

借鉴支出控制预算 改进部门预算编制

○ 朱忠明

传统的公共预算把政府部门的经费分成几十个不同的会计科目,即明细分类项目。这样做是为了对政府官员实行限制,使他们不能突破立法机关所批准的每一个明细分类项目的经费。从理论上讲,一个单位和部门可以请示财政部门或立法机关同意他把某一个项目的资金移作其他用途,但这样做的结果往往是既不同意移用又要削减这一项目下一年度的预算。如果单位和部门在本财政年度结束时没有把预算资金全部花光,那么他们就会失去他们节省下来的钱,而且第二年他们得到的预算资金将比上一年减少。因此,单位和部门通常会把每一个明细分类项目中的每一分钱都花掉,不管他们是否需要。原因是预算制度实际上是在怂恿每一个政府管理人员浪费钱财。

1979年美国人首先提出了支出控制预算,即类似于家庭预算的编制方法,设立各种费用开支的大科目,如果支出突破某科目的预算,就把一个会计科目的资金转移到另一会计科目上。从20世纪80年代到90年代初,美国有十几个城市,国防部、森林署、印第安人事务局等联邦机构,及瑞典、加拿大、英国、丹麦和澳大利亚等国都实行了支出控制预算或与其精神一致的预算编制方法,取得了明显的成效。

支出控制预算改变了管理人员对他们所掌握资金的想法,“把钱花掉,不然就丧失掉”让位给了“把钱省下来,进行投资”,对比很明显,同样的人对待两种不同渠道资金的态度截然不同。

在市场经济发达,预算编制已经非常成熟的美国,之所以会提出这一改进方案,主要基于当时政府管理的现状和用企业的精神改革政府的需要,以使政府更具效率。

支出控制预算授权各组织去争取实现自己的使命,而不受过去支出范围的束缚,因此被称为“有使命感的预算”。实践证明,它有以下明显的优点。一是激励每个政府管理人员节约资金。二是给管理人员一定的自主权,不仅可以提高政府的工作效率,而且还激发了创造力。三是创造可以预计的环境,在预算年度开始前,管理人员就可知道他们的预算是什么样的。四是简化了预算程序。五是大大减少了用于审计师和预算官员的开支,不必有人花几个月的时间去砍削部门的预算要求,也不必有人花整年的时间去查核管理人员有没有在明细分类项目上超支,而只需要一名预算分析员。六是可以使立法机关把精力集中于重要的问题,使议员们避免在微观管理的问题上作决定。

我国从2000预算年度开始自上而下普遍实施了部门预算改革试点,三年来,新的预算编制理念和财政支出管理体系逐步建立,预算编制工作更加规范化、制度化和科学化,基本实现了综合预算。但在我国部门预算编制工作实践中,无论在体制上还是从技术角度看,都不同程度地存在着一些突出问题,直接影响了部门预算改革的进一步深化及完全到位。

从体制上看,虽然经过了历次的机构改革,但离市场经济体制所要求的行政管理体制和构架还有距离。反映在预算编制上,一是预算编制无论在时间上还是在内容上都与部门工作计划的制定相脱节,预算与工作计划衔接困难,甚至造成预算早编无据可依。主要原因是条块结合的行政管理体制使部门的工作目标、任务既来自于当地政府也来自于上一级对口部门,层层向上看,级级等精神,部门很难提早半年或者更早的

时间制定出下一年度的工作计划。而我国尚处于转型期,各种改革措施层出不穷,且缺乏明确的计划性,致使部门行政任务和工作目标变动频繁,有些改革措施出台前还要在一定范围内保密,很难在编制预算时提前考虑。部门预算改革尚处于摸索阶段,无论是预算单位还是财政部门,习惯性的做法难以在短期内得到调整和改革,如各级财政部门习惯性的年度经费追加或调减大多在年底进行,这类经费的追加或调减在一定程度上直接影响部门下一年度的工作目标和经费需求。

体制性问题的另一个方面主要体现在预算执行上。部门预算实施以来,预算执行的结果不够理想,随意性较大,部门的项目经费仍通过大量的专项报告另行申请追加,未列入支出预算的项目仍在开支,经费超支现象时有发生。有相当一批资金,特别是政府领导手中掌握的切块资金,没有通过部门预算实现支出,预算完整性不够,客观上造成了批复预算的不严密,必然会影响预算的执行;政府部门预算观念不强,对预算的严肃性认识不够,忽略了依法用财的重要原则;政府决策考虑不周全,致使政策规定与实际情况脱节,如公务员的奖励制度,除公务员考核奖励外,没有其他奖金规定,但各个部门长期以来都有一块奖金支出,事实存在着部门预算列不进,实际支出继续发生的不规范现象。

