

# 关于1986年国家决算的报告

——1987年6月16日在第六届全国人民代表大会常务委员会第21次会议上

财政部副部长 田一农

委员长、各位副委员长、各位委员：

在今年3月召开的第六届全国人民代表大会第五次会议上，国务委员兼财政部部长王丙乾作了《关于1986年国家预算执行情况和1987年国家预算草案的报告》。现在，1986年国家决算已经正式编成，我受国务院的委托，向全国人民代表大会常务委员会作关于1986年国家决算的报告，请予审查。

1986年是我国各族人民执行第七个国民经济和社会发展计划的第一年。这一年的生产建设和经济体制改革保持着继续发展的良好形势，各个方面都取得了进一步的成就。在国民经济继续发展的基础上，1986年的财政收入超额完成了全国人民代表大会批准的国家预算，从资金的分配和供应上保证了原定的生产建设和文教、科学、卫生等事业发展的需要，支持了各项经济体制改革措施的顺利实现，执行的情况是好的。但是，这一年的财政支出，由于种种原因，突破预算较多，以致全年财政收支相抵，出现了一些赤字。

根据正式编成的1986年国家预算，1986年决算总收入为2260.26亿元，完成预算的105.5%；决算总支出为2330.81亿元，完成预算的108.8%。收入和支出相抵，财政赤字为70.55亿元。同我们向第六届全国人民代表大会第五次会议报告的预计数比较，财政总收入增加39.96亿元，财政总支出增加39.71亿元，财政赤字减少0.25亿元。在1986年财政赤字70.55亿元中，按现行财政管理体制的有关规定计算，地方财政结余23.63亿元，按规定应留归地方支配使用；中央财政赤字94.18亿元，国务院已决定向中国人民银行透支来弥补。

在1986年国家决算总收入中，国内财政收入为2184.52亿元，完成预算的104.7%；国内借款收入为75.74亿元，完成预算的137.7%。各项主要收入的完成情况是：

(一) 各项税收2090.73亿元，完成预算的101.7%。在各项税收中，关税收入由于有些税率较高的商品进口数量减少和对某些进口商品减税免税等，只完成预算的91.9%；集体企业所得税由于原材料涨价，成本上升，以及拖欠税款，只完成预算的86.6%。其他项目的税收，都超额完成预算。其中，工商税收（包括产品税、增值税、营业税、资源税、盐税、其他工商税）完成预算的101.4%，国营企业所得税完成预算的102.9%。

(二) 企业收入42.04亿元，完成预算的126.7%。这部分企业收入，主要是尚未实行利改税办法的企业和少数实行利润包干的企业上交的收入。在编制预算时对地方企业收入估算不准，指标偏低，执行中超收较多。

(三) 国库券收入62.51亿元，完成预算的104.2%。

(四) 征集能源交通重点建设资金收入157.07亿元, 完成预算的104.7%。这项收入的征集对象是预算外资金。去年各地区、各部门、各单位, 在预算外资金继续增加的同时, 按规定积极交纳能源交通重点建设资金, 支持了国家建设。

(五) 企业亏损补贴324.78亿元, 比预算超过17.6%。这项补贴在财政上是按冲减收入处理的, 已在总收入中扣除。去年企业亏损增加, 主要原因是由于国际市场上石油价格暴跌, 初级产品价格下降, 出口换汇成本提高, 这对财政收入有影响。同时, 由于部分原材料价格上涨和企业经营管理水平不高, 不少工商企业也增加了一部分亏损。

(六) 清理以前年度的各项收入60.05亿元。这是各地区、各部门为增加收入, 堵塞漏洞, 清理补交的以前年度应交未交的各项收入, 以及开展税收、财务、物价大检查中补交的税款和利润。

(七) 国外借款收入75.74亿元, 完成预算的137.7%。这项收入超过预算较多, 主要是在执行中追加了宝山钢铁公司等单位的国外设备贷款20.6亿元。

1986年财政收入完成情况是较好的, 这同我们坚持改革、开放、搞活的方针, 同整个国民经济良好的发展形势是分不开的。这一年, 工业生产转上正常发展速度的轨道, 农村经济稳步发展, 市场商品供应比较充裕。同上年比较, 1986年全国工业总产值增长11.1%, 农业总产值增长3.5%左右, 社会商品零售总额增长15%。在这个基础上, 国内财政收入超额完成了预算, 增长5.8%。根据去年生产发展的情况, 国家财政收入本来还可以多收一些。但是, 由于关税短收较多, 企业亏损补贴突破预算, 因而有一部分新增的收入被冲销掉了。如果扣除这两项因素计算, 则1986年的国内财政收入比1985年增长8%左右, 增长的幅度并不低。

