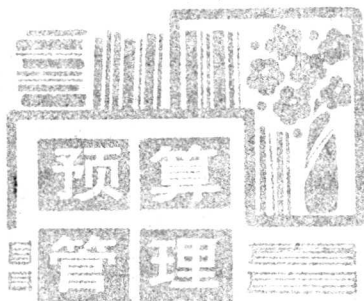


按市场经济要求

重构国家预算体系



○叶振鹏

随着我国经济体制从计划经济向市场经济转变,社会资源配置方式和政府职能发生了新的变化。这必然要求将计划经济下的财政转到市场经济下的财政,形成适合有中国特色的市场经济要求的财政结构、财政体制和财政运行机制。

计划经济体制下的国家财政,从结构上说,其所进行分配,是政府以“三位一体即政权组织、全民生产资料所有者代表、直接的生产经营组织者的身份进行的分配。从体制上说,计划配置资源方式要求的是高度集中的计划体制和财力分配体制。从运行机制上说,计划配置资源要求的是财政成为国家计划配置资源的基本手段,财政分配按照计划要求、钱随物走的供给型方式运行。然而这一切都与市场经济格格不入。按照在国家宏观调控下市场在资源配置中起基础性作用的要求,企业要按照社会化大生产的要求调整组织结构,成为自主经营的经济实体,有权按照市场机制要求进行资源配置。为此,企

业经营必须摆脱政府的直接行政干预。政府不再是生产经营的直接组织者,并实现政企分离。为此,也必然要求政府作为分配主体与企业发生分配关系的双重身份——政权组织和生产资料所有者代表也相分离。这就必将使财政结构发生变化,并要求按其构成部分的具体性质采取不同的政策、体制,形成不同的运行机制。

中国市场经济的主要特色之一在于它是建立在社会主义公有制经济基础之上的,国有经济在国民经济中仍起主导作用。国有企业不仅在非市场竞争性领域中占垄断地位,而且在市场竞争性领域中也起主导作用。为此,在按市场经济要求实现政企分离过程中,财政分配必然是政府分别以两种身份中的一种作为主体进行分配,并在具体性质、内容、目标、政策和运行机制上都存在差异。概括地说,它将形成政府以政权组织的身份,依据国家的政治权力,为满足市场所不能够解决的公共需要而进行分配的公共财政,以及政府以全民生产资料所有者代表的

身份,依据财产的权力,为实现国有资产的保值增值和宏观经营而参与国有企业的分配所形成的国有资产财政。我将这种财政结构称为双元财政结构。

在按市场经济的要求重构财政进程中,为了有序地组织财政运行,就必须按上述财政双元结构,重建国家预算体系,将国家预算划分为公共预算体系与国有资产经营预算体系,并按这两部分所包涵的具体内容形成各自的子预算。同时制订相应的预算政策,使它们在国家宏观调控中从各自不同的角度和领域相互配合,发挥强有力的作用。下面概要地介绍我对国家预算体系理论模型的构想。

一、公共预算体系

在市场经济体制下,公共财政的活动领域应以市场失效为界限和范围。政府通过公共财政参与社会资源配置,弥补市场难以有效配置资源的缺陷,即以自身的非市场性活动提供公共产品,去为市场经济的正常运转提供必不可少的服务。公共预算为满足公共需要提供的公共产品,从性质上可分为业务性活动、投资性活动和社会保障性活动三大类,它们依次构成经常预算、公共投资预算和社会保障基金预算。

1. 经常预算。它是为国家正常行使职能提供财力的收支预算。其支出范围主要包括:(1)国家政权机构和行政机构所必须的人员经费、公用经费和业务费;(2)各事业单位经费中不能通过市场活动来解决的财力需要;(3)政府的各种政策性开支或补贴。其收入主要是流转、所得、行为、财产等各类税收。税收是市场经济下企业和个人为自己享受到政府提供的公共服务而向政府缴纳的强制性费用,是一种与受益相对称的义务。但为了避免“免费搭车”的自利性行为 and 实现公平原则,它必须是一种规范性的法制行为。此外,规费等也应是经常预算的收入来源。由于经常预算是为市场提供非经营性服务的供给型财政,应实行在厉行节约的基础上保证供给的政策。在收支关系上必须实行盈余性政策。这是由于:第一,其支出是用于非市场