实行部门预算制度,预算的编制是首要环节。因此,应立足于我国国情,准确分析面临的形势,选择科学有效的方法编制预算,为此,笔者建议采用支出控制预算的编制方法改进部门预算的编制。当前,要着重做好以下工作。

首先,应逐步建立粗细合理、定额

发展就业 难题的 现实 是解决出路

○ 周国彪



近几年来，广西贺州市随着企业改制的推进，产业结构调整步伐的加快，国有、集体公有制经济所占比重明显下降。有限责任公司、股份公司、私营企业和个体工商户等非公有制经济户数大大增加，2002年达到了32065户，占全市企业总数的96%，成为全市所得税收入的新亮点。全市个体、私营企业以及有限责任公司、股份有限公司缴纳的企业所得税比上年增长54%，提供就业机会占全市城镇就业总量的75%以上，80%以上的下岗职工实现了再就业。可以预见，民营经济将成为“十五”时期贺州经济增长，增加就业的主力军。

贺州市民营经济发展提速主要是从接受东部沿海地区产业转移开始的。经过几年的发展，目前已拓展到工业企业、农业龙头企业、交通运输、房地产开发、旅游业、信息咨询、社区服务、现代商贸等领域，展示了旺盛的生机与活力。然而，现实当中又确实存在许多政策和人为障碍，造成民营经济的发展环境不顺。首先，贺州民营经济发展“先天性营养不良”。对外开放程度较低，2000年，全市外商投资企业累计仅有272户，占全区的比重为4.1%，外商企业投资合同利用外资额累计仅为30425万美元，占全区的比重为2.38%；地理位置不具有完全的绝对优势，云、贵、川、渝等大西南出海大通道，从柳州经南宁至北海、钦州出海要比经贺州至广州出海便利，外商投资办企业在广东、南宁比在贺州具有相对优势，至少从原材料、产品运输方面路程要短，成本要低；缺乏人才、技术、资金的集聚效应。第二，税负不公和企业投资实业成本太高。现行税收政策规定，民营企业除了和国有企业一样缴纳33%的所得税外，还要缴纳20%的个人所得税；收费标准不统一，程序不规范，随意性大。一些部门管理人员强调上头有法规政策规定，不缴费不予生产经营，还要吊销有关证照，甚至对民营企业“吃、拿、卡、要”等等。第三，民营企业投资缺乏后续金融支持。金融机构为防范金融风险，对民营企业贷款过于谨慎，贷款条件、程序未放宽，而多数民营企业现有资产条件达不到所需贷款的抵押条件；民营企业寻求信贷担保的难度大，企业基本上仍维持“微型化”、“短期化”的投资类型，难以形成规模效益，造成单个企业吸纳就业能力较弱。

贺州市现有115家国有中小企业，从目前状况看，约有三分之一企业属成长型，三分之一为维持型，三分之一为衰退型。后两种企业由于缺乏成长潜能，因而在吸纳就业，繁荣经济等方面的作用已经没有优势。如果没有民营企业作为投资者的介入，那么要为下岗失业职工提供稳定的就业岗位是非常困难的。因此，为解决贺州的就业难题，促进经济快速发展，贺州要抓住撤地设市千载难逢的机遇，努力做强做大民营企业，为民营企业发展创造良好的政策环境，延伸民营经济的发展空间。

一、吸引民间资本经营城市，扩大就业渠道

城市建设和管理，需要大量的资金投入。按照建立社会主义公共财政的要求，必须确立“经营城市”的新理念，运用市场经济的手段合理配置城市资源，将城市规划、建设、管理，特别是城市的土地、房地产、市政建设、功能要素等作为产业来经营，最大限度地盘活存量资产，解决城建资金投入的难题。一是以

大小适度的部门预算指标体系，指导预算的编制。科学、合理、有效的预算指标体系的建立，是一项十分重要的基础性工作，能够从根本上提高部门预算编制工作效率，是保证部门预算质量、提高部门预算公正、公平的必备条件。预算指标的建立可以采取逐步深入的方法，不应强求所有指标均一步到位。在具体操作中，体现支出控制预算的要

求，可以采取大定额、小定额相结合的方法，能明确的项目尽可能采取小定额予以明确；一时难以明确的，可采用大定额进行总量约束，为部门单位和管理都留有一定的过渡空间。

其次，对各类经费确定不同的核定原则。对人员经费可以按合理的人员编制及工资标准按实核定；对公用经费，按部门分类分档，以合理的经费开支定

额（大、小定额）编制预算；对项目性支出先行试编“零基预算”，对构不成项目性支出的，坚决不列专项，彻底清除专项基数。对重大项目要进行“目标、有效性和效率”的充分论证，在此基础上细化编制专项经费预算。

（作者单位：浙江大学）