

部署阶段,必须使之一开始就有法可依、有章可循、行为规范、管理科学。

5.完善“零基预算”管理,提高财政资金的配置效率。以零为起点编制预算,有利于打破原有基数的限制,解决人员、机构不合理膨胀的矛盾。实行“零基预算”管理,对政府各部门公共支出计划,按照新的一年社会经济发展变化,重新进行审核分析,区别轻重缓急,严格控制支出,可以真正提高财政资金的效率,做到精打细算、管而有效活而不乱。

6.健全复式预算制度,强化预算约束机制。实行“三式预算”:政府公共预算(含政府经常性收支、公益性建设支出)、国有资本金预算(含国有资本收益、国有股权变现收入、政府发债收入、政府基础设施投入等)、社会保障预算(含养老、医疗、失业等社会保障收支在内)。公共预算应保持收大于支,差额转入国有资本金预算,以加大重点产业、高新技术产业的开发力度。社会保障预算属于专门预算,收支均有专门来源和专门用途,余额的一部分可用于购买政府国债。至于财政投融资预算,在条件具备时,也可调整“三式预算”,扩展为“四式预算”,这是公共财政基本框架进一步发展的可能选择。通过复式预算的依法运行,从决策、执行到检查、监督,有利于强化全程预算的约束机制,进一步提高预算的权威性和严肃性。

7.建立规范的转移支付制度,通过体制实现地区公共服务的均等化。转移支付是分税制体制下公共财政实行宏观调控的一种重要方式,也是公共财政基本框架的不可缺少的组成部分。我们必须从国情、省情出发,吸收国外的有益经验,按照中央对地方转移支付资金遵守公平、公正、公开原则,努力实现公共服务均等化目标。这是缩小地区差别,提高社会福利水平,确保人民生活改善的重要调节方式。

8.改革国库管理体制,建立国库单一账户管理体系,使国库基础管理取得

构建我国政府公共支出预算体系刍议

○ 苏志希

改革开放20年来,我国财政改革成效显著。但改革的重点一直是放在收入增长机制的建立和完善上,对支出管理未有给予足够重视。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国际经济一体化的深入,特别是近年来国内市场消费不畅和国际金融形势的动荡,面对巨大的财政支出压力和支出管理上的种种弊端,建立一个符合我国国情的、比较完善的政府公共支出预算体系,就成了摆在我们面前的严峻课题。

一、深化财政支出管理体制改革是建立健全社会主义市场经济体制的客观需要

我国的财政支出预算体系虽然几经改革,但至今还没有完全摆脱计划经济体制的影响。随着社会主义市场经济的发展,这种体系的种种弊端就越来越明显,主要表现在以下几个方面:

(一)财政支出预算供给范围不尽合

新进展。实践证明,国库管理是政府公共财政管理的基础性环节,承担着公共财政收入和公共财政支出的交纳和拨付重任。为适应预算制度、金融体制的新发展,必须修订原有的金库条理及实施细则,建立国库单一账户体系,形成国库管理的新体制和新机制。

此外,还必须健全公共财政法规体系、政策体系、监督体系、走创新制度之

理。在计划经济体制下,政府将社会再生产的各个领域和事务统统列入自己的管理范围,财政支出大包大揽,向竞争性和经营性领域过多延伸,远远超出了社会共同需要的范围。而对社会公共支出的一些项目却无力顾及,造成财政职能越位和缺位,这种情况造成财政资金严重紧缺,对国家重点支出项目难以保障,财政工作十分被动。

(二)财政支出预算编制方法不科学。我国支出预算的编制办法主要是基数法,各部门经费预算的多少,主要看上年的基数和本年的增减。这样不仅缺乏科学性,造成单位之间的苦乐不均,而且在既得利益难动的情况下只增不减,使财政支出形成失控局面。

(三)财政部门内部支出预算的管理体制有缺陷,使财政部门应有的协调功能大打折扣。当前财政支出预算分配方式是将一部分预算切分给各部门,再由

路。现在收入流失太多,资金浪费成灾,农民和企业的不合理负担沉重,政府性资金仍大量在制度外体制外循环等,都表明法制不严、监督不力、管理松弛,已经到了不能任其继续下去的时候了。因此可以说,财政法制健全和财政制度创新实现之日,也正是公共财政基本框架成熟之时。(作者单位:中国管理科学研究院财政经济研究所)