需要说明的是, 为了推进改革, 搞活企业, 特别是搞活大中型企业, 1986年国家提高了部分国营企业的固定资产折旧率, 调减了调节税, 对一些行业和企业采取了减税让利和增加补贴的措施, 并对1985年的工资、价格改革进行了某些补充和完善, 相应地有一部分减收增支。这些措施, 有一些在预算中安排了, 也有不少是在预算执行中发生的。据统计, 在预算执行中发生的减税让利和增加补贴的数额共有60多亿元。采取这些措施, 虽然财政上暂时减少了一些收入, 但从长远来说, 对生产建设事业的发展是有利的, 对增强经济发展后劲, 增加财政收入, 也是必要的。

在1986年国家决算总支出中, 用国内资金安排的支出为2255.07亿元, 完成预算的108.1%; 用国外借款支付的基本建设拨款为75.74亿元, 完成预算的137.7%。用国内资金安排的各项主要支出的完成情况是:

(一) 基本建设支出596.08亿元, 完成预算的116.2%。其中, 国家预算直接安排的基本建设投资基本上是按预算进行控制的, 执行结果, 完成预算的100.5%; 地方用机动财力安排的基建支出则突破预算较多, 预算中安排37亿元, 执行结果达到103.63亿元。在社会主义建设中, 大家都想多办一些事情, 这是可以理解的; 但从全局来看, 地方自筹基建和计划外基建过多, 是造成基建规模过大, 基本建设战线过长的主要原因, 这是今后必须坚决防止的。

(二) 挖潜改造资金和新产品试制费129.85亿元, 完成预算的208.1%。这项支出超过预算较多, 主要是各地区为了加强企业的技术改造和技术进步, 在执行中增加的支出较多; 同时, 由于控制基本建设投资规模, 也有一部分基建投资挤入挖潜改造资金开支, 这是不合理的。

(三) 支援农村生产支出和各项农业事业费124.3亿元, 完成预算的105.4%。这项支出超过预算, 除各地区为了适当增加农业投入, 用机动财力多安排了这方面的支出外, 还由于去年自然灾害较重, 中央财政在执行中对一部分地区增拨了一些抗旱、防汛、抗洪经费。

(四) 文教科学卫生事业费379.93亿元, 完成预算的106.4%。按可比口径计算, 这项支出比上年增加59.09亿元, 增长18.7%。其中, 教育事业费214.32亿元, 比上年增加30.16亿元, 增长

16.4%；科学事业费21.43亿元，比上年增加3.55亿元，增长25.8%。这几项费用都超过了当年经常性财政收入的增长幅度。去年，从中央到地方，各级政府对这些事业是十分重视的，在预算执行中较多地追加了这方面的支出。例如，为了加强师资培训和解决中小学危房等问题，除了预算中已安排师资培训费1亿元外，执行中又追加了经费2亿元。

(五) 国防费200.75亿元，完成预算的100.3%。

(六) 行政管理费168.03亿元，完成预算的116.9%。其中，公安、检察、司法方面的支出45.49亿元，完成预算的121.3%，主要是为了加强公检法工作，增加了这方面的经费。至于行政管理费中的其他部分超过预算较多，一方面是由于当年分配了部分应届毕业的高等学校毕业生、中专毕业生和军队转业干部到行政单位工作，有些办公用品、修缮材料等价格上涨，以及上年调整工资“翘尾巴”等客观原因，需要相应地增加经费开支；另一方面是由于对行政机关的人员编制控制不严，机构分设，升级较多，宾馆、招待所收费标准过高，以及有些单位请吃请喝、铺张浪费的现象相当严重，这都增加了经费开支。为了加强对行政经费的管理和节约，最近国务院批转了财政部《关于控制行政经费的报告》，确定对行政经费按预算进行严格的控制，并普遍实行定期审计和监督的制度。

(七) 价格补贴257.48亿元，完成预算的92.9%。价格补贴比预算数减少的原因，主要是去年粮棉油收购进度较慢，收购数量减少，相应地推迟了一部分价格补贴的支付。

