

# 对现行预算体制改革的几点看法

南京市财政局 吴吟涛 谢传娟 芦明

以求用尽可能少的投入取得最大的产出。

4、实行基数递增，克服了过去收入环比的不合理性，使地方增收建之于科学的计算基础之上。此外，也一定程度地避免了由于分成比例上的高低差异，造成中

央、地方间不合理的利益挤占。

尽管递增包干体制有其优越的一面，但也存在着一些弊端：

1、由于受利益机制的刺激作用，一定程度地影响了横向经济联合和专业化大协作的发展，也不同程度地影响了一些改革的深入。如强化地方政府对企业经济工作的干预；影响建立统一的商品市场和公平合理的竞争；对资源的合理配置也产生负作用。

2、递增包干仍未解决好支出上的分配关系，摆脱不了只在收入分配上作文章的老路。事实上，支出的改革也应是预算体制改革的重要内容，必须细致地加以研究。如各款、项的支出范围、数额，都必须建之于科学的负担依据之上，以真正明确各级政府的事权。因为价格补贴、物价因素、企业经营机制、税前还贷、商业粮食外贸体制以及投资的规模、效益、压缩的程度等，都会影响预算，确切地说是支出分配格局的变化，直接或间接地在预算体制之外扩大支出。

3、对政府短期化经济行为有助长作用。地方政府在包干期内为了完成包干任务，增加财政收入，往往只注重企业的近期效益，对企业

## 一、对现行预算管理体制利弊的分析

为适应各个经济区域的不同情况，我国现行的预算体制主要有：定额上解、总额分成，递增包干等六种形式。南京市实行的是收入递增包干的体制（1990年已经到期）。客观地说，这一体制在执行过程中是有其特定优势的：

1、递增包干体制是建立在适应经济体制改革需求基础上，为较好缓解财政、经济困难而实行的。它在分配上确保了中央在递增率以内的大部分既定财力来源，并且逐年有所增长。

2、提高了政策的透明度，增强了地方政府的责任感。由于实行超包全留，短包赔补，地方必须确保上交中央并在保证中央集中财力之后，通过增收来增加财力来源，从而最大限度的调动各级地方政府理财的积极性，以更重视、更扎实、更主动的态度开展财政工作。

3、有效地抑制了“投资饥饿症”，促使各级政府统筹考虑预算分配。包干后，地方新增的用于扩大再生产的投资几乎全改由地方自行承担，使得量力财力而搞建设的原则得到充分贯彻。地方致力于总体调控和平衡，减少盲目的项目投资，提高了各级政府对投资效益的重视程度，

地上升或下降，也有利于在企业之间实现公平负担。重庆市实行税利分流的工业企业分配格局的变化情况说明了这一点。重庆市1986年实行“利改税”，上交的比重较大，还贷的比重较低。1987年实行“超目标经营责任制”，即

利润大包干，上交的比重明显下降，还贷的比重明显上升。1988年试行税利分流以后，还贷的比重受到抑制。1989年同1988年相比，还贷占实现利润的比重由31%降到26%；上交部分的比重由27%上升到29%，上升两个百分点。

的后劲和长远发展考虑不够，致使财源枯竭。当然也有的地方政府担心体制包干到期后，新体制的收支基数都要进行调整，收入上去了，收入基数也上去了，从而鞭打快牛。因此很多地方量出为入，影响了增收积极性。

4、体制的严肃性、稳定性、科学性有待提高。主要表现在体制测算、换算、财力集中等计算依据不甚科学，具有较大偶然性，各种结算事项、办法、金额往往是人为制定和调整。并且，伴随各种经济政策，上面开口子，下面拿钱，借款集资时有发生。在专项资金管理方面，由于各部门掌握的专款较多，且主观臆断性较强，缺乏透明度，使地方政府难以掌握主动权。

## 二、对下一步预算体制形式的设想

我们认为，预算体制改革应将分税制作为一种方向和目标加以试行。因为这种体制划清了各税种及各项财政收入之间的管理、使用权，基本消除了各级之间彼此争利的现象；各级政府能在本级收入范围内安排支出，并通过局部调整经济政策、征收比例、税负水平、收支范围、项目等，达到调节财力来源和支出水平的目的。但是，就目前看，由于各级政府的事权尚未明确划分，价格体系不够健全，税制不合理，特别体现在地方税系上，还不具备按税种划分收入的条件；同时支出结构也不尽合理，支出基数中存在较多难以一时调整的不合理因素。所以，近期只宜做好向彻底分税制过渡的准备工作，如完善价格改革，健全税制尤其是地方税系，解决好流转税的转换和划分问题，加强税收立法等。

最近，中央提出了分税包干制的新设想。我们认为，这一设想是旨在通过税种划分和预算包干的适度结合，来改进和完善现行的财政体制，加速分税制进程。在目前的政治、经济形势实行该体制是可行和必要的：

1、有利于更好地贯彻“统一领导，分级管理”和调动两个积极性的原则，建立合理的运行机制，理顺由于地方财政包干而造成的过强

的地方利益关系。

2、有利于协调好中央和地方的财政分配关系，贯彻中央提高两个比重的精神，既适当集中财力，又照顾到地方的利益，主要是通过从今后的收入增量上增加分成数额，而对地方既得利益不作大的调整。

