

论政府收支分类与部门预算编制的关系

陈奕豪

中南财经政法大学

DOI: 10.12238/ems.v6i7.8135

[摘要] 该文探讨了政府收支分类与部门预算编制之间的关系。政府收支分类是预算收支结构的科学划分,为预算决策提供基础,并影响部门预算的编制。我国的政府收支分类包括经济性质和功能两个方面,设有不同级别的科目。部门预算编制遵循“自下而上,自上而下”的四步程序,并需经过人大三审制度的审议。政府收支分类是编制部门预算的前提,为预算的编审提供了依据。整个预算过程体现了我国民主集中制的原则,预算法治化要求预算活动依法进行,确保预算管理的合法性和效率。

[关键词] 政府收支分类; 部门预算; 预算编审; 预算法治化

On the Relationship between Government Revenue and Expenditure Classification and Departmental Budget Preparation

Chen Yihao

Zhongnan University of Economics and Law

[Abstract] This article explores the relationship between government revenue and expenditure classification and departmental budget preparation. The classification of government revenue and expenditure is a scientific division of budget revenue and expenditure structure, which provides a basis for budget decision-making and affects the preparation of departmental budgets. The classification of government revenue and expenditure in our country includes two aspects: economic nature and function, with different levels of subjects. The preparation of departmental budgets follows a four step process of "bottom-up, top-down" and requires review by the National People's Congress's three review system. The classification of government revenue and expenditure is a prerequisite for compiling departmental budgets and provides a basis for budget review. The entire budget process embodies the principle of democratic centralism in China, and the rule of law in budgeting requires that budget activities be carried out in accordance with the law, ensuring the legitimacy and efficiency of budget management.

[Keywords] government revenue and expenditure classification; departmental budget; budget compilation and review, budget legalization

预算收支分类是对预算收支结构的科学系统的划分;把明目繁多的各项国家预算收入和预算支出依据各自的性质和相互联系,按一定的标准和层次进行归并排列,划分类别。预算收支划分与政府收支分类有一定的区别,如果政府的一切收支都纳入预算管理,那么政府收支分类就是政府预算收支分类^[1]。现如今,我国已实行全口径预算,所有的财政资金都纳入预算管理,不再存在预算外资金,因此,我国政府收支分类就是预算收支分类。我国对政府收支分类的方式,

通常采取政府预算科目的形式来进行发布。

另外,我国的政府级次分五级。第一级是中央人民政府即国务院,这是我国最高行政机关。第二级是省级人民政府,包括直辖市,自治区,特别行政区政府。第三级是地级市人民政府,包括地区,自治州等。第四级是县级人民政府,包括县级市、区、自治县等。第五级是乡镇级人民政府,包括街道办。这是我国的五级政府制度。而我国的预算体系也是依据政府级次来进行划分的。财政预算体系就是指各级政府

的预算以及各级政府的公共部门预算组成的一个体系,《预算法》规定,一级政府设一级预算。而中国政府分五个级次,因此,中国的预算体系也由五级预算组成,但有些不具备条件的乡级政府经省级政府认定批准后,可暂不设财政预算^[2]。

一、我国的国家机构

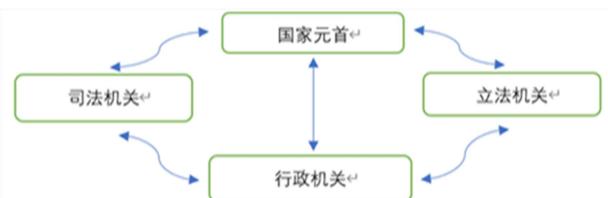
首先,国家机构的基础是国家的存在。国家存在就必然存在阶级的划分。因此国家机构也是国家阶级划分的产物,国家机构具有阶级性特点,它的本质目的是为了维护统治阶级的意志和利益,并且履行国家职能、行使国家权利。而在我国,人民就是统治阶级,因此,我国的国家机构就是为了通过履行国家职能,行使国家权力来实现和维护人民的意志和利益^[3]。

其次,国家机构具有社会性的特点。它兼具有政治统治和社会管理职能。国家机构不仅要实现和维护统治阶级的意志和利益,还要履行国家的社会管理职能,行使国家社会管理的权利^[4]。

再次,国家机构具有实体性的特点。国家机构是按照一定原则组建的国家机关体系的总和,是国家权力运行的组织载体。这个总和或载体并不是虚无的,更不是象征性的,而是实体存在的。它有具体的办公场所,有具体的职位,也有具体的人员安排^[5]。