1986年国家决算表明，尽管支出突破预算较多，但是，国家通过财政资金的分配和使用，对于保证这一年国民经济和社会发展计划的实现，促进各项生产建设事业的发展，起了很大的作用。这一年国家基本建设取得了新的进展，重点建设继续得到加强，现有企业的技术改造也明显加快，全国建成投产的大中型项目96个，建成投产大中型项目的单项工程165个，建成投产的更新改造项目42 000个。这一年文教、科学、卫生等事业继续稳步发展，全国普通高等院校招生57.2万人，当年在校学生达到188万人，比上年增加17.7万人；全国医院病床达到230万张，比上年增长3.2%；全国获得国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府奖励的科技研究成果共达14 246项。文化、体育、电视、广播、新闻、出版等事业也都有新的发展。在生产发展的基础上，由于国家进行必要的价格补贴和对工资制度进行补充、完善，这一年城乡人民生活有不同程度的改善。全国城镇居民平均每人可用于生活费的收入达到828元，农民平均每人纯收入达到424元，扣除价格上涨因素，实际收入分别比上年增长13%和3.2%。

回顾去年的情况，1986年国家预算安排的收支是平衡的，在预算执行几个月以后，一度出现财政收入增长缓慢，财政支出增长过猛的状况，当时预测全年可能发生较大的赤字。为此，国务院于当年6月召开全国省长会议，讨论了财政问题。会议考虑到全年财政收支不平衡的趋势很突出，要求从中央到地方，都要重新核定财政收支，压缩支出，量入为出。在同年6月召开的全国人大常委会第十六次会议上，王丙乾部长在向会议作关于1985年国家决算的报告时，也如实说明了1986年财政收支有可能出现赤字的危险性，提出了抓紧组织收入，严格控制支出的措施。在7月间召开的全国财政工作会议上，财政部在认真分析了上半年的收支情况和全年财政收支趋势的基础上，向各地区、各部门分配下达了收入奋斗目标 and 支出控制指标。10月间，国务院又发出开展税收、财务、物价大检查的通知，并组织工作组下去帮助地方开展大检查工作。采取上述这些措施，对增加财政收入，控制财政支出，缩小财政赤字，起到了一定的作用。

为什么采取措施以后，去年仍然出现70亿元的赤字呢？这个问题值得我们很好地总结经验教训，并在今后工作中注意改进。

第一，对宏观经济必须进行强有力的控制和管理。去年出现赤字，除了有关收入方面的原因

以外，主要是预算执行中支出增加较多，超过了当年财政的承受能力。财政问题是经济生活中存在问题的反映。这几年，经济改革取得了显著成绩，但社会总需求超过社会总供给的矛盾尚未根本解决，特别是固定资产投资规模偏大，消费基金增长过快的状况尚未根本改变。去年全民所有制单位的固定资产投资和消费基金，分别比上年增长15.3%和12.5%，都超过国民收入的增长幅度；同时，企业的经济效益仍不理想，企业产品成本上升，亏损数额增加，也直接或间接地反映到财政上来，一方面使财政收入增长不上去，另一方面又使财政支出增长过猛，影响财政的稳定和平衡。从历史上看，过去有些年份出现财政赤字，大都与基建投资规模过大和消费基金增长过猛有关。因此，解决财政问题，不能就财政论财政，而要从国民经济全局出发，统筹考虑，综合平衡。

第二，对资金过于分散的问题必须采取调整和引导措施。这几年经过改革、放权以后，财政收支的结构发生了很大变化。以1986年同1979年相对比，国家财政收入占国民收入的比例，已由31.9%下降到25%，而预算外资金占国民收入的比例，则由13.5%上升到21.4%；在国营工业企业实现的利润中，上交国家部分由92.1%下降到41.3%，留归企业支配的利润由7.9%上升到42.2%（包括税前还贷在内，则为58.7%，但扣除企业应交的能源交通重点建设基金后，企业支配的财力并没有这么多）。再从中央财政收入占全国财政收入的比重来看，现在中央财政只占50%左右，它同中央财政承担的任务很不适应。今后有必要逐步调整财政收支结构，适当提高财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重，并着重建立能够有效地引导社会资金朝着合理方向投入的制度和机制，以防止非生产性建设的过分扩大，并控制消费基金的过快增长。

第三，财政上必须加强管理，严格监督。前两年在财政状况好转的情况下，收支管理有些放松，收入中的跑、冒、滴、漏和支出中的损失浪费增加，有些方面已发展到相当严重的程度。例如，不少地方和部门兴建了相当多的、相当高级的楼、堂、馆、所等非生产性建筑，机构和人员增加过多，一些单位讲排场、摆阔气、比豪华，盲目追求办公设施现代化，以及花钱大手大脚、铺张浪费，等等。从我们工作上讲，主要是对收入的征管工作不严密，对一些不该支出的款项控制不严，制止不力。同时，也应当指出，目前经济领域里有法不依、执法不严、不守纪律、明知故犯的现象比较普遍。有些企业和单位不顾国家法纪，偷漏国家税收，乱摊成本费用，截留国家收入，私分国家财物；有些地区和部门超越国家规定的权限，擅自决定减税免税，提高专项基金和开支补贴标准；有些部门和单位以“改革、搞活”或者“集资进行建设”为借口，减免国家税收，或者自行决定加价，并把加价收入全部留归企业和地方；有的单位任意提高收购价格，竞相出口；还有的单位用公款组织旅游，请客送礼，挥霍浪费国家资金。所有这些，不仅分散和浪费了国家财力，也影响了合理地节约使用国家资金。这是需要认真对待，今后采取切实有效的措施，加以解决的。

