

借鉴国外经验进行我国部门预算管理改革

沈建生 肖超

(江西九江市财政局 江西九江 332000)

【摘要】 本文从国外先进的部门预算管理经验出发,探讨了适合我国社会主义市场经济体制的部门预算管理模式,对我国部门预算管理的现状及存在的问题进行分析并提出了一些改进建议。

【关键词】 部门预算 管理 对策

部门预算是国家各部门依据国家有关政策规定及其行使职能的需要,由基层预算单位编制,逐级上报、审核、汇总,经财政部门审核后提交立法机关依法批准的涵盖部门各项收支的综合财政计划。我国自2000年以来推行的以部门预算改革为重点的财政改革,其总体目标是要建立与我国社会主义市场经济体制相适应的预算管理体系和公共财政框架,从而优化财政资源配置,提高理财水平。本文借鉴英、美、德等国的部门预算管理经验和做法,探讨适合我国的部门预算管理模式。

一、英国部门预算管理的特点

英国是典型的议会制君主立宪国家,早在1852年议会就取得了对其财政活动的全面控制,是世界上第一个确立现代预算管理体制的国家。其部门预算管理的特点是:

1. 预算编制和监督程序严格。英国由财政部来负责部门预算的编制、执行、监督。财政部下属的皇家国库部负责公共收支预算及管理,其工作人员达6万多人,其工作包括管理政府预算和政府借款,向各部门分配预算、编制部门预算,监督各部门财政资金的分配和使用,并负责制定有关经济政策,同时负责对各部门预算资金的拨付。皇家国库部负责拨付的每笔资金都要送审计局审批,说明批准支出的法律文件或议会表决。

在英国,批准预算的权力由下议院行使,但经下议院批准的预算还需得到上议院的表决认可。下议院以全院大会的形式来行使财政监督权,各方议员对内阁提交的预算报告要进行广泛质询,从中了解政府各部门的有关开支情况,通过辩论表明其对政府预算的意见,通过制定拨款法等法律批准政府预算的开支申请。另外,英国的审计局是下议院财政监督机制的重要组成部分,它主要在以下两个环节发挥作用:一是在下议院每年度的财政监督工作启动前,审计局先行对政府各部门上年度预算执行情况实施审计,其审计报告成为国家账目委员会监管政府的依据;二是在下议院每年度财政监督工作结束后,审计局负责跟踪检查,敦促政府有关部门兑现整改承诺,并将结果报告下议院。

2. 部门支出预算的控制程序科学。各部门经费控制主要通过制定预算支出的标准,以支出上限标准、效率标准、减少

标准来限制各部门经费的增长。其中,支出上限标准是财政部每年给各部门确定的支出最高限额,是各部门必须严格遵守的硬指标,各部门在执行过程中一般都不能突破这个标准,只有在特殊情况下,才能在预备费中开支超出标准的部分。效率标准是财政部对各部门每年支出增长部分的使用效率提出的具体要求。随着经济的发展,公共行政开支每年或多或少都会增长,在此情况下,财政部要求各部门需要分析增加开支的具体原因,并作详细测算,对各部门的工作提出具体的要求,若经过考核没有实现这一要求,该部门今后继续增加开支的要求则受到限制。减少标准是将某部门某一年度增加开支的因素,作为影响该部门下一年度减少支出的因素,并通过具体测算加以量化,这个量化指标一经确定,将从该部门下一年度的开支中扣除。

3. 部门支出预算的编制时间较长。英国的财政年度从当年4月1日起到次年的3月31日止。部门在编制支出预算之前,先由财政部进行公共支出调查,然后提交公共支出调查报告,为次年2月提出今后3年政府支出安排概算编制原则。根据财政部提出的概算编制原则,各部门在当年4月提交本部门估算,6月内阁确定控制总额上限,此后在内阁委员会确定支出分配框架下,由财政部秘书长与各部长进行双边多次协商,最后由内阁确定政府部门的支出总额。各部门支出一经确定须在当年12月向财政部提交有关下一个财政年度需要的议会授权的支出细节。次年1月和2月由财政部对部门提出的支出细节进行详细审查,于3月完成编制工作,提出年度的预算,向国会报告。国会下议院的审议讨论延续到新预算年度以后,一般在7月底必须完成税收(财政法令)和支出(拨款法令)的立法程序。英国的部门预算编制准备充分,保证了部门预算的科学性和合理性。

