

逐步将税式支出纳入预算管理体系

□黄璟莉

“十二五”规划纲要中明确提出，要完善预算管理制度，提高预算完整性和透明度。近年来我国在部门预算、综合预算、收支两条线、国库集中支付制度、政府采购制度等方面进行了一系列旨在提高财政预算透明度的政策改革，并初步取得了改革成果。但是与此同时，税式支出制度作为政府预算管理的重要组成部分，却仍处在初步准备阶段，至今未编制过税式支出报告。税式支出报告在预算中的缺失对我国预算完整性和财政透明度造成了阻碍。

世界上许多国家都展开了税式支出制度的实践，并编制税式支出报告。可以说，不包括税式支出报告的预算是不完整的预算，不能完整地反映政府的活动。我国的税式支出管理工作尚处于初始阶段，各项税式支出政策随着财税体制改革处于不断调整过程中，因而由此产生的税式支出难以鉴定和估算；相关的税收信息数据的统计和所需的技术手段尚欠缺，再加上税式支出报告在编制之前所需要进行的复杂的分析工作也尚未全面的开展，所以，我国的税式支出制度不可能一蹴而就，而要循序渐进、逐步规范，最终建立起完善有效的税式支出制度。

首先，建立完备的税收信息系统。税式支出制度的前提是收集相关的税收数据信息，没有确切真实的数据支持，税式支出的分析和税式支出预算数据的编报也就无从谈起。因此，必须加强征管水平，建立完备的税收信息系统，为税式支出制度的发展提供统计和分析的

数据基础。建立我国的纳税人纳税申报制度是获取税式支出数据信息的重要手段之一，可以根据纳税申报表以及所附的资产负债表、利润表、现金流量表、存货表、资产折旧与摊销表等所反映的收入与财产状况，对税式支出的执行情况进行预计，进而为编制税式支出报告提供数据支撑。我国目前的纳税申报制度还不够成熟，加快纳税申报水平的提高，能够对税式支出制度建设起到积极的辅助作用。同时，应当加强税收信息系统的建设，运用现代征管手段全面提高税收征管效率。目前，我国要利用现代信息技术，加快“金税”、“金财”、“金关”等税收信息系统的建设，提高信息的处理利用能力，依托计算机网络对税收征管的全过程实施监控。尽快实现全国范围内的联网，加强财政、税务、海关系统之间的信息共享，以确保财政部门能够及时、准确、全面的获取相关税式支出信息，从而对其进行分析和利用，同时，相关管理部门也能够随时对税收收入进行监督管理。税收信息建设不仅使数据收集更加便捷，也更容易实现部门之间的数据资源共享。完备的税收信息系统建设可以从根本上支撑税式支出制度的建立。

其次，提高税式支出会计管理水平。建立税式支出会计档案管理制度，对税式支出报告的编制能够起到很好的辅助作用。税收优惠的受益单位都要建立专门的税式支出账户，通过明细账全面反映享受的税收优惠数额和流向，使政府部门能够更加全面、有效地对税收优惠进行检查和分析，从而加强监督，提高税式支出的使用效率，确保财政资

金的效果。同时，各级财政、税务和海关部门也要建立享受税收优惠的纳税人的专门档案，反映单位的税式支出相关情况。该专门档案应当对特定纳税人的基本情况、财务状况、享受税收优惠政策的基本情况、范围、金额、期限、批准机关及文号进行登记，从而更好地对该纳税人执行税式支出情况进行监控。

第三，先从少数主要税种入手，对其中比较重要、涉及面较大而统计数据比较容易获取的税式支出项目进行统计、测算、分析和评估，例如现行关税和进口环节增值税的减免、出口退税等税式支出项目，因其管理统一集中在海关，并且海关征税已网络化，数据收集统计比较便利，可以先对这些相关项目编制简单的税式支出报告。这一时期的税式支出报告选用的是准预算管理的模式，没有完整的税式支出账户，但是已初步具备了税式支出预算的意义。

第四，随着税式支出管理的日益完善和税收信息统计质量的提高，可以尝试编制比较规范的税式支出报告，将报告的范围拓展到主体税种的所有税式支出项目，并做出比较确切的定量分析。

第五，在各方面条件成熟时，政府要对各种税收支出项目制定严格、统一的税收支出账户，对所有税种的各项税式支出进行统计、分析和评估，编制比较完善和规范的税式支出报告，附于政府预算报告之后，按年度定期发布。通过正规预算立法程序，使其作为政府预算的一个重要组成部分，实现全面税式支出预算管理模式。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 陈素娥