



# 学习《国家预算管理条例》 的几点体会

朱庆丰

去年9月6日由国务院第90次常务会议制定颁布的《国家预算管理条例》(以下简称《条例》),从今年1月1日起开始实施,它标志着我国财政预算管理工作进一步纳入法制轨道。这是振兴财政的一项重大措施。现就《条例》颁布实施的作用、它所具有的特点以及实施《条例》要做的工作,谈点浅见。

一、《条例》颁布实施的现实效应。国家预算管理,是财政工作的重要组成部分,居于主导地位。新的《条例》的诞生和执行,具有明显的积极作用和效应:

一是法制化效应。我国过去执行的《国家预算决算暂行条例》,是1951年8月政务院颁布实施的,迄今已40年了。40多年来,特别是党的十一届三中全会以来,随着改革、开放、搞活方针的深入贯彻,国家的政治经济情况发生了巨大变化,《条例》的内容已不完全适应形势发展的需要。在没有新的《条例》之前,在预算的编制、执行和管理等方面存在着许多混乱现象,人治因素相当普遍,影响了国家预算的法律尊严和法律效力。新《条例》的颁布实施为我国各级政府、实行预算管理的各部门、各单位履行预算管理职能,提供了法律准则,无疑对保证国家预算的圆满实现有重大意义。

二是规范化效应。新的《条例》共有9章78条,内容很丰富,既吸收了旧《条例》(5章47条)有益的部分,又汲取了几十年的实践经验,精工锤炼而成。所以,新的《条例》在内容方面,不仅规定了预算管理的宗旨、原则、职权、范围和体制,明确了各级财政的关系、国家预算的编制、执行情况的分析、调整和决算的编审汇总,而且还详细地阐述了法律责任等。这样,就使得

履行预算管理职能的各级政府、各部门、各单位有了行为规范,便于实际操作。

三是科学化效应。在新的《条例》中,确立了由单一预算制改为复式预算制的新模式。这是我国预算管理制度的一项重大改革。复式预算,是把各项预算收支按其不同的来源和资金性质划分为经常性预算和建设性预算两部分。经常性预算体现政府的社会职能,包括国防、外交、社会治安、国家机关的经费和社会文化、福利支出等。建设性预算则体现政府的经济职能,包括政府投资、国有资产的收支、政府经营的债权和债务等。从单式预算到复式预算并非只是形式的变化,而是包含着丰富的经济内容。在复式预算制度下,收支对应关系明确,约束政府不能在经常性费用不足的条件下扩大经济投资,也不能把有偿使用的债务收入资金用于经常性费用开支,以致造成经济运行失去控制等不良后果。实行复式预算制,使预算管理更加科学、合理,这对于增加预算的透明度、体现“一要吃饭,二要建设”的方针、强化对预算的管理监督以及推进经济和各项事业的稳步发展,将产生巨大作用。

二、《条例》所具有的特点。新的《条例》同过去的《条例》相比,有许多明显的特点,概括起来,主要是:

(一)从我国国情出发,特别强调了“国家预算应当坚持收支平衡”的原则。资金是物资的筹码,财政实力体现了直接由国家掌握的物资量,财政收支平衡显示出财政分配与物资分配相适应,这是保证国民经济持续、稳定、协调发展的必要条件。总结40年来我国经济建设最重要的教训,就是“脱离国情,超越国力,急于求成,大

起大落。”今后在实施“八五”计划和十年规划中,要自始至终严格遵循“量力而行”的指导思想,坚持行之有效、违之有害的“财政收支平衡、略有结余”的一贯原则,彻底消除“赤字无害论”的影响,搞好财政平衡,促进国民经济循序渐进地均衡发展。这样看起来是慢,实际上是快。然而,由于目前的国家财政,特别是中央财政困难较大,财政收入受企业经济效益回升慢的影响,增长不会很快,加上国家建设事业发展、人民生活改善等都要增加投入,财政入不抵支的状况一时还难以改变。因此,今后几年的中央财政建设性预算仍然会有一定的差额,这要靠举债,而不能再靠向银行透支的办法来解决。

(二)充分体现了强化国家财政职能作用的客观要求。近些年来,我国财政分配职能被肢解,调节和监督职能弱化的问题比较突出,虽经治理整顿,但收效甚微。财政作为政府的分配行为,是一种以国家政治权力和财产权力为依据的分配行为。在有计划的商品经济条件下,充分发挥财政的分配、调节和监督职能,从经济发展中培育财源,提高资金的使用效益,是财政部门的重要任务。要完成这一任务,财政部门对国民经济中一切同财政收支有密切关系的活动,都应积极介入,主动参与。这在新《条例》的许多条款中得到了反映如在总则部分,规定“国家预算管理,实行统一领导、分级管理、权责结合的原则”;在预算编制部分,提出“应当根据国民经济和社会发展规划,按照预算管理职权和收支范围,参考上一年度预算执行情况编制”;在预算执行和监督部分,强调一切有预算收入征收、上缴任务的部门和单位,必须依照法律、法规和规章的规定,积极组织预算收入、将应当上缴的资金上缴国库,确保中央和地方预算收入任务按时完成,同时,还规定“各级财政部门应当按预算、按程序、按进度及时拨付预算支出资金,加强对预算支出资金的管理。”

(三)突出了理顺中央财政与地方财政、国家与国营企业分配关系的重要内容。《条例》从国家要摆脱财政困境的实际出发,规定在“中央预算与地方预算收支范围的划分”上,要能“保