其主管部门进行再分配。其存在的主要问题是,许多主管部门设立了不少基金,拥有大量预算外资金自主使用。这样,财政部门分配资金的权力就被瓜分了,财政部门的宏观调控能力被大大削弱,从而造成部门间的重复建设和购置,使本来就紧张的社会财力被无谓地浪费了。另外我国现有的支出预算科目划分没有统一的标准,有按部门设置的、有按资金性质设置的,互有交叉和重叠。这就使得一个主管部门要面对财政部门的多个职能机构,不仅使他们工作量大,而且无所适从。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和法制的不断完善,政府职能在逐渐发生变化。这就要求财政支出预算的范围、结构和方法与政府职能的范围和方法相适应。在市场经济条件下,政府财政的活动范围主要是市场经济自我调节没有涉及或不尽完善的地方,也就是说政府需要用财政参与社会资源配置,来弥补市场的不足之处,为社会提供必需的公共产品和公益服务。这就基本界定了财政支出预算的范围。因此,只要科学合理地编制支出预算,真正做到预算分配公开、公平和透明,统筹兼顾,倾斜重点,并且在执行中真正强化预算的约束力,使预算支出一经人大批准就具有法律效力,任何人不能随意追加,无疑是对症下药、切实有效的良方。

二、建立我国政府公共支出预算体系应遵循的原则

针对当前的现实,我国政府公共支出预算体系应能反映出“体现政府职能,公平配置资源;科学编制预算,强化预算约束;提高资金使用效率,增加公共支出透明度”的特点,做到有利于保障国家机器的正常运转和国家政权的建设,有利于公正、合理、有效的配置资源,有利于各项社会事业的长足发展,有利于社会经济的稳定高速发展。具体来说,应遵循以下几个基本原则:

(一)服从于政府职能,满足社会共

同需要的原则。财政是政府职能在社会产品分配和再分配中的体现,财政支出必须服从于政府履行职能的需要。政府公共支出预算应当包括政府基本行为的各个方面,反映着政府基本活动的方向,是调控宏观经济、促进社会事业发展、提供社会保障的重要手段。

(二)讲求公正和公开的原则。由于现行财政支出预算体系的缺陷,部门(单位)之间、地区之间、项目之间社会资源配置不公平、不合理的现象十分突出。政府公共支出预算的一个基本特点是为全社会提供大体均等的公共产品和服务。这就要打破既得利益,规范和完善收入分配制度,加大转移支付力度,做到配置社会资源公平、公正、公开,使社会各项公益事业在全国范围内得到均衡协调地发展,使国家公民获得大体等同的公共待遇。

(三)讲求效益的原则。财政支出预算的目的不是预算本身,而是要有严格按预算支出产生的社会效益和经济效益。这就要求政府的公共支出预算在规模上要适当;在结构上要合理,要最大程度地优化资源配置,以尽可能小的投入取得预期的效益;在执行上要有严密的效益考核机制。

(四)反应灵敏,便于操作的原则。建立政府公共支出预算体系是对财政支出根本制度的改革,是一项重大举措,涉及面广、政策性强、触动性大。因此,必须摒弃繁琐,便于操作,不仅易于编制和执行,而且还要反应灵敏、便于监督考核和及时校正。

三、构建我国政府公共支出预算体系基本框架亟待改进的几项工作

(一)调整支出预算范围,优化支出结构。在市场经济条件下,财政以社会共同需要为标准来界定和规范支出范围,应包括由国家机关及其公共事务直接消耗的维持性支出、政府不直接消耗而用于再分配的转移性支出、大型公益性基础设施的公共工程支出。因此,第一,政府财政要逐步退出应由市场配置

资源的经营性和竞争性领域,不再充当经济建设的投资主体,而全力关注涉及国计民生的大型公益性基础设施的建设。第二,维持性支出范围要有所调整和缩减,对公益性的事业单位应保障其资金供应;对准公益性的应给予一定的财政资助;对经营性的则应逐步实行财政“断奶”,让其走向市场。第三,利用财政政策和经济手段,进一步优化支出结构。一方面,财政要根据国家规划,不断提高对科学、教育、政权建设、环境保护等方面的资金倾斜度;另一方面,要不断优化内部支出结构,避免重复建设和投入的损失浪费。

(二)改革预算编制方法,细化预算编制内容。首先,建立预算年度的跨年制,延长预算编制时间。现在,我国的预算编制时间一是偏短,二是立法部门审批时当年预算已经开始执行、缺乏严肃性。鉴于人大审批预算都在年初进行,因此,建议将现在的预算年度由历年制改为跨年制,这样做可以在预算年度开始时也就是预算收入充裕之时,从审批预算到执行预算都可以有条不紊。

