

改革与推行复式预算的构想

○ 谷 义

一、现行复式预算编制存在的问题

(一) 法律约束性差, 编制不规范。虽然我国预算法已明确规定中央预算和地方政府预算按照复式预算编制, 但实际上在各级政府的预算编制管理中, 绝大多数仍未推行复式预算, 而是以单式预算替代复式预算, 即把一般预算和基金预算视同复式预算, 以公共预算替代其它预算, 国有资产经营预算几乎空位。随着我国公共财政的建立, 社会保障支出的比重逐年加大, 社会保障预算已开始编制, 但目前社会保障预算内容缺项, 仅限于财政本身的一些收支内容, 个人缴费和社会统筹部分尚未纳入全部的预算管理。

(二) 复式预算体系不尽合理。《预算法实施条例》规定的复式预算体系包括公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其它预算。公共预算把经常性预算和建设性预算合二为一, 包括了政府的所有公共收支, 基本上相当于现在的单式预算, 这既不符合国际惯例, 也不便于利用复式预算来分析财政分配结构的合理性, 更不利于反映“一要吃饭, 二要建设”的理财思想。而国有资产经营预算在编制上比较复杂, 经营性和非经营性国有资产的性质差异、运作方式和管理方式不同, 以及经营性实物资产的混合价值归属等问题, 都使国有资产经营预算的编制在技术上增加了难度。这种不合理的复式预算体系导

致了各级政府缺乏编制复式预算的兴趣, 进而导致复式预算制度难以推行。

(三) 预算收支科目过粗。目前过粗的预算收支科目, 无论是单式预算还是复式预算都是难以适用的。特别是确立复式预算编制制度以来, 原来按用途分类的预算科目就更不能适应按性质分类编制复式预算的要求。过粗、过少、性质上模糊的预算科目造成复式预算体系中各个分预算的边界和内容难以划清, 如在公共预算内行政管理费、各项事业费支出中, 作为目级科目的社会保障费和公共预算内作为类级科目的社会保障补助支出重复, 就使得公共预算和社会保障预算边界和内容不清, 若把本属于社会保障预算的内容放在行政管理费和各项事业费中, 就使得社会保障预算残缺。又如公共预算中的各项建设性支出与国有资产经营预算中的投资支出难以划分, 如基本建设支出既包括生产性, 也包括非生产性, 既有基础设施方面, 也有公益设施和国有企业投资方面, 因而该科目无法界定公共预算和国有资产经营预算的边界与内容。预算收支科目过粗, 仅反映用途而不反映性质, 是当前复式预算编制的技术难题。

(四) 政府收支管理不统一, 导致复式预算功效低下。我国目前的政府收入分为三部分, 一部分列入预算内管理, 一部分置于预算外管理, 还有一部分包括住房公积金、社会保障个人缴费和社会统筹等放在体制外管理, 按照公共财政要求, 这三部分政

府收入都是财政收入, 都应列入预算统一管理。目前的管理现状使复式预算仅能反映预算内财力分配结构情况, 不能全面反映政府整个财力分配结构, 并且预算内的财力是由一般预算和基金预算构成, 复式预算也只能反映一般预算的财力分配结构。因而给政府领导提供的信息是残缺的, 政府调控经济的能力和决策准确度都将受到严重的影响。

二、复式预算改革的设想

(一) 修订预算法规, 重构复式预算体系。从修订预算法规入手, 将全部的政府收入纳入预算管理, 取消基金预算; 将公共预算分为经常性预算和建设性预算两部分, 将国有资产经营预算并入建设性预算和其他预算中。为了加强政府债务管理, 防范债务风险, 更好地运用财政政策, 还应设立债务管理预算。从而建立覆盖面宽、各个分预算间界限清楚、收支之间基本对应、收支科目性质明确的多元立体交叉的复式预算体系, 即由经常性预算、建设性预算、社会保障预算、债务管理预算组成的复式预算体系。