3、按税种来划分中央、地方的收入范围，可以改变现行包干体制的较为复杂性，提高透明度，促进体制的合理、科学、规范化。

但是，鉴于目前地方财政和中央一样困难，在具体操作过程中应充分考虑到各种复杂因素，以现行财政体制的分成办法为基础，按照不挤不占和在经济发展基础上风险共担利益共享的原则，合理选择方案。否则，如果集中程度掌握不适，就会严重挫伤地方的积极性，连“吃饭”都保不住。因此这一体制的设立既要考虑中央利益所在，也要兼顾地方利益的相对稳定性。

1、基数核定问题。在收入基数上，鉴于近年来收入起幅较大，单纯以某年为基数必定会造成不合理的利益挤占，对由于国家政策造成的收入范围变化要予以考虑。比如价格、工资、利率、税制以及其他重大经济措施等。在支出基数上，对一些特定地区、特定事项的支出应适度调整，对于处在相似政治、经济条件下的城市，财政支出水平应保持大致相当；作为省会城市和大军区所在地，需要负担中央、省、部队、大专院校等多项价格补贴的，中央在补助政策上应区别对待。

2、共享和固定收入的划分要注重科学性、可行性、合理性。根据不同地区的财力情况可作适当调整，不能将上升或下降的收入项目单纯划归某一级财政；对已作为地方全额留成的收入项目，仍可维持原办法，不列入包干范围，如城建税、排污费等。此外还需要考虑一些特殊因素及政治影响。

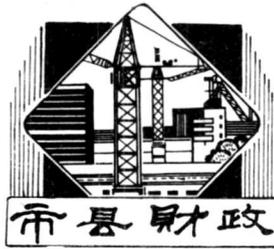
3、要注重缓解体制执行过程中补贴超负荷和不合理负担并存的矛盾。如南京市目前价格补贴（包括企业亏损补贴）已占到财政支出的42.3%，地方所增财力几乎全部被补贴吃掉

了。我们认为国家对价格体制的改革要坚决，必须适当调整价格。比如对农副产品适当减小购销比差，是完全可能承受的；对一些近期内供大于求或供需矛盾不太突出的产品，适当放开价格也是可行的；对补贴数额和矛盾过大的，可以通过控制标准，科学、合理地核定供应数量，全部或比例地实行定额补贴；通过科学地计算，确定适宜的人均补贴水平，分级负担等。否则在目前的补贴状况下，任何一种体制都将无济于事。

4、要注重协调好“条块”关系。预算体制的确立基本是以“块块”为主体的，但就目前看，“条条”的管理依然很严重且不尽合理，突出反映在专款上。各部门由于掌握的专款过多，且在年初不予上拨，降低了透明度，不便于地方统筹安排支出，削弱了自主权。而分税包干又不可能完全排除专款的存在。为此，对一些必不可少的专款除科学的核给之外，完全可以在各地安排预算之前就下达，而不必留待三、四季度再下，以尽可能地发挥资金效益，减少结转。

5、要加强宏观控制，注重配套改革。财政、税务、银行、计委、经委、物资、物价、外贸等有关部门在政策制定上要相互协调，避免执行中的矛盾，增强稳定性，在全国上下树立“一盘棋”的思想；在加速预算立法的同时，要进一步强化预算执法，扎扎实实地将预算体制改革推向深入。

综上所述，预算体制改革涉及到各方面的经济运行机制，需要综合分析，合理确立，从而探索出一条适合我国国情的办法，否则会对整个经济改革产生不利影响。



## 开源与节流并举 努力实现财政自给

内蒙古自治区临河市人民政府

我市位于内蒙古自治区西部，地处河套平原。1985年由县改成市建制。全市总面积2329平方公里，总人口38万，其中农业人口约占70%，是一个典型的以农业为主的地区。长期以来，临河的经济维持单一农业的格局，地方工业始终未能发展起来，财政收入也一直上不去，只能靠吃补贴过日子。1980年全县地方工业总产值仅占工农业总产值的10%，财政收入只有700多万元，而财政支出却达1200万元，每年上级补贴数百万元。

近些年来，我们认真总结了几十年来经验教训，转变了发展经济的指导思想，在继续稳定农业的同时，开始注意地方工业这个“短腿”。特别是，1987年自治区确定我县为限期实现财政自给的旗县之后，市委、市政府紧紧

抓住这个机遇，动员组织全市人民大打财政翻身仗，在集中力量发展以丰富的农牧业资源为依托的地方工业的同时，狠抓以行政事业单位“消肿减肥”为重点的节支工作，走出了一条开源与节流并举，稳定发展财政的新路子。经过三年的艰苦努力，全市财政状况发生了深刻的变化，1989年财政收入达到4092万元，比1986年增加2174万元，翻了一番还多。财政支出也得到有效控制，并且连续三年实现财政收支平衡。扭转了长期靠吃补贴过日子的局面，

