

2008 年度北京财政优秀科研成果选

财政改革理论与实践探索

北京财政学会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政改革理论与实践探索：2008 年度北京财政优秀科研成果选/北京财政学会编. —北京：中国财政经济出版社，2009.12

ISBN 978-7-5095-1449-8

I. 财… II. 北… III. 地方财政—经济体制改革—北京市—2008—文集
IV. F812.71-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 202388 号

责任编辑：胡 博

责任校对：黄亚青

封面设计：郁 佳

版式设计：汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

××印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 51.75 印张 976 000 字

年 月第 1 版 年 月北京第 1 次印刷

印数：1—1 000 定价：88.00 元

ISBN 978-7-5095-1449-8/F·1244

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010—88190744

前 言

北京财政学会在开展 2008 年度财政优秀科研成果评比活动中，征集到财政系统、大专院校、科研院所及其他相关单位专家、学者、实际工作者的财政理论论文、研究课题和调研报告共 134 篇。经组织专家评委评审，我们选取其中获得特等奖、一等奖、二等奖的论文共 78 篇编辑出版《财政改革理论与实践探索》（2008 年度北京财政优秀科研成果选）一书。全书分为五方面内容：预算管理与财政体制改革、经济发展与财税政策研究、公共服务与社会保障工作研究、资产管理与绩效监督、财政综合管理。这些论文结合财政改革和实际工作中的热点、难点问题开展研究，提出了许多有价值的观点和建议，对推进财政改革和财政工作具有一定的前瞻性和指导性。

编辑、出版《财政改革理论与实践探索》（2008 年度北京财政优秀科研成果选），旨在推动北京地区财政科学理论研究活动的开展，为大会会员提供研究和交流的平台，促进广大财政、财务工作者认真学习科学发展观，深入实际开展调查研究，加强理论探讨，开拓创新，不断推出更多更好的财政科研成果。

北京财政优秀科研成果的撰写及评比活动得到财政系统、大专院校、科研院所及其他有关单位专家、学者、实际工作者的积极参与和大力支持，在此我们表示衷心的感谢！

北京财政学会

二〇〇九年九月

目 录

预算管理 与 财政体制改革

全口径预算管理：北京市预算管理改革的方向	
..... 中国社会科学院财政与贸易经济研究所课题组	(3)
北京市市与区县财政体制研究	
..... 北京市财政局《北京市市与区县财政体制研究》课题组	(14)
国际金融组织项目与财政部门预算项目管理模式比较研究	
..... 张国庆 鲍冀宁 董颖	(26)
对我市公用经费定额标准体系建设的分析与思考	 王晓红 王爱忠 (54)
海淀区非在编聘用人员预算管理研究	
..... 杨 颖 刘志广 赵 静 王琰琰 喻津京	(65)
发挥财政职能 加快郊区现代流通体系建设	 钱志英 (75)
行政运行成本预算管理初探——公务用车维修管理的几点思考	
..... 武传福	(85)
关于投资评审工作与部门预算衔接问题的探讨	
..... 许 彪、高振玲、李辅德、周 丹、宁海龙	(93)
《预算法》修订：精神、理念和核心命题	 王雍君 (102)
丰台区区域功能定位及区财政促进重点产业发展的思路	 石 磊 (118)

经济发展 与 财税政策研究

北京市规范非税收入管理的调研报告	 张 森 (131)
海淀区发展金融业的思考	 徐 丹 马 跃 王 琳 (143)
北京市轨道交通运营财政补贴方案研究报告	
..... 北京市轨道交通运营财政补贴方案研究报告课题组	(152)
促进就业与经济增长的财税政策研究	 马海涛 秦 强 (174)