(二) 修订预算科目, 做到科学、细化, 性质和用途明确。为了解决复式预算编制的技术难题, 应对现行的预算科目加以修订, 既要考虑资金的用途, 又要考虑资金的性质。主要是增列一级预算科目, 科学界定

小山杏 大产业

——河北省平泉县积极支持山杏产业化发展

张旭 崔志宇 卢炳文

平泉县是个山区农业大县,由于受自然、科技等条件的制约,农业综合效益较差,农民收入增长缓慢。近几年来,平泉县立足县情,把山区特产山杏的开发作为富民立县的支柱产业。经过几年的努力,山杏产业已成为县域经济的支柱,同时被承德市确定为主导产业,也是河北省重点支持的龙型产业之一。山杏产业产值已达到1.26亿元,利税达到500万元。

扩基地 保特色

平泉县山杏产业发展初期,全县山杏林仅有十几万亩。由于经营粗放,管理弱化,基本属于“靠天收”,杏仁、杏核产量极低。为加快产业发展,从1997年开始,县委、县政府因地制宜,在对当地自然资

源、社会经济资源进行综合考察的基础上,经过对照比较、分析评价,根据资源优势,确定在全县20个乡镇大力发展山杏林基地。并在资金、技术、政策上向基地村倾斜,同时遵循地区分工的要求,把生产基地布局在最佳区域内,做到自然适宜、经济合理、技术可行、生态平衡、可持续发展。一是试验示范、典型引路、骨干辐射,实施一户带一片,一片连一村,一村帮一乡,一乡影响全县的星火燎原方案;二是效益吸引,利益联动,对资金有困难的种植户采取“以物代资”供应种苗等方式予以扶持。

与此同时,县政府出台了一系列政策措施,推动山杏产业化建设。首先对村组统一管理的山杏林进行集中拍卖,拍卖面积不低于100亩,使用年限不低于30年;其次,对均分到

户的山杏林采取反租倒包的办,集中拍卖给专业大户经营,使用年限不低于30年;第三,对现有的荒山、荒沟实行一条沟、一面坡、一个流域的拍卖承包。这些政策措施的落实,有效地调动了广大山杏林经营者的生产积极性,从而使山杏产业化在合理的区域化布局中收到了很好的经济效益。全县现有山杏林种植面积50万亩,常年产杏核300万公斤,丰年产量可达450万公斤,年创产值2400万元,与基地相连的农户有2.4万户,户年均纯收入1000元。全县初步形成了小群体大规模的产业基地格局。

壮龙头 带农户

在山杏产业化发展中,平泉县坚持规模大、起点高、外向型、产品

每一科目的内涵,从而有利于归类反映财政分配的性质,便于界定复式预算体系中各分预算的界限,使复式预算编制在内容上更准确,在形式上更规范。

(三) 进行复式预算编制的科学分工和有效组织。由于财政资金不论是通过单式预算还是复式预算进行分配,其具体的管理都在财政各个业务职能部门,所以,复式预算的编制也必须在预算部门和各业务职能部门之间进行合理分工。目前财政部门内部业务机构的设置基本上是按资金使用

部门和使用性质管理来确定的,这就有利于复式预算的编制。应由预算部门全面负责和组织协调,由各业务职能部门直接编制相关的分预算,如经常性预算应由涉及经常性支出管理的各业务职能部门共同完成;建设性预算应由涉及建设支出管理的各业务职能部门共同完成;社会保障预算由社会保障业务职能部门完成;债务管理预算由债务管理业务职能部门来完成。

(四) 确立复式预算的法律审批制度。为了全面推行复式预算,应将

人大审批的预算由单式预算转向复式预算,并将其以法律的形式加以规定,这就保证了复式预算编制的强制性。与审批单式预算相比,人大审批复式预算,更能注重从整体上和结构上进行审查,看其财政资金分配是否符合党和国家的方针政策,是否具有科学的理财思想。确立复式预算的法律审批制度,对提高预算管理水平具有重要的作用。

(作者单位:辽宁财政高等专科学校)