

中央财政建设性预算支出 1 041.12 亿元, 完成预算的 93.8%。主要支出项目的完成情况是: (一) 中央本级建设性支出 534.31 亿元, 完成预算的 86.2%。其中, 生产性基本建设支出 257.37 亿元, 完成预算的 78%。基本建设支出没有完成预算, 主要是由于专项建设性收入没有完成预算, 相应减少了该项支出。企业挖潜改造资金和新产品试制费 134.7 亿元, 完成预算的 97.8%。地质勘探费 65.48 亿元, 完成预算的 100%。支援农业生产支出 11.9 亿元, 完成预算的 85%。支援农业生产支出比预算减少, 主要原因是该项下的农业综合开发资金年初预算列中央本级支出, 在预算执行中下划地方支出 2.26 亿元。(二) 中央财政补助地方建设性支出 506.81 亿元, 完成预算的 103.4%。中央财政补助地方建设性支出超出预算, 主要原因是有些项目如支援经济不发达地区资金、支援农业生产支出和生产性基本建设支出, 年初预算时列中央本级支出, 在预算执行中下划给地方, 相应增加了中央对地方的补助。中央财政建设性收入和支出相抵, 支出大于收入 662.82 亿元。

此外, 1995 年国家债务收入 1 549.76 亿元, 超过年初预算 12.34 亿元。其中, 用于弥补中央财政建设性预算收支差额 662.82 亿元, 用于偿还国内外债务本息 878.36 亿元。

国家审计署对 1995 年中央预算执行情况依法进行了审计, 这是加强中央财政管理的重要措施。从审

计情况看, 1995 年中央预算执行情况是好的, 但也存在一些不容忽视的问题, 主要是在一些方面执行国家财经制度还不够规范, 财政内部的约束机制和外部的监督机制还不够完善, 《预算法》发布前的某些不科学、不规范的管理方法还在沿用。对存在的这些问题, 有的已在 1995 年决算中做了纠正, 有的在 1996 年预算中做了改进。同时, 我们要依法进一步完善中央财政的管理制度和管理方法, 强化财政内部的自我约束机制, 严格实行收付实现制。

1995 年中央财政收入和支出基本上实现了第八届全国人民代表大会第三次会议批准的预算, 总支出的增长低于总收入的增长, 赤字控制在预算确定的数额之内。预算的超收也主要用于增加对中西部地区的转移支付、解决粮食企业亏损停息挂帐、救灾和弥补赤字等方面, 符合第八届全国人民代表大会第三次会议《关于 1994 年国家预算执行情况和 1995 年中央及地方预算的决议》的要求。但我们应该看到, 财政赤字数额较大, 债务负担沉重; 部分国有企业生产经营状况不好, 经济效益下滑, 欠税较多; 某些支出存在损失浪费现象; 财经秩序比较混乱, 特别是预算外资金的管理还存在着许多问题。对这些问题, 我们将通过深化财税改革, 健全财政职能, 加强财税管理, 整顿财经秩序, 逐步加以解决。

(《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1996 年第六号)

关于 1995 年中央预算执行情况的审计工作报告 (摘要)

——1996 年 7 月 3 日在第八届全国人民代表大会

常务委员会第二十次会议上

审计署审计长 郭振乾

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员:

我受国务院委托, 向全国人大常委会报告关于 1995 年中央预算执行情况的审计工作, 请予审议。

一、1995 年中央预算执行审计的基本情况

1995 年, 全国各族人民在党中央关于“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”方针的指引下, 正确处理改革、发展、稳定的关系, 国民经济和社会发展取得重大成就。在改革和经济发展的基础上, 我国的财政状况进一步好转, 财政收入的增长幅度多年来首次高于财政支出的增长幅度。

