



国家预算

第二讲 国家预算管理体制

胡乐亭

一、国家预算管理体制建立的原则

国家预算管理体制,是国家正确处理中央与地方、地方各级预算之间的分配关系,确定各级预算收支范围和管理权责的一项根本制度。它是财政管理体制的重要组成部分,在财政管理体制中占据主导地位。

我国国家预算管理体制建立的基本原则是“统一领导,分级管理”。这一原则,是党和国家的民主集中制原则在国家预算管理体制的具体体现和运用,是由我国的政治制度 and 经济制度所决定的。

在建立国家预算管理体制时,所以要贯彻“统一领导,分级管理”的原则,目的在于力求使国家预算管理体制既能使国家财力主要部分集中在中央,保证国家重点建设的资金需要,又能使地方有相对稳定和逐年增长的机动财力,促进地方经济的发展;既可顾全大局,维护国家整体利益,又可适应财权下放,有利于地方因地制宜;既能充分发挥主管部门的主动性,又能调动地方的积极性。

二、国家预算管理体制的基本内容

(一) 国家预算管理体制的构成

我国国家预算管理体制的构成,是与我国国家政权的结构和行政区域的划分紧密联系着的,在县以上有一级政权,都有一级独立的预算。国家的行政管理体制分为中央和地方两大部分,国家预算也由中央预算和地方预算两大部分组成。中央预算由中央各部门的单位预算和中央各部门主管的企业财务收支计划组成;地方预算由省、自治区、直辖市和所属市、县等预算组成。各级地方总预算是由下级总预算和本级单位预算、财务收支计划组成。乡(镇)人民政府一级

预算正在建立之中。

(二) 国家预算管理体制权责的划分

根据统一领导,分级管理的原则,合理确定各级预算管理权限和责任,是正确处理中央与地方、全局与局部、集权与分权关系的中心内容。一般地讲,国家预算的主要权力应集中在中央,中央的统一领导体现在:制定国家财政方针、政策,安排、核定国家预算;规定主要的预算规章制度。地方的权限包括,对本地区总预算的统筹安排权,对本地区机动财力的支配使用权,为贯彻中央统一的政策、法令、制度制定具体执行办法和实施细则权。

国家预算负有组织全国的预算收支平衡,调剂各地区之间的预算资金,帮助经济不发达地区,特别是少数民族地区的责任。各级地方预算负责组织本级预算收支的平衡。

(三) 国家预算收支划分

在国家预算管理体制中,各级预算管理权限和活动范围的大小,主要是通过预算收支的划分来体现的。划分收支一般应遵循以下原则:一是统筹兼顾。即从全国范围出发,全面安排,保证重点,兼顾一般。二是财权与事权的统一。即在划分收支范围时,应该保证各级政权机关具有履行其职能的财力。三是收支挂钩,权责结合。即划分收支时,要使地方预算组织的收入与地方预算的支出挂起钩来,做到责、权、利结合。

(四) 地方机动财力

地方预算机动财力,是指在国家规定的范围内由地方自行支配的一部分资金。它是国家预算管理权限和收支划分的一种补充形式。地方预算机动财力的来源,一部分是在编制预算时安排的地方预算的预备费;一部分是在预算执行过程中,增收节支形成的,如增收分成、超收分成和支出结余等;按照预算管理体制的规定,从1976年开始,中央安排地方预算支出时给地方的一笔财力,由地方安排用于发展地方经济、文化、福利事业。

三、国家预算管理体制的发展演变

建国三十多年来,我国国家预算管理体制,经历

过多次变革,总的趋势是随着政治经济形势发展的要求,在处理中央和地方财力分配问题上由建国初期的高度集中逐步过渡到在中央统一领导下的分级管理。

建国初期,为适应统一全国财政经济管理的要求,建立了统收统支高度集中统一的预算管理体制。一切收支项目、收支办法和收支标准,都由中央统一制定;一切财政收支都要纳入国家预算,国家财权主要集中在中央。1951年全国财政经济情况开始好转,财政管理上开始下放一些权限,实行中央、大区、省(直辖市)三级管理。1953年,我国进入国民经济的第一个五年计划时期,又扩大了地方预算的管理权限,实行了中央、省(自治区、直辖市)、县(市)新的三级管理体制,发挥了县财政管理国家预算的积极性。

