

实施跨年度预算平衡机制的思考

李燕

在新一轮财税体制改革中,改进年度预算控制方式是规范预算管理的一大着力点。十八届三中全会提出,审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展,建立跨年度预算平衡机制等等。这一深化预算制度改革的顶层设计在中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》中给出了更加清晰的描述,并在新通过的预算法修正案以及国务院《关于深化预算管理制度改革的决定》(下称决定)中得到了充分的体现。它将涉及从理论到实践、从理念到制度安排的综合变革,因此,必须结合相关法律法规进行深入理解。

为什么改进年度预算控制方式?

改革的主要目的是为了解决原预算审批以预算收支平衡为核心所带来的预算“顺周期”调节以及不规范的收支乱象。在现实财政收支矛盾的处理中,面对大量的支出需求,收入不足永远是主要矛盾,因而也成为了各级党委、人大及政府的主要关注点,特别是往往被“宽打”的预算案在基于预算平衡和赤字规模控制的理念下审批通过,成为了各级政府及财政部门的“紧箍咒”。预算作为宏观调控手段在实践中的“逆周期”调节,变为了“顺周期”调节,即在经济不景气时,政府本应减税增支,为经济发展加油,但在平衡限制的情况下,为了不突破预算赤字规模又满足支出需要,在税源不足的情况下反而通过增加税收

来实现平衡;而当经济过热税源充裕时,本可以增加税收进行“降温”调节,但此时政府基于预算平衡目标以及避免抬高收入预算基数,对采取这种逆向调节的手段不积极,而搞“藏富于民”,加剧了经济的过热。这种调节方式扭曲了正常的征管行为,特别是在经济不景气时容易引发“寅吃卯粮”、“杀鸡取卵”以及竞相采取违规税收优惠制造“税收洼地”等乱象,从而增加了经济实体的负担。

为解决上述问题,改革采取了从年度预算平衡转为跨年度预算平衡。

如何改进年度预算控制方式?

(一)审核预算的重点转向支出预算约束,收入任务由法定变为预期

从国际上看,现代预算管理改革的趋向一般是将预算限额集中在控制支出总额方面,并不与收入限额挂钩。据此,改革后各级政府收入将在科学预测的基础上,依照有关法律法规征收,不再作为硬性任务,新预算法第五十五条规定“预算收入征收部门和单位,必须依照法律、行政法规的规定,及时、足额征收应征的预算收入。不得违反法律、行政法规规定,多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征的预算收入,不得截留、占用或者挪用预算收入。各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标”;第六十二条规定“各级政府应当加强对预算执行的领导,支持政府财政、税务、海关等预算收入的征收部门

依法组织预算收入”。

与此同时,预算管理的重点则由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。预算法新法第四十八条对人大审批预算的重点做出了规定:包括预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策,收支政策是否切实可行;重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当,等等。国务院《决定》中规定,要“强化支出预算约束,各级政府向本级人大报告支出预算的同时,要重点报告支出政策内容。预算执行中如需增加或减少预算总支出,必须报经本级人大常委会审查批准。”

(二)建立跨年度预算平衡机制,实施中期财政规划管理

在实践中,收入任务由法定变为预期,预算约束重点转向支出之后,一个重要的制度安排就是要建立跨年度弥补超预算赤字的机制和建立中期财政规划管理。由于在预算执行中会受到各种原因影响引起收入超收和短收的情况,无法实现年度预算平衡,因而需要建立起跨年度的动态预算平衡机制,这一机制的建立会涉及到包括发挥预算稳定调节基金的蓄水池作用、中期财政规划管理、预算赤字的弥补等多项预算管理制度变革与完善。

预算超收及短收的平衡机制。国务院《决定》规定:对于一般公共预算执行中出现的超收收入,在冲减赤字或化解地方债务后用于补充预算稳定调节

基金；出现短收则采取调入预算稳定调节基金或其他预算资金进行补充、削减支出等实现平衡，如若仍不能平衡则通过调整预算，增列赤字。所以，跨年度预算平衡并不是要否定年度预算平衡，而仍是要在坚持量入为出，严控支出规模的基础上，确因紧急社会发展及政策调控等特殊需要未能实现年度内预算平衡的，可以按规定启动跨年度预算平衡机制。

预算赤字的弥补机制。跨年平衡机制还必须对不可避免的预算赤字的弥补做出制度安排，对此，国务院《决定》做出了相关规定，中央预算赤字在全国人大或其常委会批准的国债余额限额内发债平衡，省级政府报本级人大或其常委会批准后增列的赤字，在报财政部备案后，在下一年度预算中予以弥补；市、县政府通过申请上级政府临时救助实现平衡，并在下一年度预算中归还。

实施中期财政规划管理。要实行与国民经济和社会发展规划纲要及国家宏观调控政策相衔接的中期财政规划管理，建立中长期重大事项科学论证的机制，并强化其对年度预算的约束性，以增强财政政策的前瞻性和财政的可持续性。

