

第九届全国人大财经委关于 1998 年中央和地方预算执行情况及 1999 年中央和地方预算草案的审查报告

(1999 年 3 月 11 日第九届全国人民代表大会第二次会议主席团第二次会议通过)

○ 全国人大财政经济委员会副主任委员 郭振乾

第九届全国人民代表大会第二次会议听取了财政部部长项怀诚受国务院委托所作的《关于 1998 年中央和地方预算执行情况及 1999 年中央和地方预算草案的报告》，各代表团进行了审议。全国人民代表大会财政经济委员会根据代表们的意见进行了审查。现将审查结果报告如下。

一、国务院提出的 1998 年预算执行数，全国财政收入 9 853 亿元，比预算超收 170 亿元，超过 1.8%；全国财政支出 10 771 亿元，比预算超支 628 亿元，超过 6.2%；收支相抵，支出大于收入 918 亿元。中央财政赤字 960 亿元，与调整后的预算持平，地方财政结余 42 亿元。中央财政债务收入 3 311 亿元，比调整后的预算增加 2 亿元。

1998 年，面对亚洲金融危机的冲击和特大洪涝灾害的影响，国务院决定采取扩大国内需求的措施，实施积极的财政政策，九届全国人大常委会批准了增发外债和中央财政预算调整方案，财政部增发国债用于加快基础设施建设，促进了国民经济的快速增长。财税部门加强收入征管，认真清理欠税，全国财政收入比上年增长 13.9%，财政收入占国内生产总值的比重为 12.4%，比上年提高 0.8 个百分点；财政支出基本保证了有关改革、发展和稳定大局的重点支出项目。预算执行情况总的看是好的。

1998 年在预算执行和财政工作中存在的主要问题是：财政收入占国内生产总值的比重仍然较低，大量财政性资金游离于预算之外，缺乏规范管理和必要监督；财政支出结构不够合理，中央财政的债务依存度和偿债率较高；财经纪律松弛，设“小金库”、账外账、偷税、逃税、骗税等违法乱纪现象屡禁不止。对这些问题都要引起高度重视，努力加以解决。

二、国务院提出的 1999 年中央和地方预算草案，全国财政收入安排 10 809 亿元，比上年执行数增加 956 亿元，增长 9.7%；全国财政支出安排 12 312 亿元，比上年执行数增加 1 541 亿元，增长 14.3%；收支相抵，赤字 1 503 亿元，全部为中央财政赤字，比上年增加 543 亿元。

国务院提出的 1999 年中央预算草案，中央财政收入安

排 5 886 亿元，比上年执行数增加 403 亿元，增长 7.3%。其中，中央财政本级收入 5 288 亿元，比上年执行数增加 403 亿元，增长 8.2%；地方财政上缴中央收入 598 亿元，与上年持平。中央财政支出安排 7 389 亿元，比上年执行数增加 946 亿元，增长 14.7%。其中，中央本级支出 4 111 亿元，比上年执行数增加 991 亿元，增长 31.7%；税收返还和补助地方支出 3 278 亿元。今年的预算赤字加上偿还到期的国内外债务本息，发债总额 3 415 亿元。

财经委员会认为：1999 年中央和地方预算安排贯彻了扩大内需和实施积极财政政策的指导思想，体现了努力增收节支、调整结构、保证重点、促进经济发展的要求；预算收入增长幅度与现价国内生产总值增长幅度大体同步，预算支出安排注意了保证扩大基础设施建设、加大农林水利投资和生态环境保护力度、实施科教兴国战略和保障社会稳定等重点需要；预算安排的中央财政赤字虽然比较大，但这是今年特定环境下国民经济发展和社会稳定所需要的；为实现预算所提出的措施是适当的，预算草案基本可行。财经委员会建议批准国务院提出的 1999 年中央预算草案，同意《关于 1998 年中央和地方预算执行情况及 1999 年中央和地方预算草案的报告》。地方预算分别由地方各级人民政府编制，提请同级人民代表大会审查批准。

三、严格执行和全面完成 1999 年的预算任务，做好财政工作，对深化改革，促进经济持续快速健康发展，保持社会稳定，具有十分重要的意义。根据代表们的审议意见，财经委员会提出以下建议。

(一) 严格依法治税，努力增收节支

要加强税收宣传教育，增强全民的纳税意识，严格依法征税，严禁越权减免税，强化个人所得税的征管，清理欠税；同时，也要依法依率计征，不得预收税款，寅吃卯粮。严厉查处偷税、逃税、骗税行为。要精打细算，节约一切可以节约的支出，严肃查处各种挥霍浪费和腐败行为。

