

推行部门预算 需要解决几个

现实问题

○ 孙光奇 刘志新

一、编制程序和方法有待完善

善

在发达的市场经济国家，凡涉及经济方面的所有政府活动，都要通过预算来反映。从编制程序上看，国家预算一般都由国家立法机关最后批准生效，所以，预算编制的过程，实际上就是一个立法过程。基于此，市场经济发达国家对预算编制均予高度重视，预算编制时间长，准备与磋商充分，各个环节衔接自然。结合推行部门预算以来的实际，我国部门预算编制需要解决以下几个问题。

1. 缺少必要的指导环节

作为国家宏观经济管理部门和国家预算编制主体，财政部应该在预算编制开始前向各部门提供预算编制的原则和线条清晰的建议框架，给各部门以业务指导。但事实上，财政部只是以国务院的名义下发编制预算的一些基本要求，内容过于原则，也过于简单，各部门客观上只能根据本部门了解和预测的国内和国外经济发展情况编制本部门的下年度预算，各部门又是条条管理，普遍存在部门利益，所以上报的部门预算建议数口子开得很大，同时又似乎都有一些道理，使财政部在安排部门支出项目和

支出数额时缺乏足够科学的依据，既费力又耗时，在机构改革后入少事多时间紧迫的情况下，恐难以保证预算编审的高质量。

解决以上问题，可行的办法是在目前“二上二下”的程序中，增加“财政部下发预算年度框架建议”这一带有指导意义的环节，此为“一下”，改目前的“二上二下”为“三下二上”，使各部门进一步明确预算编制的目标和意义，更主要的是明确编制本部门预算的“底数”。

2. 中间磋商少，缺少广泛的社会参与和科学论证

在部门预算编制过程中，财政部与各部门意见多数情况下并不一致，需要协商的事情较多，同一件事情往往又需要几个回合才能协商解决。从实际工作来看，现行的程序留给财政部与各部门间相互磋商的时间很短。按照《预算法》规定的财政预算编制严格实行“两上两下”的编制程序。但是，由于预算目前是财政部门一家编制的，各部门和单位仅仅是站在自身利益的基础上讨价还价，财政预算编制很难得到社会各界的普遍理解与支持。作为一级政府的财政预算，仅仅靠财政部门一家编制，很难形成共识，由此也影响了财政收支结

构的优化，尤其是支出结构的调整，财政越位和缺位现象仍然不同程度的存在。另外，还缺少一个由多方面人士参加的协调论证的环节，使预算编制这一与经济、社会发展密切相关的政府重大活动显得过于简单，影响了编制的科学性和预算的约束力。

解决的措施，一是增加磋商时间，同时提高磋商层次，最后由财政部长出面与各部门首长就部门预算编制中出现的重大问题进行磋商，体现对等原则。二是增加科学论证环节。建议在财政部预算司成立由财政、税务、计划、金融、科研机构等部门和专家组成的“政府预算协调论证委员会”，负责预测经济运行、制定财政预算框架、测算预算收支指标、集中审议部门预算草案中出现的重大问题、向社会解释已经全国人民代表大会通过的国家预算、监督预算执行等。在财政部与各部门进行预算磋商中出现分歧时，该委员会即对分歧进行论证。通过此项工作，增加预算编制的科学性，加大社会各阶层参与的广度和力度，使预算编制更加符合实际，真正起到指导社会经济发展的作用。

3. 预算构成内容和范围值得研究

目前，部门预算由一般预算收入支出、政府性基金收入支出、预算外资金收入和支出等构成。但在部门上报预算和财政部审核预算时，三大项内容轻重不一，政府性基金和纳入预算管理的预算外资金只是简单的收入支出报账制。管理上只是简单的列收列支，实际仍分散在各部门各自进行管理，单式预算的缺陷仍十分明显。

建议取消列收列支的财政管理办法，代之以按照项目预算管理的新式管理办法。政府性基金和多数预算外资金主要是用于建设性支出，应该视同财政基本建设投资支出进行管理，预算安排随项目进行，没有支出项目，财政不安排预算，更不能下拨资金。逐步与部门预算中非定员定额支出管理相一致。而支出项目则应由部门择优

报国家计划部门审定, 财政只是监督执行以及检查项目资金落实情况, 追踪问效。

4. 编制时间短

即使试行部门预算以后, 预算的编制也只有短短的6个月, 时间上只有法国等国家的一半, 预算编制的质量当然受到影响。因此, 建议在每年3月份全国人民代表大会批准预算草案、财政部正式批复部门预算1个月后, 即开始编制下一年度预算, 增加的4个月时间, 主要进行中间磋商和科学论证。

