

实行新财政体制后地方预算管理上的几个问题

煥 文

从1958年起实行的新财政管理体制，是改进我国当前财政管理上的一个重大措施。新财政管理体制的基本精神是要扩大地方财权，发挥地方管理财政的积极性与主动性，因地制宜地完成国家的统一计划。因此，反映在中央与地方财政收支管理上，与过去有很大的差别。过去，是由中央各主管业务部门按业务系统对地方下达具体的事业发展计划和财务指标，财政部根据中央各部门的财务指标与国家经济委员会规定的年度国民经济计划指标，对地方财政下达综合性的财政预算收支指标，而且收支的项目都规定得很具体，地方财政只能在规定的范围内办事，所以很难做到因地制宜。按照新财政体制的规定，今后中央不再对地方分配各项具体的收支指标了，由地方按照新的规定，在划定的收支范围内，根据地方收入财源的大小，国家对地方批准的年度国民经济计划的要求，自行作统筹合理的安排。这样，既可以照顾地方的因地制宜，又可以保证国家计划的统一；既可以发挥地方管理财政的主动性，又可以加强他们的责任心。这是有利于国家社会主义建设事业的迅速发展的。由于这是当前财政管理工作上的一个重大改进，工作上如何适应这一改变，大家都还缺乏经验，现在就我个人所见，对今后地方预算管理上的几个问题，提出来和大家共同研究。

（一）地方预算怎样编造、批准和执行

实行新体制后，地方的财权是扩大了，地方预算的收支，可以由地方自行统筹安排，但是地方预算仍然是国家预算的一个组成部分。大家知道，我们的国家预算，包括中央预算与地方预算，它是建筑在国民经济计划的基础上的，而国家预算的收支，又是整个国民经济活动的综合反映。因此，地方预算仍应以国家规定与批准的国民经济计划为根据进行编造，地方财政机关应该按照划定收入财源的大小，结合地方实际情况，因地制宜地作统筹安排，使之能更好地贯彻国家的统一计划。地方预算在编造与执行中，对国家规定的指令性的经济指标，主要的事业发展指标与财

政指标仍须保证完成，只有这样才能保证国家计划与财政收支的统一。

对地方财政既然划定了一定的收支范围，今后财政部就不能再对地方分配具体的收支指标了，由地方在多收多支、少收少支、收支自求平衡的原则下自行安排预算收支，因此地方财政机关在编造年度预算时，应该注意充分挖掘收入潜力，把一切可能的收入财源都要动员与组织到预算中来，并且也要在贯彻勤俭建国、勤俭办企业、勤俭办一切事业的方针下，合理地、节约地分配资金与使用资金，使地方预算资金主要用在有利于发展地方的生产事业方面去。但是，为了既照顾因地制宜又能保证国家计划与财政收支的统一，必须贯彻按级负责和上级审查的原则。地方预算草案编造就绪后，必须报送财政部，由财政部根据新体制的要求会同中央各有关部门进行审查。审查中如果发现地方财政机关对年度预算收支有安排不妥之处，或者有违背国家政策与财政制度时，应当作必须的修正；如果收入潜力未充分发掘，支出还有节约的可能，也应该给以必要的核增与核减，使地方预算收支安排得更恰当。核增核减的收支，属于地方部分，仍然留归地方掌握分配。预算经过审核，应该由财政部连同中央预算草案汇编成国家预算草案，经国务院审查同意后，再报请全国人民代表大会最后审查批准，并根据全国人民代表大会批准的预算数办理地方预算的批准手续。地方预算经过全国人民代表大会批准后，已经成为法定的预算，地方财政机关应该按照批准的法定预算认真组织执行。

在预算执行中，按照新体制的规定，还有收入短收情况，应该以紧缩开支的方法来自求平衡，如果还有重大灾荒而影响地方预算收入的减少，经过紧缩开支仍然不能平衡时，应由中央给以适当的补助，以解决地方的困难。如果在预算执行中，由于中央采取了各种新措施，如物价调整、财政制度的重大变更（如税制税率的变更、企业与事业的隶属关系的变更、或行政区划的变更）等，因而影响地方预算收入与支出的增加或减少时，必须作相当的调整，但如果在预算执

行中屬於一般性的預算數字變更，為了避免經常變動收入分成比例，按照新體制的規定，凡屬在劃定收入範圍與比例以外新增加的收入應該上繳中央，至於減少收入或增加的支出也應當由中央撥款補助，來加以調整。年度預算執行中，一般不适宜經常變動比例，以減少不必要的事務與手續，當然年度結束後，在下一年度開始前，亦可以考慮結合下年度預算的安排，重新調整劃分比例。在年度預算執行中，如果年終收入有超收與支出有結餘，按照新體制的規定，應該歸地方財政所有，由地方支配使用，這樣作是有利於發揮地方管理財政的積極性與主動性的，可以促使地方財政機關精打細算地安排各項開支，不致產生浪費。

