

预算分配必须防止僵化

王卫星

完整性是国家预算中很重要的一条原则。它要求政府预算应该包括全部财政收支，反映全部财政活动。在各国的财政实践中，虽然由于预算外项目和基金的大量存在以及复式预算形式的引入，这一原则严格的古典意义已经发生了变化，但完整性作为预算编制的基本原则，至今仍为人们所遵守。世界银行专家在谈及这个问题时说过，世界上几乎所有的财政专家都认为，“专款专用”不是好办法。换句话说，税收收入应装在一个总筐子里，不允许规定某一部分专门用于某一个项目。本文拟就我国预算分配中出现的“专款专用”问题及可能产生的弊端作些分析，以期引起人们对这个问题的重视。

目前，我国国家预算中有些项目是统筹安排，有些支出项目实行“专款专用”或类似“专款专用”的方式。从我国的现实情况来看，实行“专款专用”方式的主要有以下几种情况：

一是某些专项资金，在预算上列收列支。如城市维护建设税、耕地占用税、改烧油为烧煤专项收入，下放港口以港养港收入以及用这些收入相应安排的支出等。

二是基本建设实行基金制，基金由以下五部分组成：（1）已经开征的能源交通重点建设基金中中央使用部分；（2）已经开征的建筑税中中央使用部分；（3）铁道部包干收入中用于预算内基本建设部分；（4）国家预算内“拨改贷”投资收回的本息（利息部分扣除建设银行业务支出）；（5）财政定额拨款。此外还有其他名目的专项基金。

三是某项支出规定了占总支出的一定比例，如对外援助支出。

四是规定某项支出的增长幅度要高于财政经常性收入的增长幅度，如教育支出。

五是对某些项目、某些行业实行包干管理办法，按规定的数额、比例或其他指标包干。实行这种办法的不仅支出中有，收入中也有，不仅预算内有，预算外也有，如对铁道、邮电、煤炭部门的包干等。

这些“专款专用”项目中有的属于在价格扭曲状态下通过财政予以代偿的优惠措施，具有过渡性质；有的是不得已而为之的限制性措施，让包干机制在一定时期内发挥作用；有的则有其复杂的背景，但随着时间的推移还会起变化，基础并不稳固；还有的则是基于长期稳定政策或者预算管理上的需要，而给予的法定的、制度化的预算保障。令人担忧的是，近年来类似的要求给以硬性规定的支出项目层出不穷，象冲击波一样不断涌来，使财政预算面临着日益增大的压力。仔细分析起来，这些要求产生的基本动因，无非是要突出自己所主管的某一部门、所从事的某一事业在国民经济和社会发展中的地位，强调它们在国家预算中给予保障的必要性。不能否认那些见诸请示报告、提案议案、意见建议中的要求，有其合理的因素，但如果社会的方方面面都强调各自的重要性，都要求国家财政给以重点保证，那将是怎样一种结局呢？恐怕只有一个——国家预算的被肢解。我们当然不需要耸人听闻的预言，而应当进行实事求是的研究分析，提出切实有效的措施，以防患于未然。

第一，应正确选择重点，重点项目的资金供给也要适度。我们历来强调预算的编制以党和国家的方针政策、国民经济和社会发展战略计划为依据，强调经济和社会按比例协调发展，强调预算保障的重点经过综合平衡与之相吻合。重点与否，不能以谁主管作为衡量标志，更不应不顾全局去攀比争抢。重点同样要受财政承受能力和国力的制约。这里需要特别指出的是，预算中作为重点安排，同固定化的分配形式之间并没有必然的联系，一般说来，重点项目通过正常分配形式是可以得到必要的资金保障的。试想，如果重点的确定具有较大随意性，而凡重点项目同预算收支的联系又都固定化，那么就很可能形成重点过多过重，不仅真正的重点不能得到资金保证，还会引起预算支出的比例失调，从而影响经济和社会的协调均衡发展。