我国开征环境保护税势在必行	丁 芸 胥力伟 (183)
海淀区促进社会主义新农村建设财政政策研究 ...	海淀区财政局课题组 (212)
北京市教育均衡发展的财政政策及保障机制研究	韩 杰 李红娜 (224)
北京市文化创意产业财政扶持政策研究	吴素芳 李惠媚 唐雅仪 (234)
运用金融手段 提高北京市财政资金效益	徐 熙 王 琪 余力莹 王瑞超 刘振杰 (244)
税收执法风险的特点、预防及控制	北京市地税局课题组 (253)
浅析区域税收收入现状与区域经济发展的关系	盛 凌 (262)
支持昌平苹果产业发展的财政政策研究	刘 华 汤学刚 (269)
借鉴山东省寿光市蔬菜产业发展经验 支持发展北京品牌农业	李玉国 范存会 (279)
保险企业新旧会计制度衔接问题调研报告	王 琪 刘振杰 谢小玲 米 璨 (288)
奥运会税收政策及征管执行情况调研	北京市地税局课题组 (303)
北京市贯彻落实土地收支管理政策执行情况调研报告	闫保森 田 洁 (311)
税收数据应用的探索与研究	郑玉清 张 辉 (317)
北京市捐赠管理初探	班 毅 聂锋杰 郝玉清 金立文 (328)
科学谋划 促进朝阳区经济平稳较快发展	
——为朝阳区的经济发展搭建“平台”	李晓静 王 磊 (335)
政府财务报告研究	北京市预算会计研究会课题组 (342)
计量经济方法在纳税评估中的应用	北京市地税局课题组 (361)
丰台区中小企业融资问题及对策建议	杨俊杰 梁志会 (369)

公共服务与社会保障工作研究

北京市廉租住房资金筹集、使用及后期管理问题研究	苏 辉 杨 苹 王永怀 牛春萍 (377)
平谷区支农资金整合问题研究	史长生 易继忠 (391)
城市边缘贫困群体的社会救助与就业促进	高振玲 张利平 (398)
因地制宜 推动社区卫生服务发展	杨贵宝 张立荣 (406)
扩大内需应该划清公共财政与市场的界限	郝如玉 曹静韬 (416)
宣武区建设民生财政的实践与探索	张宗禹 黄彦艳 (420)
完善转移支付制度 努力实现公共服务均等化	
——顺义区转移支付制度的实践与思考	邢永富 (428)

从立法角度浅谈民生财政的制度建设	鞠 英 屈丽敏 (433)
公共财政体制下如何发挥财政投资评审的作用	北京市财政投资评审中心课题组 (443)
规范镇乡财政财务管理 提高农村公共服务水平	张宏宇 刘海东 刘志刚 (451)
健全通州区住房保障机制 促进房地产市场健康发展 ——关于建立健全通州区住房供应保障体系的思考	盛亚荣 杨克川 张 敏 (458)

资产管理与绩效监督

财政预算支出绩效考评及绩效预算初探	方 薇 郭玉凤 慈常领 谷 雨 (469)
关于加强我区政府投资项目资金管理的思考	周慧来 王 燕 林思雨 (480)
关于我区资产管理与预算管理相结合的研究	许金玉 王 晖 杨 玫 (491)
预算支出绩效评价结果应用探索	北京市财政局绩效评价处课题组 (501)
关于推进北京市行政事业单位国有资产管理与预算管理相结合的研究	北京市财政局绩效评价处课题组 (512)
北京市政府国有资产的会计核算与财务报告研究	马晓薇 (523)
当前加强我国行政事业单位国有资产管理的思考	王文杰 (540)
以项目绩效评价为基础的绩效预算管理模式研究	陈 虹 陈 勇 (548)
探索项目重点监控管理 健全政府采购内控制度体系	陈 燕 王 欣 (557)
北京市事业单位产权登记工作初探	北京市财政局绩效考评中心课题组 (568)
关于新形势下依法查处“小金库”的探索	梅月华 冯君懿 孟庆站 (582)
北京市行政事业单位电子废弃物回收处置模式初探	北京市财政局绩效评价处课题组 (595)
北京市行政事业单位固定资产处置方法研究	北京市财政局绩效考评中心课题组 (606)
北京地区知识产权资产评估状况调研报告	孙燕红 毛 群 (617)
完善政府采购监管机制研究	王华伟 (629)

