

浅探建立财政预算管理三权分离机制

陈孝(博士) 李小丹

(浙江省财政厅 杭州 310006 浙江省国家税务局 杭州 310006)

【摘要】 财政预算管理三权分离机制使得预算编制权、预算执行权和预算监督权相互分工、相互制衡且合作紧密。本文将就如何建立财政预算管理三权分离机制作一简要分析。

【关键词】 财政预算管理 三权分离 滚动预算编制 动态执行监控 延伸检查监督

一、三权分离机制下的职责分工与机构设置

三权分离机制要求预算编制、预算执行和预算监督既相互分工、相互制衡又合作紧密,这对财政职责分工和机构设置提出了新的要求。在职责分工上,预算编制权、预算执行权和预算监督权应明确分离、互不交叉;在机构设置上,应设置预算编制局、预算执行局和预算监督局。

1. 预算编制局的主要职责是负责预算编制、调整以及制定相关预算政策。财政其他业务部门的预算编制权划归预算编制局,预算外资金的编制权也划归预算编制局,涉及预算调整事项均由预算监督局依法定程序进行调整。

2. 预算执行局的主要职责是负责预算进度的执行。严格

按照预算进行财政资金的支付,全程监控财政资金的运作,及时跟踪反馈预算执行情况。

3. 预算监督局的主要职责是负责预算执行情况的监督检查和考评。在与其他监督方式相结合的基础上,其监督范围为所有专项资金,监督对象为所有预算单位,监督方式为经常性检查,通过绩效考评和追踪问责机制,保障预算执行的效益性、效率性和科学性,全面反映预算执行中存在的问题。

预算编制局将编制好的或变更的预算信息传递到预算执行局。预算执行局严格按照该信息做好资金拨付和预算计划的执行,并将实时监控的预算执行信息及时反馈至预算监督局。预算监督局结合预算执行信息对预算执行的效益性、效率

再赘述。
(Z-M,N), 将其代入模型有: $(1+i)^n = 25\% \times (1-15\%) / (25\% - 15\%) = 212.5\%$ 。

当 n=1 时, i=112.5%; 当 n=2 时, i=48.83%; 当 n=3 时, i=30.35%; 当 n=4 时, i=20.74%。

同理,可以计算出投资企业所得税税率为 25%、被投资企业所得税税率为 20%,以及投资企业所得税税率为 20%、被投资企业所得税税率为 15%的无差别平衡点利润率,其结果如下表所示:

无差别平衡点利润率

投资企业税率 T	被投资企业税率 t	无差别平衡点利润率 i			
		n=1	n=2	n=3	n=4
25%	15%	112.5%	48.83%	30.35%	20.74%
25%	20%	300%	100%	58.74%	41.42%
20%	15%	240%	84.39%	50.37%	35.79%

模型求解结论:n取值越大,i值越小。现以 T=25%、t=15%、n=4 为例,此种情况下当无差别平衡点利润率 i=20.74%,即投资企业预期收益率为 20.74%时,被投资企业分回利润无论是用来弥补亏损,还是先补税再用以后年度税前利润弥补亏损,企业的所得税税负相同。当 i>20.74%时,企业应将投资收益直接弥补亏损;当 i<20.74%时,企业应将投资收益先补税,用以后年度的税前利润来弥补亏损。其他情况以此类推,不

再赘述。

2. 模型使用说明。假设三中“各被投资企业的所得税税率均相同”是指在单次计算中必须是一个常量。如果企业投资于两个或两个以上的适用不同所得税税率的企业,本模型同样适用,只需按值分次来计算。

四、结论

本文以模型为基础来分析应补税的投资收益用于弥补亏损的纳税筹划方法,对传统的纳税筹划方法提出质疑。本文所列模型仅对投资收益的纳税筹划作了理论探讨,在实际应用中,还需要企业与主管税务机关之间进行沟通和协调。当亏损企业存在需补税的投资收益时,到底是直接用于弥补亏损还是先补缴税款、相应的亏损用以后年度利润来弥补,需要投资企业根据自身实际情况与主管税务机关及时沟通,谨慎作出决策。

主要参考文献

1. 盖地.企业税务筹划理论与实务.大连:东北财经大学出版社,2005
2. 田大勇.怎样筹划亏损后的税收.中国中小企业,2004;10
3. 朱荣喜.新企业所得税法下的税收筹划空间分析.中国总会计师,2007;6
4. 翟继光,张晓东.最新税收政策详解与实务应用手册.北京:电子工业出版社,2008

性和科学性进行监督检查,并将检查情况及时向预算编制局和预算执行局进行反馈。预算编制局可据此对不切实际的预算编制进行纠正,对预算编制的合理性和合规性进行检查核实。预算执行局也可根据反馈信息完善对预算执行的动态监控。由此,三者通过信息链的循环构成良性互动的预算运行机制。

财政部门及其他业务部门的主要职责是负责项目立项审查工作,评估项目的可行性,对部门、单位预算执行情况进行指导,监控项目实施中资金的管理使用和配套到位情况,协同预算监督局进行项目绩效考评。