最后,国家机构具有职权性的特点。它象征着统治阶级的意志和利益,拥有国家职能和具体的国家权力^[6]。

我国国家机构的基本构成有四个:国家元首、立法机关、行政机关和司法机关。这四个机关之间的关系如图:



1. 中国国家机构的组织原则

中国国家机构的组织原则是民主集中制,所谓民主集中制是集中指导下的民主和民主基础上的其中的有机结合和辩证统一。国家机关的组成遵循民主原则,国家权力机关的运行采用民主集中机制,国家的权力行使也要贯彻民主集中要求^[7]。

2. 中国国家机构的构成^[8]

1、国家权力机关:人民代表大会。全国人民代表大会是中国最高国家权力机关,行政机关和司法机关都由它选举产生,并对它负责,受它监督。地方人民代表大会分四级,分别是省、市、县、乡。

2、国家元首:国家主席。国家主席是国家的最高代表,是国家元首。

3、行政机关:国务院及地方各级人民政府。我国的国家行政机关是国务院及其领导下的地方各级人民政府。

4、司法机关:法院和检察院。中国的司法机关是指按照宪法和法律的规定,代表国家行使司法权的国家机关,具体是法院和检察院。其中,人民法院是我国的审判机关,依法独立行使国家的审判权。人民检察院是国家的法律监督机关,依法行使检查权,保障宪法和法律的统一实施。

5、军事机构:中央军事委员会。中央军事委员会是全国武装力量的最高军事统帅机关。

二、我国当前的政府收支划分制度与体系

1、政府收入按经济性质划分,设类、款、项、目四级科目^[9]。

2、政府支出按功能划分,设类、款、项三级科目。如一般公共服务支出、外交支出、国防支出等等^[10]。

3、政府支出按经济性质划分,设类、款两级科目。如工资福利支出、商品和服务支出、债务利息支出等等^[11]。

三、我国当前的部门预算制度与体系

部门预算是指以政府各部门为依托,由部门的主管单位汇总编制,经财政部门审核后,报立法机关审议通过的,以反映本部门所有收支为核心的年度财力配置计划。经过部门预算改革后,我国部门预算形成了“一个部门一本预算”的制度。我国部门预算主要由部门收支预算构成,其中支出预算包括基本支出和项目支出,收入按照类别逐项进行核定,支出则根据定人定额制度以及分类编制的原则进行编制^[12]。

而我国预算审批的程序大致可以分为四个步骤,这四个步骤可以概括为“自下而上,自上而下,两上两下,上下结合”。第一个步骤是自下而上,上报预算建议数。即单位和部门根据大体匡算和具体测算的结果,提出本部门或本单位的预算需求,根据预算需求进行概算,得到预算建议数,并自下而上,向财政部门上报预算建议书。第二个步骤是自上而下,下达预算控制指标。此所谓财政在对本级预算规模和结构的安排进行测算之后,根据部门和单位上报的预算建议数,确定部门单位预算控制指标,并自上而下,将预算控制数下达给部门单位。第三个步骤是自下而上,正式编报年度预算草案。即部门单位根据财政下达的预算控制指标编制计划年度的预算草案,将编制的草案报给同级财政部门审核,之后各级财政部门在本级人大召开人民代表大会之前的规定时间,将本级预算草案提交给人大常务委员会及专门委员会进行初步审查。最后一个步骤是从财政到部门自上而下,批复预算^[13]。各级政府提交的预算草案要经同级人民代表大会按规定的立法程序审核批准,经人民代表大会审批后的预算成为当年的正式预算。财政部门要将经批准的本级预算在规定的期限内向各部门批复下达,各主管部门再在部门预算的范围内批复所属各单位预算,批复下达的预算成为预算执行的依据^[14]。

而我国预算审议程序主要是三审制度,三审分别是预审、初审和会议审批,预算审议是由人大进行的^[15]。

四、政府收支分类与部门预算编制的关系

1、政府收支分类是部门预算编制前进行预算决策的决定因素。

政府收支划分是执行决策全过程中统一使用的基础性核算工具,以其独特的地位支配预算事务,由此成为预算决策最重要的决定因素。只有存在科学的政府收支划分制度,才能够全面准确地反映政府活动,进而预算决策人员才能够根据政府收支分类进行科学有效的预算决策。对于预算收入而言,有了按照经济性质和具体用途划分的政府收入,决策者才能够根据收入的性质和用途来安排相应的支出;对于预算支出而言,按照功能进行分类,能够反映政府各项职能,体现政府在一定时期内的方针政策,清晰准确的反映政府职能活动的支出总量、支出结构和资金的使用方向^[16],在这样的分类方法下,预算决策者能够根据政府的各项职能权衡考虑政府的支出总量与结构以及用途,合理地分配预算收入,加强预算资金的使用效率;按照经济性质进行分类,可以全面反映政府支出的性质和具体用途,并将各类支出充分细化到具体要素,具体反映政府投入情况。有助于预算决策者根据支出的用途以及政府实际需要投入的情况,对预算收入进行准确的分配,做到支出到点、不浪费。因此,预算决策者要进行预算决策、安排支出,必须要参考政府收支分类科目,以政府收支分类为决策要素,才能够进行预算决策。

