

中国

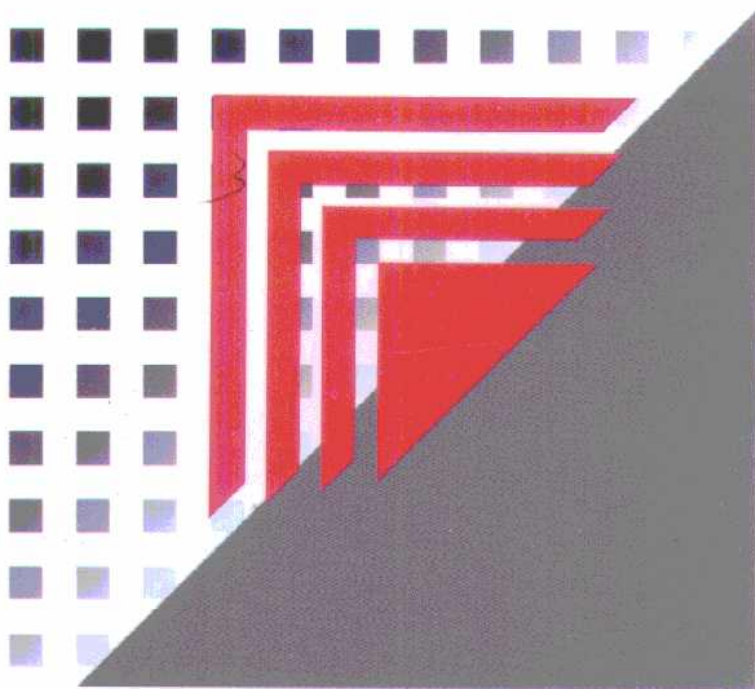
ZHONGGUO

YUSUAN TIZHI CHONGGOU

预算体制重构

——理论分析与制度设计

丛树海 主编



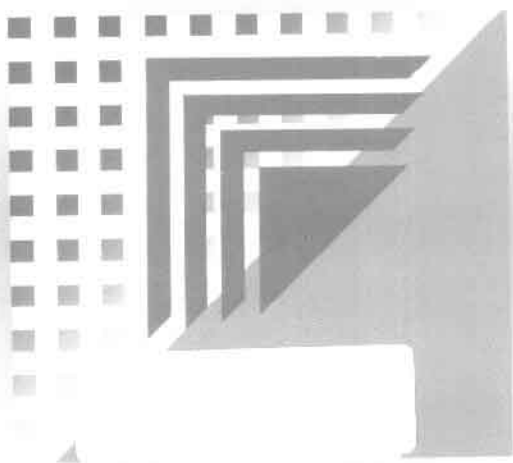
上海财经大学出版社

F-812.2
C87

中国预算体制重构

——理论分析与制度设计

丛树海 主编



上海财经大学出版社

1 政府职能与预算制度

1.1 政府职能转换与预算制度改革

预算制度是有关预算的各种法规和制度的总称,即预算应有怎样的结构,应怎样编制、怎样建立和执行预算等全部的法规和制度,它既包括在预算体系内处理各经济主体之间关系的预算体制,又包括预算原则、组织形式、预算范围的变化趋势和预算工作程序等。

预算作为管理工具,主要指国家编制收支计划,参与社会产品与国民收入分配与再分配的活动,国家通过税收、国债等手段筹集预算收入,再将其在全社会范围内进行再分配。在这里,预算目标主要是对国家集中的财政资金进行筹集、分配与计划管理。预算制度规定了收支种类、数量及其性质作用、各部门在这些收支问题上的关系、地位及相关责任,通过政府计划,立法机关批准来对各项资金进行恰当的安排使用。总之,作为管理工具的预算制度就是政府的理财制度,具有相对稳定性。

预算制度作为政府实现其职能的工具和实现财政职能的工具,它的目标主要体现在:

(1)影响资金的配置,即如何在公共和私人部门之间以及在政府各部门之间配置资金,从而使资金使用效率最高。理想的配置应做到使社会因税收导致的边际福利损失等于政府支出的边际收益,同时使各部门边际收益相等。