1995 年是实施《审计法》的第一年。《审计法》规定, 审计机关应对本级预算执行情况和其他财政收支进行审计监督。这是改进财政管理, 加强宏观调

控, 建立社会主义市场经济监督机制的一项重要措施。从去年 10 月至今年 4 月, 审计署在国务院的领导下, 对 1995 年中央预算执行情况进行了审计。主要审计了财政部具体组织执行中央预算情况, 外经贸部等 43 个中央部门预算执行情况, 国家税务总局 17 个省、自治区、直辖市国税局和海关总署 20 个直属海关税收征管情况, 以及中央国库 14 个分库办理中央预算资金收纳拨付情况。

审计署对财政部重点审计了预算批复、中央预算收支、资金平衡、外债收支等; 对中央其他部门重点审计了行政经费、财政专项资金的管理、拨付和使用, 以及行业财务收支; 对国税局重点审计了中央税、共享税的征收、减免和提退; 对海关重点审计了关税及进口环节税的征收、减免, 保税货物监管, 保证金的收入、管理以及计划完成; 对中央国库重点审

计了中央预算资金的收纳、划分、退付和支拨。

从审计情况看, 1995 年中央预算执行情况是比较好的。经过财税部门和各方面的共同努力, 财税改革和财税工作取得很大成绩, 完成了八届全国人大三次会议审查批准的中央预算任务, 总收入完成了预算的 101%, 总支出完成了预算的 100.8%, 赤字没有突破预算确定的数额。在中央预算执行过程中, 还存在一些问题, 主要是: 有些部门执行财政法规不够严格, 收支列报不符合规定, 部分财政资金投向不够合理, 一些地方和部门违反规定减免税收, 造成中央收入流失等。审计机关依照有关法律、法规, 区别不同情况, 对这些问题作出了处理, 各有关部门采取了相应的整改措施。

二、1995 年中央预算执行情况的审计结果

(一) 对财政部的审计

财政部在具体组织执行中央预算过程中, 认真贯彻中央确定的经济工作指导思想, 根据八届全国人大三次会议关于 1995 年财政预算的决议, 坚持执行适度从紧的财政政策, 努力增加收入, 从严控制支出, 积极压缩财政赤字, 为保证完成中央预算任务做了大量工作。对中央行政经费实行了定额考核办法, 坚持统筹兼顾、保证重点的方针, 增加了农林水和教科文卫事业费, 支持了国民经济和各项社会事业的发展。

由于财政体制正在改革、完善之中, 《预算法》实施时间不长, 一些计划经济体制下不适应新形势需要的理财观念和做法尚未完全改变, 财政部在具体组织执行中央预算过程中还存在一些问题。这些问题及纠正情况如下:

——专项结转性资金按规定应列入下年预算安排, 但财政部按过去的做法列入了当年决算, 处理不够规范。如: 1994 年财税改革, 将一部分直接减免税改为先征后退, 一些先征后退的收入当年来不及核定未及时退出, 仍挂在帐上; 1995 年预算已安排的专项支出有些当年没有拨付, 而是存在预算暂存帐户。财政部之所以这样做, 主要是为了不过多扩大下一年度的财政赤字。但是这样处理不够规范, 不符合《总预算会计制度》规定的收付实现制原则。财政部应依法进行规范。上述结转性资金将由财政部分别列作 1996 年预算收入和冲减 1996 年预算支出处理。

——1995 年由于汇率变动、结算时间差等原因, 财政部实际举债数额与全国人大批准的数额有一些出入, 实际举债 1549.76 亿元, 超预算 12.34 亿元。

——1992 年, 根据当时证券市场的情况, 财政部拨付预算资金 1.5 亿元, 向几家证券公司参股投资。这是一个过去遗留的问题。财政部作为国家财政管理的职能部门, 不宜参与证券经营。因此, 财政部

将按审计决定把股份转让出去, 本金、红利及利息收回上缴国库。

——将国库资金 1.69 亿元借给几个部门和单位办公司, 成为这些部门和单位办公司的资本金或者周转资金。财政部将按审计决定把借出款限期清理收回。

——用退库的办法解决一部分应由预算安排的支出。这种做法不利于加强预算管理和监督。财政部将对现行的退库项目进行清理, 研究改进预算管理的办法。

——外汇收支管理方法不够规范。如: 1984 年财政部设立外汇帐户, 直接核算境外企事业单位上缴中央财政的利润等现汇收入, 并用现汇支付一部分支出。到 1995 年底, 仍有一部分余款。根据《总预算会计制度》和《国家金库管理条例》的规定, 财政部应在中央总金库开设外汇国库帐户, 统一核算财政外汇收支, 目前在有关银行的存款余额及利息收入, 应于 1996 年缴回外汇国库帐户。

