

完善军队预算制度的思考

柏阳

摘要：公共预算制度的建立和改革，为军队预算制度的发展完善提供了基本遵循与重要借鉴。近年来，公共预算制度改革呈现出新的发展变化特征，同时军队预算制度建设也面临一系列新的机遇和挑战。

关键词：公共预算；军队预算；改革

军队预算公共预算体系的重要组成部分。公共预算制度的建立和改革，为军队预算制度的发展完善提供了基本遵循与重要借鉴。近年来，公共预算制度改革呈现出新的发展变化特征，同时军队预算制度建设也面临一系列新的机遇和挑战。

完善军队预算制度的努力方向

军队预算与公共预算在本质上具有一致性，都是在委托代理关系下履行公共部门受托责任，同时在技术方法上具有继承性和延续性，都是以实施零基预算和部门预算为基础探索现代预算管理制度。军队预算制度自2001年改革以来就一直处在不断完善的过程当中，伴随着公共预算的深入探索实践，军队预算改革应当积极借鉴公共预算管理改革的经验，明确军队预算发展的方向。

作为调节手段，预算既要注重行政效率，也要注重经济效率。军队预算的本质是一系列委托代理关系，首先是公众通过全国人大将一定资金

配置于国防领域，同军队形成委托代理关系；同时在军队内部，党委和财务部门将资金分配给事业部门完成相关任务，也形成了委托代理关系。在这个委托代理链条中，必然发生大量建立、维护和变更制度的交易成本。为有效控制军队预算制度交易成本，使代理人更好地履行受托责任，一方面在军队部门内部，要防止设租、寻租、浪费、无序竞争等各种机会主义行为，减少制度运行成本，提高行政效率；另一方面，从军队作为代理人的角度而言，要着眼以最低成本为纳税人提供所需的必要国防安全公共产品，大力提高国防资金的经济效率，更好地履行社会公众赋予的代理责任。

作为控制工具，预算既要有事前控制，也要加强事中事后控制。在军队预算委托代理关系中，控制功能应是作为委托人的财务部门进行预算管理时的基本职能。当前，确立和强化财务部门在预算管理中的控制功能，是委托代理关系对军队预算发展的必

然要求。作为对之前财务部门控制功能弱化的矫正，有必要借鉴公共预算的做法，将财务部门改造为有权威性的“核心预算机构”，在预算制定阶段做好经济资源的配置与规划计划的整合，在预算执行阶段控制预算调整和资金流向，在预算完成阶段要进行检查考评确保任务落实。

作为管理手段，预算既要加强合规管理，也要注重绩效管理。当前，财务部门大多只在经费总量上进行控制，一般只要事业部门总数没有突破限额就没有问题。而对任务成效如何，在多大程度上达成了预定目的，多数单位既缺少绩效意识，也没有更加精确细化的评价工具。虽然这种合规预算的管理方式能确保资金不被挪用浪费，而且在当前财务法规体系还不是很健全的情况下是节省交易费用的有用手段，但是不能确保资金以最有效的方式使用以及规划计划目标能有效达成。军队预算管理改革最大的转变应当是管理理念的转变，要推进财务管理的科学化和精细化，必须在

预算管理兼顾手段和目的、过程和结果，通过合规管理确保落实财经纪律和节省制度成本，通过绩效管理确保完成军队发展建设任务并提供公众需要的安全产品。

完善军队预算制度的对策思考

预算是军队建设方针政策在军事经济领域的表现形式。当前，面对深化军队体制编制改革、有效履行历史使命和缓解军费供需矛盾的现实需求，迫切要求建立与军队发展相适应的现代管理制度，完善军队预算管理的要求应运而生。同时，国家在公共预算管理领域的改革实践和私人部门在企业管理上积累的成功方法，特别是绩效管理方法，为完善军队预算制度提供了路径参考和技术支持。以此为契机，不断推进军队预算管理制度发展，既有必要性，也有可行性，我们可以在健全管理流程、培养预算品质、探索绩效管理等方面寻求突破。

（一）建立健全科学民主的预算管理流程

建立各类预算主体有序参与预算管理的渠道。针对当前出现的各级和各部门之间权责划分不清、职能缺失或越位的现象，首要任务就是建立财权事权相统一、权利和责任相配比的管理格局。一级单位中，党委和财务部门是预算委托人，主管制定政策并以此确定经济资源的投向投量，财务部门还要负责预算实施过程的控制；事业部门作为代理人是预算的具体实施者，以预算的形式签订绩效合同，明确使用一定规模的资源预计取得可测量的事业任务成果，并获得资金使用的权利，必须要对委托人负责。各部门都要以预算为依据，有序参与军事经济活动。

建立各类经济资源畅通流通的渠道。加强财务部门的预算控制能力是军队预算发展完善过程中一个不可逾越的阶段。目前，事业部门跑项目要资金、预算调整随意等现象阻碍了经济资源最大效益的发挥。应围绕把财务部门建设成为“核心预算管理机构”，建立起顺畅的资源流通渠道，着力提高财务部门的控制能力。在这一过程中，要紧紧扭住预算这个“龙头”，履行如下职能：一是提高一致性，财务部门要整合政策和预算过程，通过审查事业部门提出的项目预算绩效及实施成本，确保与规划计划相符合。二是落实全面性，所有经济资源包括预算内和预算外资金、资金和资产，都纳入预算统筹管理，发挥整体协调的优势。三是权利排他性，财务部门要有效控制预算资金调整和再分配行为，不能政出多门。四是执行严格性，通过绩效审查约束机会主义动机，控制行政消耗性经费，防止资金跑冒滴漏、重复建设等无效率低效率使用资金现象。