(2)影响收入分配,即在国民收入初期分配的基础上,通过税收和转移支付手段,调整和改变已有的收入分配格局,缓解社会分配不公现象。

(3)实现宏观经济平衡,促进就业,稳定价格,协调经济增长并减少市场运行所产生的波动。

1.1.1 市场经济条件下的政府职能

在计划经济体制下,全民所有制经济在整个国民经济中占绝对优势,政府既是政治权力的行使者,又是生产资料的所有者和生产经营的组织者,它全面直接地参与企业的生产经营活动。尽管从建国初期到改革开放前,国家预算管理体制实行过各种不同的具体管理方法,但从根本上说财权财力都掌握在中央财政手中,实行的是统收统支的国家预算管理体制。

在集中财权的基础上,政府职能除了一般的政治职能外,还以掌握生产资料所有权和经营管理权为依据,直接组织安排全社会生产建设,行使经济参与和管理职能。政府不仅决定宏观层次的资源配置,还直接决定微观层次的经济活动,不仅满足国防、教育和政府行政管理等一般政治职能,还承担了全部基础设施、国有资本运营、核算、分配、管理职能,甚至管理国有企业的成本、资金等财务问题。政府活动无所不包,涵盖了从企业生产

到人民生活的各个领域和各个方面,政府的一般职能和经济管理职能混为一体。

政企合一反映在预算体制上是一种将“吃饭”与“建设”合二为一的单式预算体制,将全部收入与支出项目统一列于一个预算内,不区分其经济性质。同时,某些政府职能(如社会保障职能)缺位,无法在政府预算中反映。这种预算虽符合当时的经济条件与技术水平,但随着社会主义市场经济体制的逐步建立,政府职能发生了较大的变化,由“大一统”的计划经济向市场经济所要求的方向逐步转换。一方面企业逐步摆脱原先过重的行政干预,另一方面,原先由企业承担的各种社会职能又逐步归还于政府。这对预算制度提出了新的要求,原有预算体制的弊端也日益突出,预算制度的改革势在必行。但其前提必须是对政府在市场经济条件下的职能作出规范的界定。

界定市场经济条件下的政府职能,要从政府的自然属性与经济属性两个方面进行分析。社会管理和组织是政府的自然属性,从最原始的氏族直至现代社会,拥有公共权力的政府是一个社会中的所有社会组织的最高形态,它所要满足的社会需求是全社会总的需求。凡个人或私人组织不能提供的、同时又是社会所需要的事务,都是政府作为社会管理者必须提供的范围。因此,政府作为社会管理者的职能就具体包括:维护社会成员基本权利的社会法制系统,维护社会成员基本生活所需的城市公共服务系统,维护社会成员人身安全及国家主权的治安保卫系统和国防安全系统,保证社会发展所需的教育、卫生、文化设施等。

除了社会管理组织的自然属性外,政府还具有其经济属性,即组织经济发展的属性。它的存在有两个基础,即社会化大生

产和市场失灵。在市场经济体制下,市场对资源配置起基础性作用,然而,市场在很多方面是无效或低效的,因此政府要在市场失灵的领域发挥其经济作用,干预经济。此外,由于市场在微观领域具有相对优势,在宏观经济领域相对于政府处于劣势,因而经济主体的竞争行为要由政府来制定交易的基本规则,并对市场运行进行必要的宏观调控,以实现宏观经济总量及结构的均衡。随着经济的发展和生产力的进步,为了保证经济的稳定、协调、健康发展,政府宏观调控的经济职能日益增强。此外,由于有效的市场机制只能做到过程公平以及资源配置的有效率,虽然满足了效率的要求,但其结果可能离社会的公平目标相差甚远。为维持社会的稳定,维护最低生活水平,实现效率基础上的公平,政府又承担着提供社会保障、实现公平分配的职能。

1.1.2 我国政府职能的界定及对预算制度改革的要求

在明确了现代市场经济条件下规范政府职能的共性后,我们需进一步明确在我国建立社会主义市场经济条件下政府职能的一些特性。

我国的社会主义市场经济与资本主义市场经济相比较,又具有其鲜明的社会主义特征。公有制仍是我国的主要经济成分,按劳分配仍是主要的分配方式,充分体现效率优先、兼顾公平的发展原则。市场在经济资源配置中起基础性作用,国家通过间接的宏观调控在资源配置中起引导性作用。在这种情况下,政府的职能又带有其鲜明的特殊性。除了一般政府所具有的社会管理职能以及市场经济所要求的宏观调控经济职能以外,政府作为人民的代表,持有大量的国有资产,作为国有资产的所有者,应具备国有资产管理者的职能。

