我国预算管理改革步入新的历史时期

○张弘力

建国50年来,我国的预算管理体制进行过多次变革。总的来看,大体上经历了计划经济时期的“统收统支”和改革开放以来的“放权包干”与分税制等发展过程。历史地看,1994年实行的税制和分税制改革是建国以来力度最大、影响最深远的一次预算管理体制改革。这次改革初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的预算管理体制基本框架。但与国际通行的规范的预算管理体制相比,今后的改革任务还相当繁重。

一、初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的预算管理体制基本框架

我国预算管理体制的确立始于1950年。当时新中国刚刚建立,国家财政经济工作面临着严重的困难局面,政务院果断决定实行中央财政统收统支的体制,又称收支两条线的办法。这种体制是同这一时期政治经济形势的要求相适应的,保证了国家重点建设和兼顾各地区、各部门及其他各项建设事业的资金需要。但从社会和经济发展角度来看,这种体制束缚了地方政府增收节支的积极性,不利于国家财源的不断扩大和财政支出的合理使用。

党的十一届三中全会以来,根据经济体制改革和经济发展的需要,预算管理体制改革进入了新的历史时期。针对过去集中型统收统支管理体制的弊端,从下放财权和财力入手,预算管理体制进行了多次重大改革。

在1979－1994年的15年间,中央财政在处理与地方财政的分配关系方面,先后推出了“划分收支、分级包干”和“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制。1988年,根据各地区的情况,分别实行了“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解递增包干”、“定额上解”以及“定额补助”等6种不同的包干形式。与此同时,在国家与企业的分配关系方面也进行了多次调整,先后实行了利润留成、

中国财政杂志社

利改税和各种形式的盈亏包干制。上述改革,突破了中央在财权财力上的高度集中,无论是在深度和广度上,都比传统体制有了实质性的进步,从而使我国的预算管理体制基本上适应了当时经济发展和经济体制的需要。但是财政包干制毕竟是一种不规范、不完善、低水平的管理方式,与社会主义市场经济发展的矛盾越来越明显地表现出来。

1994年,根据党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的要求,我国全面实行了分税制的财政体制,在预算管理的法制化建设和统一政府预算方面有了重大突破,取得了举世瞩目的巨大成就。

(一)中央与地方的财政分配关系有了新的发展,各级政府的调控能力明显增强。1994年实行的分税制财政体制,在划分事权的基础上,明确了中央与地方的财政支出范围;按税种划分收入,明确中央与地方的收入范围,并分设中央和地方两套税务机构,分别征收;中央对地方还建立了税收返还制度,并采取了一系列配套措施,保证财政体制改革的顺利进行。这次改革突破了放权包干的模式,基本确立了分税制体制框架,初步建立起较为规范的中央与地方财政分配关系,调动了各级政府组织收入的积极性,使中央和地方的财政收入都出现大幅度增长。在实行分税制财政体制以前的1987-1992年,全国财政收入平均每年增加226亿元,实行分税制财政体制后的1994-1997年,全国财政收入平均每年增加1 073亿元。其中,中央可用财力每年增加200-300亿元,增强了中央的宏观调控能力。由于中央与地方税收收入有了明确划分,抑制了地方投资的冲动,促进了资源的优化配置和产业结构的调整,为国民经济的长期、持续发展和财力的稳定增长创造了条件。

(二)基本理顺了国家与企业间的分配关系,初步形成了收入增长的机制。1994年我国实行了以增值税为主要内容的流转税制和以统一企业所得税税率为主要内容的所得税改革。这次税制改革简化了税制,税种由原来的37个减少到23个,取消了长期以来用承包所得税代替国家征税的办法,基本上理顺和规范了国家与企业的分配关系。同时,由于统一税政,增强了税收聚财功能,初步改变了多年来税收增长低于国民经济增长的局面。1994年全国工商税收收入完成4553亿元,比1993年增长26.5%,增收955亿元;进口税收完成622.6亿元;全国农业税税收完成195.02亿元,完成年度预算的128%。1995年上述3项税收分别为5384亿元、698.68亿元和243.39亿元,比上年分别增长18.3%、12.22%和24.8%。

