

关于 1998 年中央决算的报告 (摘要)

——1999 年 6 月 26 日在第九届全国人民代表大会
常务委员会第十次会议上

财政部部长 项怀诚

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受国务院委托，向本次常委会提出 1998 年中央决算报告，请予审查。

1998 年中央财政总收入 5 489.13 亿元，比预算增加 179.94 亿元，完成预算的 103.4%，比上年增长 13.6%。其中，中央本级收入 4 892 亿元，完成预算的 103.8%；地方上缴中央收入 597.13 亿元，完成预算的 99.8%。中央财政总支出 6 447.14 亿元，比预算增加 677.95 亿元，完成预算的 111.8%，比上年增长 19.6%。其中，中央财政本级支出 3 125.6 亿元，完成预算的 113.6%；税收返还和补助地方支出 3 321.54 亿元，完成预算的 110.1%。中央财政支出超过预算较多，主要是增加了基础设施建设投入、国有企业下岗职工基本生活费补助支出、粮食风险基金和抗洪救灾经费支出。中央财政收支相抵，赤字 958.01 亿元，比九届全国人大常委会第四次会议审议批准的调整预算赤字数额减少 1.99 亿元。

1998 年中央财政收入在连续五年较大幅度增长的基础上继续保持了较高的增长幅度，“两税”、关税和海关代征税等主体税种继续呈现稳定增长的趋势，从而使全国财政收入占国内生产总值的比重继续有所提高，达到 12.4%，较上年提高了 0.8 个百分点。这是在去年经济增长速度趋缓、物价持续负增长的情况下取得的，来之不易。

1998 年中央财政支出的安排和使用，认真贯彻了党中央、国务院的指示精神和九届全国人大一次会议的决定，较好地体现了“保证重点、兼顾一般”的原则，有力地促进了经济和社会各项事业的发展。

1. 实施积极财政政策，增加基础设施建设投入。去年下半年，为了抵御亚洲金融危机，党中央、国务院决定加大宏观调控力度，实施积极的财政政策。九届全国人大常委会第四次会议批准了国务院提出的 1998 年中央财政预算调整方案，财政部向国有商业银行增发了 1 000 亿元国债，重点用于农林水利、交通通信、环境保护、城乡电网改造、粮食仓库和城市公用事业等基础设施建设。截至 1998 年底，中央财政共拨付国债专项资金 717.82 亿元，银行配套贷款

607 亿元，带动了全社会资金的投入，加快了基础设施建设。1998 年完成堤防加固达标长度 2 600 公里、大江大河干流护坡 550 公里、险工险段处理 770 公里、崩岸防护 197 公里、填塘固基 151 公里；新增公路里程 1 100 公里，开工兴建粮库 300 多个、市政环保项目 778 个等。国债专项资金的投入，对刺激国内需求、拉动经济增长、改善国民经济结构、增加就业以及提高人民生活质量，都产生了十分积极的影响。据统计，这项措施大致增加国内生产总值 1 122 亿元，拉动经济增长 1.5 个百分点。实践证明，党中央、国务院关于实施积极财政政策的决策和全国人大常委会作出调整中央预算的决定是完全正确的。

2. 全力支持抗洪救灾工作。1998 年，我国长江、嫩江和松花江流域发生的特大洪涝灾害，给灾区人民的生产、生活及财产造成了巨大损失。面对严重灾情，国务院有关部门根据中央领导同志的指示，积极筹措资金，及时安排拨款，做到急事急办，特事特办。中央财政对地方补助资金数额一经确定，立即文、电同传，迅速把资金安排到抢险第一线。1998 年中央财政共拨付各项救灾支出 130 亿元，其中，特大防汛抗旱资金 34.87 亿元、特大自然灾害救济补助费 28.94 亿元、灾后恢复重建资金和抢险救灾资金 39.55 亿元、受灾地区财力补助 20 亿元、防治防疫事业费 2.4 亿元。这些资金保证了防汛抢险和灾民基本生活的需要，促进了灾后恢复重建工作，避免了灾后疫情的发生。

3. 努力确保国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员养老金的发放。1998 年，中央财政通过调整预算支出结构，安排 157 亿元专项资金，其中补助地方 136.3 亿元，除用于保证国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员养老金按时发放外，还用于中央直属煤矿下划地方后欠发工资，以及纺织行业调整压锭、减员增效过程中下岗职工的生活费补助等。据劳动和社会保障部统计，截至 1998 年底，全国国有企业 610 万名下岗职工，95% 以上进入了再就业服务中心并领到了基本生活费；全国已有 584 个城市和 1 035 个县政府所在镇建立了城市居民最低生活保障