——财政部 1985 年以来先后设立了支农、扶贫、文教、技改、社会保障等 17 项中央财政专项周转金, 多数用于地方项目。这同现行的中央和地方政府事权划分, 以及财政收支管理范围规定是不相适应的。财政部将对此进行清理整顿, 规范财政收支行为。

——批复中央部门预算不及时、不完全。据统计, 财政部在 1995 年 4 月底以前及时批复预算的仅占 45%, 5、6 月份批复的占 50%, 还有 5% 到下半年才批复。此外, 财政部在年初批复预算时, 未将预算全额批复给中央各部门, 而是预留一些“待分配”支出指标。财政部应严格按照《预算法》的要求批复预算。

今年是第一次对财政部进行审计。财政部对审计署的处理意见十分重视, 专门召开会议, 研究制定改进措施。今后, 财政部应按现行有关法规编报预算, 完善规范预算收支行为的约束机制。

(二) 对国家税务总局系统的审计

1995 年国税系统认真执行国家的税收法规和税制改革的各项政策, 坚持以组织收入为中心, 积极采取有效措施, 加强税收征管, 依法清理欠税, 严肃查处违法案件, 超额完成了税收计划, 为平衡财政收支、促进经济发展做出了积极贡献。据对 17 个省、自治区、直辖市国税局审计, 1995 年组织中央级工商税收入 1847.7 亿元, 比 1994 年增加 249.25 亿元, 增长 13.5%。

这次审计也发现, 由于新税制实施时间较短, 国税局分设时间不长, 有的国税局的工作尚未完全步入正轨, 加之一些地方、部门片面强调自身利益, 造成税收征管工作中还存在着执法不严、征缴不力等问题, 税收流失情况比较严重。审计查出影响中央税收

收入 30.95 亿元。主要问题是：有些地方国税局违反规定减税、免税、缓税，擅自改变税率、变通税收征管办法，将中央税收缴入地方国库，造成中央税收流失。

上述问题，审计机关已依照有关规定作出处理：对于造成中央税收流失的，要求 1996 年补征入库或调整缴入中央国库；对由于地方政府干预而影响中央收入的，由财政部与地方结算时扣缴。国家税务总局对此非常重视，最近已决定在全国范围内开展国税大检查，采取有力措施，坚决遏制税收流失现象的蔓延。

（三）对海关系统的审计

各海关认真贯彻落实从严治关的方针，严格执行国家法规，强化关税征管，较好地完成了海关监管、征收和稽查等各项任务，20 个海关 1995 年征收关税和进口环节税比 1994 年增加 71.4 亿元，增长 17.2%，有力地保障了中央预算任务的完成。由于海关总署对 1994 年审计查出的问题认真进行纠正和整改，海关系统 1995 年同类违反财经纪律的问题明显减少。

这次审计查出海关违反税收制度问题金额共 11.18 亿元，其中影响中央税收 10.57 亿元。主要问题是：违反规定减免税收，征缴工作不力，后续监督不严等。审计机关对违反国家规定的减免税，已责成有关单位停止执行；对单位申报不实造成减免不当，且属追缴法定期限内的关税，以及因征缴不力造成的欠税，要求在 1996 年足额补征入库。

（四）对中央国库的审计

中央国库认真履行职责，加强国库监管，较好地完成了财政资金收纳、划分和支拨任务。这次审计查出违反国库管理制度金额 9.95 亿元。主要问题是：违反规定办理将中央库款退给地方，延解积压财政库款。这些问题，固然与税务、海关等收入征收机关执行国家法规不严，不能及时交库有关，但中央国库负有监管不力的责任。审计机关已作出决定，要求各级国库认真纠正上述问题，严格执行办理预算收入的收纳、划分、留解和退库等规定。

