

建立完善的财政 综合预算管理体系

○ 谭勤奋

针对预算管理上存在的预算内外资金分割、部门各自为政、政府财力形不成合力等问题，浙江省萧山市于1994年提出了要树立“大财政”观念，把政府财力的综合理财职能还权于财政，并明确提出了“拓宽管理领域，增强预算约束，强化政府调控”的理财思路，按照分步实施的方法，实行内外并重、收支兼管的综合预算管理模式。同时，在综合预算的基本框架下，改进了零基预算、部门预算和复式预算的编制方法。初步确立了财政综合预算管理体系，增强了政府对地方财力的综合调控能力。

第一步，从1995年起，对政府可调控财力实施综合预算管理。即财政预算安排的资金不仅包括预算内分成收入，还包括预算外的政府建设性收入，如土地出让收入、城市增容收入、专控商品调节收入、农村教育费附加等。把这些政府性资金的所有权、使用权、管理权都收归财政，建立财政专项资金预算（当时称财政第二预算），并结合预算内资金统筹安排，编制财政综合预算，报市长办公会议和市人大常委会审定。

第二步，从1998年起，对市级部门实行综合预算管理。按照收入分

来源、支出分用途的方式，对部门单位的预算外资金实行双向调节，对部门所有资金统一编列单位预算。即对部门的预算外收入，由政府按一定比例集中一部分，统筹使用；部门支出按财政确定的综合定额测算出经常性支出预算，由单位的自有资金（即返还的预算外资金加单位经营服务性收入）自行解决一部分，不足部分由财政拨款解决；财政拨款、预算外返还和单位的经营服务性收入一并编列部门预算。这样做的好处，一是部门预算完整统一，财政拨款、预算外收入和单位经营服务性收入统筹使用，成为一个有机整体，实现了部门收支预算的总量平衡；二是对预算外收入实行双向调节，在一定程度上缓解了行使不同的政府职能形成的单位间财力苦乐不均的状况；三是部门单位仍有一定的财力自主权，避免了由于统收统支对单位积极性的挫伤，有利于事业单位逐步走向市场；四是彻底打破了基数加增长的预算编制模式，控制了预算内经常性支出的过快增长，减轻了财政压力，有利于政府集中财力办大事。

第三步，对镇乡财政实行综合预算的体制结算。从1998年起，取消

镇乡部门核算，把镇乡各部门的收入统一纳入财政管理，从1999年起，对镇乡实行综合预算的体制结算。即市对镇乡的财政体制，不再单独就预算内收入进行分配，而是结合镇乡财政预算外的经常性收支项目，及财政负债情况进行体制结算。既保障了镇乡政权运作和事业发展的必要支出，也避免了预算内外利益分割、预算内资金不足由市财政补助、预算外负债搞建设的弊端。

至此，萧山市财政综合预算管理体系已基本确立，市与镇乡、财政与部门的资金已融合成为一个有机的整体，政府对地方财力的综合调控能力大为增强，重点支出项目得到有力保障。1999年，市和镇乡财政可统筹安排的预算内外综合财力近14亿元。其中，预算内体制分成收入6.7亿元，占48%；财政专项资金收入（含政府性基金）7.3亿元，占52%。全市31个镇乡都实现了当年综合预算的收支平衡。

按照综合预算管理的思路，萧山市还有效解决了部门预算和建设预算管理的问题。对部门预算管理，坚持由财政的预算或农财部门一个口子编列，对全市的综合预算，则由财政预算部

门统一管理, 预算外资金作为其中一个组成部分, 不单独安排支出预算, 避免了内外分割、政出多门的弊病。为保证政府确定的重点建设项目支出, 从1997年起, 萧山市就按照复式预算原理, 单独编列建设性支出预算。即政府的预算内外财力, 在安排经常性支出和一般性专项项目后, 由财政部门汇集各部门的建设项目, 根据市政府的要求, 分别轻重缓急, 统筹安排。1998年以来的三年中, 全市交通投入3个多亿, 市政建设和重点水利建设各投入2个多亿, 还解决了投资各为1个多亿的污水处理工程和国际机场建设支出, 财政安排建设性总投入10多个亿, 这其中, 综合预算管理和复式预算编制起到了积极的作用。

随着社会主义市场经济体制的不断推进, 一些深层次的问题日益显现出来, 由此也连锁反应在财政管理上。如随着企业转制, 大批国有和城镇集体企业解体, 引起企业养老保险基金严重收不抵支, “兜底”的风险将转嫁到财政预算上; 随着大量收费项目的取消和机构改革的推进, 财政供养的事业人员只增不减, 原靠收费生存的单位则开始“断奶”, 向财政挤靠; 环境保护、社会保障、刺激消费政策、以投资拉动经济等等, 也都向财政提出了解决“补位”的问题。财政收支矛盾更加突出, 预算平衡难度日益加大。进一步增强政府对地方综合财力的调控, 充分发挥财政资金的使用效益, 切实解决财政的“越位”与“缺位”问题, 是深化财政管理改革的当务之急。下一步, 萧山市要从以下几个方面进一步深化预算管理改革。