北京市财政监督机制建设的实践与思考	于爱晶 郭亚 王瑛瑛 (640)
关于建立丰台区财政投资评审机制的调研报告	刘 宇 张红卫 王双燕 王志刚 (647)
财政监督处理处罚工作法律适用的现实问题与应对完善	姚春红 崔 佳 胡 威 (654)
完善财政监督体系 严把财政资金使用关	
——顺义区财政监督体系改革初探	刘凌志 (660)

财政综合管理

北京市财政局处科级干部胜任力模型的构建与应用	苏 辉 白淑瑾 赵志成 (671)
北京市人才投入机制建设研究	北京市财政局《北京市人才投入机制建设研究》课题组 (689)
建立健全人才工作经费财政投入机制	胡敏健 倪 凯 潘 炜 (701)
落实“文化兴区”战略 大力发展文化创意产业	李建新 周 齐 (709)
以科学发展观引领朝阳区的农村城市化工作	尚 焰 王 磊 (717)
浅析西城区行政运行成本控制体系	何瑞军 冯秀文 (725)
平谷区设施农业发展现状及对策建议	张献华 乔世勇 (732)
北京市财政系统 2008 年业务骨干“创新与发展”专题班培训效果评估研究	赵志成 马瑞峰 赵会明 (742)
不同管理模式农业财政专项资金拨付方式的比较分析	张 建 于爱晶 宋英华 (756)
关于加快崇文区推进节能和环保产品政府采购的思考和议	马增辉 樊 英 李中生 (765)
关于密云县公交客运改革的思考	那福臣 蔡铁忠 (774)
创新财政机制 推进农民专业合作社发展	马士民 曹 圣 (781)
充分发挥财政职能 促进企业自主创新	王兆康 张红英 张洪凯 舒维群 王 丽 (792)
关于新农村建设的几点思考	郑怀志 侯艳良 曹劲蓉 (801)
浅析丰台区文化创意产业发展之路	田 中 (807)
以科学发展观为统领 推进社区卫生服务事业发展	朱宝敏 郭宗华 (813)

预算管理与财政
体制改革



全口径预算管理： 北京市预算管理改革的方向

中国社会科学院财政与贸易经济研究所课题组

一、导言

北京经济与社会事业的发展处于全国领先水平，也达到了世界中上等发达程度，研究北京的预算管理可以为国内发达地区提供可借鉴的经验和改革方向。北京的财政有其独特性，首都财政就是其中的一个突出特点。一方面，它要为本辖区的经济社会事业发展服务，促进北京的经济发展，为北京市民提供基本的公共品和公共服务；另一方面，又要承担中央国家机关的部分功能（特别是社会服务功能）。北京市作为经济发达的城市，财力比较充裕，对预算外收入以及非税收入的依赖度不是很强，为发达地区的政府收支管理提供了可借鉴的经验，同时，北京的财政体制和预算管理改革走在了全国的前列，有许多值得借鉴的经验。

因此，为了充分了解地方政府在预算管理特别是全口径预算管理方面改革的进展状况、发现全口径预算管理中存在的问题、总结经验、寻求推动全口径预算管理改革的方向与对策，2008年4月初至5月中旬，中国社会科学院财政与贸易经济研究所“全口径预算管理”课题组成员赴北京市进行了实地调研，在调研中，先后走访了北京市及所属的平谷区的财政、劳动与社会保障、国有资产管理、国土资源等政府部门，共进行了11场座谈会。

基于对全口径预算管理研究的认识，课题组调研对象的选择侧重于北京市财政局内的预算处、综合处、国库处、经建二处、社保处、企业处，以及北京市劳动与社会保障局和北京市国有资产监督管理委员会。

在调研对象的选择上，课题组的调研安排基本涵盖了北京市级全部政府收支所涉及到的重要管理与政策制订部门。除了对北京市财政局各相关处室进行详细调研外，还着重调研了北京市劳动与社会保障局、北京国有资产监督管理

委员会。同时，对区级政府的调研，我们也基本遵循了这一调研线索。北京市16个区、2个县中，平谷区的非税收入的管理较有特色，是唯一成立非税收入管理中心并对非税收入进行专门管理的区，因此，成为我们选择的调研对象。此外，我们还调研了平谷区负责区级地方政府债务管理的担保中心。