作为社会管理者,政府要维持国家机器的正常运行,维护社会稳定,制定各项法规,培育市场体系,规范市场秩序,保证市场公开、公平、有序竞争。作为宏观经济调控者,政府要实现经济总量均衡,促使经济结构合理,调节社会分配,组织社会保障,实现公平与效率的统一,从而实现国家的宏观经济目标。

作为国家资产的所有者,政府要建立国有资产规范的管理体系和经营制度,要重视国有资产的管理,加强国有资产的监督,实现国有资产保值增值,确保国有资产及其收益的完整且不受侵犯。这里的国有资产所有者职能显然不同于计划经济体制下的职能,政府对国有资产管理并不与其社会管理者职能相互混杂,如同计划经济体制下从生产到销售和分配都进行直接的行政干预,而是以所有者的身份实行监督管理,维护所有者的利益,以间接的经济与法律手段为主,让企业真正成为市场的主体,自主经营、自负盈亏。

我国社会主义市场经济体制的建立,使政府职能与改革前相比,应有较大的转换,对原先在计划经济体制下,过多干预企业的行为必须减少,政府的管理者职能与国有资产所有者职能必须彻底分开,真正实现两权分离,在微观上搞活企业,使其成为真正自主经营、自负盈亏的相对独立的经济实体。因为两种职能若未彻底分离,两种职能混于一体,政府的行为往往会出现错位。比如利用所有者的地位来实现行政目标,使两种职能都不能得到真正的实现。另外,随着企业成为真正意义上的经济主体,原先所存在的“企业办社会”职能逐步消失后,出现了社会保障职能的暂时空缺。对这部分理应由政府承担的职能,应尽快建立与完善。

总之,为适应经济发展和体制改革的需要,政府职能应作较

大的缩减,对原先不应由政府管理的部分,政府可尽快解脱,在经济方面,主要是政府退出竞争性领域。同时,政府作为管理者所应当承担而原先很大程度上由企业承担的职能应大力加强,主要体现在社会保障职能上。政府退出竞争性领域后,原先对企业的直接行政手段干预转换为通过法律或经济手段进行间接调控,同时更注重产业结构的调整和宏观总量的均衡,因此宏观经济管理职能有所加强。对于国有资产管理职能,不再像原先那样统包统揽,而是更注重间接管理职能,利用所有者地位来监督而并非直接行政干预,实现国有资产价值最大化。

因此,随着政府职能的转换,以前那种将所有职能混于一体、不区分资金的使用及性质的预算制度已明显不适应新的政府职能的要求。预算制度作为政府职能实现的重要手段,作为经济政策的工具,其作用及内容必然随之发生变化,按照新的政府职能对其进行改革已势在必行。

1.2 我国预算体系改革的总体设计

随着我国市场经济的发展、经济体制改革的深入和政府职能的转变,国家对经济的管理由直接管理转为直接管理与间接调节相结合、以间接管理为主,国家预算作为政府调节社会经济生活的重要手段,它的性质和作用必然随之发生重大变化,组织形式也应随之有所改变。在财政职能范围已经发生或正在发生较大变化的情况下,综合预算已不能明确分清财政职能的不同目标,难以全面、科学地反映财政职能的具体范围和执行情况。因此,改革我国预算管理制度,将综合预算改为分类预算是经济

体制深化改革和财政职能转换的客观要求。

分类预算是指政府把预算年度内的全部财政收入,按收入的来源和支出的性质划分,分类分别编制成两个或两个以上的预算。但我国只是在 20 世纪 80 年代后期提出了将原单式预算方法改为复式方法的要求。党的十三届七中全会通过的《国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》(以下简称《建议》)与七届人大四次会议通过的以上述《建议》为主要内容的《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》,作出了“‘八五’期间国家预算实行复式预算制度,把经常性预算和建设性预算分开”的决定,并在 1991 年 10 月颁布的《国家预算管理条例》中进一步作了原则性规定,决定从 1992 年起国家预算按复式预算编列,在中央和省一级正式试编复式预算。后经过两年多的实践,1994 年又作了一些调整和改进,一直到目前仍实行复式预算,就是将各项预算收支按不同的资金来源和支出性质,分为经常性预算和建设性预算两部分。

