

以部门预算制度为切入点 稳步推进预算管理制度改革

○ 本刊评论员

在九届全国人大三次会议上,财政部提交大会审议的2000年中央和地方预算草案中,有一个引人注目的变化,就是报送了教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部四个部门的部门预算,这是我国预算编制方法的重大改革,也标志着我国预算管理制度改革迈出了重要一步。

改革开放以来,我国财政体制改革的重点集中在财政收入管理方面,财政支出管理改革相对滞后,预算管理制度基本上是沿用过去旧的做法。预算分类不规范,按经济性质和政府职能交叉分类,预算科目没能准确全面反映政府事权和收支全貌;预算编制较粗,收入按类别、支出按功能编制预算,预算分配和使用的透明度不高;预算批复不及时,预算执行中追加追减的情况时有发生,预算约束弱化;预算资金分散支付和储存,支出过程脱离财政监督,资金使用效益不高,等等。这些方面已经不适应形势发展的要求,成为当前财政工作中亟待解决的问题。1999年6月,全国人大常委会在审议1998年中央决算和中央财政审计报告时,指出了中央财政预算执行中存在的一些突出问题,并提出了细化预算编制、编制部门预算的要求。据此,财政部成立了专门班子,研究制定了改进2000年中央预算编制的方案,提出了加强预算管理的意见,2000年中央预算的编制较往年提前了两个月,在现有收支分类的基础上尽可能细化,并在中央各部门通力合作、试编部门预算的基础上,选择了教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部四个部门作为试点向全国人民代表大会报送部门预算,迈出了预算制度改革坚实的第一步。

编制部门预算,是市场经济国家的通行做法,也是我国预算编制改革的方向。今后一段时间预算改革的重点是推进部门预算制度,并以此为切入点,同时推进零基预算制度、综合预算制度、国库制度、政府采购制度等项改革。为使这些改革积极、稳妥,并卓有成效,当前应主要做好以下几项工作:

第一,严格执行预算法,强化预算约束。预算一经人大批准,就要严格执行,并及时批复。各级财政部门要及时批

复部门预算,各部门要及时批复单位预算,各单位申请使用财政资金,必须按预算程序办事,先有预算,后有支出,严格执行预算支出管理办法。要切实增强预算的约束力,维护预算的严肃性和权威性。

第二,积极稳妥地推进部门预算制度改革。中央财政将在今年四部门试点的基础上总结经验,逐步扩大编制部门预算的范围。地方财政也应从今年开始,编制部门预算。当前,一是要做好预算管理的基础性工作,对预算单位的收支情况进行全面清理,细化预算科目,合理制定定额标准,为推进部门预算制度打下良好的基础。二是积极推行零基预算制度和综合财政预算制度,用“零基法”取代“基数法”,通过“综合财政预算”建立统一、完整的国家预算,以使部门预算的编制更加规范、科学、公平、有效。

第三,改革现行的财政资金收付管理制度,逐步实施国库集中收付制度。通过实施国库集中收付制度,将所有的政府性财政资金全部集中到国库单一账户,所有的财政支出由国库直接支付。财政部门为各支出单位建立分类账册系统,反映国库单一账户中各部门的支出。实行国库集中收付制度后,将从根本上改变目前财政资金管理分散,各支出部门和支出单位多头开户、重复开户的混乱局面,有利于库款调度和加强财政监督,有利于强化预算约束和预算执行管理。

第四,积极推行政府采购制度。近年来,我国许多地方不同程度地开展了政府采购试点工作,取得了明显成效。下一步要在此基础上,逐步把政府采购范围扩大到机关的办公用品、办公设备、公共设施建设及相关服务方面,并通过建立有关制度,加快立法进度,使我国政府采购工作尽快步入法制化和规范化的轨道。

预算制度改革是当前财政改革的一项重要内容,是贯彻依法治国、依法行政方针的客观需要,也是加强经济监督和财政监督的必然要求,我们要充分认识到这项改革的重要性。同时,我们也要看到预算制度改革内容庞大,涉及方方面面,因此改革必须积极稳妥,逐步推进。