二、对全口径预算管理的理解

所谓实现全口径预算管理，其最终目标在于将所有政府收支都纳入预算管理范畴，即形成一个能够覆盖所有政府收支、不存在游离于预算之外的政府收支预算。目前预算管理没有覆盖全部政府收支，这一点是毋庸置疑的，而游离于预算管理外，就意味着收支行为的非标准化、非规范化与非法制化，这难免不与公共财政建设理念相悖。

原本我们对全口径预算管理的认识，更多的侧重于所谓“预算外、制度外”的“乱收费”、“坐收坐支”等问题；但在对北京市预算管理的实地调研过程中，我们进一步认识到，在我国近年来不断推进的部门预算改革、国库集中收付制度改革、收支两条线改革、政府收支分类改革的基础上，我国目前已经基本建立了相对健全的政府公共预算体系。如果仅从部门预算角度看，狭义而言，我们已经实现了全口径预算管理，尽管其中还存在相当多的枝节问题需要规范、整顿，需要对综合预算进一步完善。但是，我们在调研过程中发现，目前尚有两大块游离于规范的预算管理外的政府性资金——社会保险基金、国有资本经营收益。因此，从全口径的政府预算而非部门预算来看，初步设想，应包括一般收支预算、政府性基金预算、社会保险基金预算、与国有资本经营收益预算，如图1所示。

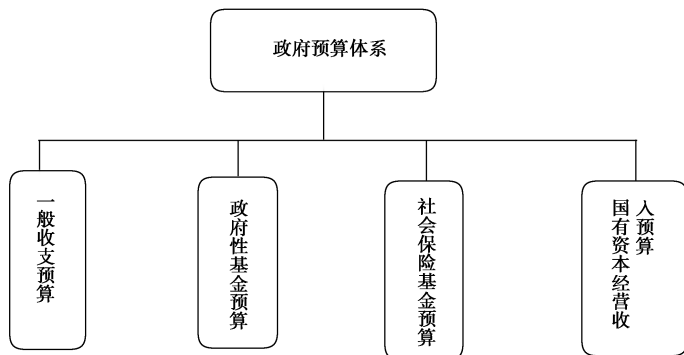


图1 政府预算体系

三、北京市预算管理改革中存在的问题

北京市预算管理改革取得了比较明显的成效。在预算管理上,北京市采取了一些行之有效的措施:运用多种手段打造“透明预算”;在核定基本需求的基础上,区县要严格执行“一要吃饭、二要建设、三要科学发展”;依法保证教育、卫生、科技等支出增长,设立社会保障准备金、处理历史遗留问题资金、中小企业发展基金;建立健全严格的区县政府和乡镇政府债务管理责任制,严格控制发生新的不良债务,建立政府偿债准备金,确保债务偿还落到实处。显然,这些做法对全国其他地方有着重要的借鉴意义,有不少经验值得推广。但总体来看,从建设公共财政的角度出发,北京市预算管理目前与全口径预算管理的要求还存在着较大的差距。具体表现为:

(一) 对财政超收与转移支付的监督力度仍需加强

目前,对财政收入预测机制的不健全,往往导致财政收入的实际完成数大大高于人代会批准的预算数,造成大量的超收收入。对于超收收入的使用和审批,我国的法律没有明确的规定,很难保证资金的使用效益。北京市财政收入情况较好,连续多年的超收收入都在预算的10%以上。按照《北京市预算监督条例》的规定,动用超收收入追加支出时,市政府应当编制预计超收收入使用方案,由财政部门将有关情况及时向财经委员会通报,市政府向市人大常委会备案,并向人代会报告超收收入安排使用情况。而《关于加强对预算超收收入使用监督的意见》对市政府编制预计超收收入使用方案的内容、向市人大常委会进行备案以及市财政部门向市人大财经委通报情况的时间等方面提出了具体要求,进一步规范和细化了对超收收入的监督。但目前这种监督形式主要还是事后的监督,如何进一步加大预算超收的监督力度应当认真加以研究。此外,由于我国还没有制定转移支付的法律,转移支付需要考虑的各种因素、计算标准和方法不够规范,往往是一事一议,透明度不高。地方在年初编制预算时对上级能给多少转移支付并不知道,影响了对全年资金的安排使用。且转移支付还存在着多渠道的问题,许多政府部门也掌握着一定数量的财政资金,缺乏有效的监督。