二、美国部门预算管理的特点

美国自建国后长期采用平衡预算模式,但一战后,由于战时的大量军费开支,消耗了大量的财力,引起了政府的巨大赤字。而在政府财政支出上缺乏民众和议会的有效监督,政府“寻租”活动盛行,腐败严重。在此背景下,1921年美国国会通过了《预算与会计法案》。该法案要求总统向国会遵守包括政

府所有部门开支的年度预算,同时还规定建立预算局(1970年改名为行政管理与预算办公室即OMB)为总统编制预算,由此奠定了美国现代预算管理制度的基本框架,标志着部门预算管理被纳入美国联邦预算范畴。

目前,美国的部门预算编制,无论是在编制程序上,还是在政府收支分类设计上,以及在处理政府与立法机关在编制预算中相互配合关系上,都比较成熟,形成了比较规范的体系。其特点如下:

1. 部门预算管理职责明确。在美国立法和行政机构各有一套完整的预算管理和组织体系,但两者相辅相成、相互制衡。参与联邦预算编制的行政部门有总统、财政部、国民经济委员会、经济建设委员会和行政管理与预算办公室(OMB)。政府预算编制工作由财政部和独立于财政部并直接向总统负责的OMB共同承担。其中财政部、国民经济委员会、经济建设委员会提供财政收入、经济发展前景预测等资料,OMB主要负责预算编制。在美国部门预算编制中,OMB发挥着重要作用,其工作人员大约有500名,承担着总统预算编制的绝大部分工作,包括文事工作、大多数总统预算决策的制定、汇编预算、向国会递交预算报告等。

美国立法部门的预算管理体系十分庞大,大约有几百人,其工作内容不仅包括审核批准预算,而且包括参与预算结果的制定过程,国会参众两院都设有拨款委员会、预算委员会,同时国会还设有预算办公室(CBO)。其中,拨款委员会是国会中负责拨款法案的常设委员会,它为政府机构拨款提供授权。预算委员会是国会中专门对总统的行政预算进行审议的常设委员会,主要职能是以专业手段审核总统提交的行政预算。CBO的主要职责是为各委员会提供资料和分析性材料,并于年初向两院预算委员会提供包括备选的预算方案、优先项目、今后5年的预算设想及政府各项法案成本费用等内容的年度报告。因此,国会审批预算方案不再依赖总统的经济预测和政策取向,而主要依赖新建立的CBO提供的信息和分析。在总统向国会递交行政预算报告后,国会可以改变支出预算级次,取消计划或增加一些未经总统提出的计划。国会还可以增加税收和其他收入,改变收入征收数额等。在国会对总统提交预算审议过程中,两院预算委员会分别从国会预算办公室及各常设委员会收集有关资料,经反复磋商,确定各项拨款数额,提出两院共同的预算方案。

2. 相关法律体系完备。美国部门预算的编制,从总体方案的确定到每一项目的细微变动,都能找到与其相关的法律依据,即使遇到新的问题,也会在解决过程中形成法律,这也和美国的法律体系有关。这一良好的制度使预算法律法规涵盖了部门预算编制与执行的每个环节,使各个环节都有法可依、有章可循,减少了可能出现的随意性和盲目性,保证了预算编制工作的规范化、法制化和程序化,提高了预算编制工作的质量。

三、德国部门预算管理的特点

德国自二战后,为应对恶化的财政状况,开始着手建立科学的部门预算管理制度。经过几十年的不断完善,德国政府部

门在资金使用效益与控制支出总量方面取得了很大成就。德国部门预算管理的特点如下:

1. 注重绩效管理。德国政府部门的预算编制有一个突出的特征,就是它不仅仅单纯地就预算而编制预算,还要求各部门在提出支出需要的同时,须对各项支出所履行职能的完成程度作出详细说明及论证。部门预算已跨越传统的“投入预算”进入到“产出预算”阶段。此举颇值得我国借鉴,按照公共财政的理论,政府财政的一个重要职能是保证公共部门履行职能的支出需要。而职能履行有好坏之分,也就是说,衡量一个部门的业绩,要看这个部门的工作人员是否想做事、会做事、做好事。应当把部门职能履行程度指标引入预算编制中,充分给予想干好、能干好事业的部门以必要的经费支持,从而达到提高资金使用效益的目的。

