

# 浅议公共支出预算管理制度改革

山东省国土资源厅 韩瑜

公共支出预算是政府在一个财政年度内为满足公共需要,提高给社会成员大体均等的公共服务所需开支计划,是政府财政活动及公共财政预算的一个重要组成部分。它反映了政府活动的范围,方向和政策,也决定了公共支出的流量和流向。按照市场经济的一般理论,政府负责的事项和活动范围主要是通过介入“市场失效”领域,运用财政分配手段,满足社会共同需要,而不属于社会共同需要的事务和领域则一般应由市场去调节和供给。一般而言,社会共同需要是指那些代表社会共同利益,必须由政府集中供给的事务,这是确定政府和财政职能的基本依据,也是界定公共支出供应范围的重要依据。因为公共支出是纯属消费性的开支,随着我国公共财政支出改革和财政职能转变,界定和规范公共支出供应范围(本文不作论述),强化公共支出预算管理势在必行。目前,我国公共支出预算管理体系仍存在着预算透明度不高,完整性不够、准确性较差,编制较粗、机动性较大,财政资金使用效率不高等诸多弊端,与市场经济要求极不适应,因此,国家着

力推进公共支出预算管理的制度创新,有其客观的必然性。这是我国下一步整个公共支出管理面临的一项紧迫任务,也是从根本上约束政府盲目扩张公共服务,控制公共支出总量水平,提高公共支出资金使用效率的关键途径。目前,我国这方面改革的方向和内容都非常明确,预算改革主要包括部门预算、国库集中支付和政府采购三个方面的内容。本文将针对这三个方面的改革进行探讨。

## 1 关于部门预算

部门预算是指一个部门的所有经费支出,都按照统一要求和统一报表格式编制统一的预算。采用部门预算编制方法,要将原来按功能划分的行政事业经费等全部细化到部门。所有的开支都要在预算中加以反映,预算中没有列出的项目不得开支。同时,要求将各种收入全部纳入预算管理。编制部门预算是公共支出预算管理通行的做法。通过编制部门预算,一是细化支出预算编制,提高预算的透明度,有利于防止支出预算分配和执行中的不规范、不合理、不科学等问题的发

生,便于立法机构对预算的审查和临督;二是强化预算的约束力,能够有效地防止挤占挪用财政资金现象,有利于提高预算管理水平。

必要明确部门预算是预算编制的改革,是将原来按功能划分的行政事业经费等全部细化到部门,细化到基层单位,细化到项目,细化到时间。部门预算改革涉及到怎么编制部门预算。现在实行的部门预算,其实就是一个部门一本预算,这是过去所没有的,同以往预算编制相比有很大区别。其一,推行综合财政预算,提高预算的完整性,是部门预算要解决的核心问题之一。实行综合财政预算就是要将所有政府性收入和支出全部纳入预算统一管理,集中分配,建立统一完整的国家预算。它将涉及的主要工作有:对预算外资金项目进行全面清理,取消越权设立或不合理、不合法的行政性收费和政府性基金项目;实行税费改革,将一部分具有税收性质、便于征收管理的收费纳入税收调控范围,实行“费改税”;将“费改税”的收入以及符合国际惯例、政府行政需要保留的规费收

入,统一纳入预算管理。其二,推行零基预算,提高预算的准确性,也是怎么编制部门预算的一个核心问题。零基预算,是以零为起点编制预算,对每一个预算单位的资金需求逐项重新审核,根据其人员编制和工作任务重新确定预算资金分配计划。零基预算和过去基数分配法的最大不同,在于摆脱原有预算基数和不合理既成事实的束缚,公平合理地确定预算支出,避免各个预算单位之间的资金苦乐不均。实行部门预算,不是将政府预算支出切块分割到各部门,由各部门自由分配;而是要求更加详细地确定和规范部门及其下属单位支出项目和支出内容,更全面地发挥财政分配资金的职能作用。