1. 转换政府职能, 努力构筑公共财政框架。从一定意义上说, 目前政府职能的定位不当, 直接导致了财政职能的“越位”和“缺位”。因此, 政府职能必须转换, 预算分配的流量和流向必须同转变了的政府职能范围相吻合。一方面, 政府要按照市场经济

的要求, 处理好政府与市场的分工, 明确哪些事该政府负责, 哪些事由市场负责, 并以此作为预算分配的依据; 另一方面, 财政要科学合理确定预算分配的范围, 不该支出的范围要逐步退出, 应该满足的支出要尽快到位, 以促进政府职能的转变。当前, 财政预算分配的改革重点是支出结构的调整, 财政要做到有所为, 有所不为。一是正确界定财政资金的安排次序, 确保公共支出。重点是人员工资、机构运转和政法部门必需的办案经费、社会保障支出、农业、科技、教育以及基础设施建设支出等。二是控制竞争性领域的投资。按照公共财政的基本职能, 财政应逐步减少并退出竞争性领域的直接投入。但在目前, 预算分配仍作为地方政府对经济的主要调控手段, 要按照政府的要求对经济结构和发展方向实施合理的调控。但调控力度、资金流向和调控方式需相应调整, 改直接投入为贴息、补助等引导企业投入和改革的间接投入。三是规范事业单位的财政供给。必须结合机构改革, 确定相应的政策, 引导一些事业单位走向市场, 推进事业单位的租赁、兼并等改制工作。在清理的基础上, 根据事业单位的不同性质和职能, 区分公益性和经营性, 实施分类管理, 采取不同的资金供给方式。按照“绩效预算”的思路, 由对机构和人员的一般支持, 转为以工作量和业绩为重点支持, 逐步取消对一般性事业单位的财政补助。与此同时, 放宽非国有垄断事业的市场准入条件, 有效利用社会力量兴办社会事业, 如非义务教育阶段教育、民营医疗事业、污水治理、“四自工程”交通项目等, 财政应避免在这些领域“与民争利”。

2. 拓宽预算管理范围, 扩大财力增长空间。近几年来, 萧山市通过建立财政综合预算, 已把部门单位资金纳入财政管理范围。但是, 在一些凭借政府职能的领域, 有形资产和无形资产的收益仍在流失。如土地出让领域, 尚没有建立完善的市场运作机

制; 对一些利用政府无形资产形成的收益也没有收归财政。应进一步拓宽理财领域, 努力扩大财力增长空间。一是进一步加大财政综合预算对部门单位资金的调节力度, 逐步实现行政机关待遇同一, 促使事业单位逐渐进入市场。二是在土地出让领域引进市场运作方式, 特别是对优势区域和主要交通干道两旁土地实行“红线”控制, 运用拍卖等形式, 增加出让收入。三是对凭借政府职能的无形资产实行有偿使用, 如出租车营运证、交通线路行运权、公建设施的有偿使用等, 将这些收益统一纳入财政管理, 以缓解预算平衡的压力。

3. 强化预算约束, 切实发挥财政资金的使用效益。近期工作要从细化预算编制, 硬化预算执行, 强化预算监督着手, 加强制度约束, 健全监督制约机制。目前, 预算编制过程仓促粗糙, 缺乏深入细致的调查论证和可行性研究, 要借鉴发达国家的先进经验, 组织力量专门编制预算。同时, 完善预算综合定额, 对人员经费, 可按编制采用人均定额; 对公用经费和事业经费可借鉴绩效预算模式, 与工作量和业绩挂钩; 一般性专项项目可采取政府采购, 实物分配形式; 对建设性项目则要加强可行性和投资概预算审查, 避免拍脑袋定投资的现象出现。预算执行中, 要杜绝任意追加, 部门和单位的年初综合预算必须预留增支空间, 年内各项增支, 力求自行消化、自求平衡。要强化预算监督, 加强对预算项目的跟踪反馈和资金使用效益的分析, 综合运用财政审计监督、委托社会中介机构审查、会计委派等手段, 加强对行政事业单位的财务监督和管理, 形成对财政资金的全过程监控。同时, 建立预算编制、执行、监督三分离的组织机构和制约机制, 加大审计检查力度, 维护人大监督权威, 切实保障财政预算的科学性、合理性和真实性。

(作者为浙江省萧山市副市长)