制度,覆盖面分别为87%和61%。由于各级政府的重视,包括中央财政在内的有关部门共同努力,积极配合,较好地保证了国有企业下岗职工基本生活费和企业离退休人员养老金的按时发放,维护了社会的稳定,促进了国有企业改革的深化。

4. 促进外贸出口。外贸出口是国民经济增长的一个重要动力,1998年我国外贸出口由于受亚洲金融危机的影响,遇到了前所未有的困难,直接影响着经济增长目标的实现。为此,1998年分批提高了纺织原料及制品、纺织机械、煤炭、水泥、钢材、船舶和部分机电、轻工产品的出口退税率。1998年外贸企业出口退税436.24亿元,完成预算的109.9%。这对促进外贸企业开拓国际市场,增加出口创汇,稳定人民币汇率,发挥了积极的作用。

5. 推进粮食流通体制改革。1998年中央财政共拨付粮食补贴373亿元,比上年增加84亿元,主要是增加了粮食风险基金补贴和粮食企业财务挂账利息补贴。1998年,调整了粮食风险基金分配政策,加大了对黑龙江、吉林、河南、湖北、湖南、安徽等粮食主产区的补贴力度,中央财政对上述六省的补助占中央对地方粮食风险基金补助总额的61%。增加这些方面的支出,有力地支持了国家粮改政策的贯彻落实,保护了农民利益和种粮积极性,保证了粮食储备制度正常运行。

6. 增加科教投入。为了落实科教兴国战略,从去年起,中央财政本级支出中教育经费支出所占比例将连续五年每年提高一个百分点,同时建立了重点科学发展基金,启动了知识创新工程,增加了对国家重点科研项目的投入。1998年中央财政教育和科学事业费支出分别比上年增长37.2%和27.9%,有力地推动了教育和科技事业的发展。

7. 实施天然林保护工程。为了贯彻党中央、国务院作出的加强全国生态环境建设,实施天然林保护工程等重大战略决策,中央财政拨付42.5亿元,启动了云南、四川等12省(区、市)的天然林保护工程,当年完成生态公益林建设302万公顷,森林抚育100万公顷,实际调减木材产量318万立方米。这对保护和节约资源,改善生态环境和农业生产条件,促进可持续发展,都具有重要的推动作用。

8. 加大财政扶贫攻坚力度。为了确保实现八七扶贫攻坚的战略目标,中央财政较大幅度地增加了对扶贫攻坚的投入,着力帮助贫困地区改进人畜饮水设施、修建乡村道路和改田治水等。1998年中央财政直接用于这方面的资金达102亿元,对改善贫困地区生产生活条件,解决当年800万贫困人口温饱问题发挥了重大作用。

1998年中央财政债务收入3310.93亿元,完成全国人大常委会批准的调整预算方案。其中,用于偿还

国内外债务本息2352.92亿元,用于弥补当年财政赤字958.01亿元。

前不久,审计署对1998年中央预算执行情况进行了审计,这对于规范预算管理,改进财政工作,推进财税改革,具有重要的作用。从审计结果看,1998年中央预算执行情况总体上是好的,但也存在一些问题,对此,必须予以高度重视。国务院已责成财政部进行检查纠正。我们一定要以认真负责的态度,逐项核实,坚决整改。对涉及制度方面的问题,要抓紧改革和完善有关制度,堵塞漏洞;对涉及管理方面的问题,要通过加强预算执行制度检查,进一步加强财政管理,严肃查处违法违纪行为;对涉及个人方面的问题,要区别情况,分清责任,尽快作出处理。同时要强化内部约束机制,严格财政监督,广大财政干部要切实遵守财经法规制度。我们要在全国人大常委会及有关部门的指导和支持下,依法理财,从严治财,不断提高预算管理水平。

1998年中央财政预算执行中也面临一些不容忽视的问题:一是违反财经法纪的状况相当普遍。一些地方政府和部门随意乱收费,甚至以费挤税,造成国家税源流失的情况仍很严重。挪用财政资金,甚至挪用用于基础设施建设的国债专项资金的行为也时有发生。企业财务管理薄弱,会计信息失真,一些企业单位尤其是非银行金融机构隐匿收入、偷逃税收、账外设账、私设“小金库”和挥霍浪费问题十分突出。这些问题严重扰乱了经济秩序,滋生了腐败,损害了党和政府的形象,引起了人民群众的强烈不满。二是财政收入占国内生产总值的比重尽管有所提高,但其总体水平仍然偏低,大量财政性资金游离于预算之外,缺乏规范管理和必要监督,财政收入增长受到制约。三是财政支出结构不够合理,国家财政包揽过多,不少应由企业、社会和个人承担的支出,仍由财政承担,而一些应由财政安排的支出却难以保证。对这些问题,我们要予以高度重视,通过加大整顿财经秩序力度,深入开展反腐败斗争,不断推进财税体制改革,尽快加以解决。