性领域,而且是纯消耗性支出,不具备获得收益的能力。一旦出现赤字,如以举债取得收入,又不具备以收益来偿还的能力,只能增税,这将给经济发展带来不利影响。第二,其支出具有较强刚性,并呈稳定上升的趋势,而其收入(税收)受经济波动的影响较大,只有做到正常年度有一定结余,才能保证各年度的平衡。第三,其收入的一部分还必须用于公共投资的需要。

2. 公共投资预算。它是用于满足公共需要的公共企业和公共工程投资的收支预算。其支出范围限于非盈利性公共企业和非经营性公共工程的投资以及对企业的各种补贴,如公共企业的补贴,政策性贷款的贴息等;其正常收入一部分来自经营预算的结余,一部分来自各种专项建设税费,如城镇维护建设税等。公共投资预算应实行周期性平衡政策。这是由于:第一,国家宏观调控中反周期政策的需要;第二,某些大型公共工程施工周期与税收收入波动的暂时性矛盾的影响。当其出现赤字时只能靠发行公债来弥补。其还债来源只能是以后年度的预算盈余。公共投资所提供的社会效益将有助于经济的稳定增长和经济效益的提高,从而使经常预算的税源扩大,结余增加,从而间接地创造还债能力。

3. 社会保障基金预算。为了保证社会保障事业有稳定的收入来源和专项用途,应单独编制社会保障预算,按基金制方式进行管理。社会保障的主要项目如社会优抚救济,职工的养老、失业、医疗、工伤等应单独编制子预算。我认为至少应分设以下几类:(1)社会优抚救济基金预算。其收入主要由公共预算拨款,专项用于社会优抚、救济等事业。(2)职工养老、失业、工伤保障基金预算。其收入应通过开征社会保障税,建立规范化、法制化的筹资方式,并按一定的比例将社会保障税收收入分别用于上述几项需要。(3)职工医疗保险宜采取预筹基金制的办法,并单独编制子预算,其收入由企事业和行政单位及其职工分别按工资的一定比例交纳,并通过建立个人医疗帐户进行一般医疗的管理。个人帐户年度结余可结转下年度使用,超支由个人

自付,以形成自我约束机制,避免大量超支和浪费。上述各项社会保障基金应实行部分积累制,其结余购买国家专项公债,以保证基金结余有稳妥的保值增值保障。

二、国有资产经营预算体系

国有资产财政是政府以全民生产资料所有权为依据所进行的经营性国有资产的宏观经营活动,即政府以全国经营性国有资产所有者身份,同时又是站在政府对国民经济的宏观管理的高度,直接参与资源配置而内在于市场的活动。它区别于国有企业微观财务活动的根本点在于它的宏观经营性,即它所追求的是宏观效益特别是宏观结构效益。作为规范国有资产财政活动的计划与执行的国有资产经营预算体系,应由以下三个子预算构成。

1. 国有资产收益预算。它是国有资产经营预算体系中的基本环节,反映着国有资产经营中所有者与经营者之间的分配关系以及政府在此基础上从宏观经营角度所进行的资源配置活动。这种宏观资源配置既包括通过企业留利而由企业运用市场机制所进行的投资,实为财政的间接投资,也直接表现为通过预算集中一部分财力为谋取宏观结构效益而进行的直接投资。其预算收入主要是与企业组织形式相适应的一部分税后利润以各种形式交纳的所有者收益,其次是国有资源收益预算的结余。此外还包括国有企业资产整体处置收入。其支出主要是按照国家产业政策等要求进行的再投资(不包括投融资预算的贷款)。其预算应采取适度规模的负债经营政策,即其收入不足以满足投资需要时可通过政府投资融资预算以举债形式筹集一部分资金用于直接投资。但其规模必须受到严格限制,应以该预算投资的整体效益和今后一个时期所能形成的还债能力特别是债息负担能力为限。在市场经济下,国有资产财政的负债经营与国有企业的负债经营并没有本质区别,关键都在效益。国债应是筹集现代化建设资金的经常性的必要的补充手段。