(二) 优化支出结构，保证重点支出

要优先、足额安排好国有企业下岗职工基本生活保障

“费改税”的重要内容:

改革行政收费管理体制

○ 何振一

实行“费改税”需不需要同时改革现行的行政事业收费管理体制?这是关系到“费改税”改革成果能否巩固的重大问题,也是当前“费改税”理论研究被忽略的问题,应引起我们的关注。

一、行政收费与价格必须分开管理

行政收费与价格是两个性质完全不同的经济范畴,从表面看,行政收费与价格很相似,都表现为一手提供服务,一手收费,似乎也是一种商品货币交换关系。然而,深入观察就会发现,行政收费与价格是两个性质完全不同的事物。

1.各自存在的依据不同。价格是商品价值的货币表现,是依商品交换存在而存在的,属市场分配范畴。而行政

收费,是政府为公民(包括法人)特殊群体提供特定管理服务而收取的费用,它是依政府职能中存在对特定群体提供特殊管理服务的必要性而存在的,属财政分配范畴。我们知道,政府的经济社会管理服务包括两个部分:一部分(是主要的)是面向社会全体公民普遍实行的、无选择的管理服务,诸如保卫国家安全、维护社会公共秩序等管理服务,这种服务是面向全体公民的无差别的服务,对公民来说,是无选择的,无论是否自愿都必须接受服务;另一部分则是依据实现职能的需要,有选择的、对特定群体提供的特殊管理和服

务,诸如对结婚的公民实行登记管理和发放结婚证书、对工商企业开业实行登记注册和发放营业执照等等,这种服务对公民个人来说,也有一定的选择性,办不办工商企业它自己可以选择,不办,就不必享受这种服务。政府服务的差别,带来了服务费用补偿方式的不同,普遍的无选择的服务,其费用取得只能采取向全体公民普遍收取的办法,这就是税收。对特定公民提供特殊服务,其费用不能也不应当用全体公民交纳的税收进行弥补,只能通过对直接享受服务的公民个人收取,这就是行政收费。行政收费存在的这种特殊依据,就构成了区别于其他事物的特殊体质。

2.两者实现手段不同。价格是在商品交换中发生的关系,它是借助市场竞争,通过商品等价交换实现的。而行政收费则不同,它是凭借政府实现职能的行政权力,通过强制性法律法规

和再就业资金,安排好其他社会保障补助支出和用于保障城镇居民最低生活费的支出。重点安排修复水毁工程、确保大江、大河、大湖安全度汛和城市防汛,以及封山育林、退耕还林还草、退田还湖等地区人民群众生产、生活的资金。切实安排好农业、教育、科技等方面的资金,安排好对不发达地区转移支付和扶贫的资金。

(三)管好用好财政资金,提高投资效益

中央用于基础设施建设的财政投资,要严格执行国家确定的使用原则和投资方向,严禁挪作他用,绝不允许将资金用于弥补经常性开支或搞其他建设。认真落实配套资金,避免形成“钓鱼项目”。既要做好国债建设专项资金的拨付工作,又要加强跟踪监督检查,避免损失浪费。要充分发挥财政政策的带动作用,促进社会投资和扩大消费。

(四)整顿财经秩序,加强预算外资金管理

要严格执行国家规定的财务会计制度,严肃查处搞假账和账外账等弄虚作假的违法违纪行为,加强对财政收支的审计监督。清理和整顿收费,坚决取缔各种形式的乱收费,减轻企业和农民的负担。稳步推进税费改革,确有必要

的具有税收性质的政府性基金或专项收费要逐步改为税收。加强预算外资金的管理和监督,将预算外资金全部纳入财政专户,实行“收支两条线”。强化财政调节社会分配的职能。

(五)预算超收收入应主要用于减少财政赤字

今年财政赤字比较大,预算执行中应力争有所减少。预算超收收入,要改变过去基本上超多少支多少的做法,主要用于减少当年财政赤字。

(六)尽早制定规划,减少财政赤字,控制国债规模

通过发行国债,增加赤字,促进经济增长,是在特定条件下采取的特定政策,从中长期看,我们必须坚持财政收支基本平衡的原则,实行适度从紧的财政政策。今年的财政赤字占中央财政收入的比重偏高,必须引起高度重视。要千方百计促进经济发展,扩大就业,开源节流,量入为出,特别要注意抑制经常性支出的过快增长,提高偿债能力。尽早制定规划,逐步减少财政赤字,控制国债规模,向财政收支基本平衡的方向努力。