对我国部门预算改革的思考

重庆工商大学　汤凤林

【摘要】本文对我国现行部门预算所面临的问题作了进一步分析,得出以下结论:应重新对各单位预算职权进行合理配置;社保基金不应纳入预算内管理;我国应将财政年度往后推延。

【关键词】财政年度　社保基金　集权与分权

我国自2000年开始实行部门预算改革,其效果还远未达到当初的设计要求,在预算职权配置、预算外资金管理和预算审批等方面还存在一些问题。为此,许多学者提出预算分配权应当由财政部门集中行使、将社保基金纳入预算内管理以及将人民代表大会(简称"人大")提前到年底前召开等建议性对策。本文将从这些对策的科学性、合理性和适用性角度对我国部门预算改革作进一步思考。

一、处理好预算职权配置过程中的集权与分权关系

在我国,预算职权的配置主要体现在三个方面的预算权力划分:一是预算收支总额在上下级政府之间的分配;二是预算分配权在同级政府各部门之间的划分;三是预算编制、执行和决算在财政部门内部各部门之间的分离。要想建立一个相互制约且职责分明的组织体系以保证我国部门预算的有效运行,需要解决以下三个方面的问题:

1.在上下级预算职权的配置上,我国现行预算仍存在不完善的环节。其一,预算收支决策分权不彻底。经过多年改革,目前我国各级政府部门分别有了各自的支出重点,但在事权方面仍有较大程度的交叉。分税制改革为中央和地方各级政府划分了较为清晰的税收权限,但是由于我国税收立法集权于中央,各级税务部门只是执行上级税务部门下达的税收计划,并非以本级政府筹集财政资金为主要目标,因此即使出现收不抵支的情况,地方政府也没有发行政府债券的权力。这种

速制定出处理方案,使企业最大限度地避免或减少危机可能带来的损失。

(3)加强对财务危机的处理。具体应做好以下工作:①制定短期行动方案。其要点为降低现金需求和增加资金来源,如处置不良债权与加速回收应收账款;处置存货(包括制成品与原材料、零部件);处置闲置资产,出租或出售无用的资产;收回对外投资等。②寻求过渡时期的资金支援。其要点为:与债权人协商暂缓支付利息、资金所有权转让及短期借款转换为长期借款的可能性;争取供应商继续提供信用融资,按销货的百分比偿还应付账款、或以退货的方式减少应付账款;与股东协商增资的可能性,以共渡难关等。③拟定整顿方案及实施时间表。其做法为:调整组织结构、更换负责人、更换高级领导团队、创建企业文化、实施员工激励计划、改善生产程序、改善行销方式等。

4.财务危机处理的基本程序。

(1)立即组建财务危机处理小组。一方面该小组成员必须具备较宽的知识面、良好的心理素质和较强的观察、分析和决策能力,并且要有很强的责任感和很高的忠诚度;另一方面该小组必须独立于其他机构,具有较强的独立性。该小组主要负责财务危机控制、处理和损失评估等工作。

(2)迅速开展统一、公开的信息发布活动。企业组织应在危机事件出现后尽快召开新闻发布会,使企业内外部了解事件的真相以及企业所正在采取的补救措施,以使新闻媒体能够及时、准确地进行报道。

(3)迅速调查财务危机事件,对财务危机进行积极应对。这是财务危机处理中最为关键的一步。企业首先应通过应急机制在一定程度上缓解内外压力,然后立即深入调查财务危机发生的根本原因和暴露出的深层次问题,从而采取相应的策略以控制事态的发展。

(4)财务危机善后处理。企业应在较短时间内做出相应的人事、组织调整,追究相关责任人的责任、改变相关政策或方法。同时开展公关活动,以恢复企业形象、重塑企业信誉、挽回公众信心。

(5)财务危机总结。对财务危机涉及的各种问题进行综合归类,针对不同问题的特点分别制订修正方案,逐项落实到相关部门并加以改进,不断完善财务危机管理的内容。

财务危机并不等同于企业失败,它只是企业在其发展进程中遭遇的挫折,其中往往孕育着新的希望与转机。企业应将财务危机导致的巨大压力转化为强大的动力,驱使自己不断谋求技术、市场、管理和组织制度等方面的创新,实现企业的持续、健康发展。

主要参考文献

①张鸣等.企业财务预警研究前沿.北京:中国财政经济出版社,2004

②张友棠.财务预警系统管理研究.北京:中国人民大学出版社,2004

③罗瑶琦.企业财务危机的成因及治理.经济问题.2004;7

④李巧巧.谈企业财务危机管理.财务研究.2005;5

财权与事权的不匹配,加上转移支付制度的不健全,使得地方政府只能以收定支,导致公用经费缺口大,从而影响到部门预算的准确性和科学性。因此,必须赋予地方政府一定的税收或债券融资权力,并建立健全各级政府间转移支付制度,以保证各级预算收支之间的真正平衡。其二,预算监督集权流于形式,多重监督往往导致多重干扰。根据《预算法》的规定,我国一级预算不仅要对本级人大负责,而且要对上级人大、上级政府负责。上级人大还可撤销由下级人大审批、但其认为不符合要求的预算。笔者认为,预算审批的权力应集中在本级人大,本级人大应详尽地对本级政府预算的各项收支进行审核,以保证其合理性;在各部门内部形成一种按预算行事的内部控制机制;在人大下设审计机关,对预算执行、决算等进行外部审计,同时对外公布人大通过的预算方案并尽量披露预算执行情况,以满足媒体和公众对预算的监督需要,形成良好的外部监督机制。上级政府财政部门仅能对下级政府财政部门进行业务上的指导;上级人大应主要集中精力审批好其相应级次政府的预算。