证中央宏观调控和监督”职能的正常发挥。因此,中央就要适当地集中财力。这是从中国国情出发的现实选择,是全面履行国家财政权力的内在要求,是实现治理整顿目标的客观需要,也是国际有益经验的科学借鉴。解决的途径,就是要推进分税制和税利分流的改革,借以提高财政收入占国民收入的比重和中央财政占全国财政收入的比重。但在调整分配政策时,必须考虑国家宏观调控的整体效应,要分步实施,分步到位。当前国家宏观调控至少应包括以下两个目标:一是社会目标,即遏制通货膨胀上涨的态势,降低物价上涨的幅度,稳定民心;二是经济目标,即保持国民经济的稳定、协调发展,防止经济滑坡。在这种国家双重宏观调控目标的约束下,近期一些财政分配政策的调整步子应该慎重,既要迈出,但又不能迈得太急,以服从全局稳定的需要。从中长期来看,则需要在推进改革、发展经济、提高效益的基础上,逐步理顺国家与各方面的分配关系,实现财政经济状况的根本好转。

(四)明确了对预算执行要实施有效监督的任务。预算执行在整个预算管理中居于重要地位。因此,《条例》中规定要在若干方面强化监督,规定了有“六个不得”禁条,同时,要求各级人民政府和各级财政部门,要认真履行《条例》所赋予的对预算执行实施监督的职责,发现有预算违法行为的,要视情节轻重,依据处罚条款的规定,分别作出行政处罚,以严肃预算的法律效力。

### 三、贯彻《条例》应采取的措施

为了确保《条例》的顺利实施,还必须相应采取若干措施。

(一)要认真学习《条例》。要想收到好的实施效应,《条例》无论在执行前还是在执行后,各级人民政府、各部门、各单位的领导都要认真学习,把握《条例》的主要内容和基本精神。在此基础上,要组织一切从事财政、财务和会计工作的人员,反复学懂精通,必要时可采取讲座、办班等形式,让大家熟知条文,为贯彻落实《条例》奠定坚实的思想基础。

# 拓宽债券兑付渠道 探索新的兑付途径

邵作镇 贾晓光 冠伟群

1991年是我市到期国库券兑付的高峰年，为保证兑付工作的顺利进行，我们注意发挥财政部门在兑付工作中的主导作用，不断拓宽兑付渠道，探索新的兑付途径。去年，全市共设国库券兑付网点676个，累计兑付国库券本息17180万元。其中：财政部门设兑付网点110个，占全市兑付网点总数的16.27%；兑付国库券本息7306万元，占兑付总量的42.52%。经过努力，从根本上解决了“兑付难”问题。群众纷纷反映：去年国库券还本付息工作做得好，财政部门确实办了一件实事、好事。

一、突出“早”字，认真做好“两动员”、“两带头”。去年我市的国库券兑付工作继续采取“分级管理、分片包干”的办法，即：市、县（区）、乡（镇）各级政府实行目标管理，将任务层层分解，各负其责；对企事业单位按行业划分，由专人负

责，一包到底。国库券兑付做到了及早动手，认真开展了“两动员”、“两带头”工作。“两动员”即动员各企事业单位搞集体兑付；动员各兑付单位抽调骨干力量，集中时间突击兑付。我们在去年的5、6月间分别召开了全市千人以上企事业单位集体兑付工作动员大会和大中型企事业单位财务人员集体兑付工作座谈会，在总结上年工作经验，了解基层单位意见的基础上，对去年的兑付工作进行部署和动员。各县（市）、区在市国债办的统一安排下，也召开了类似的会议。全市共有1725个企事业单位开展了集体兑付工作，占全市企事业单位的31.5%，共抽调5000余人，集中在6月进行突击兑付。“两带头”即财政部门带头多设兑付网点；带头到偏远乡村和厂矿密集地区进行兑付。甘井子区国债办在兑付中，针对区内大中型厂矿多、高等院校密集的实际状况，采取及早动手搞突击的办法，抽调10余人深入厂矿、学校，集中用了13天的时间，兑付国库券本息635万元，占全区国库券到期应兑付总额的93%，占全区实际兑付总额的72%。

二、突出“实”字，狠抓三个方面的落实。为了确保兑付工作扎扎实实地开展，我们狠抓“三落实”，即兑付措施落实，兑付网点落实，兑付任务落实。根据财政部的文件精神，结合我市的实际状况，我们印发了关于做好1991年国库券兑付工作的通知，对我市的兑付工作提出了具体安排意见，各县（市）、区在明确各自兑付任务的前提下，根据自己的实际状况，制定了相应的

（二）要广泛宣传《条例》。应该看到，《条例》的专业性较强，有一定的适用范围，但国家预算执行好坏社会各界普遍关注，因此，要把《条例》的基本精神，利用新闻媒介等舆论工具，向社会广泛宣传，让各界和广大群众有一定了解，进而取得他们的理解、支持和监督。

（三）要严格执行《条例》。新的《条例》的颁布，给各级政府、财政和财务部门的领导和同志们提出了更高的要求、赋予了许多新的职权，工

作任务加重、难度加大。因此，要努力增强法律意识，一切按《条例》办事，不能对我有利的就执行，对我不利的就不执行。任何部门、单位和个人，在《条例》执行中，不能各行其是，要严格认真，丝毫不能走样。各级政府、各部门和各单位，都要以《条例》为武器，管好预算、理好财，真正作到有法必依，违法必究，执法必严，为振兴财政、促进国民经济和社会的稳定发展作出积极贡献。