



改革现行预算组织形式之我见

曹建霞

我国现行预算组织形式是单一的预算组织形式。即在预算年度内，将全部的财政收入和全部的财政支出汇集起来，编入统一的预算平衡表内，形成独揽全局的总预算。各地预算组织形式也同属一个体系，即在规定的财政收支划分范围内，制定“一揽子”预算。

这种单一预算组织形式的特点是完整、统一、简单、明了，能集中反映国家或地区主要财力来源、去向、收支规模，以及年度主要政治经济活动目标等。但是，这种预算组织形式最大的弊病是“死板”，缺少弹性，不利于充分发挥财政的调节控制作用。可以说，这种单一的预算组织形式还是传统的“统收统支”遗留下来的痕迹。从目前执行过程中看，单一预算组织形式带来的问题是：（1）只能进行总额控制，而不能将预算收支按经济性质进行区分，有重点、有选择地进行安排和控制。（2）只能掌握预算的“静态平衡”，而不易分析把握预算的“动态平衡”。（3）

只能算算大帐、死帐，而算不好细帐、活帐。此外，由于单一预算把经常性、临时性、专项性的预算支出混在一起算帐，容易将“吃饭”的经费和建设的经费混淆，相互占用，加剧矛盾；也容易将临时性收支变成永久性收支基数，容易出现今年列上去，明年就降不下来，头年预算“响当当”，来年预算“空荡荡”的状况。

实践证明，单一的预算组织形式已不能适应经济形势发展的要求。所以我主张将单一预算组织形式改为复式预算组织形式，即在预算年度内，将全部的财政收支按经济性质汇集编入两个或两个以上的收支对应表，编成两个或两个以上的预算。其思路是：

一、设立正常经费和发展经费“双轨”预算机制。在我国，通过预算分配的社会产品，基本上包括两类不同性质的用途，一类是用于消费，形成消费基金，一类是用于积累，形成积累基金。因此，完全可

承担任何义务，也不作任何担保。第三，坚持讲求经济效益的原则。在财政贴息农贷资金发放之前，所在地区、农行、主管业务部门要对借款者开办的项目作可行性研究，对所办项目商品率高、经济效益大，制度健全、责任落实、并能恪守信用、按期归还贷款的，择优扶持。要集中使用资金，看准一项，扶持一项，办成一项，不得分地区、项目主次平均分配使用。

6、财政贴息农贷资金的管理必须由财政、银行、主管部门共同配合。目前、财政贴息农贷资金管理的关键在于要有一套健全的手续和制度，并由各部门共同贯彻执行。具体地说，主要有以下五方面：

（1）建立健全项目可行性分析制度。（2）健全财政贴息农贷资金合同制度。（3）健全财政贴息农贷资金的支付制度。（4）健全财政贴息农贷资金的使用制度。（5）健全财政贴息农贷资金效益检查验收报告制度。通过制度的建立健全，明确部门分工及责任，加强部门协作，共同管好财政贴息农贷资金，充分发挥其使用效益。

题。因此，财政贴息贷款受益的单位或个人必须承担一定的利息。利息分担的具体要求为：（1）银行贴息贷款的正常利息由财政与受益户共同负担，可以根据受益户还款能力的大小确定不同的分担比例，但发展趋势应该是由财政负担大头转化为平均分担。（2）超过财政贴息期限的贷款利息，财政不承担任何付息义务。（3）对于财政贴息贷款的间接受益者，如与受援者的产品挂钩的各商业企业单位，也应视其受益程度合理地负担一定数额的贷款利息。

5、财政贴息农贷资金的管理使用必须坚持一定的原则。首先，要坚持自力更生为主，国家支援为辅的原则。财政、农业银行等部门对扶持的项目，要根据借款者的自筹资金能力和项目规模的大小，实事求是地确定贷款数额和比例；借款者应充分挖掘和利用当地的自然资源，劳动力资源和自筹资金的潜力。其次，要坚持自主自愿、谁借谁还的原则。不得用行政命令或越俎代庖的方式分贷款，或强迫借款者开办自己不愿举办的项目。财政部门对借款者还贷问题不

