行一套通用、统一的名词概念,赋予其一致的口径,并对口径专门加以阐述说明,使决算与预算相互衔接,为分析问题、解决问题创造条件。

3.加快支出标准体系建设。支出标准体系建设是财政管理的重要基础工作。支出标准可以贯通预算编制和预算执行,把资金计划与资金使用衔接起来。为各项经费开支规定明确的标准后,预算部门可以根据支出标准和工作计划安排预算,使预算准确而透明;执行部门可以根据支出标准和实际工作量安排支出,提高支出的合规性和透明度。这是提高预算编制与预算执行工作准确性的重要手段。

4.将非财政拨款收入从预算中剔除。建议比照多数国家的普遍做法,将自愿性、交易性的自有收入从部门预算中剔除,部门预算中只包含财政安排的拨款及其结转结余资金,使各部门预算加总即为政府预算。

5.重新设置财政预算年度。从世界范围看,不少国家和地区都实行跨日历年的财政预算年度。英国、加拿大、日本、印度、中国香港从当年4月1日至下年的3月31日止;瑞典、埃及、澳大利亚、孟加拉国、巴基斯坦、苏丹从当年7月1日起至下年6月30日止;美国、尼日尔、泰国从当年10月1日起至下年9月30日止。为此,建议改变目前按公历年作为预算年度的传统做法,按照国家权力机关工作周期同步设置预算年度。鉴于全国人大表决预算法案时间为每年3月,可考虑将预算年度调整为4月1日至3月31日,使预算编制与业务工作更加契合。

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 李燕

加强监督 对标提升行业监管

殷德全

十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》围绕责任设计制度、围绕制度构建体系,集纳了全面从严治党的理论和实践创新成果,是新形势下加强党内监督的顶层设计,其所体现的监督理念、方法和制度措施,对加强注册会计师行业监管具有极其重要的指导意义。

无禁区,坚持信任不能代替监督

《条例》明确规定,党内监督没有禁区、没有例外,信任不能代替监督。注册会计师行业是社会诚信链条的重要一环,通过注册会计师对企业财务信息的外部独立监督,维护社会公众的利益。相关法律赋予注册会计师行业的独立监督职权,国外称之为“不拿工资的经济警察”。党中央国务院明确要求行业紧紧围绕服务国家建设这个主题和诚信建设这条主线,加强诚信建设。中注协始终将行业监管作为行业诚信建设的总抓手、行业业务建设的总枢纽和行业发展质量的总检验,构建健全有效的行业监管体系,通过加强行业监管,巩固社会公众的信心、信任和信赖。

一是行业监管全覆盖。全行业8300多家事务所都在监管范围内,中注协负责证券资格事务所,各省级注协负责其他事务所。事务所执行的各类鉴证业务均在各级注协的监管范围之内。

二是周期性开展执业质量检查。通过周期性的检查,发现问题、形成震慑,

推动整改、促进发展,发挥行业监管作用。对证券资格事务所,检查周期最长为3年;对其他事务所,检查周期最长为5年。2011—2015年,中注协和各省级注协完成了对全国事务所的一轮周期性执业质量检查,实现了系统风险导向检查的全覆盖。各级注协共检查事务所7617家次,抽查审计项目74063个。对证券资格事务所更短的检查周期,充分体现了越是信任越是要监督的理念。

无例外,运用监督执纪四种形态

《条例》明确规定,党内监督必须把纪律挺在前面,运用监督执纪“四种形态”,经常开展批评和自我批评、约谈函询,让“红红脸、出出汗”成为常态;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;党纪重处分、重大职务调整的成为少数;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。同时明确,“对下级党组织主要负责人应当平时多过问、多提醒,发现问题及时纠正”。习近平总书记强调,“强化党内监督,重在日常、贵在有恒”。注册会计师行业自恢复重建以来,在部党组的正确领导下,业务监管工作先后经历了“查案子”“查项目”“查系统”三个发展阶段,探索形成了严重违规重惩戒、轻微违规重整改、苗头问题重提示的惩戒帮扶机制。

一是严重违规重处理。中注协在开展行业监管中,将违反法律法规、职业道德守则、业务准则的,列入违规惩戒