

加拿大财政预算编制简介与启示

<http://www.criifs.org.cn> 2009年4月7日 万春梅

财政管理体制的核心是预算管理体制，其中预算编制是整个政府预算体制最基本、关键的环节。加拿大是当今世界上经济比较发达的国家之一，它在长期的经济发展中积累了较多的经验，逐渐形成了一套比较先进、完整的预算编制制度。借鉴学习加拿大先进的编制经验，构建一个科学合理、规范透明、严谨严密、公平公正的预算编制制度对推动整个政府预算的改革和完善，促进社会主义公共财政基本框架的建立有着很重要的现实意义。

一、加拿大财政管理机构设置和预算编制简介

（一）财政管理机构设置的情况

在加拿大联邦政府机构中，与财政收支管理直接相关的部门主要有四个：财政部作为宏观管理部门，负责向政府提供宏观经济形势预测和政策建议，同时还负责编制预算，承担税收和关税立法修订草案的制订，管理联邦政府债务，管理联邦对省和地区的转移支付，制定金融政策，并代表加拿大政府参加国际金融机构。国库委员会是一个内阁机构，由一名主席和包括财政部长在内的五位部长组成，主要负责财政支出管理，包括协助财政部编制部门预算，按预算进度下达财政资金拨付计划，监督部门预算的执行。财政部、国库委员会在财政收支管理中起着主导作用。海关与税收总署主要负责税收预测和征收，关税征管，利用税收手段调节社会 and 经济发展等。国家出纳总署是专门负责国库收支和政府帐务处理的部门，其职责是为联邦政府提供银行现金管理服务，代表政府拨付资金，管理政府所有收支项目的帐务往来，起草政府财务报告和决算报告，监督各部门的预算执行。

加拿大财政管理机构设置的特点：预算编制与预算执行相分离；政策的制定与事务管理相分离；职能机构相互协调，相互制约。加拿大财政部是联邦政府政策咨询与制定的重要职能部门。财政部长是总理制定经济政策的主要建议人。为了提高经济决策的科学性，财政部70%的司局及人员从事财政经济预测和政策研究。设有财政政策局、经济研究与政策分析局和经济分析与预测等，监测所有的国民经济运行指标，负责经济和财政形势分析，研究制定收入、支出政策以及货币政策，为联邦政府提供必要的经济信息和政策建议，提出年度财政预算框架，并就这些问题同枢密院保持密切联系。业务司局的工作重心也体现在政策的研究与制订上。财政部聘用了许多著名的经济学家，同时还广泛吸纳社会及私营部门的经济专业人士参与。

（二）集中与分成有机结合的支出管理程序

在加拿大联邦管理体制中，项目计划由政府有关部门上报国库委员会秘书处审核。国库委员会秘书处有权对项目合理性进行裁决，并确定资金的实际规模；国库委员会秘书处若不能裁定，上报

国库委员会讨论。国库委员会直接面对各部门，具有项目决策的权威性；国库委员会若不能定论，由国库委员会分别报财政部和枢密院审核；若财政部和枢密院不能达成一致意见，分别报内阁预算委员会、经济委员会决定；如果经过上述程序仍然不能做出决策，最终上报总理定夺。一般情况下，到内阁经济委员会大多数问题都可得到解决，只有极少数棘手问题呈报总理决策。一旦决策确立，决策层与项目单位都要承担相应的责任与义务。这种决策体制，保证了决策的公开、透明和可信性，明确了评估标准，从而强化了对财政资金使用效益的监督。同时还明确了决策责任，规范了政府行为，避免暗箱操作，遏止不合理或违规现象。集中与分层分工结合，减少了支出管理部门与其他部门的矛盾，高层领导能集中精力较多地考虑宏观层面上的事情。

（三）多层磋商的财政预算编制和法制化的管理制度

加拿大实行的是部门预算管理制度。在预算编制过程中，枢密院会同财政部(或单独)向总理提出预算战略要点建议，财政部最终制定预算并负有责任，国库委员会协助预算编制并具体执行。

1. 确立初步预算框架。加拿大每年在财政年度前一个月着手编制下年预算。财政部、枢密院根据总理施政方针，提出新的收支政策和预算建议，并由国库委员会秘书处通知各专业部委。各部委根据建议制定部门业务计划。业务计划为三年滚动计划。初步预算分别报送财政部和国库委员会秘书处，由国库委员会秘书处进行初步审查汇总。