(二) 提交人大的预算草案信息量较少,公开性有待提高

目前提交给人代会审查批准的预算及相关资料信息量较少,还不能适应预算审批工作的需要。一方面,人代会审查批准的预算只是功能预算,支出都是按资金使用的功能类别列出,北京市人代会审查批准的功能预算主要由基本建

设、教育事业费等二十二大类构成。这种按功能分类的预算只能说明资金的使用方向,但不能说明财政资金由哪个部门使用了,使用在哪些项目上了,代表们根据这样的预算很难对财政资金的使用情况作出判断。另一方面,虽然北京部门预算改革推进较快,资金支出进一步细化,并且向人代会提交了部分预算单位的部门预算作为审查时的参考。由于基础工作还不到位,预算单位编制部门预算的时间和工作计划不能同步,使得一些项目不能进行认真的研究论证,或者没有具体项目,而是先把钱要下来,之后再进行调整,造成部门预算中的一些项目支出难以落实,预算缺乏刚性。

此外,北京的部门预算还存在着公开性不够的问题。目前,提交代表大会审议的财政预算都是会后收回,预算审查通过后,预算的具体内容不向社会公布。财政预算反映着政府活动的范围和方向,体现着国家的方针政策,随着改革的深入、社会经济的发展、公共财政的建立和公民纳税人意识的加强,人们对财政资金的收支必将更为关注。预算的公开是现代预算制度的基本要求,目前的做法不利于保障群众的知情权和代表对预算执行的监督。

(三) 定额低标准或无标准易造成预算执行弱化

目前,某些公用经费定额低标准甚至无标准的现象仍然存在,容易产生改变用途使用专项资金的动机,对预算执行情况的监督还需进一步强化。现有的某些公用经费定额难以满足正常需要,如与物业相关的水、电等基本支出定额普遍偏低,存在实际支出背离预算标准、甚至挤占专项资金用于维持机关正常运转的情况。而具体到会议、物业管理、办公楼装修等公用经费,目前仍无明确的编制标准。对此类费用主要是按单位单项核定,存在一定的随意性,造成部门间差距较大及资金效益不高,同时也加大了资金控制与管理的难度。

(四) 预算编制的完整性和科学性仍需进一步加强

一方面,部门预算编制内容不完整。按照要求,各部门收支及以前年度的基金等各项结余和收入应在预算编制中全面体现,但部分单位的收入等仍未全部纳入预算。如部分单位的上级补助资金对口下拨,既不通过下级财政,也未纳入部门预算,对其收支情况财政难以掌握。另一方面,部门预算到位率比较低,原因除了对本单位发展缺少完整规划导致上报项目不准确外,还有财政部门的原因和预算编制时间的原因。北京的部门预算提前半年进行编制,但是下一年度的工作任务、目标计划等,各部门都是当年年初进行布置,造成预算年度和财政年度的不匹配,不可预见性支出增加,一些项目资金年初无法确定具体数额,且收支计划和许多专项支出由于目标任务不具体,细化不了,预计不准。

（五）对事业单位的预算控制相对较弱

现行体制下，多数事业单位从属于行政部门，财政财务收支管理主要依赖主管部门。全额或差额事业单位除财政收入外，不同程度地存在着国有资产出租或其他经营性收入，对此财政不易掌握，想要实现预算控制更难。如某区2007年其成人和职业教育系统进行的审计发现，有几所学校将所属培训部上交的各类收入70多万元直接冲减事业支出科目，未记收入，造成当年收支不实，有些学校与培训部签订的协议没有确定收入金额，使双方的经济利益关系不明确，致使预算编制不完整。此外，某些行政事业单位存在人为调整经费支出造成预算信息失真的现象，如将公用支出中招待费超支部分调整到会议费支出、旅差费支出或项目支出中，或调到往来列入下年的经费支出，部分专项资金结余在暂存款中沉淀，形成体外循环。

