



○ 邹立文

国家预算完整性是市场经济条件下国家预算的鲜明特征,也是编制国家预算、进行预算管理必须遵循的重要财政原则之一。其主要特点是国家预算必须全面反映政府活动,包括全部预算收支。凡政府活动带来的各项收入,如税收、资产收益、规费收入,均纳入国家预算收入;政府活动所必需的支出,均由财政统筹安排,纳入预算支出。不允许有预算外的以政府为主体的资金收支活动。

我国国家预算与完整性原则相去较远

改革开放以来,“放权让利”、利益主体多元化、财经纪律松弛等复杂因素共同作用,肢解了国家财政,破坏了国家预算的完整性,现已发展到非常严重的地步。具体表现有如下几个方面:

(一)预算外资金膨胀,肢解了国家预算。1952年预算外资金收入13.62亿元,相当于预算收入的7.8%。以后虽有增长,速度并不快,

初衷也只是为了调动地方理财的积极性,其规模及占预算内收入的比重都不大。1978年以后,一些政府部门纷纷代行财政职能,参与GDP的分配,设立了不少大宗的预算外资金项目,如养路费、车辆购置费、育林基金、教育费附加等,后来有的甚至私设“小金库”或搞“两本帐”,相当一部分资金由预算内转移到预算外,预算外资金的增长畸快。1994年全国预算外资金收入达1432.52亿元,相当于预算收入的30.3%,成为名符其实的“第二预算”。

(二)不规范的预算支出方式大量存在。有的实行基金制,有的实行支出包干和列收列支,有的规定了在财政总支出中的比例。这些支出能上不能下,有的即使列入了预算,对其支配权大多不在财政手中,财政部门也奈何不得。

(三)财政补贴过多过滥。财政补贴范围宽广、数额巨大,全国财政支出中大体有三分之一用于“补窟窿”,一方面加剧财政困难,有的地方

财政被补贴压得喘不过气来；另一方面，扭曲了价格信号，干扰市场机制正常运作。

1. 居民生活补贴。据估算，城镇职工享受的社会福利在其货币收入的比重，1978年约在11.1%左右，1988年高达33.6%。这种预算“越位”，既加剧了财政困难，又造成居民消费行为扭曲。

2. 企业亏损补贴。这种补贴偏重于一些社会目标，如维持企业生存、职工就业、保持社会稳定等。1994年财政用于国有企业亏损补贴高达366.22亿元。巨额补贴，固化了既有的资源配置格局，阻碍了资本流动，不利于效率的提高，也使企业预算约束软化，经济行为扭曲。

(四)国家财政参与社会保障不够。长期以来，国家预算安排的社会保障支出项目少，金额不多，许多具体事务多由企业承担。结果是一方面社会保障制度不健全，覆盖率低，保障程度不高，呈非社会化特征，不同所有制和行业之间差别明显。另一方面企业要花大量的财力、精力处理这些本应社会承担的事务，影响了企业正常的经营与投资。

(五)外债多头管理。目前好几个部门都可以以国家的名义在国际金融市场上筹资，资金和债务管理缺乏统筹安排，转贷机制不完善。特别令人忧虑的是，目前相当比例的外债转贷成为收不回来的烂帐和呆帐。

预算的不完整给经济与社会发展带来负面影响

国家预算的不完整，给国民经济和社会发展带来不可低估的负面影响。

(一)直观的影响是财政收入占GDP的比重不断降低。国际上衡量预算活动范围大小的数量指标是财政收入占国内生产总值(GDP)的比重。世界上75个国家和地区的资料显示，国家财政收入占GDP的比重从1976年的33.8%，增加到1986年的35.8%。西方发达国家则由35.4%提高到38.0%，发展中国家从25.6%提高到26.3%。我国的这一比重发展趋势则恰好与此相反，由1978年的31%，下降到

1994年的11.6%。1978年起至1994年平均每年下降一个百分点。然而，客观地讲，目前我国政府参与配置的资源并不少，只是“体外循环”的资金过多，无法科学准确地衡量政府活动的范围和规模，“家底不清”，很容易决策失误。

(二)从更深层次上看，国家预算的支离破碎，制约了财政职能的发挥，国家宏观调控乏力；一些重大改革措施因为没“钱”不能及时出台，贻误了时机；涉及国民经济和社会发展的重大结构问题也因中央财力不足而迟迟得不到解决，如产业结构长期得不到调整，中央对地方规范的财政转移支付不能得到尽快实施，等等。

