

新时期的财政工作与财政改革

（代序）

项 怀 诚

多年来，我国的财税工作受到了以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体的亲切关怀和高度重视，也一直得到各地区、各部门和军队领导同志的大力支持和帮助。借《中国财政要论》一书出版的机会，我代表财政部党组表示衷心的感谢。下面，我就当前我国财政改革与发展的有关情况向读者作个汇报，不对的地方，请批评指正。

一、近年来国家财政发生的主要变化

二十多年来，我国的改革开放和社会主义现代化建设取得了举世瞩目的辉煌成就。尤其是党的十四大以来，党中央进一步加大改革力度，加快建立社会主义市场经济体制的步伐，正确处理改革、发展和稳定的关系，成功地应对了国际上复杂的政治经济局势，战胜了历史上罕见的自然灾害，有效地抵御了亚洲金融危机的侵袭。国民经济和社会发展保持持续、稳定和健康发展的好势头，综合国力有了明显增强。具体到财政的改革与发展，变化主要体现在以下四个方面：

（一）实现制度创新，建立与社会主义市场经济体制要求相适应的财税体制框架

我国全面的经济体制改革是以财政改革为突破口的。1980年实行的“划分收支，分级包干”办法，打破了长期以来统收统支的局面，调动了各级政府当家理财的积极性，对整个国民经济和社会事业的发展起到了积极的推动作用。以后的几次体制调整，也基本上保留了这种“分灶吃饭”的体制特征。这个时期的体制缺陷是在权责调整的同时，没有在机制转换、制度创新方面取得突破，由此带来了一些新的矛盾和问题。党的十四大确立“社会主义市场经济体制”后，党中央、国务院将财税体制改革作为宏观经济体制改革的中心内容。为确保这一改革取得成功，国务院主要领导同志深入各地广泛进行调查研究，于1994年设计出台了以“分税制”为主要内容的新的财税体制，翻开了中国财政工作与财政改革的新篇章。在税制改革方面：建立了以增值税为主体、消费税和营业税为补充的新的流转税制；统一了内资企业所得税制，改变了过去按企业所有制形式设置所得税的做法，将国有、集体、私营企业所得税统一合并为企业所得税；建立了内外统一的个人所得税制。在分税制改革方面：明确了中央与地方的支出范围；根据事权与财权相结合的原则，按税种划分了中央与地方财政收入；同时分设了中央与地方两套税务机构；建立了过渡时期的政府间转移支付制度。新体制建立以后，国家又进一步采取了相应的完善措施，取消了省对中央按原体制的递增上解，改革和完善了企业财务制度，颁布实施了《企业财务通则》和《企业会计准则》，改变了长期以来按所有制、部门和行业设置财会制度的做法，采用了国际通行的会计语言。这些改革措施的实施，基本上理顺了中央与地方，国家、企业与个人之间

的分配关系，建立和完善了一些重要的管理制度，标志着一个适应社会主义市场经济要求的财税体制框架已经初步形成。

（二）强化收入功能，国家财政实力不断增强

分税制改革以来，随着经济的快速发展和改革的不断深化，我国财政收入有较大幅度的提高。1999年全国财政收入预计完成11372亿元（还有三天清理期，数字还会有一些小的变动），比改革前1993年的4349亿元增加7023亿元，六年增长近1.6倍，年均增长17.4%，分年增长速度分别为20%、19.6%、18.7%、16.8%、14.2%和15%。财政收入占GDP比重下降的势头得到遏制，并从1996年开始回升。与1995年相比，1999年全国财政收入占GDP的比重约提高了3个百分点。财政收入的较快增长，为综合国力的提高奠定了基础，为支持经济建设和各项社会事业的发展创造了条件。国家财政在尽力保证国家机构正常运转、保卫国家安全和维护社会秩序等方面开支的同时，对一些事关改革、发展和稳定大局的重点支出项目努力予以保证。一是进一步加强了对基础设施建设的投入力度。1999年国家财政安排基本建设支出1923亿元，比1993年增长2.2倍。二是加大了对社会保障制度建设的支持力度。1998年中央财政共拨付国有企业下岗职工生活费等补贴约168亿元，全国社会保障经费支出占财政支出的比重从1993年的6.4%提高到9%左右，1999年进一步提高，已超过10%。三是大幅增加了环境保护投入。1999年国家预算安排实施天然林保护工程的资金48亿元，比1998年增长74.5%。四是保证了科技、教育、农业支出按法定比例增长。为了实现“科教兴国”战略目标，1998年国家财政进一步加大了教育支出力度，中央财政本级支出中教育经费所占比例从1998年起将连续五年每年比上年提高一个百分点，五年