（六）对专项切块资金的预算管理相对粗放

目前，对部分切块资金预算编制较粗，项目具体使用单位以及所需资金未能在编制中详尽体现，财政监督难以到位，同时也给有资金分配权的部门留有调剂资金、应拨不拨或少拨的空间，形成资金在部门滞留。以教育资金为例，教育经费预算历来是财政支出预算中最主要的组成部分，目前北京市部分地区对教育经费采用的是切块管理的方式，财政部门结合《教育法》前两个法定增长要求安排教育经费总量，切块给教育行政部门，再由教育部门组织落实到各所属单位，确定支出项目和支出标准。虽然这种管理方式便于教育主管部门利用掌握的情况统一调配资金，但同时带来的问题是财政部门无法真正掌握教育经费的使用情况，难以保证教育经费的合理使用。目前部分专项资金的预算编制尚未建立一个科学、有效的申报及评审机制，教育单位所编制的年度预算中，专项资金的编报带有一定的随意性，缺乏足够的科学依据。这样编制的项目预算，将会弱化预算的约束力，在执行过程中容易出现一系列问题。

（七）对预算内外资金区别对待的现象尚存，离真正的“全口径预算”还有较大差距

近年来，按照“收支两条线”的有关规定并结合综合财政预算的编制要求，北京市得以基本掌握了部门和单位的各项收支状况，但在实现预算内、外资金的统筹安排和对非预算内资金实行直接的调控方面，还在探索之中。财政在安排部门的年度预算时，对预算内外资金如何有机结合考虑较少；人大审查财政部门提交的预算草案时虽然包括部分预算外资金，但重点仍放在预算内资金上；国库集中支付也主要是预算内资金；在预算审核过程中大多考虑财政拨

款的安排情况；对预算外资金的预算编制没有严格规定，预算外资金支出的编制较粗，部门在编制预算时存在多编制财政拨款收入、少编或不编预算外资金收入的动机，对预算外资金的预算管理的力度由此被削弱了。

四、北京市实现全口径预算管理的对策思路

（一）打造完整的政府预算体系，并完整地接受人大的审批和监督

从预算编制层面来看，理想的全口径预算框架，除了较为成熟运作的政府公共预算外，至少还应包括社会保障预算和国有资本预算。作为一个完整的政府预算体系，应在政府公共预算、社会保障预算、国有资本预算间形成统一与平衡，并完整地受到人大的审批与监督。这是一种复式预算的模式。各预算各有特点，彼此独立，又互为沟通。彼此独立，意味着每类预算应该根据其所管理的收支的特点，交由最合适的编制者去主导预算编制并执行，在正常的情况下，收支间是不应混淆使用；互为沟通，意味着各类收支最终都是政府代表人民管理的财产，如果某分预算出现不平衡，那么，政府一般收支预算的大盘子应该起到平衡的作用，正如即使目前我们没有完整的社会保障预算与国有资本预算，政府也要全权为社会保障支出兜底。为此，建议财政部门确立一个专门的部门对各分预算的情况进行汇总、协调与监督控制。

（二）按照全口径预算管理改革的要求推进部门预算的进一步改革

1. 健全制度，规范资金管理

首先，应为部门预算的编制提供法律保障。1995年施行的《预算法》对规范政府理财行为、贯彻依法治国方略起到了积极作用，但它的有些规定与部门预算实际需求不符，亟待调整，如应将预算年度由原来的历年制改为跨年制；扩大预算收支范围，由原来的仅限于预算内资金改为财政性资金；确立财政综合预算的法律地位。其次，应以收支并重为原则，研究预算外资金综合统筹管理办法，在不影响部门和单位积极性的同时，研究探讨以综合统筹为原则，以保障事业发展为目的，试行按比例编入部门预算的管理模式，并逐步向预算内资金管理过渡。最后，应增强教育经费预算编制的科学性，避免简单的切块资金管理以及追求规模的盲目拨款，推进切块资金预算分配标准化。如在教育拨款中搭建基础数据库，采用定额拨款和目标拨款。定额拨款依据学生数和项目，同时考虑相关因素的细分和量化；目标拨款有量化的指标要求，使用单位必须承担完成目标任务要求的责任等。