## 2 关于国库集中支付

国库制度改革的方向是实行国库集中支付,即国库单一账户制度。国库单一账户制度,简单地说,就是将政府所有财政性资金集中在国库指定的代理行开设账户,同时,所有的财政支出均通过这一账户进行拨付。它是市场经济国家普遍采用的一种财政资金收付管理制度。在我国实行国库单一账户制度,从收入方面即意味着所有财政收入直接缴入国库,征收机关、执法机关目前设置的各种收入过渡账户以及各部门、各单位自设的各类预算外收入账户将不复存在;从支出方面,财政资金将在实际使用时,从国库账户直接划入商品和劳务者的账户,有关部门、单位现有的各类资金管理账户则会随之取消。通过国库单一账户制度改革,一是可在很大程度上杜绝目前收入缴库过程中普遍存在的跑、冒、滴、漏现象,真正解决财政收入不能及时、足额入库的问题,同时还有利于从根本上改变财政预算外资金分散管理的状况;二是财政资金拨付一次到位,不需要

经过层层划转,从而大大提高财政资金的使用效率;三是有利于实现对财政资金流向、流量的全面监控,进一步规范财政支出管理,强化预算约束,切实提高财政的宏观调控能力。

正确理解国库集中支付,也叫国库单一账户制度,就需要理解:一是推行国库集中支付,所有预算单位的预算账户都将取消,但是这并不意味着预算单位没有账户,而是有财政部门给每个预算单位指定一个设在国库的账户;二是预算单位的财政收入要通过这个国库账户进行核算,并采用授权支付,直接支付等方式进行支用。

## 3 关于政府采购

政府采购也称政府统一采购或公共采购,是指各级政府为了开展日常政务活动的需要,将财政的购买性支出通过公开招标、公平竞争和财政部门直接向供货商付款的方式,从国内外市场上为财政开支单位购买商品和劳务的行为。其实质是将市场竞争机制和财政支出管理有机地结合在一起。这样做即可以得到价廉物美的商品和服务,有效地节约财政资金,又可使财政管理从价值形态延伸到实物形态,从而改变过去财政支出一拨了之,管理粗放的情况,提高资金的使用效率。2002年6月29日,国家通过了《政府采购法》,这一法规的出台,将引导政府采购更快更好地发展。政府采购的前景十分广阔,将出现三个趋势:一是政府采购规模将大幅上升,国外政府采购在财政支出中的规模一般要占到30%;二是政府采购的范围将不断拓宽,将包括到工程、服务和货物三个方面;三是政府采购现有5种方式中,公开招标在政府采购中的比重将越来越大。公开招标的最大好处是将竞争机制引入采购领域,是公开、公正、公平的

做法,符合市场经济运行规范的原则。

推行、完善政府采购制度,就需要注意和明确以下几个问题。一是政府采购应最大限度地维护公共利益,力争做到竞争、择优、公正、公平、公开。二是政府采购包括使用国家财政资金购买、租用、委托或雇佣等方式获取的货物、工程或服务。三是切实抓好政府的采购招标工作。根据国外做法,政府采购招标方式大体有3种,即公开招标、有限招标和单一招标。结合我国国情,应该有针对性地做好招标工作。在这方面,要注意把竞争机制引入招标中;要实行多方面招标,至少有3个以上的竞争者才能从中进行选择;要增加招标的透明度,不论是国内招标,还是国外招标,凡是参加招标的有关信息均应公开。另外,对一些批量采购,限额以下的政府采购行为,亦可采取询价采购的方式。四是财政作为社会综合的经济管理部门,应在政府采购中发挥主导作用,同时也应该发挥部门和单位的协调配合作用,确保政府采购满足部门和单位的实际工作需要。

## 4 结语

实行把深化公共支出预算管理制度改革,是我国发展社会主义市场经济,完善公共财政分配管理职能,优化社会资源配置和分配关系的必然选择。全省国土资源系统,从2000年开始,就逐步推行并正在深化部门预算、国库集中支出、政府采购三项改革。面对新形势,要积极主动地适应财政改革的要求,认真学习领会新政策、新知识,结合国土资源财政资金管理特点,在顺应改革、做好结合上研究问题,完善措施,做好工作,以确保国土资源财务管理工作更好地满足和保障国土资源事业的发展。