共增加经费约 400 多亿元，其中已确定并落实前三年增加 160 多亿元，同时设立专项资金启动了知识创新工程。1999 年国家财政用于支援农村生产、农业综合开发和农林水气等部门事业费支出 673 亿元，比 1993 年增长 108%。1999 年国家财政直接安排科技支出 168.5 亿元，比 1993 年增长 159%。五是积极支持粮食流通体制改革。1999 年国家财政安排粮食风险基金 252.69 亿元，同时加强了中央储备粮库建设。六是认真落实了中央关于军队、武警、政法机关不再经商办企业的决策，增加了对这些部门的经费保障。为保卫国家安全，增强国防实力，国家财政还加大了对国防建设及国防事业发展的支持力度。

（三）适时调整财政政策，财政宏观调控作用得到进一步发挥

从 1992 年下半年起，我国经济运行中逐渐出现了过热现象，通货膨胀压力加大。针对这种情况，党中央、国务院及时加强了宏观调控。财政上也采取了增加财政收入，控制支出总量，压缩财政赤字，控制债务规模等一系列适度从紧的财政政策，对抑制通货膨胀，实现宏观经济的“软着陆”发挥了积极的促进作用。

1997 年以来，国际国内经济形势出现了一些新的变化。为了应对国内外政治经济形势的变化，1998 年以来，党中央、国务院审时度势，及时调整政策，作出了扩大内需的一系列重大决策，实施了积极财政政策，强化了财政的宏观调控职能，配合货币政策，并综合运用多种财政政策手段，对经济运行进行了有效的调控。两年的实践证明，积极财政政策成效显著：一是稳定了经济增长，1998 年拉动国内生产总值增长 1.5 个百分点，1999 年预计拉动效应不低于上年；二是缓解了经济生活中的突出矛盾，增加了就业机会，为社会稳定发展、经济体制转轨和结构调

整尽力提供比较宽松的环境；三是支持了外贸出口，维持了汇率稳定；四是国债资金用于基础设施建设和企业技术创新、高新技术产业发展，缓解了经济发展的瓶颈制约，促进了经济结构的优化；五是资金安排向中西部地区倾斜，推动了区域经济的协调发展 and 经济增长模式的转变。

适度从紧的财政、货币政策使我们积累了治理经济过热的经验，近两年运用积极财政政策，扩大内需，初步取得了治理通货紧缩的明显成就。这表明，党的第三代领导集体驾驭宏观经济的艺术更加成熟，宏观调控的经验更加丰富和全面，领导和管理国民经济的水平更加高超，不仅保持了国民经济持续稳定协调发展的格局，同时也得到了国际上的广泛赞誉。在这个过程中，财政职能逐步强化，财政调控手段日益丰富，对宏观经济的调控方式走出了过去减税让利、向竞争性领域增加投资的老路子，在完善社会保障、合理配置资源、调节收入分配、扩大内需、促进经济稳定增长等方面都进行了富有成效的探索，保证了政府职能的有效发挥。

（四）推进依法理财，财政管理水平得到新的提高

财政法制建设迈出了较大步伐，立法工作取得突破性进展。仅 1998 年，财政部单独或与其他部门联合发布的规章 90 余件，其他规范性文件 250 件，内容涵盖预算管理立法、税收立法、国有资产管理立法、财务管理立法、会计管理立法等各个方面。财政管理手段和方式不断改进。按照建立公共财政的目标要求，调整和优化支出结构，试行政府采购制度，实行财政专项支出跟踪反馈管理制度，推行了行政事业性收费和罚没收入上缴国库和预算外资金“收支两条线”管理办法。财政执法检查力度明显加大。从 1996 年起有重点地抽查了部分行业和单位的会计账

簿，查处了一批造假账、假造会计信息的单位，会计工作秩序有所好转。从 1997 年下半年开始在全国范围内组织了注册会计师行业清理整顿，撤销、处罚违规或不合格的事务所 2500 多个，同时加快了事务所的脱钩改制步伐。从 1998 年开始进行了资产评估机构清理整顿和脱钩改制工作。近两年全面开展了国债专项资金使用情况检查、中央特大防汛补助费和水利建设基金的检查、中央部门预算外资金检查、部分重点县使用中央财政扶贫资金的检查等专项检查活动，有力地促进了财政管理水平的提高。

