

重建财政支出管理体系的思考

○ 段国旭

财政支出结构的优化与支出效率的提高，很大程度上取决于支出管理机制的成熟。理顺财政支出关系与建设财政支出管理体系，已成为当前财政支出管理改革的重要内容。

一、当前财政支出管理中存在的问题

由于体制惯性影响，在计划经济体制下形成的财政支出管理模式目前还没有根本性的改变，尤其是在财政支出关系没有进行实质性理顺，财政支出管理体系的创新程度较弱，财政支出改革步伐仍然滞后于社会主义市场经济发展的情况下，财政支出管理体系在每一个层面上都或多或少地存在一些问题。

(一) 法治观念较差，使财政支出程序存在先天不足。《预算法》虽然已经颁布实施好几年了，但实际生活中轻视预算的观念仍然相当普遍，对政府预算也存在误解，特别是一些预算管理与执行者，没有把预算上升到法律高度，按法律程序管理财政支出事务。一是财政支出项目的不具体化使财政支出改革目标难以实现。财政决策必须按照公开、公正和公平原

则，接受社会的监督，并为公众监督和约束政府财政支出行为提供一个有效的机制。政府的年度预算必须经立法机关审议通过，这一法律程序具有重要的意义。但当前预算项目的不透明、不公开和不具体化，使立法机关审议预算流于形式。二是将财政支出的预算管理只看作政府的财政计划，忽略了政府预算所具有的至关重要的政策性功能，使财政预算调节公共需要、优化资源配置等政策性功能难以体现。

(二) 财政支出的完整性不足，使财政支出的宏观调控能力偏低。一是“双预算”导致财力分散。我国自70年代末以来出现了大量预算外资金和体制外收入脱离财政管理轨道的现象，政府预算仅仅包括了预算内收支，预算外收支计划成了政府难以掌握的“第二预算”，使得财力过于分散，大量的收费和基金游离于预算之外，难以实现国家财力的统筹安排和规范管理。二是财政供给范围界定不清，支出结构不合理。改革开放以来，我国财政统收的局面被打破，但财政统支的局面依然存在，财政职能范围及其支出责任没有进行相应调整，仍相当程度上沿袭了计划经济体制下的

供给制分配模式。企业亏损补贴、价格补贴还在延续支出，相当一些非公益性、甚至是盈利性事业单位仍在吃财政“大锅饭”，一些能够由市场给予补偿的项目仍由财政供给，造成财政难以履行好基本公共供给职能，相当一些地方出现拖欠国家公教人员工资现象，政权机构由于经费短缺而不能正常运转；财政公共建设性支出比重不断下降，在公共交通、城市基础设施建设、教育、科技、卫生事业发展等方面投入不足；财政社会保障能力与建立社会主义市场经济的要求还不相称等。

(三) 预算管理手段落后，制约着财政支出体系的发展。在财政支出方法上，基数加增长的分配办法和只能多不能少的财政资金供给体制，导致财政资金有限性与需求无限性的矛盾越来越尖锐，财政调控经济运行的能力减弱。在财政支出管理形式上，预算编制时间短，预算安排趑趄大数、切大块，预算执行中追加频繁，预算外资金长期游离于政府及财政监管之外，造成财政管理粗放、效益不高。在财政支出运作机制上，预算编制、执行和监督职责不清，对社会的财政性资金监管不到位，造成财政监督缺位。在财政支出的安排上，年初留有一些

待分配资金，诱使政府职能部门和基层财政有项目就报，没钱就要，造成财政支出追加频繁，肢解财政资金合力效应，也不利于廉政建设。

(四) 资金支付方面存在的问题，制约着财政支出体系的最终实现。一是财政支出在资金拨付程序上存在问题。当前将财政资金分散划拨并滞留在预算单位在银行开设的账户中，再由预算单位支付给商品供应者和劳务提供者的支付办法，导致资金下拨环节较多。这一方面使大量财政性资金沉淀在各部门、各单位，资金周转速度缓慢，影响资金使用效益；另一方面使预算资金过早流出国库、预算外资金过早流出专户，并由于银行开户过多，资金分散，财政部门无法全面、准确地掌握财政资金的整体运行情况，容易导致财政性资金管理混乱，不利于资金的统筹使用和调度，削弱了财政部门的宏观调控能力和贯彻国家财政政策的力度，加大了财政压力，增加了财政风险。二是财政支出在资金管理程序上存在问题。财政资金拨付到预算单位账户后，财政部门无法对资金的使用情况实行有效的监督和控制，只能依赖于预算单位的财务报告，在事后进行审查监督，较为被动。尤其是对克扣、截留挪用资金等问题，不能做到事前防范。三是财政支出在资金的监督程序上存在问题。由于各部门、各单位的账户管理不集中，透明度较差，财政与审计监督比较困难，容易滋生腐败行为。