5. 预算编制方法落后

目前, 部门预算的编制实质上仍属“基数加因素法”, 并未真正实行“零基法”、绩效预算等先进的方法。“基数加因素法”虽然简单易行, 但其是增量预算, 易形成支出刚性, 不利于支出数额与支出结构的调整和优化, 况且基数是多年形成的, 难免含有不合理因素。显然, 用这种办法编制出来的部门预算是不合适的。因而要用“零基法”编制部门预算, 同时辅助以绩效预算的编制方法。经常性费用中属定员定额部分能够确定的支出和项目预算支出, 主要采用“零基法”, 同时应细化预算编制, 在“零基法”基础上确定的支出项目, 要有明细表和确定依据。项目预算支出实行绩效预算, 应有科学合理的指标评价体系。

二、部门预算与国库改革未能协调一致

目前, 国库对财政资金支出的运行程序是: 各级预算单位根据同级财政部门下达的年度预算, 按期向财政部门提出资金拨付申请, 经财政部门审核后开具拨款凭证, 通知国库办理资金拨付手续, 国库通过银行间票据交换将财政资金划入预算单位在商业银行开设的账户上。这种运行程序弊端较多, 如财政资金使用效益低下、监督弱化等。同时, 银行体制改革后, 仍有相

当大一部分国库资金通过商业银行进行划转, 受利益驱动, 各商业银行对存不计息付不收费的财政资金不同程度地存在截留和占压的情况, 各预算单位根据资金性质的不同也在银行多头开户。实行部门预算, 预算报表虽然统一了, 但财政资金仍在多头运作和逐级层层缴拨, 财政将预算资金拨付到一级预算单位的账户上后, 一级预算单位如何再下拨至用款单位, 用款单位又如何使用, 财政部门无法实施全程监督和控制, 影响财政资金使用效益。

解决的办法就是国库实行单一账户管理, 财政资金集中支付。首先, 财政部应在中国人民银行开设国库单一账户, 所有财政预算都逐步纳入政府预算统一管理。其次, 清理预算单位银行存款账户, 一个预算单位只能开设一个存款账户。第三, 财政部门在商业银行开设的用于缴存预算外资金的财政专户也应逐步取消, 并入国库。

三、法制建设滞后

1. 基本法方面。我国《宪法》第62条规定, 全国人民代表大会负责审查和批准国家的预算和预算执行情况。全国人大每年3月份召开全国性会议, 审查通过预算草案。《预算法》规定, 我国的财政预算年度为每年1月1日至12月31日。由于时间界定不一, 导致每个预算年度的1-4月份一般处于无预算状态。

2. 《预算法》及条例。《预算法》是预算编制的母法, 但部分内容已经不适应部门预算的要求, 应及早加以修订。一是明确预算编制的时间和目标, 可以分为以下几个阶段: 财政部制定和下发建议框架阶段, 部门上报本部门预算草案阶段, 财政部汇总审核并与部门、社会各方面磋商和论证阶段, 财政部形成预算草案上报国务院并由国务院上报全国人民代表大会讨论阶段。二是明确预算草案按照部门编制, 规范各部

门在预算编制和执行中的职能和地位。三是规范预算支出安排原则和顺序, 明确预算调整的内容及审批权限。四是明确预算编制方法即“零基法”和绩效预算方法。

3. 《国库条例》。目前执行的《国家金库条例》是国务院于1985年发布的。多年来财政、金融管理体制已经多次发生重大变革, 虽然财政部、中国人民银行等部门对国库制度进行了必要的补充和修订, 但基本上都是局部的, 存在滞后性。因此, 应结合《预算法》的修订对《国库条例》进行修订, 应明确财政部是国库的最高行政管理机关, 人民银行是最高业务指导机关; 预算单位的开户管理权限, 应在财政部门; 预算资金的拨付, 应明确集中支付的原则和权限。

4. 各专业法律。如《教育法》、《农业法》中, 为体现国家的重视和扶持原则, 都规定了每年财政支出中对教育和农业投入的增长比例, 教育部和农业部在编制其部门预算时必然要执行这一法律规定, 但在客观上给财政部编制预算草案增加了难度。因此, 建议对有关涉及财政预算支出方面的法律规定进行一次清理, 进行必要的修订。

5. 有关政府性基金和预算外资金管理的规定。目前财政部发布的规章规定: 政府性基金管理方式是纳入财政预算, 实行列收列支, 资金缴拨通过国库运行; 预算外资金纳入财政预算专户, 也实行列收列支, 资金缴拨通过财政设在商业银行的资金专户运行。存在的最主要问题是这种列收列支的管理方式, 一定程度上是走了过场, 财政部门没有起到应有的管理作用。实行部门预算后, 应根据专项性支出实行项目管理的原则, 对所有政府性基金和预算外资金均按照项目支出管理, 预算编制按照项目安排, 资金拨付视项目建设进度情况而定。

(作者单位: 财政部经济建设司
北京航空航天大学)