二、社会主义市场经济条件下 财政的基本职能及对当前 财政工作的新要求

在市场经济体制下，政府宏观调控究竟有哪些手段呢？经济学的研究结果和国际实践经验都表明，一个是财政政策，一个是货币政策。两者的职能作用在实际操作中是密不可分的，货币政策对总量调控具有明显优势，以主要体现社会信用为特征；财政政策则在结构调整中占有优势，以完全体现政府意志为特征。因此，市场经济国家在政府机构设计和财政职能中都以法的形式明确规定，财政必须体现政府的活动范围和政府职能意图，并随着政府职能的变化而变化。如何借鉴发达国家的成功经验，科学界定社会主义市场经济条件下财政的职能作用，是进一步深化财政改革和做好新时期财政工作的重要课题。

西方市场经济国家称财政为政府财政、国家财政或公共财政。财政学又被称为政府经济学。财政在发展完善中形成的公共财政特征正是与市场经济的发展完善同步的结果，公共财政的职能正是为弥补市场缺陷而产生的。从上述基点出发，市场经济国

家公共财政理论界定的财政职能除了首要层次的“庶政”职能外，对经济运行的调控主要有三个方面：一是资源配置职能，即通过财政再分配，将一部分国民收入集中起来，为社会公共需要提供资金保障。二是收入分配职能，即通过税收、转移支付、补贴等财政手段调节社会成员之间、地区之间的收入不平衡，以缓解贫富悬殊的矛盾，实现社会公正公平。三是稳定经济职能，即充分运用财政政策，对宏观经济运行进行干预，熨平经济波动，促进社会充分就业、经济稳定增长、物价基本稳定等社会经济发展目标的实现，这些都是公共财政的基本职能。

建立社会主义市场经济体制改革目标的确定，对政府职能的转变提出了明确而清晰的要求。在市场经济条件下，政府的主要职能是加强和改善宏观调控，弥补市场缺陷。包括制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施，创造良好的经济发展环境，维护公平竞争；调节社会分配和组织社会保障，控制人口增长，保护自然资源和生态环境；主要运用经济手段、法律手段和必须的行政手段来管理国民经济，实现国家的经济、社会发展目标。因此，建立和发展社会主义市场经济必然需要建立公共财政，社会主义市场经济的公共财政同样具有公共财政的一般职能。

根据公共财政的一般理论和社会主义市场经济的内在要求，社会主义市场经济条件下，财政的基本职能可以概括为四个方面：

（一）资源配置职能

就是将一部分社会资源集中起来，形成财政收入；再通过财政支出分配引导社会资金流向，弥补市场缺陷，最终实现全社会资源配置效率的最优化。在市场经济条件下，财政不仅直接分配部分社会资源，而且能够对全社会的资源配置进行调节。具体表

现在：一是调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置。主要是调整财政收入在国内生产总值中所占的比重，使之符合优化资源配置的要求。二是在政府部门内部配置资源。根据不同时期政府职能的变化，通过财政支出结构的调整，将财政资金分别用于满足各种社会公共需要。三是对非政府部门的资源配置进行调控。通过财政资金的分配及相关的财政税收政策，引导非政府部门的资金流向。

（二）收入分配职能

通过政府财政收支活动，对各类社会成员收入在社会财富中所占份额进行调控，以实现收入分配公平的目标。在市场为主导的初次分配中出现的分配不公和贫富悬殊，必须依靠政府的力量，通过财政手段予以调节。财政调节收入分配主要有三种实现方式：一是划清市场分配和财政分配的范围和界限。属于市场分配的范围财政不能代替，属于财政分配的范围，财政应尽其职。二是规范国民收入初次分配制度，通过税收调节个人收入和级差收入。三是通过转移性支出，使每个社会成员享受基本的生活和福利水平。

（三）调控经济职能

包括运用财政政策，促进实现全社会总需求与总供给的基本平衡和国际收支的平衡；通过财政资金对基础设施、高新技术等方面的资金投入，促进经济结构的优化升级；充分发挥个人所得税的内在稳定器的作用，减缓经济的周期性波动等。通过这些措施，实现社会资源的充分利用，保持合理的物价水平和较快的经济发展速度。

（四）监督管理职能

在社会主义市场经济条件下，必然存在利益主体的多元化和经济决策的分散性，必然出现市场的自发性和排他性。要保证政令统一，维护国家和人民的根本利益，作为政府财政必须强化监督管理。一是要通过对宏观经济运行的监督管理，跟踪、监测宏观经济运行指标，及时反馈信息，发放预警信号，为国家宏观调控提供决策依据，为经济平稳运行创造良好的市场环境。二是通过对微观经济运行的监督管理，规范经济秩序。重点是建立健全和严格执行财政、税收、会计法规，促进公平竞争；同时严格财经纪律，保证国家财政收入。三是加强对国有资产营运的监督，实现国有资产的保值和增值。四是加强对财政自身的监督管理，提高财政支出效率。

