

政府收支分类改革与事业单位预算管理适应性变更

曹 阳

(中国民用航空西北地区空中交通管理局 西安 710082)

【摘要】 本文从考察政府收支分类改革的驱动因素入手,分析了其对事业单位预算管理的影响,提出了事业单位预算管理适应性变更的基本原则与基本思路,旨在进一步提升事业单位的预算管理水平。

【关键词】 政府收支分类 事业单位 预算管理

政府收支分类改革是财政预算管理的一项重要的基础性工作,直接关系到财政预算管理的透明度及其科学化和规范化,是公共财政体制建设的重要环节。事业单位预算管理作为公共财政预算管理的重要组成部分,必须应对新的政府收支分类科目做出适应性变更,从而有利于准确地反映市场经济条件下事业单位的收支活动,合理把握财政调控力度,进一步优化支出结构,提高财政运行效率。

一、政府收支分类改革的驱动因素

1. 正确反映政府职能活动。一方面,原政府预算科目体系不能清晰地反映政府的职能活动。在市场经济条件下,政府预算必须反映公共需求,强化公共监督。但我国原预算支出科目主要是按“经费”性质进行分类的,把各项支出划分为行政

费、事业费等。这种分类方法使科目设置无法反映政府的职能活动,政府的很多重点工作支出如农业、教育、科技等支出都分散在各类科目中,没有形成一个完整的体系。另一方面,原政府预算科目体系与市场经济体制下的政府职能转变不相适应。目前我国社会主义市场经济体制已基本建立,政府职能也发生了很大转变,市场在资源配置中的基础性作用日益发挥,政府公共管理和公共服务的职能日益加强,财政收支结构也发生了很大变化。但反映政府职能活动的预算收支科目如基本建设支出、企业挖潜改造支出、科技三项费用、流动资金等仍然是按照过去政府代替市场配置资源的思路设计的。这既不能体现目前政府职能转变和公共财政的实际状况,也带来了一些不必要的误解,影响各方对我国市场经济体制的

地产的地理位置确定,幅度为1.4%~2.1%。2002年,固定资产税占日本地方税收的比重为26.5%,资产课税占地方税收的比重为32.8%。另外,日本所得税性质的房地产税收包括不动产租金所得税和不动产转让所得税。不动产租金所得税的税基为租赁房地产的收入减去必要、合理的费用,不动产转让所得税则是在土地或土地改良物转让时缴纳。日本房地产税收实行中央、都道府县、市町村三级管理,三级政府的房地产税收权相互独立。针对我国的具体国情,同时借鉴混合型房地产税制,笔者认为我国应当尽快完善房地产税制,促进房地产市场的稳健发展。

首先,取消大部分不必要的房地产类收费项目,将必要的收费代之以统一的房地产税。在此过程中,应将体现流转环节税负的营业税与土地增值税以及相关的契税合并,统一征收土地增值税,相应降低税率,使房地产流转环节的税负减轻,提高流转速度。同时,将体现财产税性质的房产税、城镇土地使用税合而为一,统一征收房产税,即具有典型财产税性质的物业税。新房产税的纳税义务人为在我国境内拥有土地使用权和(或)房屋所有权的所有单位和个人,税基设置为以市场价值为基础评定的土地和建筑物的价值额,同时税率应该就不同地区的经济发展水平区别设置。

其次,应当解决内外税制不统一的问题,同时在兼顾农村

发展的基础上对较富裕的农村地区的不动产征收房地产税,设置起征额,限制税率的最高点。

再次,在所得税方面,应该分别征收不动产租金所得税与不动产转让所得税,同时就遗产继承和赠与征收所得税。不动产租金所得税的征收额度,不应该影响住房租赁市场的发展。不动产租金所得税可以并入财产税,以简化税种。在征收土地增值税的前提下,不动产转让所得税税负不宜过重,否则不利于房地产的流转。为了体现公平原则,发挥税收的社会再分配职能,笔者认为应当对房地产的继承和赠与计征所得税,除特殊情况外不动产受让人均应缴纳。有统计资料显示,不动产已成为个人财产中最主要的部分,就不动产的继承和赠与征收所得税,能在很大程度上抑制贫富差距扩大。

主要参考文献

1. 谢伏瞻.中国不动产税收政策研究.北京:中国大地出版社,2005
2. 邹正方.世界各国税收制度.北京:中国大百科全书出版社,1995
3. 陈多长.房地产税收论.北京:中国市场出版社,2005
4. 张青,薛钢,李波等.物业税研究.北京:中国财政经济出版社,2006
5. 顾红.日本税收制度.北京:经济科学出版社,2003

认识。

2. 实现财政管理科学化与信息化。按照国际通行做法,政府支出分类体系包括功能分类和经济分类。功能分类反映政府的职能活动,如发展教育;经济分类是对各项具体支出进行剖析和核算,如办学费用究竟是发了工资,还是买了设备、盖了校舍。我们现有的支出目级科目就属于经济分类科目,但它涵盖的范围偏窄,财政预算中大多数资本性支出以及用于转移支付等方面的支出都没有经济分类科目来反映。同时,现有目级科目也不够明细、规范和完整。这都给细化预算编制、加强预算单位财务会计核算以及提高财政信息化水平带来了一些负面影响。此外,我国国民经济核算体系以及金融统计指标体系均按国际通行标准作了调整,而政府预算科目体系一直未作相应改革,财政部门和国家统计部门每年要做大量的口径调整和数据转换工作。尽管如此,还是难以保证数据的准确性以及可比性。