2. 内阁磋商。每年6月份，财政部长在内阁会议上提出财政经济预测结果及下年预算要点，与各部委负责人就预算安排进行具体磋商。根据磋商结果以及上年财政决算分析，对部门初步预算进行修改，达成预算内阁磋商框架。

3. 议会磋商。10月中旬，众议院财政委员会举行听证会，财政部长发表预算要点，财政部配合发表《经济财政更新报告》。经过听证，众议院财政委员会提交磋商报告，包括委员会少数派的意见，但不表决。这份报告是政府预算基础。

4. 确定最终预算。财政部负责将议会磋商形成的预算建议反馈给政府，财政部长与总理根据内阁讨论结果和众议院财政委员会报告，确定最终预算案。实际上总理和财政部长是预算的最终决策者。

5. 预算批准。次年2月，财政部长代表政府向议会提交预算案。5月末，众议院财政委员会向众议院全体会议提交预算审查报告，并在议会讨论通过。预算一旦通过立法程序，任何未经议会批准而改变预算的行为，都将被视为违法。预算执行结果，必须经过有关部门评估和审计署审计。若没有实现预算目标，要追究相关领导人的责任。

二、对我国财政预算编制的几点启示

借鉴加拿大成熟的预算编制经验，改革和完善我国预算编制做法，建立科学完备的预算编制体系，将有利于推动当前正在进行的政府预算制度改革，有利于促进公共财政基本框架的成功建立。

（一）建立有效的预算编制磋商机制，提高财政预算编制的透明度

必须改变从上到下按照上面确定的预算指标实行层层分解的做法。要首先由财政部根据经济财

政预测和经济发展战略要点，提出预算编制的指导思想、收支政策、预算的战略要点和重点支出领域。部门据此做出明确的初步预算。财政部就具体问题与各部门磋商，达成一致并报国务院同意后，报人大财经委员会、预算工作委员会讨论。最后，根据财经委、预工委讨论意见，修改预算，提请人大全体会议审议通过。强化预算执行的法律约束。

（二）加强对收入的科学预测，准确编制预算

目前我们的预算编制许多方面带有传统的“估计”色彩。财政收入年均增长大幅度超预算目标。从预算执行结果来看是件好事，但从过程来看，说明对宏观经济形势的判断不准确，没有对影响财政收支的因素进行科学分析和预测，“余地”留得过大。随着市场经济体制的确立和WTO的加入，客观上要求财政预算必须清楚准确地反映国内外经济形势变化和政府政策取向，预算编制必须建立在对财政、经济科学预测的基础上。加强宏观经济分析和经济预测模型的开发工作，提高预算决策的科学性和准确性。

（三）提高预算编制质量，实行绩效预算

从发达国家的预算编制方法看，已经从合规性和政策性的预算编制方法发展到绩效预算的编制方法，从传统的资金控制为主转向以结果导向为主。财政预算编制方法的这种转变，是部门理财从控权到放权的一种阶段性提升，意味着财政预算管理理念由控制理财主体的权力为主转向依靠理财主体的自律和激励。这是财政预算制度发展和人们思想观念进步的结果，也是财政预算制度发展的一种必然趋向。我国财政预算管理改革尚处于初级阶段，面临的主要问题是解决财政预算管理规范性不够、严肃性不够的问题。当前最迫切的任务仍然是搞好部门预算改革，提高预算编制质量。这项改革的到位，可能需要几年甚至更长的历史阶段，但这是建立绩效导向型财政预算制度的一项基础性工程，待这项改革完成之后，才能更好地推行绩效预算改革。

（四）延长预算编制时间，规范预算的编制程序

延长预算编制时间，保证预算正式编制前的准备时间。目前财政部为适应改革的需要，已将预算编制的时间提前，即国务院下达预算编制的指示时间大概是9月初，已经提前2个月，建议再适当延长预算编制的时间至半年，以保证预算本身的客观性和科学性，提高其可行性，减少在预算执行中的频繁调整性改革是强化预算执行的法律束。预算编制时间得以延长的前提下，进一步明确各级预算的编制程序，在编制时间、主体、内容要求、审查环节、法律责任等方面都要有严格的制度要求，以保证预算编制高效、合法、有序的进行。

（五）建立预算责任约束

无论是决策部门还是执行部门都必须严格按照政府运行规定程序运作，任何偏离规范程序的行为都可能引发执行结果的偏差，并承担责任。对预算执行结果要进行评估。对未达到预算目标的，要研究判断是预算编制还是预算执行责任，并依法追究相关单位、个人的行政责任和法律责任。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430