(三)预算管理的法制化建设取得了重大的突破。1995年,我国在修订《国家预算管理条例》的基础上,发布并实行了《预算法》及其《实施条例》。《预算法》是我国预算管理的基本法,它对国家预算级次和组织体系、预算管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查和批准、预算执行、预算调整、决算、监督、法律责任等都作出了明确的规定,强化了预算的法律约束力,为我国预算管理的依法行政提供了法律依据。1997年,我国颁布了《事业单位会计准则(试行)》、《事业单位会计制度》、《行政单位会计制度》和《财政总预算会计制度》等新的预算会计制度。预算会计改革改变了我国传统预算会计体系,是我国预算会计理论和实务的一次重大突破。

此外,财政理财空间有了新的拓展。1997年,根据国务院的决定,我国将电力建设基金等主要的政府性基金的收支纳入预算管理,并实行收支两条线制度。将政府性基金纳入预算管理,标志着我国对预算外资金管理工作取得了突破性进展。这一举措对于拓宽财政理财空间、引导社会资金合理流动以及增强各级政府的宏观调控能力、实现党风和社会风气的根本好转都有着十分重要的意义。

二、我国现行的预算管理体制与市场机制的内在要求存在较大的差距

经济体制改革是一个渐进的过程。尽管我国预算管理体制改革取得了显著成效,但在由计划经济向市场经济转变过程中,各项改革不可避免地具有一定的历史局限性,带有过渡的特征。一方面,随着预算管理体制改革的逐步推进,在很大程度上需要不断增加具有某些适应市场经济要求的新内容;另一方面,受传统体制的影响,在一定时期,也必然保留着计划经济的痕迹。总的来看,1994年的预算管理体制改革侧重于框架的建立和利益格局的调整,对机制转换着力不够,仍然属于粗放型的。随着我国社会主义市场经济的进一步发展,由此产生的问题日益显现。

(一)尚未形成健全稳定的收入增长机制,财政调控能力偏低。一是税制不完善。主要表现在内、外资企业间和地区间的税收政策仍然存在较大的差异,不符合公平税负的原则;为保证新旧税制平稳过渡而制定的过渡性减免税措施,在一定程度上影响了新税制的规范性和公平性,不利于财政收入的稳定增长;企业所得税按隶属关系划分,不利于同一地区不同归属的企业获得相同的待遇,影响中央财政收入。增值税制度中还存在某些行业税收负担不够合理的因素,对偷税、骗税等违法行为尚缺乏严密有效的防范措施。消费税征收范围窄,有的品目征收标准偏低。中央和地方税权划分尚不明晰,地方税收体系还不完善。税收的征管方式不科学,征管力度不强,税收流失严重等。二是分税制改革不够彻底。1994年分税制改革的原则是"存量不动、增量调整,逐步提高中央的宏观调控能力,建立合理的财政分配机制"。这一改革是在原包干体制规定的地方上解和中央补助基本不变的情况下采取"三分一返"的形式进行的,虽然中央财政直接组织的收入占全国财政收入的比重有了一定程度的提高,但增长速度大

中国财政杂志社

大低于地方财政的增长速度。改革当年中央财政收入增长17.5%，而地方财政收入增长30%；1997年中央财政收入增长15.5%，地方财政收入增长18.19%。三是财力过于分散，大量的收费和基金仍然游离于预算之外，难以实现国家财力的统筹安排和规范管理。据不完全统计，1997年全国的各项收费（基金）总额相当于同期财政收入的45%，并且每年还以较高的速度上涨。这种现象不仅严重扰乱了分配秩序，变相侵蚀了财政收入，而且在一定程度上还成为腐败的温床。

由于收入机制不健全，潜在的财政收入未能充分挖掘，财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重（以下简称"两个比重"）仍然偏低，1997年仅分别为11.6%和48.86%，与经济发展规模、财政需求规模以及中央的宏观调控要求不相适应。

（二）财政支出范围不规范，资源配置效率不高。财政统收的局面早已打破，统支的格局并没有根本改变，各方面日益增大的需求压力造成了财政支出增长过猛，超过了财力可能。财政支出结构不尽合理，存在明显的"越位"与"缺位"并存的现象。一方面是国家包揽过多，继续承担着一些不应承担的开支，规模很大，但支出效果并不理想。另一方面一些本应由政府负责解决的公共设施、基础设施等公共服务，又缺乏足够的财力给予保证。近几年来，国家重点建设、教育、科技等重点领域虽然预算安排的支出不断增加，但仍然与实际需求存在较大差距。

