

# 瑞典的预算编制及支出管理

○ 信春霞

## 一、瑞典预算的编制

瑞典国家预算的编制由财政部进行。1989年瑞典的预算程序进行了重大改革,旨在通过改变过去的逐年递增的预算方法,用“结果控制”或者说“产出控制”来取代过去的“规则控制”,鼓励和促成“长期计划”,并在此“长期计划”的基础上,完成新的财政预算编制程序。“规则控制”意指过去的预算编制是按照既定的有关规定进行的。“结果控制”或“产出控制”是指公共部门的预算必须注重受到预算拨款单位具体工作的效果,要以受到预算拨款单位的具体“产出”来衡量预算是否合理。“长期计划”一般指三年,对预算的编制也因此建立在三年计划的基础上。以“结果”为导向、以其应完成的任务为考核标准,对预算的编制工作进行具体的控制。

新的预算编制程序建立在三年的预算周期上。部分有关的经济研究预测部门(如国家经济研究所、研究委员会等)和其它一些具体的职能部门(如官方咨询部门)提供有关过去经济发展情况分析和对未来经济趋势预测情况的资料,根据这些资料作出未来三年的经济发展预测,向财政部提出有关国家预算的意见,由财政部相关机构制定出

未来三年的预算计划,在各部委第一年的具体执行中,根据执行情况,于第二年春天向财政部提出执行情况报告和有关意见。在第二年当年的执行后,也于次年春天向财政部提出执行情况报告和有关意见。在第三年时要进行一个深入和详细的对过去五年的经济发展情况和各部门过去几年的预定目标和具体展开工作的执行情况的回顾,包括前二年各部门每个年度预算执行后提出的执行情况报告和有关的预算意见。在这些所有资料和意见的基础上,未来计划预算的制定要进行相应修正,即第三年财政部在这些执行报告和修正意见的基础上制定下一个三年预算计划,在以后的长期预算计划的制定中以此类推。

瑞典的预算制定过程是一个自上而下和自下而上的往复循环过程,预算的制订要经过一个议会二次批准的程序。即财政部在过去年度各部委预算执行建议和综合各个方面的经济信息基础上制定出的初步预算计划,先经议会审批后再下达到各个部委。各个部委对此计划的预算限额等提出具体的预算内容和其它一些具体的预算要求后再次上交到财政部。财政部制定了正式的预算后又一次提交议会,由其进

行讨论、批准后才正式形成下年的预算。

在新的预算程序中,财政部改变了过去的预算监督办法,由过去的对预算投入进行重点监督转向对投入预算资金后的各部委的具体工作成效,或者更为形象的说是各部委的“产出”进行监督。即财政部对各部委具体的预算执行情况的监督是建立在其具体的工作成效基础上的,如果某个部委预定的工作目标未完成或完成情况不佳,则财政部会得出该部委的预算执行不佳的结论。从这种意义上讲,在新的预算程序下,财政部可以被形象地比喻成为公共服务的“购买者”,而各部委则充当各种公共服务的“提供者”,由财政部代表政府出钱,向各个部委“购买”各种公共服务。在这种监督体制下,各个部委的自主权被扩大,能够发挥其主动性,根据实际情况具体安排各个部委内部的各项的预算。

预算正式形成后,便下达到各部门进行具体的实施。如果在具体的预算执行过程中,突破了预算限额,则必须报告议会讨论和审批。议会进行讨论通过时,必须同时具体落实突破预算部分的财力,要有必要的相应增收措施出台,合理支持对突破预算部分的预算追加。

对瑞典各级预算具体执行情况的评估由瑞典国家审计局负责进行。瑞典国家审计局负责对预算的财务情况和具体执行情况进行审计,各个部委也需要给予一定的配合。在整个的评估过程中,瑞典管理和发展的有关部门在数据处理加工技术、方法上负有重要责任。

## 二、瑞典预算支出管理及控制

瑞典预算支出的管理和控制是通过各种预算支出的执行程序进行的。如对于预算支出的具体控制可通过转移支付制度的具体执行、公共采购制度的具体执行等进行。

瑞典的转移支付主要体现中央政  
(下转第47页)

的金融动荡也有重要作用。

2. 存款保险对金融机构的援助更优于央行的救助。金融机构发生信用危机,而央行并没有专项的资金来予以援助,只有通过再贷款的方式,但这就增加了货币投放,相应地引起币值的不稳定。特别是在全国发生信用危机的时候,采用央行贷款的方式甚至会引发通货膨胀,使再贷款的目的旁落。保险基金则不同,它是一笔事先提取,长期积累,专项用于防范风险,弥补损失的资金,在发生信用危机时,动用保险基金进行救助不会引起货币增发和通货膨胀,也就实现了维护信用安全和保证币值稳定的目的。