（五）对中央其他部门的审计

中央各部门采取增收节支措施，加强财务收支管理，节约开支，减少浪费，提高资金的使用效果，较好地完成了全年预算。外交部、国家科委、民政部、电力部、国家旅游局、国有资产管理局等部门的预算执行情况比较好。

这次审计中央 43 个部门，查出预算执行中违反财政制度的主要问题是：有的挪用预算资金用于补充机关行政经费，有的未缴应缴预算收入，有的超越预算级次核拨预算资金，有的虚列支出，转移财政资金等。

对中央部门预算执行中发现问题，审计署已提

出处理意见，要求有关单位追回被挪用、转移的资金，应缴未缴的预算收入要在 1996 年上缴中央财政。

三、加强中央预算管理的几点意见

加强财政管理，对于实现“九五”计划和 2010 年远景目标，具有重要意义。今年的中央预算安排已经八届全国人大四次会议批准。为了保证预算任务的完成，针对 1995 年中央预算执行情况审计发现的问题，提出加强预算管理的几点意见：

（一）加强对各级领导干部《预算法》、税法等财经法规的教育，严格依法办事。从审计的情况看，很多违反财政制度问题的产生，往往与一些地区、部门的领导人法制观念淡薄，有法不依、执法不严有很大关系。诸如虚列支出，转移资金，挪用各种专项资金，越权减免税，随意变通税收征管办法等问题，没有领导干部的支持或默许，一般是不容易发生的。为了加强国家预算约束，强化税收征管，提高财政资金的使用效益，必须加强对各级领导干部的法制教育，使他们增强法制观念，做遵纪守法的模范。要严肃财经纪律，对明知故犯、执法犯法、后果严重的，要予以纪律处分，直至追究法律责任。

（二）积极组织收入，严格控制支出，努力压缩财政赤字。近几年，虽然中央财政在围绕如何减少和压缩财政赤字方面做了许多工作，但财政赤字和债务规模仍然偏大。其中除有经济发展水平低、分配政策不合理等客观原因外，也有预算管理制度不健全，管理方法不够科学等因素。为了减少赤字，振兴财政，要继续深化改革，完善税制，扩大税源基础，取消税收减免，加强税收征管，控制举债规模。促进企业狠抓财务成本管理，降低消耗，提高效益，努力扭亏增盈。切实抓好出口退税工作，严格审核出口退税凭证，确保国家税收及时、足额入库。要发扬艰苦奋斗、勤俭节约的精神，在财政支出中贯彻有保有压的方针，并且合理界定中央与地方政府事权，从严控制地方补助，实行规范化的财政转移支付制度。

（三）加强预算外资金的管理。近年来，各级政府及有关部门自行设立的基金、行政事业收费等预算外资金不断增多。这部分资金虽然在支援经济建设、支持改革等方面发挥了一定的作用，但是由于管理分散、监督不力，有相当一部分的使用是很不规范的，甚至铺张浪费，违法乱纪。为了改变这种状况，国务院已组织有关部门，在全国范围内清理检查预算外资金管理、使用情况，并将尽快作出关于加强预算外资金管理的决定，把大部分预算外资金逐步纳入预算管理。

（四）强化对中央预算执行的管理和监督。在社会主义市场经济条件下，财政收支是国家进行宏观调控的重要手段，依法执行预算，对于保证国民经济持

续、稳定、健康的发展,具有重要意义。《预算法》和《审计法》颁布后,财政预算的管理和监督有了明确的法律规定。但是,中央本级预算的管理制度和办法还需进一步完善,预算执行中的内部约束和外部监督需进一步加强。因此,国务院将研究制定关于中央预算管理的办法,加强中央预算的管理。针对审计中反映出的问题,今后中央预算特别要实行严格的收付实现制,以及确定数量合理,支付透明的预备费制度。同时,进一步搞好预算执行情况的审计,认真检查预算收支的真实、合法和效益,提出改进意见,促进各部门严格遵纪守法,搞好预算管理。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员:

对中央预算执行情况进行审计监督,今年是第一次,我们还缺乏经验,有些工作还不够深入,有待进一步改进。希望全国人大常委会对我们的工作加强监督、指导。我们要继续以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导,在以江泽民同志为核心的党中央正确领导下,齐心协力,奋发进取,为维护财经秩序,保障国民经济持续、快速、健康发展而努力奋斗!

