

推进滚动预算管理的设想与建议

□石松马威

滚动预算能够较好地动态把握经济社会发展的中长期需求,使预算安排与实际情况更好地相互适应,对于提高财政资金使用效益,防范财政金融风险具有重要意义。根据我国目前预算管理实际,要实行滚动预算,建议先行探索试点编制三年滚动预算,即编制一年、滚动两年,在编制年度预算的基础上,同步依次编制其后两年支出预算,并且逐年向前递推滚动。未来条件成熟时,可以进一步试点开展五年财政计划。主要工作包括:

1. 编制中长期发展规划。各部门依据一定时期的重大战略部署和社会发展规划,研究制定中长期业务发展规划,明确发展目标、投入重点和预期绩效,编制三年分年度的滚动实施计划和分解目标,作为编制部门滚动预算的基础和前提。分年度滚动实施计划和分解目标要切实可行,支出绩效目标具体量化。

2. 建立三年滚动项目库。在各部门组织申报的基础上,认真筛选论证支出项目,规范编制项目预算。各部门在填报项目投资及分年度预算情况时,需多年连续实施或每年都需实施的项目,根据项目实施年限分别填列各个投资年度的项目预算安排情况,并且至少填列三年;需后两年安排的项目,应填列对应项目实施年份的项目预算安排情况。编制项目预算要明确三年总体和分年度的绩效目标及考核指标,还要具体说明项目在经济社会领域的发展预期效果。并且,每年均需上报三年期预算项目内容,并逐年依次向前滚动。财政部门在此基础上进行审核、评审或再论证后,将符合要求的项目分别纳入财政三

年期项目库。

3. 编制三年财政收入预算计划。首先,根据财政收入与经济发展水平的相关性建立财政收入预测体系,预测未来三年财政收入规模,并通过专家对市场和政策等变化情况,建立财政收入总量的滚动预测模型。其次,根据财政收入结构指标体系及其与经济因素之间的相关性建立财政收入结构预测体系,预测未来三年财政收入结构中的各指标值,并通过专家论证,预测分析财政收入内部结构各指标的变化程度,建立起财政收入结构体系。

4. 编制三年财政支出预算计划。各部门在编制年度支出建议计划的同时,按要求和规定格式依次编报其后两年支出预算建议计划,在限额内按照轻重缓急和集中财力办大事等原则统筹安排支出项目,将三年内应予保证的重大支出项目编入。财政部门审核汇总各部门上报的支出三年滚动预算建议计划,编制部门支出三年滚动预算草案,经政府批准后作为部门编报或讨论下年度预算的依据。

编制分类支出滚动预算是一项复杂的系统工程,需要紧密联系经济社会发展和预算管理工作实际,统筹兼顾,量入为出,突出重点,精细管理,应重点把握和处理以下几个问题:

1. 要扎实做好预算管理基础工作。要达到中期预算平衡、统筹财力安排的目标,需要由近及远、由粗到细逐年滚动编制支出预算,做大量细致的基础工作。包括:预测分析财政供养人员各年支出的变动幅度,建立人员支出滚动预算。预测分析机构编制变动、公用支出标准调整等变动幅度,建立正常公用支出滚动预算。对项目支出采取“分类排队、分项审核”的办法,预测各年度的变动幅度,

建立公用专项支出滚动预算。按照地方各级政府间公共经济责任的纵向配置格局,明确划分地方政府间财政支出责任,建立转移支付滚动预算。建立科学的滚动预算管理机制,逐步做到没有中长期滚动预算就不能编制年度预算,未进入预算项目库就不予安排预算支出。

2. 实现预算硬约束与部门执行自主性的有机结合。为增强各部门编制滚动预算的积极性,建议进一步增强部门在财力使用支配上的自主权,财政部门主要实施监督管理职能。比如,可通过实行预算限额控制管理办法,由财政部门设定各部门3年的预算支出限额,经过双方讨论后“切块”下达至各部门。支出限额下达后,由各部门在各年度的预算分配安排时决定哪一年度使用,并提前报财政部门审定批复。年度预算执行过程中,各部门在不突破预算限额和使用方向的前提下,可以在各项目支出间进行灵活替换,自行调节余缺,达到总体平衡,从而使预算控制的硬约束要求与部门执行的灵活性需要实现有机结合。

3. 建立健全内部控制机制。为确保财政资金安全,提高财政资金使用效益,在编制滚动预算的过程中,预算流程要充分体现责权对等、相互衔接、相互制衡的内在控制要求,使预算编制在周期上与政府五年规划、各项事业发展规划同步衔接,实现政策目标与预算编制、财力安排的协调一致;重点解决好部门条块分割、资金分配上各自以部门利益为重等问题,加强政府对财力的统筹调节,协调好长远利益与当前利益,使预算编制真正体现客观需要和全局利益。

(作者单位:廊坊职业技术学院
财政部财政科学研究所)

责任编辑 张敏