(二) 預算外資金如何管理

目前地方預算之外，還有相當大一部分的預算外資金，這些資金的主要項目有城市公用事業附加、工商稅收附加、農業稅附加、以及特種資金（其中也有一部分屬於預算內的資金，如規費、事業收入、公產收入和其他轉化到預算外的資金），這些資金從各地不完全的資料中反映，一般約相當於地方預算的20—30%左右，如果從縣（市）級預算來看，為數更大，一般約達40—50%左右；少數的則達70%左右。當然這些資金所以保留在預算外而不列入預算內實行統一分配與統一管理是有其客觀的歷史原因的，特別是在財政體制未解決以前，地方為了解決國家預算中不能解決的某些特殊性問題，保留一定的機動，在某種意義上是有必要的。現在國務院已經發布了改進現行財政體制的規定，中央對地方財政收支，已經劃定了一定的範圍與比例，並且明確規定了由地方自行統籌安排地方財政的一切收入，地方財政有權作統一的支配。因此無論預算內與預算外的資金，都是地方財政的預算資金。從第一個五年計劃期中對預算外資金管理的經驗來看，雖然解決了地方財政由於國家財政有時因不能照顧而引起的困難問題，但也不可避免地產生某些副作用，如資金分配沒有結合國家計劃進行統籌安排，管理鬆懈而不統一，這樣不僅分散資金，而且容易產生不必要的浪費。

現在我國已經進入了第二個五年計劃的建設時期，根據黨中央提出的要求，建設規模是巨大的，任務是艱巨的，要完成這樣一個艱巨的建設任務，必須有大量的資金來源，但目前我國在經濟上還不是十分發達的，正如黨中央一再提出的，我國是個地方大、人口多、底子薄的國家，因此必須貫徹勤儉建國、勤儉辦企業、勤儉辦一切事業的方針，才能達到又多、又快、又好、又省地進行建設的目的。我們認為實行

新體制，給預算內與預算外的資金實行統一管理創造了有利條件，因此對這兩部分資金，今後應結合國家計劃實行統籌安排與合理分配，不使分散與浪費。在管理上，可以有區別的對待，只要經過清理整頓，將來條件成熟後，再逐步統一納入地方預算。不使地方財政再有兩套預算之分，增加管理上不必要的麻煩。目前來說，還有一部分同志對預算內與預算外資金各有不同的認識與看法，馬上要統一還有困難。但是不管怎樣，目前先行加強整頓管理工作卻是十分必要的。

(三) 如何加強地方財政收支的綜合平衡工作

實行新體制後，地方在劃定的收入範圍內自行統籌安排支出，這固然解決了中央與地方在條條塊塊之間的矛盾，但從地方財政來說，是加強了責任，因此必須加強整個地方財政收支活動的綜合平衡工作。如何加強這方面的工作呢？首先要注意如何把各方面的預算資金（包括預算內與預算外資金），根據增產節約的原則，充分動員與組織起來，然後根據國家計劃，地方建設需要，進行全面合理的統籌安排，不使資金分散與浪費。其次，在各項資金的分配使用上，要注意相互間的比例關係，先保證主要的，後安排次要的，並貫徹中央勤儉建國、勤儉辦企業、勤儉辦一切事業的方針，使資金的分配盡量做到恰當合理。再次，不僅要注意財政收支的平衡，也要照顧到銀行信貸與物資供應（包括產、供、銷）上的平衡，並保留一定的後備力量，作為以非急難之需。最後，還要注意到省區與縣市之間各級財政收支的平衡，照顧到地區之間歷史性的不平衡，進行合理的調劑。

此外，新體制實行後，在財務管理上，分工關係上，還可能發生一系列的新問題，在制度上也需作相應的改革。因此，在開始執行過程中，就要求各級地方財政機關特別注意防止工作中可能發生的差錯，尤其是在收入的劃分問題上，內容口徑要求比較複雜，如中央企業有一部分與地方比例分成，有一部分不與地方分成，而分成收入的項目中，又有分成與不分成之分，不僅中央與地方實行分成，而且國家與企業也實行比例分成。此外按照工業體制的規定，還有一部分中央企業下放交地方管理，這些企業的收入仍須與地方實行比例分成。因此情況是比較複雜的。當然，在工作中也還會產生不少現在難予預料的需要改進與明確的問題。因此，建議各級地方財政機關，要及時地注意總結檢查由於實行新體制而產生的各種經驗和問題，切實改進工作，以便進一步貫徹實行新的財政管理體制。