经常性预算指国家以管理者和资产所有者身份取得的一般性收入,用于维持政府活动的经常费用、保障国家安全稳定、发展教育文化卫生等各项公共开支以及用于人民生活方面的开支;建设性预算指国家源于、用于经济建设方面的某些收入和直接用于国家经济建设方面的支出。

将过去的单式预算改为复式预算,是我国预算制度的一项重要改革。现行复式预算方案,对于正确体现社会主义国家财政的双重职能和“一要吃饭,二要建设”的要求,全面反映财政活动,增强财政分配的透明度,揭示财政赤字形成原因,推动分税制财政体制、税收体制、投资体制以及企业财务管理体制的改革,起到了积极的作用。

但是,由于现行复式预算编制办法和实际操作试行方案只是在原有的收支规模及范围基础上,对现行单式预算收支科目按性质和用途进行的简单划分,预算管理的范围、预算管理和分析的方法依旧,财政的职能并未得到分类管理和加强,编制复式预算的目的和作用不符合现代预算制度发展和市场经济中政府职能转换的要求,因此,存在以下一些问题:

(1)财政职能和预算管理范围没有得到拓宽,政府的收支活动范围没有得到全面和分类反映。一方面虽然复式预算方案按建设预算体现效益化的原则,将基本建设支出中的文教、科学、卫生和行政单位的基本建设支出划分为经常性预算支出,将工业、农业、商业的基本建设支出划分为建设性预算支出。但目前,许多专用基金仍在国家预算外循环,如煤炭开发基金、电力建设基金、石油天然气储备有偿使用基金、铁路建设基金、车辆附加费、养路费、石油勘探开发基金、天然气开发基金等,这些基金由各主管部门自行收取、使用和管理,脱离了财政监督,严重影响了国家财政宏观调控能力的发挥,也使得国家预算不能全面反映政府的活动方向和范围。另一方面,更为重要的是,政府职能与资产所有者职能仍然混为一体,不利于政资分开、政企分开,因而无助于我国国有企业真正摆脱政府的直接干预,无法真正站在市场经济中独立运作。国有企业也不可能脱离“父爱主义”的保护而真正具有活力。

(2)从根本上说,现行预算制度不是按政府的不同身份和不同职能去划分两种预算的收支范围,因而在内容上存在混乱现象。

首先,从经常性预算来看,我国现行制度将非生产性基本建设预算支出包括在内,但由于非生产性基本建设并不是一种“经

常性”财政支出,而是“一次性”拨款、多年消耗的支出,它是资本预算的一个内容,而我国现行预算把它列入政府行政事业经费中。可见,现行预算将复式预算的两大内容都归入到经常性预算中,混淆了经常性预算与投资预算的本质差别。

其次,从建设性预算来看,它也有自身特有的矛盾和混乱。它包含着市场性与非市场性两大内容。从建设性预算的支出来看,它基本上仅是生产建设投资,但包含着支援农业和不发达地区支出及城市维护建设等公共服务性投资与营利性投资两大部分,这不能不产生非市场性与市场性两类支出的矛盾与冲突。从建设性预算的收入看,在现行制度下,它包括国有企业税后利润各种形式的上缴、公债收入以及若干税收,如城市维护建设税、固定资产投资方向调节税、耕地占用税等。各种税后利润上缴,明显是国有资产收益的分配,它应当通过市场渠道进行,而各种税收的取得,则是公共服务的费用来源,是以政权组织者身份进行的非市场性分配。

(3)现行的复式预算中,建设性预算的相对独立性并不能解决公债收入用于非市场性投资项目的问题,使得债务收入用途和债务还本付息支出的资金来源不明确,存在着国家债务收支的管理不统一、国家债务管理办法未改变等问题。

(4)预算管理办法没有得到改变。国家预算的编制程序、部门和单位预算的编制方法,都没有按复式预算的要求进行改革,使得现行的复式预算仅仅局限于对原有的单式预算的一种技术性处理。

