

# 建立政府全口径预算与完善政府复式预算体系的思考

□寇铁军 高 巍

上世纪90年代中期,我国提出建立复式预算制度,构建由公共财政预算为先导的、由政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算组成的功能互补的政府预算体系。党的十八大提出要建立健全政府全口径预算,并要开展对政府全口径预算的审查与监督。只有实行政府全口径预算,才能促使尚不完整、不完全的政府复式预算体系逐步转变为完整的、完全的政府全口径预算体系。这是实施与推进公共财政模式的需要,也是增强财政透明度的必然选择,更是加快财政民主进程和政治民主进程的重要一环。

## 一、政府全口径预算要与政府复式预算体系相对接

政府全口径预算是指包括所有政府的收入与支出的基本财政计划。要将政府全口径预算体现出来,就必须运用政府复式预算体系这一全口径预算的载体如实反映。因此,在一定程度上说,政府全口径预算内容是内容,而政府复式预算体系是形式,只有将两者紧密地结合起来,才能达到全面反映我国各级政府预算的完整性与完全性,才能体现我国政府预算的内容与形式的统一。

笔者认为,从我国的实际状况来说,政府全口径预算应该包括:公共财政预算收支、政府性基金预算收支、社会保障预算收支、国有资本经营预算收支及政府债务预算收支。与之相对应的

就是我国的政府复式预算体系,即公共财政收支预算、政府性基金收支预算、社会保障收支预算、国有资本经营收支预算及政府债务收支预算。目前还应密切关注将地方性的债务收支分类纳入预算管理。

## 二、现行政府复式预算体系尚不完整、不完全

目前我国还没有一个具有权威性的统一的全口径预算,就现实中提交给各级人大审议的政府预算而言还存在不完整与不完全的问题。笔者认为,结合我国具体状况,应将债务收支预算列入政府全口径预算管理,并将土地出让收支从目前的政府性基金收支预算中分离出来,单独成为土地财政收支预算。因为近几年地方债务增长过快,地方政府及其财政更多地依赖土地财政。因此,必须防范财政风险,保障地方政府及其财政科学、可持续发展。统计数据显示,2013年1—6月,全国306个城市共交易土地15493宗,土地出让金高达1.13万亿元,与去年同期相比大幅增长60%。据统计,多地土地出让收入占到地方财政收入的30%以上。近期,审计署公布的《36个地方政府本级政府性债务审计结果》显示,截至2012年底,18个省会城市本级中有17个承诺以土地出让收入来偿债,比例几乎高达95%。可以看出在现行财政管理体制下,土地出让收入是地方政府进行基础设施建设和偿还债务的资金来源。“土地财政”模式会使地方债务风险加大,一旦地方不能开源

节流从根本上解决债务问题,那么债务风险就有可能演变为危机。

## 三、相关对策建议

(一)加快政府全口径预算管理的立法进程。《预算法》是财政运行、制度安排的根本大法,在一定程度上可以说是约束财政收支及财政管理的“宪法”。因此,应以修订《预算法》为突破口,加快立法进程。现行《预算法》是1994年制定,1995年开始实行的。1994年我国市场化进程刚刚起步,公共财政模式还未提到议事日程,在这一历史背景下出台的《预算法》难免会有其局限性。2004年全国人大正式启动《预算法》修订工作,到2011年12月和2012年6月,《预算法》修正案草案审议稿两次提交全国人大常委会审议,引起社会高度关注。与此同时,还应该起草制定一系列制度规定,如政府债务管理条例、政府性基金与收费管理条例、社会保险基金收支管理条例及国有资本运营预算收支管理条例等,以便提供政府全口径预算管理与监督的法规依据,这样才能更好地实行政府全口径预算制度。

(二)统筹协调政府预算体系的构建。与传统的单式预算相比,在全口径政府预算体系中,政府公共财政预算、政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算及债务预算这五大预算各自的预算功能定位、预算收入和支出范围、预算草案的编制原则、预算编制的技术方法等方面完全不同。因此,在强调政府预算体系统一性和完整性的