“一五”时期,实行“收入分类分成”办法。中央和地方的预算收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂分成收入三种;对支出的划分,基本上按照企业、事业、行政单位的隶属关系,属哪一级管理的单位,其支出列入哪一级预算。对于基本建设、重大灾荒救济、大规模移民垦荒等支出,作为中央对地方的专案拨款。

1959年到1970年期间,基本上采取“总额分成,一年一变”的办法。地方的总收入和总支出经中央核定后,确定中央与地方的分成比例。总额分成比例,一年一变。这种办法,适应了政治经济形势变化较大的情况。

从1971年起,进入第四个五年计划时期,国家把大部分企业、事业单位下放到地方管理。与此适应,预算管理体制采取了“收支包干”办法。中央核定地方预算收支总额,收入大于支出的数额,包干上缴中央预算,支出大于收入的数额,由中央按照差额补贴。年终预算执行结果,地方预算收入超收和预算支出结余留归地方;短收或超支,也由地方自求平衡。1974年,在全国范围内试行预算收入按固定比例留成,超收另定分成比例,支出按指标包干的办法。这种办法保证了地方有一笔比较稳定的机动财力,但由于收支不挂钩,不利于调动地方增收节支、平衡预算的积极性,不能体现权责结合的原则。因此,1976年又恢复总额分成,一年一变的办法。1978年,在部分省、市试行“增收分成,收支挂钩”办法,增收分成比例,由中央与地方协商确定。

1980年,贯彻执行中央调整国民经济的方针,为适应经济体制的逐步改革,国家预算管理体制也相应地进行改革,在全国大多数省试行“划分收支,分级包干”一定五年不变的体制。同时,为照顾各方面的

实际情况,另有对广东、福建两省实行“划分收支,定额上缴(或定额补助)的预算大包干办法;对内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西、云南、青海、贵州八地区实行“划分收支范围,确定补助数额,保留特殊照顾”的民族地方预算管理体制;对江苏试行“固定比例包干”办法。这种“分灶吃饭”的预算体制,扩大了地方财权,进一步调动了地方当家理财的积极性,有利于经济体制改革。

四、现行国家预算管理体制

从1985年起,国家对各省自治区、直辖市(除广东、福建两省外),一律实行“划分税种,核定收支,分级包干”新体制。它的主要内容如下:

(一)基本上按现行税种划分各级预算收入,分为中央固定收入、地方固定收入、中央和地方共享收入。

(二)中央预算支出和地方预算支出,仍按隶属关系划分,对于不宜实行包干的专项支出,如特大自然灾害救济等,由中央专案拨款,不列入地方支出包干范围。

(三)各省、自治区、直辖市按照划定的收支范围,凡地方固定收入大于地方支出的,定额上缴中央;凡地方固定收入小于地方支出的,从中央、地方共享收入中确定一个分成比例,留给地方;凡地方固定收入和中央、地方共享收入全部留给地方仍不足抵支出的,由中央定额补助。收入分成比例或上缴、补助数额确定后,一定五年不变。地方多收多支,少收少支,自求收支平衡。

(四)对于广东、福建两省,仍实行预算大包干办法,其原定的定额上缴或补助数额,要根据改革后的收入变化情况,进行相应调整。对于民族自治区和视同民族自治区待遇的省,按照中央核定的定额补助数额,在五年内,仍继续实行每年递增10%的办法。

各省、自治区、直辖市,对所属市、州、县(自治县、市)的预算管理体制,由各省、自治区、直辖市人民政府按照国务院批准的新体制规定精神,自行确定。

为了适应近两年经济体制改革中变化因素较多的情况,更好地处理中央与地方之间的分配关系,在1985和1986两年内,除了中央财政固定收入不参与分成外,可以把地方预算固定收入和中央、地方共享收入加在一起,同地方预算支出挂钩,确定一个分成比例,实行“总额分成”。