（三）预算管理方式落后，力度不强。现行的预算编制程序不合理，周期短，预算编制准备工作十分仓促；预算编制缺少必要的定额标准制度，预算项目不细化，预算指标的核定缺乏科学的方法；预算编制、执行和使用没有形成有效合理的制约机制，资金分配渠道多元化，导致分配不够合理，使用效率不高。这种粗放型的预算管理方式，不仅影响了预算的严肃性，也不利于进行财政监督。

三、我国预算管理体制的进一步改革和完善，必须转变思维方式，实行制度创新

我国的预算管理体制改革应当按照"两个根本性转变"的要求，以建立与社会主义市场经济相适应的公共财政框架为中心，不断进行制度创新。针对目前财政能力过于薄弱，明显不适应市场经济条件下政府宏观调控的需要这一客观实际，在最近三到五年内，要重点落实党的十五大提出的集中财力、振兴国家财政的战略要求，力争使"两个比重"分别提高到20%和60%左右。

（一）强化财政职能，增加国家可支配财力，提高财政收入"两个比重"。首先，要进一步落实"加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税"的方针，逐步完善以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征管、重点稽查的新的征管模式。严禁擅自批准缓征税款和减免税。严厉打击走私和偷税逃税行为，提高税收征收效率，减少税收流失。其次，要继续完善税制，强化税收征管，增加预算收入。要逐步扩大增值税、消费税征税范围并调整相关税率，进一步完善企业所得税和个人所得税制。第三，要整顿政府分配秩序，积极推进税费改革，建立收入稳定增长机制。税费改革既是治理"三乱"、从根本上减轻企事业单位和人民群众经济负担的需要，也是理顺税费关系、规范政府行为、减少财源流失的重要方式。要有步骤地推进交通车辆、农村、社会保障、物业、教育、环保等方面的税费改革，将分散在各部门的财政性资金，通过税收方式纳入财政管理。同时，在税费改革过程中，对继续保留的政府性基金和收费，将通过规范的方式尽可能纳入财政预算管理。暂时纳入不了的，也要缴入财政预算外专户，真正实行收支两条线管理。

（二）调整和优化财政支出结构，提高资源配置效率。调整和优化财政支出范围和结构，是建立我国公共财政框架的重要内容。财政支出范围应与市场经济条件下政府的活动范围相一致，随着政府职能的转变，政府的资源配置要逐步退出竞争性领域。调整和优化支出结构要实行有保有压的方针，调整下来的资金用于急需安排的重点支出。要逐步提高财政对基础设施、政权建设、社会保障、教育和科学事业发展、环境保护、国防等公共项目的支出，为改革和发展创造良好的经济和社会环境。

（三）改革预算管理方式，强化预算管理。强化预算管理必须多管齐下，要借鉴国际经验，对预算编制程序、时间、标准、制度等方面作出必要的改革。在预算编制方面，要逐步建立政府公共预算、国有资本金预算和社会保障预算，完善预算管理体系；实行部门预算制度，即由各部门根据其职能和社会事业发展的需要统筹编制本部门预算；细化预算编制，按规定的标准制定人员经费、公用经费等预算。在中央与地方结算事务方面，要强化预算，逐步淡化决算，恢复年终决算报账、审核、汇编、结算的本来面目。在处理中央对地方的各项补助分配方面，要建立规范化转移支付制度，实现各地区公共服务的均等化。在资金使用方面，要建立政府采购制度，即预算中安排的直接支出，如政权建设、公共设施、科学教育及工资等，要以公开招标为主要方式组织采购活动，提高财政资金使用效率。在预算资金拨款方面，建立国库集中支付制度，逐步取消各部门和单位在银行设立的收支账户，所有财政性支出均通过国库单一账户集中支付。在预算科目方面，建立科学的分类体系，对各项财政支出实施有效的控制和管理监督，从根本上改革预算支出管理体制。

此外，要进一步加强预算管理的法制化建设，将我国的预算管理纳入制度化、规范化轨道。

（作者系财政部预算司司长）

中国财政杂志社