公共预算改革——行政成本控制的必由之路

高树兰

(天津财经大学经济学院 天津 300222)

【摘要】公共预算改革为行政成本控制提供了理论依据和操作可能。本文对政府行政成本控制现状及问题存在的原因进行了分析,并在此基础上探讨了解决途径。

【关键词】公共预算 行政成本 预算编制 预算执行

行政成本是政府行政活动对经济资源的消耗,它由机构 成本、运行成本和专门成本三部分组成。行政管理费被认为是 考察行政成本的最基础的数量依据。然而行政管理费并不是 我国行政成本的全部,伴随着政府预算外收入和制度外收入 而来的无法准确考量的政府预算外支出和制度外支出才是政 府行政成本控制的难点所在。

一、公共预算制度使政府行政成本控制成为可能

在公共财政框架下,政府行政支出应完全体现在政府预算中。公共预算是政府在每一财政年度经立法程序批准的全部公共收支计划,是存在于市场经济中并且与公共财政相适应的国家预算类型。公共预算具有以下特点:

- 1. 法定性。公共预算不同于一般意义上的预算,其编制和确定都必须依照一定的法律程序进行。政府编制的预算只能称草案,只有经过权力机关批准后,预算才得以成立。公共预算的法定性要求在预算管理的各个环节都必须遵循法定程序,经立法机关批准,受立法机关约束。经法定程序审批后的公共预算,即成为具有法律效力的文件,预算部门必须无条件执行,不得随意更改。如果遇特殊情况需要调整原定预算,同样必须遵循法定程序,不得在法律范围以外调整或变更预算。
- 2. 完整性。公共预算是政府的基本财政收支计划,一般地说,政府所有的收入和支出都必须纳入进来,政府收支都应在公共预算中得到反映。我国传统预算的编制范围仅限于预算内收支。改革后的部门预算编制范围则涵盖了预算部门的全部收支,既包括一般预算收支又包括基金预算收支。在一般预算收支中,既包括预算内资金收支又包括预算外资金收支和其他收支。由于历史原因和管理的需要,我国目前还有相当一部分政府收支没有纳入公共预算。对于实现预算管理的所有关键目标而言,预算的完整性是一个基本前提。
- 3. 公开性。由于公共预算的收入和支出都与人民群众的 利益关系极为密切,因此要求其公开透明。无论是权力机关的 审查批准过程,还是批准以后的预算,以及预算的执行情况都 应当向社会公开,能为全体公众所了解的公共预算本质上是 反映公共需求和公共供给的计划。根据委托代理理论,政府实

际是代表社会公众来履行这一职责的。公共预算的透明性不 仅是政府清正廉明的要求, 而且便于公众监督及预算效率的 提高。

预算透明度原则受到国际机构的高度重视,它是评价— 国是否符合市场经济特征的重要标尺。传统预算研究对财政 透明度的要求主要围绕政府预算编制与执行、决算与审计等, 近些年来,这一研究扩展到政府机构设置、经济前景展望、政 策框架与调整评估、公共支出绩效等更广泛的领域。严格的公 共预算制度使政府收支成为阳光下的交易,政府行政成本得 到直接控制。

二、政府行政成本控制状况及存在问题的原因

1. 管理状况。截至 2006 年底,财政部对以前年度安排未 用和结余的项目资金 174.22 亿元长期挂账,未清理缴回预 算。这种做法削弱了预算的约束力,不利于政府和人大对这部 分资金的管理和监督。

2006 年财政部在年度预算执行中追加部门预算 816.5 亿元,占年初批复部门预算的12%。而且在批复的部门年初预算中,部分资金未细化到具体单位和项目。抽查的 9 个部门 2006 年预算有 96.85 亿元未细化,占这些部门财政拨款项目支出预算的 35%。这易产生资金分配的随意性。

2006 年财政部在部门预算之外,按国债发行额的一定比例提取国债发行业务经费 4 500 万元,安排人民银行 3 615 万元、财政部 885 万元,主要用于职工补贴、宣传费、会议费等日常开支。应缴未缴预算收入 45.36 亿元。具体是:国债转贷资金回收专户存款利息 16.11 亿元,14 家中央外贸企业 1999年以前欠缴中央财政的利润等 29.19 亿元,国家农发办截至2005年底取得的投资参股产业化经营项目股权收益分红599.11 万元。

2006 年中央集中的彩票公益金 138.8 亿元,支出 110.28 亿元,主要用于补充社保基金、医疗补助等。这些资金在财政预算外专户管理,由相关部门分配使用,未纳入预算。2006 年中央财政统借统还外债借款 7.37 亿元,安排的项目支出和国际金融组织贷款还贷准备金年末余额 493.13 亿元,未进入预算。这不符合《预算法》和预算会计制度的规定,影响了中央预

算的完整性。

另外,2004~2006年财政部在预算中安排下岗职工微利项目贷款贴息资金55亿元,实际执行2.85亿元,仅占5.2%。2003~2005年,财政部、税务总局批准6户金融保险企业,用工效挂钩办法核定的职工工资作为企业所得税纳税扣除额,致使这些企业纳税工资扣除额大大高于未实行这种办法的企业,减少了企业所得税。这有悖公平税负原则,也不利于发挥税收调节行业收入分配的作用。