第二，用合理的预算结构来保证预算宏观调控作用的充分发挥。要预算中的财政政策不应是各项具体政策的简单相加，而应该具有鲜明指向性。因而预算作为调控工具，其效能能否充分发挥，还受制于预算结构的整体合理性。如果我们忽视这个问题，自觉不自觉地预算分割成许多互不相干的组成部分，那

么，无论是调节总需求也好，调节产业结构或其他经济活动也好，都将有名而无实。从近几年的实践来看，压缩膨胀了的财政支出基数难度很大，与“专款专用”支出的刚性不无关系。中央最近提出了治理经济环境的方针，强调治理必须同改善宏观调控结合起来，我们应当按照治理经济环境总的要求，安排预算收支，进行预算结构的相应调整，并且注意在工作中抑制预算支出中“专款专用”的刚性化，抑制支出的膨胀，使预算能够更好地担当起在宏观调控中的作用。

第三，经济利益格局应在深化改革过程中不断调整。在十年改革的历程中，财政改革同整个经济管理体制的改革紧密地联系在一起，经济改革是以财政作突破口的，通过改革，既有增强了财政实力的一面，亦有由于财政承担了过多的价格调节职能而为其所累的一面。在经济关系中本来属于价格调节范畴的不少问题仍由财政职能来补偿替代，加重了财政的负载；相反，由于种种原因，价格上涨的好处财政却所获不多。在目前的国民收入分配格局中，国家财政收入所占比重偏低，要改变这种状况，只有通过进一步调整各方面的利益关系才能逐步实现。对既得利益应当采取既承认又不承认的态度，已得者可失，未得者可得，唯其合理才予以承认和保护，这也适用于预算内部关系的调整。

第四，预算管理要有操作的灵活性。从预算管理的技术角度来看，财政收支及其结构变化有其内在规律性，关键是预算工作要正确反映资金运动规律的要求，否则，就难免作出不适当的安排。预算中还有一些问题，要在中长期计划中筹划解决。比如还债高峰来临，除专门筹集收入用于还债，或推迟部分债务的归还日期外，其余的部分就只能在原有收支及新增收入上进行调剂，这就要求财政收支结构具有一定的可调整性。

结论是：“专款专用”容易产生僵化问题，而这种僵化一旦从预算政策或利益调整上反映出来，就会影响宏观调控的效果。因此我们还是应当坚持预算的完整性原则。作为方式方法，预算管理并不绝对排斥“专款专用”，但只宜作特例而非惯例，宁少勿用多用，防止滥用。



复式预算是否适用于我国？

张 馨 王开国

复式预算是从传统的单一预算形式演变而来的一种预算形式，其特点是将政府预算年度内的各种收入与支出按经济性质分组、切块，编入两种平衡表中。复式预算通常分为政府的一般经费预算（或叫经常预算）和资本预算（或叫临时预算）。前者的收入通常由较为稳定的税收和官产收入等项目组成；支出则通常由政府的经常支出如国防、外交、行政管理等项目组成。后者的收入通常由相对不稳定的公债、一般预算的余额结转等项目组成；支出通常是政府的资本投资支出。二十世纪以来，世界上许多国家先后采用了复式预算的形式，近年来，我国经济界人士也提出实行复式预算的设想，那么，复式预算是否适用于我国呢？这要从分析复式预算的优缺点以及我国的具体国情来说明。

复式预算具有以下优点：

第一，复式预算能为政府积极开展间接宏观调控经济提供重要手段。复式预算能使政府从单一预算的消极控制转而变为对宏观经济的积极引导，从而使国家能积极运用财政政策去逆向调节经济周期，大幅度平缓经济波动。复式预算注重经济的平衡，奉行“周期平衡”的原则，突破了单一预算将年度平衡当成“健全财政”的最高准则的传统。

第二，复式预算设立的以公债收支为主的资本预算，为政府直接筹集部分建设资金，调节经济，提供了便利。

第三，复式预算将政府的各种收支按其性质分类，便于政府根据一般行政收支和经济投资的不同情况进行分类分层次的调节、控制。同时，由于将公债的收入列入投资帐户，与具有盈利能力的投资支出相对