其次,逐步推行标准化定员定额管理,进行科学的部门预算。只有标准化的定员定额,才能客观反映供给单位在人员配置和资金、物资的筹集、分配、使用等方面所遵循的标准或应达到的水平,使财政支出预算更为合理和科学。值得注意的是,细化财政支出预算的一个重要内容是对现行财政预算支出科目进行调整,一级预算支出科目按部门设置,二级预算支出项目按支出性质设置,三级预算按实际工作需要设置。这样,不仅能使预算编制计划与经费计划相一致,兼顾需要与可能、预算内外资金结合使用、节俭高效、简便易行等原则,而且可以掌握预算支出在部门的分布,便于财政部门对预算执行进行宏观调控和监督检查,同时避免财政管理上的内部交叉和预算单位的对口麻烦,大大提高工作效率。

第三,为了使财政支出预算更为科

学、规范,有必要切实推行零基预算,根据各部门工作任务的需要,按人员编制和定员、定额标准核定各类经费。推行零基预算,首先要解决统一定员和定额管理的问题,必须由人事部门进行配套改革;其次是在考虑到地区差异和部门区别的基础上解决财政供给单位资金需求的量化问题;三是必须明确零基预算的编制程序。只有细化这一工作,推行零基预算才能成功,才能避免基数法使预算单位之间苦乐不均的弊端。另外,要采用先进的电脑处理系统,逐步建立财政部门的电脑信息管理网络,增加预算编制的准确性、提高预算的到位率。

(三)加强预算管理,硬化预算约束
首先,提倡依法操作,反对违法支出。预算一经人大批准,任何人不得随意更改,必须不折不扣地坚决执行。为了提高预算的严肃性,硬化预算的约束力,必须对违反预算的行为进行严厉地处罚,以示警戒。

其次,健全支出预算的监督机制,逐步建立起立法部门、财政部门、审计部门、主管部门和单位内部以及群众监督、舆论监督的监督体系。为了使人大通过的预算得到不折不扣的执行,就必须摒弃过去财政支出预算的暗箱操作,运用法律的、行政的、经济的手段对预算支出实行全程管理和监督,真正做到公开、透明,改变过去那种支出指标分配到部门后就不再过问效果的情况,以确保预算的到位率,让纳税人放心,让群众放心。

第三,加强对转化为实物形态的预算资金的管理,改革预算拨款方式,严格按批准的预算执行。在把资金转化为实物的环节上,要积极地推广政府采购制度,通过招标竞价采购来降低成本、优化资源配置、防止腐败现象;在实物管理上,要对预算单位的使用情况和报废标准做到心中有数,以避免国有资产的流失。这几年财政部门对拨款方法有许多新的探索,像工资发放到银行等可以防止资金占用和浪费的做法,

市场经济条件下的 财政职能

○ 俞传尧

随着我国改革开放的不断深入,从1982年到1994年,福建省财政管理体制进行了四次调整,为逐步转换财政职能创造了有利条件。特别是1994年的分税制财政体制改革,较合理地界定了省对地市县的财政分配关系,充分调动了各级当家理财的积极性。在做好收支平衡和管理体制不断改革完善的同时,也进行了财政职能延伸和拓展的探索:强化了国有资产管理;承办了世界银行、亚洲开发银行贷款的转贷业务;参与了地方债券发行;开展了财政投融资,支持省重点建设;参与了社会保障资金的筹集和支出管理,有力地推动了全省经济和各项社会事业的发展。尽管如此,财政职能仍有许多与市场经济不相适应的地方。传统的财政职能典型特征是:在“生产性财政”的模式下,财政供给范围过大,包揽过多;财政管理较多地介入了应由社会中介机构组织和管理的各种活动,而对政府最值得关注也最容易产生市场失灵的社会公共事务却不能完全到

位;在经济体制转轨进程中,又产生了大量的预算外资金,使财政的宏观调控职能受到削弱。党的十四大确立了我国经济体制改革的目标——建立社会主义市场经济体制,对财政职能范围及作用方式产生了深刻而具体的影响。换句话说,在社会主义市场经济条件下,财政职能需要从以下几个方面加强。

(一)宏观调控。当前,加强财政宏观调控的主要原因有两点:一是建立社会主义市场经济体制的客观要求。我国存在着多种经济成分,不同经济成分代表不同的经济利益,会产生许多矛盾;各个地区的经济发展不平衡,尤其社会总供给与社会总需求之间会发生总量上与结构上的不平衡,造成比例失调;市场经济本身也存在着缺陷和消极因素,具有自发性和盲目性,不能解决经济稳定和协调发展;环境保护和生态平衡以及社会公平和两极分化等问题。这些问题的解决,需要国家加强宏观调控,尤其是加强财政宏观调控。二是扭转当前财政宏

应该大力推广。而严格按照预算计划拨款、按事业进度拨款、按规定用途拨款、按预算级次拨款,则是提高资金使用效

益、监督资金正确使用的重要手段。

(作者为甘肃省财政厅厅长)