委员长、各位副委员长、各位委员：1987年已经过去五个多月了，我想在这里简要地报告一下1987年头五个月的预算执行情况。

今年头五个月的国民经济发展的势头是好的，工业生产总值比上年同期增长14.6%。但是，国家预算的执行情况不够理想。据统计，1至5月国内财政收入709.47亿元，完成预算的31.8%，比去年同期下降2.9%；国内财政支出631.93亿元，完成预算的27.3%，比去年同期下降8.3%；收支相抵，收入大于支出77.54亿元。这说明财政收入的下降趋势尚未扭转过来。而财政支出的下降和财政结余较多，根据初步分析，都是暂时的现象。按照往年的规律，大量的开支都在下半年拨款。这就是说，无论是组织收入或者控制支出，今后的任务相当艰巨。我们必须继续抓紧工作，决不能掉以轻心。

为了圆满完成今年的国家预算，把财政赤字控制在国家预算确定的数额以内，国务院根据当前经济发展的需要和今年预算执行的情况，责成各地区、各部门认真抓好正在全国开展的增产节

# 第六届全国人民代表大会常务委员会

## 关于批准1986年国家决算的决议

(1987年6月23日通过)

根据第六届全国人民代表大会第五次会议关于“授权全国人民代表大会常务委员会审查和批准1986年国家决算”的决议，第六届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议听取了财政部副部长田一

农代表国务院所作的《关于1986年国家决算的报告》，经过审议并根据财政经济委员会的审查报告，决定批准国务院提出的1986年国家决算，批准财政部副部长田一农所作的《关于1986年国家决算的报告》。

约、增收节支运动，并已在4月间召开的全国省长会议上进行了部署。目前各地区、各部门正在采取措施，大力组织收入，严格控制支出。考虑到今年国家确定的若干减收增支的措施将比较集中地反映在下半年，实现国家预算任务的难度很大，我们一定要做到：

(一) 紧紧围绕增产节约、增收节支运动，切实抓好组织收入的工作，并把它同深化企业改革结合起来，确保财政收入的稳定增长。要努力提高企业的经济效益，并把这一成果落实到财政增收上来。对大中型企业推行各种形式的承包经营责任制，要在利改税的基础上进行，切实做到增产增收。

(二) 严格控制和节约财政支出，确保各项财政开支控制在国家预算确定的指标以内。针对今年头几个月地方自筹基建投资和行政管理费增加较多的状况，为了严格控制这两方面的支出，国家专门下达了这两项控制指标，各地区、各部门一定要按下达的指标坚决进行控制。

(三) 实行严格的预算责任制和考核制。今年国家预算经第六届全国人民代表大会第五次会议审查批准后，我们已分地区、分部门核定了财政收支指标。各地区、各部门一定要保证完成，力求做到收入有所超过，支出有所节减，并按此考核经济成果。

(四) 从中央到地方都不再开减收增支的口子，并严格控制追加支出。中央和地方的预备费要严格控制审批；各地区动用上年结余安排支出的数额，要控制在批准的数额以内；有些地方如果当年有所超收，今年也要少安排或者不安排支出，把超收留到明年使用。

(五) 税收是国家财政收入的主要来源，为了加强税收工作，坚持依法治税，制止超越权限随意减免税收，防止偷漏税收，国务院已于4月间发布了《关于严肃税收法纪加强税收工作的决定》，目前各地区、各部门正在贯彻执行。

(六) 从下半年开始，继续组织税收、财务、物价大检查，加强财政监督，严肃财经纪律。凡有违反财经纪律行为的，一经查出，都要严肃处理，并追究有关领导人员和工作人员的责任。情节严重的，要给予必要的行政处分和纪律制裁；违犯国家法律的，应当依法处理，追究法律责任。目前增产节约、增收节支运动正在全国展开，大量的事实证明，双增双节的潜力很大，大有可为。我们要求，各地区、各部门切实做好今后几个月的工作，把全国各族人民和广大干部的积极性充分调动起来，广泛、深入地展开增产节约、增收节支运动，努力实现今年的国家预算任务。