3. 存款保险制度是完善我国人民银行职能的重要补充。经过几年的改革,人民银行从具体的行业管理逐步向宏观调控转移,并加强监管。从根本目的上讲,宏观调控和监管是统一的,但在具体操作上则有矛盾,如监管的过多过细,就会重新陷入具体管理的老路上,央行就难以处在宏观调控的超脱地位上;相反,如果监管的太粗、太略,宏观调控没有了基础,也难以落在实处,这也正是存款保险发挥作用的地方。设立存款保险机构,分担人民银行的部分监管职能,如存款保险机构从微观上侧重对被保险机构的业务经营进行监管,而人民银行从宏观上对金融企业进行监管;对出现严重信用危机的金融企业,人民银行有决定其是否破产的权利,但却不能接管,否则责任又将由国家来承担了。具体接管和破产清偿事项可由存款保险机构具体操作,这有助于协调人民银行两大职能间具体操作上的矛盾,更有利于实现人民银行的宏观调控职能。

三、循序渐进地推进我国存款保险制度实现,构建完整的金融体系

我国正处在由传统的计划经济向建立全新的市场经济的过渡时期,新旧体制的交叉、摩擦导致各种矛盾逐步显露出来,银行更是处在各种矛盾的焦点上。从当前金融企业暴露出的问题看,

存款保险制度亟待出台;但从我国的实际国情看,又必须采取循序渐进的方式,从我国的国情出发设计和完善存款保险制度。

1. 存款保险机构的设置不宜一步到位,可采取分步的方式。首先是在人民银行内设置机构,先由央行代为监管,如在总行设置存款管理总局。各二级分行设分局,存款保险机构、人员从属人行,具体业务由存款保险管理局操作;待实际成熟后,存款保险机构从人行分离出去。最终模式是建立一个具有独立法人资格,具有自有资本、独立核算、自主运营,保持商业组织形式的金融监管机构,同时央行应给予适当的贷款扶持,并赋予一定的监管权力。

2. 职能设置上,最终是要建立多职能存款保险制度,但实际操作中也应是逐步到位。首先是建立提供存款保险或对发生信用危机的金融企业提供紧急援助的职能,这是存款保险机构的最基本职能;其次是设立接管即将倒闭的

银行,负责银行的清理、转让等职能,这是存款保险职能的拓展;最后是由央行赋予一定的行政监管权力,如对被保险行的清偿能力、信贷质量、盈亏状况等的检查监督,填补央行在监管中的空白,这是存款保险职能的深化。存款保险职能的逐步到位,既符合我国实际,又可在实践中积累经验,防止走入误区。

3. 在一些具体内容的设置上,如存款保险对象可先确定为我国境内经营的各种金融机构,然后将范围扩大到我国商业银行的境外分支机构;存款保险的范围上可先确定为居民的定期、活期存款,然后再根据实际进行拓展;存款保费的收取也不宜采取固定比例、比率的方式,可先采取差别保率,根据被保单位的信用等级区分不同档次确定不同的保率,以此奖优罚劣,促进金融机构改善自身经营,使存款保险费率也成为有效的金融调节工具。

(作者单位:财政部经贸司)

(上接第62页)

府对于地方政府支出一定程度上的控制和管理。国家财政对各级地方政府的转移支付占各级地方收入的百分比比较高,1994年达到17%,构成各级政府收入来源的一个重要组成部分。中央政府对地方转移支付的计算方式有:根据省市政府承担的职能决定的一般转移支付规模;根据省市政府的职能及实施这些职能所需的费用支出的标准,具体计算出的转移支付的规模;财政部设计出各地区个人所得税的平均线,根据各地区的不平衡情况(以此平均线作为衡量标准),计征地区间收入平衡费,确定各地区平衡收入目的的转移支付的规模。

在对各级部委的预算拨款支出的具体控制上,公共采购制度是一个重要的构成方面。瑞典财政部下设有公共采购局,其任务主要是配合政府预算支出的执行,负责与欧共体有关同类规定

保持一致,制订和监督公共采购条款法律文本,为4000多个政府下属部门日常采购工作提供咨询和法律服务等。根据两种标准,即与欧共体一致的标准和国内的一定限额标准,公共采购通过开放式招标、限制式招标、谈判式招标等方式进行具体实施。通过公共采购制度的具体操作,国家财政预算用于采购方面的资金在一定限额之上的,都统一安排支出和支出方式,因此一定程度上控制了支出。

在中央政府对各部委的除公共采购外的其它拨款支出的使用上,新的预算程序改变了过去那种中央政府既负责拨款又负责约束其用款的方式,中央政府通过国家财政预算拨款后,不再直接干预其具体的使用方式,而是通过“结果控制”的原则,对各部委用此预算拨款完成的任务效果进行考核,以此判断预算拨款的执行成效。

(作者单位:上海财经大学财政系)