3. 推动财政预算监督。原政府预算科目体系只反映财政预算内收支,不包括应纳入政府收支范围的预算外收支和社会保险基金收支等,给财政预算全面反映政府各项收支活动和加强收支管理带来较大困难,尤其是不利于综合预算体系的建立,不符合实行全口径预算管理的发展方向,也不利于从制度和源头上预防腐败。

二、政府收支分类改革对事业单位预算管理的影响

新的政府收支分类体系为事业单位预算管理方式的改进和完善创造了更为有利的条件,同时也提出了一些新的挑战。

1. 部门预算管理一体化。部门预算管理一体化是公共财政体制下未来政府财务管理的必然趋势,力求实现预算管理的基本流程——预算、核算与决算一体化。但是,长期以来我国传统预算管理体制存在一些制度、管理、技术等方面的问题,政府财政管理与部门内部的预算、核算、决算存在“两张皮”现象,从而导致一系列预算管理缺陷。国家目前大力推进的部门预算、国库集中收付、政府采购、预算绩效评价等管理体制,已经为预算、核算和决算一体化创造了有利条件,政府收支分类改革从制度上彻底消除了预算、核算和决算一体化的障碍,从技术上使其成为可能。

2. 收入预算编制系统化。政府收支分类改革有助于实现收入预算编制的系统化。虽然实行部门预算后,事业单位已经实行大收大支的预算体系,但上报人大审批的预算一般只包括一般预算收支和政府性基金,实行政府收支分类改革将预算外资金和社会保险基金纳入政府收入体系,有利于事业单位加强非税收入的管理。一是扩大了范围,在原来一般预算收入、政府性基金预算收入、债务预算收入的基础上,将预算外收入和社会保险基金收入纳入收支分类范畴,并形成了统一编码;二是体系上作了调整;三是科目层次更为细化,使事业单位的各项收入来源都能得到清晰的反映。

3. 支出预算编制科学化。政府收支分类改革有利于促进支出预算编制的科学化。支出的功能分类与经济分类对进一步规范预算管理具有十分重要的意义,在编制部门预算时,每一笔支出都同时列在功能支出和经济支出的框架中,这种三

维结构体系可以清楚地显示这个部门做了哪些事,钱花在了哪些方面。新的支出功能分类不再按经费性质设置科目,而是按部门的职能和活动设置科目,部门各项支出的用途能够直接从科目上得到体现。改革完全到位后,结合财政收支的部门属性,通过财政信息管理系统,可对任何一项财政收支进行“多维”定位,可以看出每一笔资金的多个特征。

三、事业单位预算管理的适应性变更

政府收支分类改革到位后,将建立起有效的财政信息管理系统,为预算管理方式的改进和完善创造更为有利的条件。事业单位预算管理充当了提供重要基础数据源的角色,必须在遵循一定原则的前提下做出适应性变更。

1. 事业单位预算管理适应性变更的基本原则。

(1)与预算管理体制相适应的原则。本次预算会计制度的调整范围主要是会计科目的具体核算内容,以解决现行会计核算口径、会计科目与账套设置等与政府收支分类改革不相适应的问题,从而满足政府收支分类改革后财政预算管理的需求。

(2)与政府收支分类改革步骤相适应的原则。政府收支分类改革在内容上不仅涵盖了原政府预算体系中的一般预算、基金预算和债务预算,而且涵盖了社会保险基金收支和财政专户管理的预算外收支,形成了完整的政府收支体系。

(3)与预算执行、预算列报口径一致的原则。政府收支分类改革完成后,相关会计科目与核算内容的设置、账套的设置、会计凭证与会计报表的格式等,必须按照政府收支分类改革方案进行同步调整。

2. 事业单位预算管理适应性变更的基本思路。

(1)政府收支分类改革理念的推广。事业单位应该加强对会计人员的培训工作,使其了解政府收支分类改革的基本内涵,熟悉收入分类及支出的功能分类和经济分类的基本原理,熟练掌握科目口径变化和数据转换的基本实务,由注重财务核算管理向提高预算管理水平转变。

(2)预算管理工作的调整。主要内容包括:①编制和汇总预决算,事业单位的预决算收支都要统一按照政府收支分类科目填报汇总。②事业单位和个人都要按照政府收支分类科目填制专用凭证,办理缴、拨款,进行对账和结算。③事业单位预算会计的收支明细账都要按照政府收支分类科目进行核算。④事业单位遵循新的政府收支分类口径定期汇编预算收支执行情况报表。

(3)预算绩效评价的开展。事业单位可以借政府收支分类改革的契机,综合运用功能分类和经济分类方法,对既定的行政事业计划任务和单位预算进行分析比较、绩效考核,针对预算编制、执行与决算阶段设计预算绩效评价指标体系,逐步实现对事业单位预算管理效果和效率的评价。

主要参考文献

1. 财政部.2007年政府收支分类科目.北京:中国财政经济出版社,2006

2. 财政部预算司.政府收支分类改革问题解答.北京:中国财政经济出版社,2006