为解决现有复式预算制度的矛盾,更好地反映财政改革的特点和要求,进一步改进和完善适应社会主义市场经济要求的具有中国特色的预算体系已成为客观必然。

在社会主义市场经济体制下,我国政府及其财政是由三方面或三类职能组成的。政府财政将分别形成公共财政、国有资产预算和社会保障预算。

从公共财政来看,它包含着以下基本内涵:①其分配主体,基本上作为政权组织的政府;②其分配目的,是为了满足公共需要,即为了保证那些无法通过市场机制配置的社会公共性需要所需的财力;③它凭借政治权力经由非市场的渠道进行分配,具有强制性和无偿性;④以税收为主要收入手段,主要安排各项具有公共需要性质的支出,其中包括经费性和公共投资性支出,因而公共财政从性质上讲是供给型财政;⑤在国家预算上,它要求相应建立公共预算。

从国有资产来看,它包含着以下基本内涵:①其分配主体,基本上作为生产资料所有者代表的政府;②它以国有资产的宏观经营为分配目的,所追求的是宏观经济效益;③它以资产所有权为分配依据,并以自然垄断性市场和一部分竞争性市场为其活动范围;④它的收支内容基本上是围绕着对国有资产和国有资源进行价值管理和分配形成的,因而国有资产财政是经营型财政;⑤在国家预算管理上,它要求相应建立国有资产经营预算。

从社会保障来看,它包含着以下基本内涵:①其分配主体既不是代表国家政治权力的政府,也不是国有资产所有者,而是作为社会管理者的政府;②其分配目的,是为保护公民和居民的长期利益,协调收入的时间分配和代际分配;③分配对象是参与者共同出资的社会保障基金,其中政府作为组织者,承担一部分拨款,用于满足社会特殊成员的要求,并承担最终支付能力责任;④社会保障基金虽然由各方共同筹资,但为维护其严肃性,保证

社会保障职能的连续,实施中采取法律手段强制执行,居民和单位作为个人无权抵制社会保障资金的集中管理;⑤在国家预算管理上,它要求建立相应的社会保障预算。

由于国家预算是现实的财政分配关系在国家计划上的反映和表现,所以,针对以上三类不同的财政分配关系,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》在分析财税体制改革问题时要求:“改进和规范复式预算制度,建立政府公共预算和国有资产经营预算”。1995年12月1日颁布的《中华人民共和国预算法实施条例》中也明确规定:“政府预算按照复式预算编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。”因此,我们设想将国家预算分成政府公共预算、国有资产经营预算和社会保障预算三个部分。

1.3 政府公共预算

政府公共预算,是指国家以政治权力和社会经济管理者身份取得的收入和用于维持政府公共活动、保障国家安全和社会秩序、发展各项社会公益事业支出的预算。在社会主义市场经济体制下,公共财政的活动范围应包括调节市场经济失灵的领域。政府通过公共财政参与社会资源配置,弥补市场难以有效配置资源的缺陷,即以自身的非市场性活动提供公共品,为社会主义市场经济的正常运行提供必不可少的服务。简言之,政府公共预算是为满足公共需要而提供公共品的财政预算。

就政府公共预算的地位而言,我国政府公共预算支出主要包括政权建设、社会事业发展和公益性投资支出,是满足社会公

共需要和社会发展必不可少的支出,这方面支出在预算总支出中所占比重很大,是国家预算的主要部分。同时,它也是贯彻财政政策、调整财政支出结构、压缩一般性支出的重要方面。因此,无论是从反映主要财政收支部分还是从加强预算管理方面看,政府公共预算都是国家预算的主预算。

1.3.1 公共预算收支

政府公共预算收入是指国家以社会管理者身份取得的各项收入和其他一般性收入,以税收为主要形式筹集资金,包括税收、各专项收入及其他收入。现行制度中主要包括以下项目:增值税、营业税、消费税、城市维护建设税和固定资产投资方向调节税等各项工商税收,关税,农牧业税,企业所得税,国家预算调节基金收入,征收排污费收入,征收城市水资源费收入,教育费附加收入和其他收入(包括规费收入、罚没收入、行政性收费收入、国有资源管理收入、公产收入等)。