同时,应保持五大预算的相对独立性,使之自成体系。这就要按照五大预算各自的功能和定位,科学合理地编制预算。将一般性税收与政府一般性公共服务支出及教育卫生社会保障等惠及民生的支出列入政府公共财政预算;将具有专款专用性质且不宜纳入公共财政预算管理的资金纳入政府性基金预算;将国家以所有者身份依法取得的国有资本经营收益纳入国有资本经营预算;将以社会保险费用等收入纳入社会保险基金预算;将以债务形式取得的债务收入纳入债务预算。当然,在分析五大预算的特点时,还必须看到五大预算是一个有机统一体。如政府公共财政预算收支是保证各级政府日常活动的财力保障,同时政府公共财政预算也承担着弥补社保基金缺口的责任;国有资本经营预算既承担着国有企业科学发展的任务,同时也承担着弥补社会保障历史欠账的责任;政府债务预算和政府性基金预算都承担着城乡基础设施投资的任务,也可以说两者在某种程度上与政府公共财政预算支出是互补的,通俗一点说就是政府公共财政预算保“吃饭”,而政府性基金预算和债务预算管“建设”。

(三)逐步推进我国政府全口径预算从不完整到完整、从不完全到完全。我国政府全口径预算的不完整主要表现为缺少债务预算,应根据我国的现实情况,增加债务预算,尤其是地方政府全口径预算不能漏掉债务预算。我国政府全口径预算的不完全主要体现在公共财政预算、政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算中有的收入不是全部,有的支出项目不全,应逐步补充完善,真正做到全口径。

(四)研究并编制政府全口径的中长期预算。在编好政府全口径年度预算的基础上,为配合经济社会发展五年规划及中长期规划,政府全口径预算也应该着手编制五年预算及中长期



预算,而且最好采取逐年滚动预算的方式。

(五)多策并举实现政府全口径预算收入规模的稳步增长。如在经济增长的基础上,公共财政的收入主要来自于税收,税收会随着经济的增长而扩大;如国有资本经营预算可以逐渐扩大国有资本经营预算的收入范围与比重;如为确保社会保险的收入与支出相一致,有必要扩大社会保险收入征收范围与比重。

(六)明确复式预算的各个组成部分,界定支出的方向与重点。比如公共财政预算支出重点是一般公共服务、义务教育、公共卫生及社会保障等民生支出;政府性基金支出重点是供水、供电及交通运输基础设施支出、关系民生的基础设施支出;社会保险基金支出主要是用于养老保险、医疗保险及失业保险;国有资本经营预算的支出方向主要是着眼于国家产业政策与国有经济结构调整规划,支持国家产业政策重点扶持的军工、战略性新兴产业;而债务预算支出主要用于还本付息、城市基础设施建设投资。

(七)编制土地财政收支预算。根据我国现实状况,应该将土地出让收支单独从政府性基金收支中剥离出来,专门编制土地财政收支预算,尤其对市、县

一级财政更有必要。

(八)进一步理顺预算单位与政府预算主管部门之间的关系。政府预算主管部门和预算单位之间的关系是政府全口径预算管理工作中最为核心的关系。因此有必要进一步明确各级财政部门与预算单位之间的职责定位和权限边界。各级财政部门作为预算主管部门,应当着重强调其职能的“全局性”与“宏观性”,即主要是定位于本级政府全口径预算的规章制度的建设和本级政府全口径预算编制及管理。而各预算单位主要定位于本预算单位的收支预算的编制及管理。

(九)打通中央政府全口径预算与省级政府全口径预算之间的通道。要在建立各级政府全口径预算的基础上,打通中央政府全口径与省一级政府全口径预算的链接通道。为此,中央政府要做出表率,先行一步编好中央一级政府的全口径预算,并制定出政府全口径预算的基本规定,以指导和引导地方政府编制好同一级的政府全口径预算。[本文系2013年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(批准号:13Jzd021)“对政府全口径预算的审查与监督”的阶段研究成果。]

(作者单位:东北财经大学)

责任编辑 张小莉