2. 高度公开与透明。公开与透明是法治化的基本条件。财政公开的内容,不仅包括财政预算的执行结果,还包括财政运营的基本过程和主要方面。预算编制过程的公开、预算审查情况的公开、预算书和决算书的公开为社会各界了解和研究财政提供了详细资料,能够广泛借助社会力量,发现和分析财政中存在的问题。虽然公开财政活动状况,为在野党、对立团体及普通公民提供了议论、挑剔甚至攻击的材料,但财政公开要比财政神秘更具有凝聚人心的作用,更易于赢得社会公众的好感与信任,从而有利于公共利益的实现。

四、我国部门预算管理存在的问题及改革对策

我国部门预算管理存在以下问题:预算管理法律制度比较滞后、部门预算编制的时间不够充分、专项支出未能体现绩效预算的思想、预算监督体制不完善、部门预算的透明度不高、公众参与度较低等。针对我国部门预算管理中存在的问题,在借鉴国外部门预算管理经验的基础上,本文提出以下几点措施与对策:

1. 建立专项支出预算体系,逐步实行绩效预算。专项支出预算管理是政策性和技术性都很强的工作,要在试点基础上,积极探索,尽快建立起规范的项目审核程序、绩效评估标准体系和相关的绩效评估办法和论证制度,重视成本—效益分析,逐步实行绩效预算。

绩效预算是美国早在1949年就提出的一个概念,它是政府编制和管理预算的一种新理念、新方法。美国、澳大利亚、新西兰等国都先后实行了以成果为导向的预算改革,形成了一股新的全球性的政府财政改革潮流。所谓绩效预算,就是以项目绩效为目的,以成本为基础而编制的预算。具体来说就是政府各部门先制定有关的项目计划或工程规划,然后通过计算每项计划的成本和效益,择优把项目列入预算。对适用的支出项目实行绩效预算,就是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,特别是对发展性项目支出,年度预算要编制到具体项目,并采用必要的成本—效益分析,开展科学的项目可行性论证,编制项目概算,促进资金流向更富有成效的项目,使有限的资金发挥更好的效益。

绩效预算与传统预算的不同之处在于:一方面,它把市场经济的一些基本理念融入公共管理之中,从而有效地降低了

政府提供公共产品的成本,提高了财政支出的使用效率;另一方面,它关注的不是预算的执行过程,而是执行的结果,不是政府的钱够不够花、怎么花,而是在这些花了钱的地方有没有实效。绩效预算的目标应使老百姓受益,而不是政府部门做了哪些工作。因此,绩效预算不仅是预算方法的改变,更是政府管理理念的一次革命。尝试将绩效评价的结果与部门预算编制相结合,逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的公共财政管理体系,而科学、规范的预算绩效评价体系正是公共财政管理体系中不可缺少的组成部分。

2. 健全预算法规体系,强化预算法制。根据预算改革实践,加快预算法制建设,推进预算管理的法制化和规范化。应加快修订《预算法》和《预算法实施条例》,制定《财政资金支付管理条例》及其实施细则,修改行政事业单位财务规则和会计制度等,为预算管理制度改革提供法律支持和制度保障。如在《预算法》中,应增加并明确规定部门预算的概念、内容、形式和编制方法等条款;应按公共财政口径,明确预算收入和支出的内容,明确部门预算编制的主体;明确规定部门预算编制的法律程序;调整和延长预算编制时间,加强地方政府负责管理。必须明确审批主体,对与《预算法》明确规定有矛盾或不妥的其他法律,加以修改与完善。在《预算法》中应明确体现预算编制、执行和监督相互分离的运行机制,硬化预算约束力,严格控制预算调整在部门预算管理中的实施范围,切实解决对部分专项资金所采用的“切块资金”管理方式。对遗留问题要以《预算法》为基本法,处理和协调其他法律与之相冲突和矛盾的条款。要严格执行《财政违法行为处罚处分条例》,强化预算执行的严肃性和规范化;要切实做到有法必依、执法必严、违法必究,维护良好的财政经济秩序,以此来加强部门预算编制和执行的规范化和法制化。