2.预算分配权在同级政府各部门间分置。目前,我国除财政部门外还有三个部门负责预算资金的安排,各部门的基建支出由计委负责,科研经费由科技部负责,行政单位的工资和经费由国家机关事务管理局负责。这种安排直接影响到部门预算编报的及时性、完整性和统一性,同时还给预算编制单位留下了"钻空子"的余地(如实践中,预算单位可就同一笔支出以不同的名义向有预算分配权的部门申请费用支持)。因此,应通过转变政府职能来调整各有关部门的职责分工,规定这些有预算分配权的部门的工作重点由直接分配资金转向制定行业规则、定额标准、引导其他部门做好项目立项工作等;在预算资金的分配上,财政部门应充分征求和听取这些部门的意见。

3.预算编制、执行和决算环节要真正分离。进行部门预算改革后,有些地方政府部门和下属单位预算编制能力有限,仍然存在由财政部门和主管部门代编预算的现象,预算的编制、执行和监督未能真正分离。今后应在提高各单位部门预算工作人员业务素质的基础上,继续深化政府机构改革,以尽快形成一个权责明确的预算管理体系。预算单位行使预算编制和执行职权;财政部门主要负责提供预算编制的原则与方法,制定支出标准定额,负责预算统一汇编及综合平衡,审核部门预算的合理性和合法性,监督预算的执行;人大行使预算的审批监督权。

二、社保基金不应纳入预算内管理

为了筹集社保费用,加强对社保基金的运营和支出管理,许多学者提出应将社保基金纳入预算内管理。这样做可能带来两个方面的问题,一是社保基金盈余被挪用,以弥补经常性赤字;二是加大预算编制难度,且会加大整个预算不平衡的可能性。

首先,社保基金是国家、企业和个人为应对个人有可能面临的未来风险而准备的资金积累,在现行社保制度下,社保基金形成了一笔巨额的积累资金。如果社保基金被纳入预算内管理,那么在经常性预算出现较大赤字的压力下,其被挪用的现象似乎难以避免。其次,社保的特殊性决定了达到一定条件的个人均可领用社保基金,在未来存在不确定性的情况下,每年社保的支出总额就不可能是确定的。这使得财政的相应支出数额不能被准确核算,从而使得预算编制难度变得非常大,甚至使预算编制不可行;预算编制的准确性差,使得预算执行变动较大,从而导致预算不平衡的可能性加大。而预算的任意增减会影响其严肃性,且预算的调整又受到法律程序的严格限制,不得随意进行。

因此,不宜将社保基金纳入预算内管理。笔者认为,应对社保项目规定一个标准,只要符合标准,就可以享受项目规定的收益。这样虽然不能对项目资金总额进行准确预测,但是可以在有限的条件下达到加强社保基金管理的目的。这也正是美国将社保基金置于预算外管理的原因。

三、财政年度推后较之人大会期提前更可行

我国实行部门预算改革以来,虽然预算编制和批复的时间有所提前,但仍存在预算先期执行问题。我国现行的财政年度为历年制,即每年的1月1日到12月31日为一个预算执行年度。而目前我国全国人大召开的时间是每年的3月份,省级人大一般是2月份,省级以下各级人大召开的时间则一般迟于全国人大,有的地方甚至要到5~6月份。这就意味着我国各级政府预算的执行存在着一个季度甚至半年的非法定执行期间,尽管《预算法》为这种"预算先期执行"提供了依照上年同期预算执行的法律支持,但此种不规范的做法弱化了预算的法律约束力,在制度上给那些不合理的支出留下了合法化的空间。对此有两种解决办法:一是提前各级人大的召开时间,二是推后财政年度的起始时间。

我国《宪法》规定全国人大会期是每年的3月8日至3月23日,全国人大常委会每两个月召开一次。如果要调整人大会期,则要修改《宪法》。实施该方案的政治成本非常大,也许根本就行不通。

现代财政学界普遍认为,财政年度是人为制定的收支结算的起讫时间,何时起讫最为适当,没有绝对的客观依据。实践中财政年度的设置可分为历年制和跨年制两种。我国现行历年制财政年度的优点在于,国民收入账户、国际收支资料和公司财务报告等主要根据历年制编制,这就使得税收、支出和其他有关的财政统计信息具有一致性和可比性,从而有助于政策的制定。实行历年制财政年度的不足在于,首先,它与人大会期不合,从而造成预算先期执行问题;其次,它给预算执行带来了不便,因为我国各地开始执行预算的时间是第一季度,这是组织税收收入的淡季,但却是财政支出任务较繁重的阶段,所以容易造成财政资金紧张,同时带来额外发行债券进行融资的负担。改历年制为跨年制,其难点主要在于财税数据统计的时间口径与其他经济数据的不一致,对此,国际上有许多成熟的处理方法可以借鉴,而这种信息处理成本是经济改革必须付出的代价,并且这种经济成本比修改《宪法》的政治成本小。因此,笔者认为现阶段可考虑将财政年度的起始日期由1月1日调整至全国及各级人大会后的4~5月份,由此,问题将迎刃而解。

主要参考文献

李安泽.部门(支出)预算改革中的职权配置.财政研究,2004;1