2. 存在问题的原因。

- (1)预算编制不细,预算内容残缺。长期以来,财政部门是按照国家统一规定的按支出经济分类性质分类科目进行预算编制的。预算内容粗略,难以对其进行实质审查和监督。同时,我国政府预算只反映了预算内和部分预算外的财政收支活动状况,大量预算外、制度外的公共收支行为仍然游离于预算的监督约束之外,破坏了预算的完整性。
- (2)预算执行缺乏刚性。预算通过生效以后,即具有法律上的执行力。但在预算执行实践中,由于法律本身的漏洞及不合理性,或预算编制过于仓促和粗放,或预算必须严格执行的观念尚未深入人心,致使预算执行的随意性较大,给某些机构和人员滥用权力谋取私利创造了便利条件。
- (3)各级人大对预算监督缺乏力度。一是实效性不强。在较短的会期里,面对"内行看不清、外行看不懂"的粗略预算,人大代表们难以提出建设性意见。因此,存在流于形式的程序性监督的现象。二是约束力弱化。由于受政策、经济社会事业决策与预算决策不协调、中心工作和重点任务多等不确定因素影响,预算执行往往缺乏有效的监督制约办法。加上预算资金未落实到具体单位和项目,客观上造成了"部门伸手、领导批条、追加预算"等隐性分配或二次分配,从而弱化了预算执行的严肃性和应有的约束力。三是缺乏经常性。财政预算监督的重要性和必要性不言而喻,但由于人大尚缺乏足够的专业人员和力量,难以开展经常性的监督。

另外,由于《预算法》对预算调整所规定的范围很窄,仅指"在预算执行中因特殊情况需要增加支出或减少收入,使原批准平衡的预算的总支出超过总收入,或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更",而许多地方基本上没有《预算法》所规定的预算调整,故各种频繁的预算追加、增收、增支、支出项目变换等均由于不属于预算调整范围而无须报经人大批准,频繁追加即成为可能。

三、控制行政成本的途径

1. 强化公众参与与监督,监控行政成本。增强预算透明度的关键是解放思想。实现预算执行和报告的公开机制:一是公开财政预算的执行情况。定期公布现行财政预算执行情况的报告;公布综合的滚动的中期预算框架;公布预算单位的财务执行情况以及月度、年度预算报告。二是确保公开信息资料的真实性和有效性。建立相关机制,确保政府会计和财务报告标准的统一性和公开性,并使整个公开过程独立于政府;对所有重大的与预算内容不一致的情况均需作出解释;审计机关及相应机构应向立法机构和公众报告所有与行政成本真实性

和透明度有关的事务等。

- 2. 细化部门预算编制,控制行政成本。预算编制是预算过程的首要环节,是保证预算质量的基础性工作。预算编制环节形成的预算草案要真实、全面和明确地反映财政收支情况,实行部门预算是最好的选择。部门预算是一种与市场经济体制相适应的预算编制方式,由于预算细化到部门和项目,能够全面反映预算内外资金的安排,满足了预算的细化和全面的要求。另外,细化预算,实行部门预算,客观上要求安排充裕的编制时间,这是保证预算编制质量、控制行政成本的重要条件。
- 3. 严格预算调整,控制行政成本。根据《预算法》规定,预算执行中的调整只是指本级预算的调整,而不包括部门预算的调整,缺乏完整性;更为突出的问题是实践中预算调整频繁,而《预算法》界定预算调整的范围过于狭小,很多应该属于预算调整的行为没有被纳入预算调整的法定程序,从而降低了法律的严肃性。

笔者认为,政府不得随意对预算作出调整或变更。同时,在外部条件和社会环境发生了与原预想不同的情况而使预算执行中出现了某种偏差时,政府必须作出预算调整方案报人大常委会审查批准后方能执行,如将预算的平衡性、预算的收支规模、预算的支出结构、重要科目的调减、重大项目的增减和超收收入的安排等的重大变动视为预算调整,责成政府作出预算调整方案报人大常委会审查批准。

4. 实行绩效预算,考核行政成本。绩效预算是在20世纪 50 年代初由美国联邦政府首先提出并应用于政府支出管理 的预算模式。绩效预算是一种以追求效益为目标的公共支出 预算模式。它要求阐述和明确请求拨款所要达到的目标,为实 现这些目标而设定的计划所需的成本, 以及用哪些量化指标 来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作的 情况。这是委托代理理论的直接体现。目前世界上大约有50 个国家与地区采用绩效预算模式。在改革预算管理体制过程 中,我们也应把绩效理念纳入预算管理中去。在编制部门预算 时,要结合部门的工作性质和预算年度要完成的工作目标安 排资金,并制定考核办法;在对预算进行审计时,也要开展绩 效审计。开展绩效审计的工作量十分庞大,但可以有重点地先 从专项资金和政府投资项目开始,并借助社会审计力量,逐步 将绩效审计延伸到预算的所有领域。绩效审计情况也要向人 大常委会报告,并作为一项审查财政决算和编制下一年预算 的依据。

主要参考文献

- 1. 马骏.中国预算改革的政治学: 成就与困惑.中山大学学报, 2007:3
- 2. 楼继伟.中国政府预算:制度、管理与案例.北京:中国财政经济出版社,2002
- 3. 马国贤.中国公共支出与预算政策.上海:上海财经大学出版社,2001
- 4. 李凡. 中国公共预算改革的突破——对浙江温岭新河镇 公共预算改革的观察. 人大研究, 2005;12