在建立社会主义市场经济体制的过程中，财政的主要任务就是履行好上述基本职能。我国当前的经济形势，已经对财政履行职能提出了新的更高要求。突出表现在：

（一）对公共支出需要的财政保障要求越来越高

财政是庶政之母。财政首先要保障政权建设和国家机器正常运转的支出，如行政、国防、司法、基础设施、基础教育等。这在任何一种社会形态和任何一个国家，都是财政的基本职责。在建立社会主义市场经济的过程中，财政仍然首先要保证这一基本需要。其次我们是一个发展中国家，发展经济的任务很重，一些重点产业和重要事业的发展还必须依靠国家集中财力扶持。第三是随着社会主义市场经济体制的发展和完善，一些在传统体制下由社会负担和部门负担，但在市场经济体制下应该由政府负担的领域，随着改革的深化和市场经济体制的逐步规范，必须由财政

予以保障。例如，企业职工的社会保障问题，过去一直由企业分散负担，随着国有企业改革的深化，企业职工的社会保障问题将逐渐从企业中分离出来，形成社会性的独立于企业之外的社会保障体系，并主要靠财政来承担社会保障的资金来源，这也是市场经济条件下公共财政必须履行的职能之一。第四是国家根据当前国际国内环境和经济社会发展的实际需要，确定的各项新的战略发展措施，也需要财政予以保障。如落实科教兴国战略，实施知识创新工程，治理大江、大河、大湖，实施天然林保护工程，实施西部开发战略等，这些当前应该办也必须办的大事，国家财政应该从财力上予以力所能及的支持和保障。

（二）对财政宏观调控的要求越来越高

运用财政手段调控宏观经济运行是现代市场经济国家的普遍做法，也是公共财政的一项基本职能。但随着多种经济成分的共同发展和市场主体多元化的形成，行政手段对经济运行的调控作用将越来越不适应，财政政策和货币政策等间接调控手段则越来越重要。1993年起，国家运用双紧的财政货币政策，成功地抑制了通货膨胀，实现了经济的“软着陆”。1998年以来，通过连续实施积极的财政政策，保持了经济的稳定增长。实践表明，财政政策不仅在结构调整方面有明显的优势，而且在通货紧缩情况下，对调节经济总量、熨平经济波动发挥着十分重要的作用。在社会主义市场经济体制的建设过程中，国家财政还将承担更为重要的宏观调控任务。

（三）对财政调节社会分配的要求越来越高

我国的改革开放是从分配领域开始的，分配领域的改革对于打破“大锅饭”的平均主义分配体制，调动个人的劳动积极性，

鼓励一部分人先富起来，促进整个经济发展起到了十分重要的作用。但是，当前分配领域仍然存在一些突出的矛盾。一些与市场经济分配方式不相符的分配手段还在运用，如工资分配中各种不规范的补贴过多，实物分配现象还仍然存在，没有完全实行货币化。对居民收入的调节力度还不够，不同行业 and 不同层次居民收入的差距过大，个人所得税还没有充分发挥应有的调节功能。地区之间发展不平衡的矛盾还比较突出，中央政府通过转移支付制度等措施协调地区经济发展的力度不够。财政是政府调节分配的主要手段，分配领域中存在的这些矛盾，都要求政府强化财政手段，切实解决好效率与公平问题。

三、 财政改革与发展所面临的几个主要问题

虽然近年来国家财政在改革中不断发展壮大，但与建立社会主义市场经济体制对财政的要求相比，还有明显的差距，一些深层次的矛盾和问题还没有得到根本解决，各级财政都很困难，其主要问题：

（一）财政收入占国内生产总值的比重及中央财政收入占全国财政收入比重偏低状况，尚未得到根本改观

1979年，全国财政收入占GDP的比重为28.4%，1980年降到25.7%，到了“八五”末期的1995年这一比重降至历史最低点，为10.7%，这一阶段大体上一年下降一个百分点。近几年，随着1994年财税体制改革积极效应的逐步显现，财政收入占GDP的比重开始止跌回升，1996年为10.9%，1997年为11.6%，1998年升至12.4%。1999年我国财政收入占GDP的