政府公共预算支出是指国家用于维持政府地位、保障国家安全和社会秩序、发展社会公益事业以及一部分用于保障人民生活的支出。政府公共预算的支出可以解决市场资源配置所不能解决的问题,通过满足各种公共需要,为社会创造市场正常运转的客观环境来服务市场、服务企业,促进社会的协调发展和生产力的提高。其支出的具体内容包括:国家政权建设支出、社会文教事业支出、城市维护支出和公益性项目投资等。

公益性项目投资支出主要是指:对文化、教育、卫生、科技、国防、行政等部门的基建支出;各项事业费支出,包括农、林、水利、气象部门的事业费,工、交、商部门的事业费,文教、科学、卫生等部门的事业费以及其他部门事业费等;保证国家政权建设

的各项支出,包括行政管理费、国防费、公检法支出、武警部队经费等。应将地质勘探费、支援不发达地区支出和支援农村生产支出、城市维护建设支出等原列入建设性支出的项目改为列入公共预算。这是因为,这些支出具有公益性而不宜列入国有资产经营预算,还应列入与人民生活有关的价格补贴支出等。

政府公共预算支出按项目分,主要有:文化教育、卫生、体育、科技、国防、行政机关等部门的公共性项目投资支出,地质勘探费支出,支援农村生产支出,支援不发达地区支出,城市维护费、农林、水利、气象等部门的事业费支出,工业、交通等部门的事业费支出,商业部门的事业费支出,文教、科学、卫生事业费支出,其他部门事业费支出,国防支出,行政管理费支出,武装警察部队支出,公、检、法支出,价格补贴支出,对外援助支出,教育费附加支出,抚恤和社会福利救济支出,债务利息支出,总预备费和其他支出(包括兵役征集费、引进国外人才专款费用、办案费用补助、城市土地开发建设支出、边境建设事业补助费、海域开发建设支出、地方外事费等)。

从以上各支出项目看,政府公共预算支出主要包括三大块,即维持政权机器正常运转的经费支出(行政管理、国防、司法、武警等方面的经费),各项事业费支出和社会公益性建设的投资(行政、国防、事业单位、人民团体等非经营性投资)。政府公共预算格式见表 1-1。

表 1-1 政府公共预算表

收入科目	支出科目
一、各项税收类	一、政府公益性项目投资支出类
消费税	文化、教育、卫生、科研部门基建支出
增值税	国防、行政单位等部门基建支出
海关代征消费税、增值税	二、各项事业发展支出类
营业税	农林、水利、气象等部门的事业费支出
企业所得税	工业、交通、商业部门的事业费支出
资源税	文教、科学、卫生等部门的事业费支出
关税	其他部门事业费支出
农牧业税等	教育费附加支出
二、国家预算调节基金收入类	三、国家政权建设支出类
三、专项基金收入类	行政管理费
征收排污费收入	公、检、法支出
征收城市水资源费收入	国防费
教育费附加收入	武警部队经费支出
四、其他收入类	四、地质勘探费
规费收入	五、支援农村生产支出
罚没收入等	六、支援不发达地区支出
	七、城市维护建设费支出
	八、对外援助支出
	九、价格补贴支出
	十、债务利息支出
	十一、其他支出
	十二、总预备费

表 1—1 以具体内容的方式,表现出政府公共预算表式,如果属于一级政府预算的平衡和收支性质,还可将表 1—1 的公共预算表式简化为表 1—2。

表 1—2 政府公共预算(简)表

预算收入	预算支出
一、各项税收	一、国防保卫
二、行政性收费	二、行政管理
三、罚没收入	三、文教卫生事业
四、捐赠收入	四、科学研究和开发
五、基金收益	五、社会福利性支出
六、公债	六、债务还本付息
七、政府间转移收入	七、政府间转移支出
八、其他收入	八、公益性项目投资
	九、财政补贴
	十、城市维护
	十一、其他支出
历年结余(动用部分) 财政赤字	本年结余

1.3.2 公共预算的复式编制

可以考虑在政府公共预算内部再建立复式预算,即政府公共预算划分为经常性预算和公共投资预算两大部分。详见表 1—3 和 1—4。