关于今年前5个月中央和地方预算执行情况,简要报告如下:

1至5月份,全国财政收入4157.86亿元(不含债务收入,下同),比去年同期增长24.9%。其中,中央财政收入2175.86亿元,比去年同期增长31.5%;地方财政收入1982亿元,比去年同期增长18.4%。全国财政支出3529.89亿元,比去年同期增长17%。其中,中央财政支出1095.17亿元,比去年同期增长12.8%;地方财政支出2434.72亿元,比去年同期增长18.9%。全国财政收支相抵,收入大于支出627.97亿元。

1至5月份全国财政收入增幅高于同期经济增

长,有一些特殊的因素,一是去年以来加大了打击走私的力度,加之今年前五个月进口增长较快,进口环节税收同比增加334亿元,其中关税增加132亿元,进口环节“两税”增加202亿元;二是征收部门加大清欠力度,1至5月份欠税同比减少150亿元;三是打击走私以后,成品油价格回升,石化行业缴纳的税收增加58亿元;四是调整甲级卷烟消费税税率增收19亿元。如果剔除上述因素,财政正常收入增长只有7%左右,增幅并不算高。

1至5月预算执行情况,总的来说是比较好的,但也存在一些值得注意的问题。根据我国当前经济运行实际情况,并兼顾到长远发展的要求,为保持国民经济持续健康发展,我们必须研究采取进一步加强和改善宏观调控的政策措施,想方设法加大财政政策对经济增长的支持力度。今年下半年,各级财政部门要下大力气贯彻中央一系列重大决策,促进国民经济持续健康发展,确保预算任务的完成。重点做好以下几项工作:

一是认真贯彻落实党中央、国务院一系列重大决策,更好地实施积极的财政政策。中央财政用于增加基础设施建设的投资要严格执行国务院确定的投资方向,坚决不搞重复建设。要加强对建设资金的专项监督检查,严防资金被挤占、挪用和损失浪费,严禁用于财政经常性开支。

二是积极推进税费改革,完善和规范财税体制。税费改革是本届政府的施政目标之一,也是当前财税体制改革的重点。根据九届全国人大二次会议有关决议中关于稳步推进税费改革的精神,按照税费改革总体规划、分步实施的原则,要进一步完善交通和车辆收费改革方案,积极稳妥地搞好这项改革。在清理整顿和取消有关不合理收费的同时,将合理的收费规范为法定税收和规费,对确需保留的收费,实行财政规范化管理。同时,要进一步发挥财政的宏观调控作用,增强税收杠杆功能。

三是继续强化收入征管,逐步提高财政收入的“两个比重”。当前的国际政治经济形势再一次表明,雄厚的财政实力是一个强大国家和强有力政府的重要体现和有力保证。因此,加快提高我国财政收入的

“两个比重”,建立强有力的高效率的财政,是今后一个时期财政改革与发展的重要目标。要继续认真贯彻落实“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的方针,进一步完善以“自行申报和优质服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”的税收征管体系,建立科学有效的收入组织机制。严禁越权减免税,大力清理欠税,严格控制缓税。清理调整税收优惠政策,凡到期的都要恢复征税,完善和规范加工贸易税收政策。要严厉打击各种涉税犯罪行为,维护国家税法的权威性。

四是转变财政职能,优化支出结构,逐步建立公共财政的基本框架。调整和优化支出结构,建立社会主义公共财政,是发展市场经济、转变财政职能的客观要求,也是今后一个时期财政改革的重要内容和方向。要坚持保证重点,兼顾一般的原则,把财政支出用到国家最急需的方面去。突出科学、教育、社会保障以及粮食风险基金等目前急需安排的重点支出。

五是整顿财经秩序,严肃财经法纪,实现依法理财。建立健全财政法规制度是理顺财经秩序、提高财政效率的基础。根据社会主义市场经济发展的需要,要抓紧修订《会计法》、《注册会计师法》,尽快起草《财政监督条例》等重要财政法规、制度。同时要大力加强监督检查工作,确保企业资产负债表、损益表、现金流量表的真实性、完整性和合法性;抓紧实行注册会计师和资产评估行业脱钩改制工作。在完善财经法规的基础上,进一步强化财政监督职能,这是依法理财、从严治财的保证。要切实加强对企业改制、资产重组、中小企业出售等方面产权变动的规范和监控;严格预算监督,加强对财政资金申请、立项、拨付、使用效果等各个环节的监管;加强预算外资金的管理和监督,将所有预算外资金全部纳入财政专户,实行收支“两条线”。要坚决依法查处各种违法违纪问题,要把处理事与处理人结合起来、行政处罚与法律处罚结合起来、内部通报和新闻曝光结合起来。

(《中华人民共和国全国人民代表大会
常务委员会公报》1999年第4号)