怎样实施好跨年预算平衡机制？

预算控制的重点由收入转向支出并不意味着可以任意增加赤字规模。新预算法第十二条规定：“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。”在这一原则要求下，面对实践中的收支矛盾，确定支出预算，实施好跨年预算平衡机制还需要注意以下几点：

（一）厘清政府与市场边界，强化支出预算约束。该政府做的事政府要“尽力而为”，该市场做的事，政府要“无为而治”；在政府支出范围上要根据财力而定，如我国现阶段政府提供公共产品

与服务只能是“保基本”，重点是“雪中送炭”而非“锦上添花”。

（二）注意妥善处理各种收支矛盾。一是要坚持统筹兼顾与突出重点相结合。统筹兼顾要求财政支出的安排要考虑到政府各项事业发展对资金的客观需要，在统筹兼顾的同时，还应该根据不同时期政策要求有所侧重，突出重点。二是分清主次、先后有序。安排财政支出时，应按照先维持、后发展的顺序进行。即先要保障用于维持政府机构正常运转所必需的经常性开支，而后考虑用于扩展社会公共事业及用于经济投资等方面的支出。三是处理好法定支出与预算固化的矛盾，规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩的事项，加强预算资金的统筹能力。

（三）建立厉行节约的长效机制。一是做好预算决算编制工作。合理的预算安排可以从源头上消除财政资金浪费现象；二是对预算支出实行标准化管理，主要是抓好财政支出从拨款到资金使用各个环节的管理工作。近些年来，我国从预算全过程各个环节加强了对财政支出的管理，细化部门预算编制，改革了行政事业单位财务管理制度，建立了动态调整的定员定额标准体系，实施了规范化的政府采购制度及国库集中收付制度等等，从而有效地避免了财政资金的流失和浪费，提高了财政资金的使用效益。在国务院《决定》中对健全预算标准体系作了进一步的规定：“进一步完善基本支出定额标准体系，加快推进项目支出定额标准体系建设，充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。严格机关运行经费管理，加快制定机关运行经费实物定额和服务标准。加强人员编制管理和资产管理，完善人员编制、资产管理与预算管理相结合的机制。进一步完善政府收支分类体系，按经济分类编制部门预算决算和政府预决算。”

（四）逐步实施和完善预算的绩效管理。在处理收支矛盾中一个重要的举措是要讲求支出的绩效管理，对此，新预算法在预算原则、预算编制及预算审查监督等方面均作了绩效规定。一是在新法第十二条首次将“讲求绩效”写入预算原则当中；二是第三十二条规定，各级预算部门编制预算时应当根据“有关支出绩效评价结果”，各部门、各单位在编制预算草案时应当考虑“绩效目标管理”；三是第四十九条规定：各级人大及常委会在提交的预算审查结果报告中要对执行“提高预算绩效”等提出意见和建议；第五十七条规定：“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”。通过这种以花钱结果为导向的全过程资金分配机制，就可以解决长期以来我国存在的预算部门要钱“头戴三尺帽”，财政拨款“重分配，轻效果”的现象，实现“花钱必问效、无效必问责”，使得有限的公共资金真正能够发挥出最大的使用效益。

（五）注意处理好年度预算平衡与跨年度预算平衡的关系。年度预算平衡政策的目标在于限制或控制年度预算，但与经济社会发展的稳定与增长目标存在矛盾，而跨年度预算平衡机制在市场经济中实现充分就业、稳定物价、经济增长以及社会发展等宏观目标置于一个中期的视野之下，从世界范围来说，中期滚动预算的核心要素仍是自上而下的“支出限额控制”。跨年度预算平衡并不是要取代年度预算平衡，在实践中应该在两者之间建立一种灵活的预算平衡机制，应注意在对重大支出项目进行科学预测的基础上，加强中期预算支出限额对年度预算的约束性作用，以使得财政资源按照国家战略和政策需求在年度间进行合理配置，促进经济社会发展的健康运行。

（作者单位：中央财经大学财政学院）

责任编辑 廖朝明

建行对公一户通， 资金管理好轻松



- **专户理财：**一个“单位银行结算账户”，涵盖“n个活期、定期、通知、协定分户”，实现同一账户不同存款期限结构的统筹管理；
- **多级架构：**多层级主分账户结构，完全匹配企业财务管理架构；
- **自动互转：**活期存款与通知存款的动态智能调拨，兼顾资金的流动性和高收益；
- **分类收款：**上万个活期分账户，一一对应全国经销商分类收款，拥有单位结算卡、POS收单、ATM终端等多种配套服务；
- **定时归集：**分账户资金定时定向自动归集，实现资金集中使用。



中国建设银行
China Construction Bank
客户服务热线：95533
网址：www.ccb.com