二、重建财政支出管理体系的基本想法

一般来讲，财政支出管理体系主要包括预算编审、预算执行和决算编审，以及财政支出的全过程监督等。这是一个系统工程，单凭其中的一项改革很难达到预期效果。为此，重建财政支出管理体系，必须建立财政支出的预算编审、预算执行（资金支

付）、财政监督三位一体的运行机制，这三者相互制衡，彼此促进。

首先，实施财政支出预算编审的改革，建立财政支出预算编审机制。财政支出预算的编审过程，实质上是谋划发挥财政资源配置、调控经济运行等重要职能，使财政支出的范围、结构和方向与政府职能的范围和方向相适应的过程。在具体操作上，要以实施部门预算为核心，努力构建以部门预算为基本组织形式的财政支出预算管理机制。实行综合预算，财政从基层单位起统一管理并编列部门财政性资金预算，将部门预算确立为涵盖部门所有公共资源的完整预算，保证部门预算的完整性和财政管理的统一性，强化财政的调控作用。延长预算编制时间，早编细编预算，将预算编制时间由原来不足四个月延长为近一年；预算从基层编起，细化到具体项目，提高预算编制的深度和精确性。实行零基预算，各类支出取消“基数加增长”的编审方法，按照预算年度所有因素和事项的轻重缓急程度重新测算每一科目和款项的支出需求。硬化预算约束，预算确定后严禁随意调整和追加，提高预算的严肃性。

其次，实施财政支出预算执行的改革，建立财政支付制度。凡通过财政预算（综合财政预算）、政府基金安排并适宜集中支付的资金，均纳入财政集中支付范围。财政部门设立“财政集中支付中心”，统一办理和具体承担各预算单位用财政预算内、外资金安排的支付业务以及各预算单位预算外资金、经营性收入存入专户事项。财政资金不再拨付给各单位分散保存；各单位可根据自身履行职能的需要，在预算范围内自行决定购买商品和劳务，但支付款项要由财政部门来运作；除特殊用途外，资金都要通过财政直接支付给商品和劳务供应者。统一部门财务管理，实行银行账户审批、登记、建档制度，部门各项资金和财务统一归口管理，财政部门内部

实行财政性资金统一账户管理；探索不同的资金拨付办法，对本级财政开支人员工资实行银行代发制度，减少资金的拨付环节并保证工资的按时发放；对公用经费和专项资金推行政府采购制度，确保财政资金的规模效益。

第三，建立财政监督机制。当前，各级财政部门都存在着重资金分配、轻财政监督的问题，财政监督体系不完备，监督的内容、方向、范围都同财政改革与发展有不适应之处，必须建立和完善财政监督体系，建立涵盖所有财政资金的、全过程、全方位的监督体系和监督机制，把所有财政性资金都置于监督之下规范地运行。

重建财政支出管理体系，从财政部门机构的设置上看，要围绕平行运转、相互制约的三条主线加以设计。一是财政支出预算的编审，由预算职能部门、预算审核中心以及有关财政业务部门共同完成；二是财政支出预算的执行，由财政国库机构、财政结算中心共同完成；三是财政支出的监督，由财政监督部门、财政监督检查局共同完成。这样，由支出预算编审改革到实施财政集中支付制度改革，由建立预算审核中心到建立财政支付（结算）中心，这实质上已成为财政资金分配体系的重建过程。如果说预算编审改革是预算编制方式、方法上的重大变革，并且这项改革已经涉及到部门利益的重大调整，那么，财政集中支付制度改革则是预算执行上部门财务体制的一场革命，是财政财务体制的变革。两者的有机结合是财政支出管理体系的重建。预算编制机制、预算执行（集中支付）机制、社会保障机制、监督检查机制、发展研究机制等有关机制的运行是这一体系的内在组成部分，而工资发放银行化、政府采购、甚至财政供给范围的划分、事权与财权的界定等方面都是重建这一体系的必须。

（作者单位：河北省财政厅）