以相应地把国家预算分成正常经费预算和发展经费预算。正常经费预算从支出方面说,包括:行政事业人员经费;社会公共事业维持经费;社会福利和抚恤救济经费;国防、军事及科研开发经费;后备或者预备经费等。发展经费预算从支出方面说,包括:对基本建设的投资;对企业改造的投资;对重点建设有盈余项目的投资;建立各类财政信用资金和周转基金等。

二、确立相适应的收支挂钩、科目对应的预算关系。为了适应设立“双轨”预算机制的需要,可将组织的各项税收作为正常经费预算的来源,以保证国家必不可少的开支需要;将组织的企业及事业收入、其他收入、债务收入以及正常经费预算结余部份作为发展经费预算的来源,以保证生产建设发展的需要。

三、建立预算资金无偿使用和有偿使用的固定形式。目前在基本建设资金和流动资金实行有偿使用的情况下,为更有效地发挥财政预算资金的作用,应在预算的组织形式上相应地将预算资金分为有偿使用和无偿使用两类。正常经费预算支出基本上是社会性、服务性、消费性的预算支出,应列作无偿使用类。发展经费预算支出基本上是专一性、建设性、积累性预算,应列作有偿使用类。

四、研究制订中央预算和地方预算双重管理办法。由于分设正常经费预算和发展经费预算,现行的预算管理必须予以改革。我设想,正常经费预算一经确定基数,变动幅度不会太大,可直接交由地方管理,中央只掌握因政策因素影响的部分和应掌握在中央的国防军事及预备费支出等。发展经费预算要在中央与地方之间确定一个适当的比例,既保证国家重点建设,又给地方有一定发展的自主权,尤其是周转基金交由地方管理,益处较多。当然,在研究制定具体管理办法时,要考虑原有的基数和既得利益,贫困和富裕地区的差别,事权和财权的统一,国家的整体利益需要等。

单一预算组织形式改为复式预算组织形式有几个益处:

一、“双轨”预算组织形式彻底改变了原有的传统做法,优化了国家预算组织机制,有利于财政调节,控制职能作用的充分发挥。改革后的正常经费预算和发展经费预算,不再是过去的“一揽子”预算。他们各有侧重,独立存在;但又是完整的一体,交叉联系。这样,不仅可以一目了然地区分正常经费开支情况,发展经费动向情况,以及他们之间相互的关系和增长比例,而且更有利于财政对过去不易掌握的“动态预算”即发展经费预算进行有计划、有秩序、

有重点地安排和调节,保证社会主义经济有计划、按比例的发展。

二、“双轨”预算组织形式不仅通俗易行,而且利于管理监督。设立“双轨”预算,制定两类预算平衡表,看起来复杂些,但实际内涵清楚,渠道分明:

(1)正常经费和发展经费不再混淆,有利于各级财政对年度预算的编制和安排,有利于各级政府和各级人大对预算的审查和批准;(2)区分第一性质和第二性质的预算,先保证占国家预算收支大头的第一性质预算,再安排第二性质的预算,以利于财政的平衡和有效地控制积累和消费增长的比例;(3)实行收支挂钩,科目对应的办法,各项收支归类清楚,便于管理、分析、引导及组织实施;(4)划分无偿资金和有偿资金的使用,既讲投资的社会效益,又讲投资的经济效益,既考虑眼前利益,又考虑长远利益,这样,还有利于财政对预算的近期乃至长期规划的综合及全盘、总体预测。



吉林省财政厅对 机关干部进行电子 计算机应用培训

吉林省财政厅从今年下半年开始对厅机关干部进行电子计算机普及应用培训。首期培训班已于7月6日在吉林财税专科学校开学。

吉林省财政厅十分重视电子计算机在财政经济领域中的开发与应用。1985年建立了微机室,以后又相继在有关处室装备了微型机,现在全厅有微机14台,已用于处理各种业务报表,贮存资料与信息,以及进行人事、工资管理等方面。但是,由于机关的大多数干部不会使用,机器利用率低,不能适应当前财政管理工作的需要。为此,省财政厅决定,从今年下半年起采取分期分批,对厅机关50岁以下干部进行普及与应用微机培训。

现在正在进行的是对35岁以下的青年干部的培训。每期脱产学习二十天,学习结束由学校对学员进行考核。

(曲晓涛)