2. 国有资源收益预算。它是政府依据对国

有资源的所有权而进行的收支活动,反映着政府凭借生产要素所有权而发生的分配关系。其收入主要应是:(1)资源使用税(费),包括矿藏、土地、森林等自然资源的使用者向国家交纳的税费。(2)资源级差收益。级差收益是由于资源的蕴藏丰度、开采难易程度以及地理优势形成的,并非企业努力的结果。从促进市场平等竞争的角度考虑,国家应以适当的形式收取这部分收益。(3)为促进某些紧缺资源的节约使用而设置的税费。其支出主要用于:(1)替代资源的研究、探寻和开发的费用;(2)为节约使用资源而设置的专项研究费用和设备改造的专项补助。该预算将形成年度较大的结余。这是由于其收入的“地租”性质所决定的。其结余应转归国有资产收益预算支配使用,成为其投资的一个重要资金来源。

3. 政府投融资预算。它是政府在市场经济下运用财政信用方式筹集和运用资金进行国有资产宏观经营而建立的预算。日本在经济起飞时期成功地运用政府投融资所取得的成就是经济界众所周知的。这一预算体现了政府作为全民资产所有者而负债经营所形成的分配关系。其收入主要是政府的债务收入,其次是到期贷款回收的本息。此外还应有公共预算为政策性贷款提供的贴息。其支出主要用于:(1)按产业政策要求向那些无需直接形成国有资产所有权的项目提供贷款;(2)为政策性银行提供信贷;(3)为弥补国有资产收益预算的赤字提供借款;(4)偿付到期的债务本息。政府投融资预算本身就是负债经营,因而其年度预算必须坚持债务收支的平衡,由此来保证整个国家预算体系包括其负债经营部分在内的年度收支平衡。

三、各预算间的关系及其作用和特点

我们先概括地说明公共预算与国有资产经营预算的关系及其各自内部的关系,然后再指出这两大体系在宏观调控中的作用和特点。

1. 在公共预算体系内,经常预算向社会保障预算拨付社会优抚救济款项,并无偿地将其年度预算结余转给公共投资预算。这样,公共预

算体系的平衡关系最后是通过公共投资预算的周期性平衡表现出来。

2. 在国有资产经营预算体系内, 国有资产预算向国有资产预算无偿结转结余。当国有资产预算出现赤字时, 由政府投融资预算以有偿方式弥补。而政府投融资预算必须坚持年度平衡。

3. 在两大预算体系之间的财力运作上, 从收入看, 税收主要归公共预算, 国有资产收益和国有资产收益以及债务收入归国有资产经营预算。从支出上看, 必须由政府和为政权组织安排的、其价值无法通过市场增值的归公共预算承担, 而能形成经营性资产并能通过市场活动增值的归国有资产经营预算安排。

4. 两大预算体系的财力交流关系。当公共投资预算和社会保障预算出现年度结余时, 则由投融资预算偿还其债券。如仍不足则由投融资预算提供贷款。

可见, 虽然国家预算包括两大预算体系并内含六个子预算, 但其相互关系是简明的, 具有可操作性。

在政府的宏观调控中, 简要地说, 公共预算的运作是非市场性的, 因而它是外在于市场的调控。它主要是: (1) 通过公共投资预算实施反经济周期政策; (2) 通过税收、补贴等实施间接调控。在市场经济条件下, 其主要着眼于经济总量的调控。而国有资产经营预算的运作是市场性的, 因而它是内在于市场的调控。其对国有企业的税后留利实质是政府将一部分财力交给企业, 运用市场机制调节经济结构; 而其集中财力包括集中企业的税后利润和债务收入进行直接投资的部分, 则不仅关系到市场需求总量中的关键组成部分——投资规模, 而且直接关系到宏观产业结构的调整, 具有计划调节的直接的可控性。两种预算体系分别采取不同的总量政策的调控, 以及运用市场与计划两种机制对经济结构进行调节。两者统一由政府决策和操作, 相互配合, 将可大大加强财政在宏观调控中的力度。

(责任编辑 吴春龙)

加 强 国 库 工 作 服 务 财 税 改 革

○ 人民银行山东日照分行 黄磊

自1994年1月1日起, 我国实行分税制的财政管理体制。分税制财政体制改革是发展社会主义市场经济的客观需要, 它有利于财政收入的合理增长, 能逐步提高财政收入占国民生产总值的比重, 健全和强化财政职能, 并有效地增强中央政府的宏观调控能力。国库工作与分