(《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1996年第六号)

第八届全国人民代表大会第五次会议

关于《政府工作报告》的决议

(1997年3月14日第八届全国人民代表大会第五次会议通过)

第八届全国人民代表大会第五次会议,审议了李鹏总理代表国务院所作的《政府工作报告》。会议认为,1996年全国各族人民团结奋斗,积极进取,改革开放和现代化建设事业取得新的成就,为实现“九五”计划和2010年远景目标纲要开了一个好头。报告对过去一年工作的总结是符合实际的,指出的当前存在的矛盾和问题是实事求是的,提出的新的一年的任务是可行的。会议决定批准这个报告。

会议指出,1997年是我国历史发展上的重要一年。全国各项工作都要以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,坚持中国共产党的基本路线和基本方针,牢牢把握大局,再接再厉,同心同德,开拓前进,正确处理改革、发展和稳定的关系,坚持稳中求进的原则,切实推进经济体制和经济增长方式的转变,保持国民经济持续、快速、健康发展,促进社会全面进步,努力完成本次会议确定的各项任务,坚定不移地把邓小平同志开创的社会主义改革开放和现代化建设事业继续推向前进。

会议要求,要继续把加强农业放在经济工作的首位,深化农村改革,全面发展农村经济。要采取有力措施,巩固和发展农村经济的大好形势,确保粮棉油糖肉等主要农产品的稳定增长,促进农林牧渔各业全面发展。要坚持农科教相结合,抓好农业技术的推广。要认真实行基本农田保护制度,严格控制占用耕地,增加水利建设投入,下决心把水利建设搞上去。要做好防灾减灾工作。要坚持和完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,进一步改革农产品流通体制,建立并完善重要农产品保护价制度,切实减轻农民负担,确保农民增产增收,保护农民的生产积极性。要积极促进乡镇企业、特别是中西

部地区乡镇企业的发展。要加大扶贫攻坚力度,确保完成年度脱贫任务。

会议指出,国有企业的改革和发展,是关系到整个国民经济发展的重大经济问题,也是关系到社会主义制度命运的重大政治问题。要坚持“三个有利于”的标准,进一步解放思想,实事求是,着眼于搞好整个国有经济,按照建立社会主义市场经济体制的要求,大胆实践,继续推进现代企业制度试点,全心全意依靠工人阶级,加快国有企业改革的步伐,务求在国有企业改革和发展方面取得实效。要集中力量抓好国有大型企业和企业集团,进一步放活国有小企业;规范破产,鼓励兼并,推进再就业;多渠道增资减债;加强企业的改革、改组、改造和管理,整顿和建设好企业的领导班子,认真抓好企业扭亏增盈工作,大力提高企业素质和效益。要积极推进社会保障制度改革。要坚持政企职责分开的原则,转变政府经济管理职能。要切实加强国有资产管理,实现保值增值。

会议要求,要保持宏观经济政策的连续性、稳定性和必要的灵活性,提高国民经济增长的质量和效益。要保持合理的投资规模,加快投资体制改革,加大经济结构调整的力度。要重视支持中西部地区经济的发展。要破除地区封锁和条块分割,建立统一、开放、竞争、有序的市场体系。要以市场需求为导向,积极培育新的经济增长点。要继续实行适度从紧的财政货币政策,完善税制,加强税收征管,严格控制财政支出,控制物价涨幅,严格整顿财经纪律和金融秩序。要努力提高对外开放水平,继续发挥经济特区、上海浦东新区和其他开放地区的作用,促进对外贸易持续增长,加强经济、科技、教育、文化等方面的国际交流与合作,积极合理有效地利用外资。要坚持以