2. 明确界定政府性收支的范围

部门预算改革的一个重要方面就是将部门全部的政府性收支纳入预算管理，它特别强调政府收支的公共性，要求对每个部门的收支范围进行清晰界定，预算收支必须得到立法机关的授权。根据社会主义市场经济下公共财政的分配原则，凡是体现政府职能并凭借或依靠国家所赋予的职权取得的收入，都属于财政性资金，应纳入综合财政预算管理。明晰部门预算的范围就是解决好财政支出“越位”与“缺位”的问题，既要保证将全部政府性收支纳入部门预算中来，又要防止将不属于政府性收支的资金纳入部门预算中去。

3. 完善预算监督程序，加大信息披露力度

在细化预算、加强科学编制的基础上，应将重点放在对预算执行的日常监督和信息披露上。一方面，应规范预算审查监督的程序。在进一步加强对重大建设项目投资预算和财政资金使用效益监督的基础上，加强人大专门机构与财政部门及各预算单位在预算编制阶段的沟通，并完善预算执行阶段对重大问题的调查程序；另一方面，应规范提交人大审查的预算草案及相关资料，并加大其对社会和媒体的公开程度。在努力实现预算草案包括全部财政性收支的基础上，进一步推进部门预算与功能预算的结合，使提交人大的部门预算在内容上更加细化。

4. 深化事业单位管理体制变革，明确责任

坚持政事分开原则，加快行政事业管理体制变革，在全面分析事业单位收支构成的基础上，对其单位性质重新加以确认，促进事业单位市场化运作，使有条件的事业单位尽快走上自主经营、自负盈亏发展之路，确保纳入部门预算的政府性收支的完整性和合理性。对有执收职能的二、三级事业单位，应明确责任人、实行问责制，切实加强收费票据的领购和使用管理，强化对其资金收、管、用的监督与指导，防止财政资金体外循环。

5. 理顺财政与各部门及财政内部预算指标的分配机制

逐步改变当前除财政部门外，还有多个部门拥有财政资金分配权的局面，全部预算指标都统一到财政部门集中管理，同时在财政内部要建立科学合理的分工体系，严格对一个部门的预算实行集中统一管理。如对于教育经费的管理，可以在国库设立教育发展基金专户，用于核算教育经费划拨，即财政将教育经费统一划拨到教育专户中，再由教育专户拨付到教育部门及下属各单位。对于没有明确项目的待分资金，须由教育部门申报项目并经过审批。通过理顺财政与各部门的关系，形成责权明确、信息通畅、协调配合的关系，为部门预算的顺利开展提供一个合理的组织机构保障环境。

（三）不断扩大非税收入财政管理的范围，逐步将非税收入纳入预算管理

非税收入是除税收收入以外的各种性质收入组成的一个集合体，与税收收

入一道,构建起以“税收收入为主,非税收入为辅”的公共财政收入体系,它也是实现政府正常运转、履行政府职能、提供公共服务必不可少的财力保证。不可否认,随着部门预算、国库集中收付、收支两条线等财政管理改革的深化,非税收入管理取得了明显的成效。但与税收收入相比,非税收入管理因涉及面广、类型复杂而相对滞后,这在一定程度上制约了公共财政体系的构建与完善。

1. 实行非税收入的法定主义

尽管非税收入属于政府财政收入的一部分,但大部分的非税收入还是游离于一般预算之外;虽然非税收入实行“收支两条线”,但非税收入从目前看还是照顾到了一定的部门利益。为了防止非税收入不是出于公共利益而是出于部门利益,有必要借鉴税收的法定主义,实行非税收入的法定主义。

因此,对于非税收入,都应该像税收一样,由立法机关——人民代表大会决定。现阶段我国非税收入确定权限由行政机构主导,这种由行政机构本身决定自身收入来源的制度安排,与公共财政的法治化要求相差甚远。非税收入作为法治化的公共财政的一部分,应借鉴成熟市场经济国家的经验,将非税收入的决定权赋予立法机构,任何非税收入项目的出台须经过严格的法律依据和程序,这样才能形成一个永久性的制度保障,起到维护公共利益的作用。

