

改革政府预算编制 建立预算管理新机制

○ 李 燕

政府预算的编制反映出一国政府年度财政收支的规模及来源和去向。透过这种安排不但可以看出政府一定时期所要致力的主要工作,更深层的意义是要向社会公众和纳税人展示政府的公共政策和对公共资源的配置情况,它对政府的施政及其绩效有着深远的影响。

一、我国政府预算编制的现状

1. 预算编制缺乏前瞻性。编制预算不仅要符合国家的方针政策和经济发展的客观规律,还要结合各项收支的内在经济联系进行科学周密的测算,是一项技术性很强的工作。但长期以来,我国的预算编制只是在既定的收支之间安排资金,缺乏科学的分析预测,没有很好地将预算编制与经济预测结合起来,并以经济预测为基础,通过对经济周期、产业结构的发展变化来确定预算收支总体水平的发展变化及收支结构的调整。我国尽管也编制财政发展的中长期计划,但实际执行中与年度预算基本上还是“两张皮”,致使年度预算对财政经济的约束相当有限,不能瞻前顾后。

2. 预算编制时间过短,削弱了预算

的严肃性。我国一般在上年11月下达预算编制通知,次年3月就开始由人代会讨论预算草案。基层财政部门用于编制预算的时间则更短,甚至一些地区只用一个星期左右即完成编制工作。这种编制上的“高效率”使收支安排明显草率和盲目,反映的经济信息难免不失真,无法发挥对收支执行的约束力。加上预算编制留有硬缺口,在执行中只得频繁追加,频繁调整,出现了“一年预算,预算一年”的状况。

3. 预算编制方法不尽科学。目前预算编制基本上采用“基数加增长”法,各地区各部门的既得利益,不论合理与否均触及不得,造成财政支出的刚性增长和部门间的苦乐不均,导致财政在现有财力下不能对资源进行合理配置,资金使用效益低下。

4. 预算编制缺乏完整性。长期以来,我国在财政分配中把财政性资金分为预算内、预算外,财政分配实际上只对预算内资金进行分配,而没有将预算外资金作为政府宏观调控财力来使用,导致预算外资金游离于预算管理之外,削弱了财政的宏观调控能力。此外,我国预算的不完整性还表现在部门预算的编制上。由于我国目前的支出预算

是按资金的性质归类编制,不同部门、单位的资金性质不同、来源渠道不同,于是各种资金如行政经费、科研经费、基建支出等分别由不同的职能部门分配和管理。这就使得财政难以对一个预算单位的经费整体使用情况实施有效的监督和控制。加之预算编制较粗、管理水平不高、执行中随意性大、追加追减的情况时有发生。又由于预算的编报没有经过编制部门的预算过程,使得全国人大批准的预算不能及时细化到部门、项目,财政部难以按《预算法》规定的日期及时批复预算。另外,目前财政部提交人大的收入按类别、支出按功能编制的预算草案,因缺乏有关部门的具体预算数字,也不便于人民代表进行审查和监督。

5. 预算执行缺乏法律性。我国的预算年度采用年历制。自公历1月1日起至12月31日止,而中央与地方预算草案要待3月份及以后举行的各级人代会审批后才能正式作为法律文件生效,这就意味着这段时间中各级预算的执行没有法律依据,出现“约束真空”。不但助长了各级、各部门“先斩后奏”的支出冲动,也极大地削弱了年度预算作为法律性文件的权威性和刚性。

以上种种问题,不仅是部门和单位正常执行预算和预算监督部门实行有效监督的制约因素,也削弱了政府通过预算实施公共政策的能力。因此,改革政府预算编制方法,建立与社会主义市场经济体制相适应的预算管理运行机制,已成为当前财政的一项重要工作。