2、政府收支分类是部门预算编制过程的前提和基础。

部门预算表格组成成分两部分,一个是录入表,一个是输出表。录入表一般包括单位基本信息表、收入项目预算表、支出项目预算表等等,要编制这些表格,就必须确定每项收入的经济性质,以及每项支出的功能和具体用途,按照政府收支分类科目来进行合理的填列。输出表是录入后系统自动生成的表格,因此,其以录入表为基础。由此可见,预算编制人员在编制部门预算时,必须要填列录入表,而录入表的各项收入和支出,都必须按照政府收支分类来进行合理填列,所以政府收支分类是部门预算编制的基础和前提,没有政府收支分类部门预算就无法编制,各项收入和支出也无法进行确切的归类和划分。

五、国家预算管理与民主集中制

我国的预算编制与审批的制度的内核是民主集中制。民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合的制度,它是我国人民代表大会制度的组织和活动的基本原则,也是党的根本组织制度和领导制度^[17]。民主集中制按照平等的原则和少数服从多数的原则来共同管理国家事务。这种决策模式在预算当中的表现是一种科学且高效的民主决策模式,在预算过程中讲求平等,预算决策的主体不是少数的精英阶级,也不是某些集团,而是代表着人民利益的人大委员会。通过人大对于预算的审议,既可以确保预算是符合人民

的利益,又可以保证预算审议过程的高效。事实上,民主基础上的集中就是为了在确保民主公平的同时保证高效,而集中指导下的民主,就是为了在追求效率的同时,又不失民主和公平。代表人民利益的人大委员会具有预算的审批决策权,要通过切实的审议和决策来确保预算是符合人民利益的,对于不符合人民利益的预算,则不能够通过,需要进行修改和调整,这是民主集中制预算决策模式的最大体现。

六、预算法治化

预算法治化总体要求政府要依法理财,所谓的法就是各项法律法规,还有经人大通过法定的立法程序审核批准后的正式预算。要做到预算法治化,就要从三个方面着手:第一,要健全预算法律制度,要做到预算管理有法可依,这是预算法治化的前提与基础;第二,所有政府预算管理活动都要依法进行,预算的编制要依据两上两下的法定预算编制程序来进行,预算的审议要依据法定的三审制度来进行,预算的执行要依据人大审批后的正式预算来进行,对预算的执行结果也要依法编制决算,并开展绩效评价。要真正做到有法必依,执法必严,违法必究。这是预算法治化的关键。第三,要实现预算法之外,还需要建立相互制衡的权力机构体系,要能够保证各个权力机构之间相互制约,相互监督,减少预算管理过程中的错误和不合理支出,这是预算法治化的组织保障。

总而言之,政府收支分类与部门预算编制的关系,可以概括为政府收支分类是部门预算进行决策的重要决策因素,以及部门预算进行编制的基础和前提,同时还是加强部门预算管理、提高预算资金使用效率的手段和方法,只有存在政府收支分类,才能够进行部门预算决策,编制部门预算,进而科学合理地进行部门预算管理。

[参考文献]

- [1]王金秀.解读政府收支新分类[J].中国财政,2006(09):45-46.DOI:10.14115/j.cnki.zgcz.2006.09.026.
- [2]张纯.株洲市公共财政预算改革研究[D].湖南大学,2015.
- [3]邹康.中国政府财政统计体系改革再研究[D].西南财经大学,2014.
- [4]王瑜,赵海月.论坚持和完善中国特色社会主义制度的动力源泉[J].学习与实践,2013(06):57-63.DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2013.06.007.
- [5]王金秀.国家预算管理[M].北京:科学出版社,2017.
- [6]胡锦涛,韩大元.中国宪法[M].北京:法律出版社,2018.
- [7]《政治学概论》编写组.政治学概论[M].北京:高等教育出版社,2011.
- [8]刘京焕,陈志勇,李景友.财政学原理[M].北京:高等教育出版社,2018.