

法国财政资金管理模式

○ 刘长翠 郭 静

在欧洲,法国是一个财政体制比较集权的国家,特别是财政职能与政府职能协调一致,即只要是政府行为活动,就必然有财政的参与。政府公共支出责任与其承担的事权密切结合在一起,支出管理十分规范,预算约束性很强,具有可资我国借鉴的重要经验:

(一)实行规范化的部门预算管理

法国预算支出的编制和管理,采取的是国际通行的按部门(分类)管理办法。支出预算先按国防、外交、教育等部门分类,然后再根据支出性质分为工资(薪金)支出和一般公用经费支出。支出管理按照经费的不同性质实行相应的管理办法。对国家公职人员的工资支出,预算上编列到各部门经费总额中,作为单位预算的一部分,但资金并不拨到单位,而是由财政部门每月直接汇到个人在银行开设的帐户,这样既简化了程序,减少了具体事务,又严格控制了各部门公务人员的工薪水平。各部门实际上仅负责安排和管理用于业务活动的公用经费开支,开支标准根据业务性质和应当达到的服务水平分别予以核定,各项开支都要严格按照规定的标准进行安排。

(二)预算支出管理具有较强的约束性

据有关资料记载,法国政府公共支出的管理遵循的是法制化原则,注重预算的法律约束。年度预算一经议会审议通过,任何人无权自行更改变动,必须严格依法执行。如果预算执行过程中出现超收,可用于减少赤字,也可以

用来追加当年支出,但开支项目和金额必须报议会审批。各单位的预算也要依照法律严格执行,一旦经费经财政核定后,当年不再追加,若发现新的增支因素,也要等待下年再列入预算。以收抵支单位如果没有完成年度收入计划,当年也不得向财政申请追加预算,必须自行想办法削减开支自求平衡。

(三)科学合理的单位收支管理

即对公共事业单位的收入实行全部上缴主管部门或全部用于事业单位支出的制度:对于独立机构来讲,其收入可留给单位,按财政部核定的标准安排事业支出,但一律不得用于个人奖励、福利。例如,在法国文化部下属的公共文化单位中,卢浮宫、凡尔赛宫和蓬皮杜文化中心的收入都留给单位,由其根据财政部核定的开支标准直接安排单位支出。这些公共事业单位员工的工资由财政部门通过银行直接支付,单位不允许支付个人工资。对非独立机构来讲,其收入要上缴主管部门,在系统内部统一安排使用。对单位而言,由于人员工资由财政部门单独划拨到个人在银行开设的帐户,单位的核算体制可以相对集中。比如,马赛市小学自己不单独建立预算,也不设财务部门和财会人员,有关教学活动的业务开支全部由市政府教育行政部门拨付,教学用品也是由当地教育管理部门根据预算统一采购后按计划分配的。这样不仅可以减少学校行政后勤人员,而且也有利于节约教育经费开支。

(四)完备的财政外部监督和内部

监督系统

财政的外部监督系统——审计法庭,是检查使用公共资金的最高司法机关,它具有不受政府干预的显著特点,其基本职能是协助议会监督财政预算的执行,检查公共会计账目,如发现非正常现象,有权与有关会计进行讨论,然后根据实际情况对公共会计作出处理决定,直到审判、逮捕;每年都要向总统和议会提交公开的年度报告,有权对违犯法律的有关部门、省长提出公开批评和处理。

财政内部的监督系统,包括两方面内容:一是财政部各司局内的监督,如预算局、国库局、税务总署等都设有自己的监督部门,实施本业务范围的财政监督;二是向各重要部门派驻公共会计员(即财务监督官)实施财政监督。在法国,公共会计员相当于出纳,其主要职责是对财务行政官(财务行政官是单位的首长,有权发布收付款的命令)进行控制。控制的方法是公共会计员在执行财务行政官收付款命令时,要分析这个命令是否合法,如不合法,有权拒绝执行。如果公共会计员不拒绝不合法的命令,那么他就违反了法令。公共会计员不归财务行政官领导,而属于财政部领导。

可以说,法国财政资金管理模式是比较完善的,它所显现的对财政收支实施严格控制的思想,是法国公共资金管理有效发挥作用的重要前提。

(作者单位:山东财政学院)