二、改革我国政府预算编制的建议

1. 以经济预测为基础编制预算。

在编制年度预算时,除了要了解以前年度的预算执行情况外,还需要对以后若干年度的宏观经济前景进行客观而科学的预测,以决定是否对现行政策进行调整。应建立经济预测模型,引入定量分析方法,增加预测的科学性。上交预算草案时,应同时提交作为编制依据的预测报告。在编制年度预算的同时,还可借鉴西方国家的做法,编制多年预算。具体类型有三种:一是以报告年度为基年,滚动编制3—5年期预算,年度预算计划纳入其中。即将经过议会批准并付诸实施的预算年度定为计划的第一年,预算需提交议会审议的预算年度为第二年,后续的几个预算年度为“纯计划年度”。对这个多年预算计划中的每一年为执行政府职能安排了哪些支出、收入是如何筹措的,要作详细的全面安排。二是以报告年度为中心,将年度预算予以前后扩展。这种方法即是对原年度预算在编制形式上做某些改进,如增加某些栏目和相关数据,对报告年度前后若干年的收支予以反映,以便反映预算收支发展变化的趋势。三是在年度预算中增加某些中期因素,对某些重点项目做重点反映。即在沿用年度预算的同时,注意将中期预算的因素引入年度预算的编制中,主要是在涉及某些需要多年投资才能完成的重大支出项目时,所编制的年度预算不仅要反映该项目一个年度所需的拨款,还需对多年投资进行反映。作为一种技术形式,多年预算在控制预算支出的不合理增长、协调财政计划与国民经济计划方面具有一定的积极作用。

2. 延长预算编制时间。从西方国家看,预算正式编制之前的准备时间普遍较长,如美国在预算正式生效前的18个月即着手编制,这样就为收集资料,进行相关论证提供了充分的时间。为保证预算本身的客观性和科学性,提高其可行性,减少在执行中的频繁调整,我国应适当延长预算的准备期,将年度预算编制提前半年至一年即着手准备,避免仓促上阵,应付了事。

3. 推行科学的预算编制方法。取消“基数加增长”的编制方法。在收入方面,运用“标准收入测算法”编制收入预算,即根据历史资料分析测算出各项收入与相关经济变量之间的比例,作为测算该项收入的参考标准,充分考虑相关因素对收入预算的影响,制定收入预算。在支出方面,实行彻底的零基预算,推行绩效预算。零基预算是指在编制预算时,不受既成资金分配格局的限制,首先确定部门工作的目标及为此所需完成的业务内容,并据此进行最佳的资源分配。绩效预算是以项目的绩效(效益)为目的,以成本为基础而编制的预算。具体说就是政府各部门先制定有关的事业计划或工程规划,然后通过计算每项施政计划的成本与效益,择优把项目列入预算。这些预算编制方法,打破了现有的预算格局,有利于预算资金的合理使用;在不增加收入的情况下,通过资金在机构内的合理转移,达到有效地保证重点项目资金供应的目的,有利于加强对预算支出效益的考查。

在我国预算编制中应全面推行零基预算,对适用的支出项目实行绩效预算,按预算年度所有因素和事项的轻重缓急、效益大小重新测算,即对人员经费,按机构合理的人员编制及工资标准逐人核定;对公用经费,按部门分类分档,以合理的开支定额编制预算;对发展性项目支出,年度预算要编制到具体项目,应采用必要的方案评估和成本—效益分析,开展科学的项目可行性论证,编制项目概算确保有限的预算资金

用于最有价值的项目和用途上。

4. 将政府性的资金统一纳入预算管理,推行部门预算,保持预算的完整性和透明度。为了促进国家预算的完整,必须把预算内外两块资金有机结合起来,建立统一的政府预算管理体系,这样可以充分反映以政府为主体的资金收支活动的全貌,既可以为实现政府决策的科学化提供完整的资料,有利于政府控制、调节各类财政性资金的流向和流量,完善财政的分配、调节与监督职能,又由于完整的预算基本上体现着政府活动的范围和方向,便于纳税人通过对预算收支的公开审议,监督政府理财活动,使政府的各项活动尽量反映纳税人的合理要求。同时,推行以部门预算为基础的综合财政预算形式,改变以往财政资金按性质归口管理的做法,将各类不同性质的财政资金统一编制到使用这些资金的部门。部门预算的编制采用综合预算形式,部门所有单位的各项资金,包括财政预算内拨款,财政专户核拨资金和其他收入统一作为部门和单位的预算收入,统一由财政核定支出需求。实行部门预算后,一方面,预算编制将科学化、制度化和规范化,会促进各级领导加强预算观念,减少追加支出的随意性,提高预算管理水平;同时,编制部门预算也将提高预算的透明度,防止预算分配中的暗箱操作,有利于加强廉政建设,防止腐败。另一方面,编制部门预算,使预算进一步细化,也有利于人大履行审查监督职能及加强社会各界对政府财政的监督。

5. 调整预算的审批时间和审批方式,增加预算的法律约束力。各级人大对各级预算的审批,不仅是预算编制过程的最后一道关口,也是国家宏观政策得以体现的重要保障。应考虑延长人大对政府预算的审批时间,以使各级人大代表能对预算内容进行充分的审议,提高各级人大的实际监督效果。

(作者为中央财经大学财政系教授)