建立预算信息收集、处理和分析的渠道。完善的预算信息储备是实施预算改革的必要“软件”。军队预算中由于财务部门控制力弱化、财权分散和精细管理观念不强，导致预算信息零散化。收集和处理的成本已经成为军队预算制度运行、维护和变更中最主要的交易成本。当下，应当建立和不断强化财务部门“核心预算机构”的职能，整合预算与政策，在预算制定阶段防止信息扭曲和错位。健全消耗标准和管理标准，扩大经费标准化程度，先在代表性项目中编制绩效指标体系，然后逐步扩大覆盖面，测评绩效和成本收益情况，在预算分配过程中减少盲目性。通过法规明确

并加强财务部门的控制职能，在预算执行过程中检查下级政策与预算方案的抵牾，为监督检查提供信息。建立完整的绩效指标体系和会计核算体系，跟踪项目实施的成本收益和任务完成绩效。

（二）不断推进绩效预算管理

更加注重目标管理理念。注重目标管理是绩效管理的核心理念。预算管理要从当前的控制取向、过程管理，转向结果导向、目标管理。目标管理要求财务部门同事业部门以预算方式签订任务管理“契约”，“契约”明确陈述所要取得的目标成果，以及能准确测算这些目标成果完成状况的可测量的指标体系。例如卫生事业费预算，必须要在申请时明确对应的支出效果目标，包括传染疾病发生率的控制目标、就医保障率等，而非仅仅是保障就诊人次或者是药品使用数量等结果指标。财务部门和事业部门都以“契约”为依据参与预算。

完善绩效核算评价体系。建立和维护绩效核算评价体系是实施绩效管理的关键支撑。在最近出台的财务管理综合评价办法的基础上应进一步细化，实现评价从单位整体到具体项目的全覆盖；完善预算科目体系，为了充分体现经济资源的成本和价值，应当从收支核算转向成本核算；探索一套成熟稳定、方便操作且运行成本较低的绩效评价指标体系，可以先从资金总量大、有代表性的预算项目入手，在申请预算时要明确任务的成果目标以及可测量的绩效评价指标，指标的设计要针对项目和任务的成果，即取得的效果，而非仅仅产出，这既是测算任务完成情况的实际需要，也是不断积累预算信息、为绩效预算改革打基础的必然过程。

我国首次综合所得个人所得税汇算清缴制度实施的若干思考

步杨怀

摘要：2019年1月1日，综合与分类相结合的个人所得税制全面实施，首次引入教育、养老等六项专项附加扣除。综合所得个人所得税汇算清缴是税制改革的关键环节，也是税务部门实践和检验治理能力的一次大考。

关键词：综合所得个人所得税；汇算清缴；考验与建议

2019年1月1日，综合与分类相结合的个人所得税制全面实施，首次引入教育、养老等六项专项附加扣除。综合所得个人所得税汇算清缴是税制改革的关键环节，也是税务部门要全力以赴落实好的一项艰巨改革任务，国务院常务会议提出了合理有序建立汇算清缴制度等要求，为汇算清缴工作指明了方向。本文结合实际，分析汇算清缴将面临的问题，提出若干建议。

首次汇算清缴所处的历史方位和意义

十九届四中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目

标，汇算清缴的实施涉及到广大老百姓切身利益，是政府、社会与数千万纳税人的一次“互动”，互动是否有效，百姓是否满意，是税收参与国家治理体系和治理能力建设的成果体现。可以说，汇算清缴工作是税务部门实践和检验治理能力的一次大考。

一是汇算清缴将显著提升自然人税收参与度。与分类税制下以扣缴单位代扣代缴为主的征管模式不同，综合与分类税制要求符合条件的纳税人办理年度纳税申报，纳税人需要掌握自身一个年度的综合所得收入、扣除等信息并按税法规定汇总计税，完成补退税，这在税制改革历史上属首次。

二是汇算清缴将促进国家减税政策继续落实。汇算清缴人群中相当一部分纳税人选择年度享受专项附加扣除，另外，大病医疗专项附加扣除本身需在年度申报完成，只有落实好汇算清缴，上述人群才能在年度汇算清缴时充分享受改革红利。

三是汇算清缴将提升全社会税收治理水平。做好汇算清缴，不仅需要税务部门，更需要纳税人、扣缴单位和社会力量的通力协作配合，此次汇算清缴，将以纳税人为“主角”，相关部门单位、涉税中介等一同参与，对提升整个社会自然人税收治理能力具有重要促进作用。

落实责任管理制度。有效的责任制管理是绩效管理能取得成效的重要制度保证。《军队预算经费管理规定》第十五条已经明确，军队预算经费实行责任制管理。对应预算确定时明确的任务绩效目标，利用任务绩效指标体系，精确量化预算执行的绩效

情况。对于达不到预算绩效合约要求的，经费分配、使用和管理工作中相关人员应当承担在预算安排之初就明确的相应责任，同时，根据预算执行反馈的绩效情况，适时调整类似项目的管理方式，优化预算方案，不断积累必要的预算信息。通过在预算管理

末端设置管控端口，将预算支出与任务成果建立有效联系，有效抑制财务支出中各种寻求预算最大化的机会主义行为。□

（作者单位：陆军后勤部财务结算中心）

责任编辑 刘永恒