二、三权分离机制下滚动预算编制的推行

三权分离机制强化了预算约束,提高预算编制的科学性尤为重要,因此,在零基预算和细化预算的基础上进一步推行滚动预算将是预算编制改革的方向。

滚动预算是在新公共管理(NPM)运动的推动下进行的预算编制改革,在国外也称为中期预算框架(MTBF),是在这一框架内准备的年度预算。滚动预算是政府和政府各部门提供财政年度支出预算必须遵守的限额。

滚动预算对发挥预算功能具有以下作用:①能够给予政府施政强有力、持续性的支持。由于很多政府项目都是跨年度的,滚动预算可以清晰地反映出其成本,为提高预算的科学性奠定基础。②有利于调整支出结构。通过滚动预算确立支出限额,从而强化总量控制,对项目进行优先性排序,激活了预算资源再配置。③有助于改变当前的收入驱动预算模式。使预算过程受政策驱动,预算总量与支出配置的确定明确地遵循政府的政策导向。

滚动预算的具体做法可以概括为:①编制部门职能领域中中长期发展规划。据此编制3~5年的滚动实施计划和分解目标,作为编制部门推行滚动预算的基础和前提。②建立3~5年的滚动项目库。每年均需上报3~5年期预算项目内容,并逐年依次向前滚动。③编制滚动预算建议计划,将3~5年内应予保障的重大支出项目编入本部门预算建议计划。对能够预见并应编入滚动预算的项目,若部门未编入,原则上在编制该年度预算时不安排。财政部门审核汇总部门上报的滚动预算建议计划,并编制部门滚动预算草案,经批准后作为部门编报下年度预算的依据。

三、三权分离机制下动态执行监控的推行

三权分离机制下,预算执行的动态监控是规范预算执行、防范和控制预算资金风险的长效机制和治本之策。预算执行的动态监控是在国库集中支付和政府采购等财政改革的基础上,通过强化对预算资金使用的事中监控,进而有效提高财政资金的使用效率和效益。

动态执行监控主要包括以下要点:

1. 分析控制。充分利用财政部门预算信息集中的优势,在完善国库集中支付和政府采购执行动态数据库的基础上,通过建立包括指标体系、数据模型、评价体系等在内的分析系统,对预算执行信息和运行情况进行科学分析。发现预算执行中的新情况、新问题,进行总结、分析、归纳,保障预算顺利运行。

2. 实时控制。将实时控制制度化、规范化,加大对预算执行中如大额现金业务、上下级资金划拨、往来款、政府采购等重点项目的实时监控力度,强化实时信息的综合分析,准确反映预算执行中的薄弱环节。通过建立预算执行基础业务联动机制,按照“系统预警→人工监控→实时查询→综合核查→跟踪处理”的工作程序,防范和纠正预算执行偏差,减少预算执行中存在的违规现象。

3. 风险控制。实行国库集中支付和政府采购改革后,分散在各个预算单位的财政资金支付风险集中到了财政部门 and 国库部门。因此,应根据预算执行的相关流程和岗位设置,建立严密制约、互相牵制、互为监督的预算执行内部控制制度。同时,要加强对国库集中支付业务代理银行的监督,建立代理银行考评机制,督促其加强国库集中支付相关业务的培训,规范执行国库集中支付业务,严格执行内部控制制度,把好资金关,保障国库资金支付的安全。

四、三权分离机制下延伸检查监督的推行

预算监督局最主要的职责就是对预算编制和预算执行进行检查监督,并为后续绩效考评提供依据,而延伸检查监督是完成上述职责最有效的方法。通过延伸检查监督,将监督范围由目前的重点专项资金延伸到所有专项资金,将监督对象由目前的重点单位推广到所有预算单位,将监督方式由目前的专项检查转变为经常性检查。

延伸检查监督可以采取穿越审核、查阅访谈等多种方法进行。穿越审核即对预算项目从开始立项到资金拨付及使用整个过程进行模拟追踪审核。从预算资金来源渠道入手,模拟资金流程,将项目预算编制、预算执行过程进行重演,查清所检查监督的预算资金的性质、主管部门、来源渠道、规模、构成及具体用途,并以资金流向为主线,依据资金性质、指标、规模、用途、拨付路径进行穿越审核。查阅访谈即通过调查、访谈、座谈及查阅资料等方式,审核预算资金使用单位是否建立了规范有效的内部控制制度,是否制定了资金使用责任制以及跟踪反馈、绩效考评与奖惩制度,各种制度正常运作的保障措施是否健全有效,以发现预算编制执行过程中的薄弱环节,督促其加以改进。

延伸检查监督的具体内容包括:部门预决算的编制、审核和批复情况;国库资金的支付情况;专项资金的分配、使用情况,如是否按规定的使用范围和审核程序办理,需清算的是否按规定及时进行清算;年度部门预算执行及调整情况;内部控制制度、业务流程的建立与执行情况;财政管理制度、办法的制定情况和财政法律法规、财务会计制度的执行情况;以人员为主的基础信息资料。

主要参考文献

1. 陈孝等.国库集中支付监控体系的构建——核心框架、关键环节与保障措施.地方财政研究,2008;7
2. 许安拓.预算管理体系:体制内三权分离.中国改革,2005;6
3. 陈孝等.构建财政专项资金绩效评价指标体系的设想.西部财会,2007;6