2. 逐步将非税收入纳入预算管理

目前我国大量的非税收入普遍采取了财政专户的管理模式,财政专户是财政部门在银行设立的政府非税收入资金专门账户,这种管理模式有助于将以前非税收入比较粗放的管理模式变为相对规范的管理模式,使财政部门能够管理和监督非税收入的收支情况。从全口径预算管理的角度看,这只是初步的管理措施,还需要不断地加大非税收入预算管理的力度。

结合财政管理改革的不断深化,为了规范政府分配秩序,落实非税收入“所有权属国家、使用权归政府、管理权在财政”的目的,应不断扩大非税收入财政管理的范围,在多数非税收入实行财政专户管理的基础上,逐步将非税收入纳入基金预算、一般预算的管理范围,最终实现向一般预算的过渡,彻底切断非税收入与部门的利益瓜葛,真正形成可由公共财政统筹安排的综合财力。

3. 建立健全非税收入的约束激励机制

目前非税收入基本上沿袭了过去收缴改革前的做法,是由有关部门或单位负责执收的,采取直接缴库或集中汇缴的方式缴入财政专户。在对非税收入实行“收支两条线”管理后,由于在一定程度上割裂了收支挂钩的联系,因此存在着部分执收部门或单位不认真履行非税收入执收之责的倾向,影响到非税收入的收缴质量;而在另一方面,也存在着不按规定乱收、多收等现象。

为了实现非税收入能够及时足额地收缴,政府需要建立健全非税收入的约束激励机制。一方面,加大监督检查力度,防止执收部门或单位乱用执收权力,确保政府非税收入的取得是有法可依的,是真实可靠的;另一方面,对于认真履行执收之责的部门或单位,在完成收缴任务的基础上,除给予一定的收缴成本补偿外,还应考虑给予适当的奖励,以充分调动“收支两条线”管理后执收部门或单位的积极性;再者,要充分考虑激励机制可能出现的负面效果,需要在激励与约束之间构建起相应的平衡机制,在调动执收部门或单位积极收缴的同时,又要注意这些部门或单位可能存在的单纯因激励而乱用执收权力的问题。

4. 非税收入管理改革既要重收入也要重支出

截至目前所进行的非税收入管理改革,如实行“收支两条线”,重点是在收支为一体的收的方面的改革。与过去相对无序的非税收入管理相比,无疑这是不小的进步,可以让非税收入基本上纳入财政部门的视野,这也符合渐进式改革的一般逻辑。

完整的公共财政应由收入和支出共同构成,非税收入也是如此。所以,在初步理顺了非税收入的收缴后,下一步改革的重点应是非税收入的支出方面。按照建立国库单一账户管理体系的要求,改变现行政府非税收入拨付方式,建立并推行国库集中支付制度。对政府非税收入用于人员工资、基本建设、购买性支出及其他专项支出,实行由财政直接支付。通过实行财政直接支付,减少资金拨付的中间环节,防止挪用资金,提高非税收入使用的透明度。

5. 加强非税收入的法治建设

当前从中央到地方,各级政府有关非税收入管理的规章制度,基本上只是一些政府部门分散或联合发布的办法和通知,法律层次较低。在政府非税收入的概念与范围已明确界定的情况下,应考虑将非税收入的法治建设提到议事上来。中央政府应积极推动非税收入管理的立法工作,在条件成熟时报请人大通过《政府非税收入管理法》等法律;地方政府应在中央立法精神的指导下,结合本地情况,推动本地区的地方性非税收入管理的立法工作。^①

(四) 规范地方债务融资,提高债务透明度,将地方债务收支纳入地方人大的预算审批范围

尽管《预算法》对地方债务发行作出了严格的规定,但地方债务问题已是客观存在的事实。地方债务中的国外债务部分,历来各级政府都非常重视,因

^① 在这方面,湖南省走在了非税收入地方性立法的前头,于2004年经省人大通过的《湖南省非税收入管理条例》是我国第一部地方性非税收入管理的法规。