(三)被截留、把持的资金，普遍存在使用效益不高、浪费严重，甚至引发严重腐败现象等问题。如预算外资金分散在千家万户，挪用移支现象严重，用于奖励、福利、请客送礼、公款吃喝等方面的开支增长过快，真正用于事业发展的支出比重不高。再如，社会保障基金，因为多头管理，政事不分，监督不力，挪用很严重，有的甚至用来修盖楼堂馆所，同时手续费、管理费过高。外债方面，因为缺乏统筹安排，转贷机制不健全，加之借款单位债务意识不强，致使一些外债项目的偿还出现了困难。大体上说，政府外债在全国外债余额中只占三分之一，政府外债转贷的呆帐高达三分之一。

促进国家预算完整的方法

促进国家预算完整，对于确立市场经济体制和运行机制、健全财政职能，增强国家宏观调控能力，转变政府职能及提高效率，缩小地区间差距，保持各地区、各方面协调发展，具有重要意义。实际操作中，会牵涉到多个部门的切身利益，难度不小；但是，如果维持现状，对经济和社会的发展又危害极大，必须调整。因此要从实际出发，采取积极稳妥的办法，重点突破，整体推进，做到根据国家预算完整性原则，该由财政(预算)管理的事情统一纳入国家预算，不该由财政(预算)做的事项清理出去；该由企业做的归于企业，该由社会做的给社会，做到“收”、“放”有度，职责明晰。

进一步探索 规范的 预算外资金 管理体系

○ 王光泰 邹 伟

1. 结合机构改革,分解预算外资金和清理基金。预算外资金分解方面,地方财政部门掌握的预算外资金纳入地方预算,作为其一项稳定的收入来源;凡是“吃财政饭”的单位,包括行政单位,全额和差额预算管理事业单位,预算外资金全部纳入国家预算,收支两条线;企业化管理的事业单位,财政不再供给其经费,其收入作为经营性收入处理。清理基金方面,有的可直接并入预算,确有必要保留的,整顿后重新登记,逐步纳入财政预算,原则上不再出台新的基金项目。

2. 减少国家预算对一般盈利性项目投资,增加对非盈利性公共产品和基础设施、基础产业的投资。根据我国现阶段经济发展水平,国家预算支出宜优先投于教育、科技、能源、交通等。

3. 解决财政与企业的“错位”。建立资本金制度,今后企业的亏损由企业以后年度的利润弥补,严重资不抵债的,依据《破产法》破产或被兼并收购。逐步剥离企业承担的一些社会职责,由社会或者政府办理,如职工的社会保障、住房需要等。

4. 积极参与社会保障事业。建立社会保障预算,征收社会保障税,作为社会保障基金的主要资金来源。目前宜逐步归并现行分散的养老保险基金、失业保险基金、工伤保险基金以及生育、疾病、医疗、死亡保险基金于统一的社会保障基金,政事分开,财政切实担负起社会保障基金财务管理与监督的职责。

5. 以价格改革为契机,大幅度削减财政价格补贴。改革职工工资制度,由不完全工资向完全工资转化,理顺分配关系。积极支持住房制度改革,推动住房商品化、社会化、货币化进程,加强对住房资金和公积金的使用监测和财务管理。

6. 由财政部统一管理政府的国内外债务,统筹安排国债的举借、使用和归还。维护我国良好的债信,保持适度的外债规模,防止出现债务危机,建立合理有效的转贷机制,降低烂帐、呆帐率。

(责任编辑 方震海)

目前,湖北省松滋县全面推行综合财政预算,加强预算外资金管理的工作呈健康发展态势,根据实践中遇到了一些实际问题和具体困难,我们认为,要更好地推进预算外资金管理工作,归结到一点,就是要建立起科学规范的预算外资金管理体系。

一、扩大管理的涵盖面

预算外资金管理的涵盖面,主要是指管理的范畴和内容。扩大管理的涵盖面,具体要在两个层面上作文章。

1. 在收费单位与项目层面上,要扩大预算外资金管理的范围。凡应该纳入管理的单位和项目都要纳入,不能有空档和死角,如果说应该规范的不予规范,而允许例外,必然影响整个预算外资金管理的大局。从管理的现状来看,我们认为还有三块资金应该纳入预算外资金管理范畴:

一是电力集资和邮电通讯开发基金。松滋县每年通过电力、邮电部门集中的集资款和开发基金有200多万元,这笔资金是县政府批准从地方筹集的专项资金,其所有权应属于地方政府。目前,这块资金既没有纳入邮电、电力的大财务统一核算,也没有接受地方政府的统一管理,存在一些突出的问题。理顺这部分资金的所有权关系并纳入综合财政预算管理合理合法。

二是各类保证金、制约金等暂收款。计委、城建、消防、土管、林业等部门依据国家有关法规在实施行政管理过程中以保证金、制约金等形式集中了一部分暂收款,松滋县每年集中的数额在200万以上。这类暂收款按规定应在征地、建房等工程项目结束后审核结算,如没有违规违章情况,应予全额退还,反之,则应将其部分或全部转为罚款上交财政。前一段存在的问题是,一方面征收不足,有的部门的征收额不足应收额的30%,