3. 强化人民代表大会对部门预算的审查和监督。西方发达国家的预算编制机构一般分为三个层次,即财政部门、政府和国会。这些机构既相互独立,又相互制约、密切配合。我国的预算编制机构也可分为三个层次,即财政部门、政府和人民代表大会。但预算编制工作基本上由财政部门承担,政府中无专门的机构审查财政部门提交的预算建议,人民代表大会对预算的审查和批准也只是原则性的。与西方发达国家的预算编制机构相比,我国对政府预算制度的监督和审查环节还很薄弱。因此,应加大人民代表大会的监督和审查力度。可考虑在人民代表大会成立专门的预算委员会。作为预算的最终审批机构,该预算委员会专职负责对政府预算管理的指导、审核、平衡并初步确定政府预算草案。成立这一机构,将切实增强人民代表大会对政府财政资金分配的指导和监督职能,保证人民代表大会作为国家最高权力机关依法履行当家理财职能。同时,应考虑将审计局并入人民代表大会体系,实现审计对人民代表大会负责。这样既能弥补人民代表大会财政监督缺乏专家、技术人员的不足又能使审计部门摆脱政府的干涉和制约,实现独立性和客观性,还能将事前监督、事中监督与事后监督有效地结合起来,真正落实人民代表大会的预算审查监督与预算执行监督权力。

人民代表大会财政监督与政府审计机关财政审计具有密切的相关性。人民代表大会通过审查和批准财政预算、决算进行监督,而审计机关则是通过对财政预算执行的结果进行审计以达到监督目的。前者具有宏观性,属于高层次监督;后者具有微观性,属于比较具体的一种经济监督形式。政府审计机关对预算执行情况的审计监督,是以人民代表大会审批的预算及其部分变更为前提和衡量标准的,而审计监督的结果又可作为人民代表大会审批决算和下年度预算的依据。

4. 公开预算编制、执行等过程和结果,接受社会公众的监督。按照公正、公平、公开的原则,将预算编制过程及结果进行公开,增强预算管理的公开性。预算未向社会公开,使预算得不到社会公众的监督。对于各预算部门来讲,各部门之间预算安排信息封闭,不能进行比较,无法了解其公平性和公正性。因此,政府预算应接受社会公众或纳税人的公开监督,使社会公众对政府行为进行约束、规范和监督,同时使各预算部门对其预算的公平性有所了解。要克服传统的保密心理,改革有关的保密制度,为政府收支数据公开提供具体可行的基础。要按照公正、公平、公开的原则,将每一年度的预算过程及结果首先在政府内部公开,接受各部门之间的监督。

建设公共财政,就是要从根本上改变传统的预算管理方式,建立以反腐败为突破口,以公共、公益、公众为目标,以公正、公平、公开为原则,规范理财、科学理财的部门预算制度。预算的编制是为了约束政府的行为,而政府行为的委托人是公众,所以预算应该在社会上予以公开,接受公众监督。可以建立公共预算信息发布制度,在制度确立时规定预算信息公布的范围与公布机构、公布时间、公布方式等,建立一整套与预算信息公布相关的系统,完善其提供机制和方式。这是强化预算监督、提高预算管理水平的一个重要内容,它在制度上保证了预算信息提供的及时性与准确性,对于保证政府公共预算的公正、规范具有重要的作用。另外,还应该在预算过程中引入听证制度、信息查询与咨询制度,使公众尽可能多地了解政府行为和政府开支的合理程度,了解每一个项目的合理性,使其能更好地接受全社会的监督。

主要参考文献

1. 李保兴.对现行预算管理实践的几点思考.经济纵横,2007;24
2. 王燕.国内部门预算编制中的问题和解决方案.才智,2008;3
3. 张青.公共部门预算改革的目标与路径分析.财政与发展,2006;5
4. 刘晓凤.德国经验对我国部门预算管理的借鉴.财经政法资讯,2007;3
5. 周薇.加强部门预算管理 提高资金使用效益.交通企业管理,2008;6
6. 师旭辉.部门预算管理改革问题与对策.合作经济与科技,2008;13
7. 张青.部门预算管理与公共资产占用关系的理论研究.财政研究,2008;7