

谈谈复式预算的预算收支科目问题

许永化
孙翠杰

根据《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》和《国家预算管理条例》，国家预算将按照复式预算编制，分为经常性预算和建设性预算两部分。

要规范地编制好国家复式预算，就必须正确划分经常性预算和建设性预算的界线，使各地区、各部门和各单位编制的复式预算、决算及预算执行情况有一个可以依据的分类标准。为此，首先应制订与之相适应的预算收支科目，这是编制复式预算的重要前提。

建国四十多年来，我国的预算收支科目一直是按照编制单式预算的要求设计的，划分为

预算收入科目和预算支出科目两大部分。在预算收入科目中，既包含了国家作为社会管理者取得的收入，也包含了作为生产资料所有者取得的收入；在预算支出科目中，既安排维持国家机器正常运转的支出，又安排生产建设和社会事业发展的支出。如果在现有科目基础上编制复式预算，则难以严格划分经常性收支和建设性收支的界线，据以编制的复式预算也不能完全查到预期的目的和要求。

但是应该看到，改单式预算为复式预算是一项复杂细致的工作，不可能一下子就使之走向规范化，如果等到所有预算科目都调整好再编制复式预算，就会延误这项改革的进程。事实上可以先着手编制复式预算，在改革中不断对其加以完善。从今年起，国家和省（自治区、直辖市及计划单列市）一级的预算按复式预算编制。

在现行的国家预算收支分类的前提下即根据目前的预算科目，划分为经常性预算和建设性预算。基本情况是：（1）国家以管理者身份取得的收入和用于维持国家机器正常运转和社会事业发展的支出作为经常性预算，如预算收入科目中的工商税收类（除投资方向调节税）、关税类和国营企业所得税类等等，预算支出科目中的文教卫生事业费类、抚恤和社会福利救济费类、国防支出类、行政管理费类等等作为经常性预算科目。（2）国家以所有者身份取得的收入和用于发展生产和建设的支出作为建设性预算，如预算收入科目中的“国家能源交通重点建设基金收入类”和“基本建设贷款归还收入类”等等，预算支出科目中的“基本建设支出类”、“企业挖潜改造资金类”、“科技三项费用类”和“支援农村生产支出类”等作为建设性预算科目。

这样做，从表面上看，复式预算的科目问题似乎可以解决，但实际并非如此，只要对预算收支科目“类”下的“款”、“项”科目作进一步分析，就不难发现现行预算收支科目的“类”、“款”、“项”科目不能完全反映出经常性和建设性预算收支的真实情况。概括起来有两个问题，一是“类”、“款”、“项”科目本身所包含的内容既有经常性的也有建设性的预算收入（或支出），如“国营企业上缴利润类”按科目说明，这个类级科目所反应的内容是未实行利改税企业上缴国家预算的利润、固定资金占用费和流动资金占用费等。然而，具体分析，情况就较复杂了。固定资金占用费和流动资金占用费属于国家以所有者身份取得的收入，应作为建设性预算收入；而上缴国家的利润中的所得税部分属于国家以管理者身份取得的收入，应作为经常性预算收入，所得税后应上缴国家的利润属于国家以所有者身份取得的收入，则应作为建设性预算收入。再如“城市维护费”“款”级科目，按科目说明这个款级科目反应的内容，是指城市的道路、桥涵、给排水等项公共设施的维护费和城市的清扫垃圾、街道洒水、扫雪等公共环境卫生补助费等。人们可以把该款中的城市维护费作为建设性预算支出，但该款支出中的城市清扫垃圾补助费

就不能作为建设性预算支出了。二是由于近些年来财权分散,预算指标被弱化,财政的调控能力亦大大地减弱,社会事业管理部门和行政管理部门许多该用基本建设投资安排的如设备购置和更新、改建房屋等基建项目硬被挤入行政事业费用;同时也存在应该由行政事业费安排的支出挤入基本建设支出的情况。从上述情况不难看出,不对现行预算收支科目作较大的修改是很难满足正确编制复式预算的需要的。

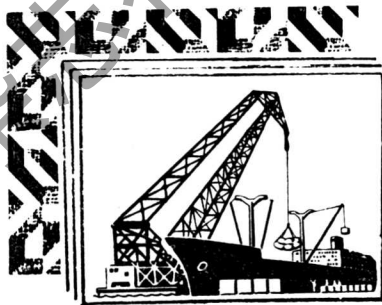
按照复式预算的要求,不成熟地试谈一下修改预算收支科目的一些想法。

对目前“类”、“款”、“项”科目所包含的内容既有经常性也有建设性预算收入(或支出)的问题,可以直接通过立法(或行政)程序解决。具体说可以区别不同情况采取两种办法。第一种是按照复式预算的要求对科目作进一步的划分,如对“国营企业上缴利润类”可以根据其包含的经常性和建设性预算的内容分设科目反映,当然对上缴国家的利润还要规定具体的划分办法。第二种是将其一分为二,分别列入经常性预算和建设性预算,并按“一要吃饭、二要建设”的原则来安排资金。如城市维护建设税,可先列为经常性预算收入,用于安排属于经常性预算支出的城市清扫垃圾、街道洒水等公共环境卫生补助支出,收支相抵若还有结余,可转为建设性预算收入,用于属于建设性预算的城市道路、桥涵、给排水等公共设施的维护支出。

对于经常性预算支出中安排了建设性预算支出,建设性预算支出中安排了经常性预算支出的问题,由于这类情况比较复杂,问题究竟有多大,一时很难讲得明白,而且要解决这个问题还可能涉及到指标和财务体制的变化,要动较大手术。所以,应该首先进行摸底调查,必要时可选择一两个部门和地区进行普查,然后根据情况再寻找解决问题的办法。

下面再谈一下各种专用基金的复式预算科目问题。现在已纳入预算管理的专用基金有15项,如改烧油为烧煤专项收支、电力建设资金专项收支,教育附加费收支、旅游发展基金收支、国营企业职工养老保险基金收支和国营企业职

工待业保险基金收支等。这些专用基金虽然纳入了预算管理,但财政部门却不能用于平衡预算,因为这些基金只是在预算上列收列支,而且有些基金的收支还不通过国库办理,仅仅在预算上反映一下,同其他的预算收支相比,差别很大。这些基金从使用的方向上看大体可以分为三种,一是用于经济建设的,如改烧油为烧煤专项收支和电力建设资金专项收支等;二是用于发展某项事业的,如教育费附加收支和旅游发展基金收支等;三是用于个人开支的,如国营企业职工养老保险基金收支和国营企业职工待业保险基金收支等。第一种基金应列入建设性预算,第二、三种基金可列入经常性预算。



=====

(上接第27页)

理经验,以及加强对指标执行情况的分析研究工作等,如果这几方面的工作做好了,我们的控购指标管理工作将会大大加强。

关于监督检查,这是强化控购管理的一项重要手段。当前存在的主要问题,一是经常化不够,未能持之以恒,形成制度。这里有力量不足的问题,也有重视不够的问题。二是处理不力。有些地方虽然检查发现了不少问题,有些问题按国家规定本应严肃处理,但常常大事化小、小事化无,很不严肃,也影响控购工作的强化。今年除加强立法外,各级领导要进一步引起重视,控购机关要加强执法观念,坚持原则不能手软,争取在这一方面能有个较大的进展。