比重预计达到 13.9% 左右。但无论是与发展中国家的 25% 左右相比，还是同发达国家的 45% 左右比较，都处于相当低的水平。为什么实行新财税体制后，财政收入占 GDP 比重偏低的情况并未得到根本扭转？分析起来，既与整个经济增长方式还比较粗放，经济增长质量还不高直接相关，也有财政体制和管理方面的原因：一是现行的税制尚未覆盖整个经济活动，财政收入结构与经济结构不相适应，税收对非国有经济和收入再分配领域的调节手段和力度不够。目前非国有企业经济增加值占 GDP 的比重已达 60% 左右，但其提供的财政收入占全部财政收入的比重只有 40% 左右。这里有产品结构问题，像某些高税率产品（如卷烟）只有国有企业生产，但很重要的因素是非国有经济享受的税收优惠政策较多。改革开放以来，个人收入占 GDP 的比重大幅度提高，1998 年达到 67% 左右，比 1978 年的 50% 约上升了 17 个百分点，但税收对个人收入分配的调节不够，个人所得税近几年虽有较大增长，但征收面过窄，总额偏小，对遗产、赠与等所得尚未征税。在有些发达的市场经济国家，来自于个人所得的税收收入占全部财政收入的比重在 30% 左右，而我国 1999 年这一比重仅为 3.6%。二是财政分配秩序不规范，预算外收入侵蚀税基的现象相当严重，一些部门的许多收费和基金分流了一部分财政收入。目前预算外资金的规模大约相当于预算内收入的三分之一左右，其他的制度外收入则无法统计。三是市场主体和居民纳税意识薄弱，偷、骗、抗税现象比较普遍，税收流失还相当严重。

（二）财政支出的范围和结构不合理，财政供养负担过重，支出增长过快，财政管理比较薄弱

1. 财政资金供给“越位”和“缺位”并存。在早已打破统收局面的情况下，目前国家财政仍然包揽了一些本应由企业、个

人和社会负担的支出，承担了一部分应由市场功能承担的经营支出。一些有条件进入市场的经营性事业单位，如行政事业单位办的出版社、杂志社、培训中心等，以及一些民间性的协会、学会、研究会等，财政仍然承担着不应承担的经营支出；一些应由市场配置资源的领域，在一定程度上仍由各级财政负担；与此同时，一些本应由财政供给资金的事业和项目却得不到应有的资金保障，如社会保障、基础教育、科研等方面的支出满足不了日益增长的需要，由于地方财力拮据，全国部分县甚至无力维持政府机构的正常运转，欠发工资的现象比较严重。

2. 财政供养负担过重。我国于 1982 年、1988 年和 1993 年先后三次进行机构改革，但财政供养人员在改革之后反而大幅膨胀，由 1978 年的 2015 万人增至 1998 年的 3802 万人，增长 88.7%，约相当于同期我国总人口增幅 29.7% 的 3 倍。如果按个人经费和公用经费每人每年一万元标准测算，1998 年财政供养人员一年需要财政负担 3802 亿元，约占当年财政预算支出的 40% 左右。如果将国家为财政供养人员提供办公设施、公费医疗、离退休保障等因素考虑进去，财政负担则更为沉重。“生之者寡，食之者众”。财政供养负担过重，无疑成为财政支出过快增长的痼疾，由此而带来的结果是，尽管每年新增收入增加很多，但仍然杯水车薪，无法满足日益膨胀的支出需求，财政调控经济和支持社会事业发展的能力受到限制。尤其是在我国目前经济发展及地方财力水平相差悬殊的情况下，一些本应统一执行的政策，一些本应给予基本保证的支出，在一些落后地区就难以真正贯彻落实。因此，就难免出现有的“锦上添花”，有的“雪中无炭”。收支失衡不仅给地方财政工作带来很大压力，有的地方甚至影响了政府职能的正常运行。财政部对此也非常重视。

3. 财政支出管理职能弱化，监督约束不力，使用效益低下。

由于财政资金管理上缺乏明确的责任制度和强有力的监督措施，支出方面普遍存在着预算约束软化、管理不严、支出不规范等问题，用于经济建设方面的财政性投资效绩也不高。这里我举一个例子。据调查，在“八五”时期投产的 81 个国家项目中，有 75 个项目超概算，超额投入 525 亿元左右；项目未达到设计生产能力的占 37%，除 11 个因技术问题不便统计外，其余 70 个项目中，处于亏损局面的 28 个，占 40%，如果考虑我国长期基本建设投资的情况，效益更差。多年来，一些部门和单位奢侈之风盛行，集团消费相互攀比，楼堂馆所建设、公款吃喝玩乐屡禁不止。人民群众对此强烈不满。

（三）经济领域中违法违纪现象比较普遍，财经纪律松弛的状况还没有得到根本好转

1. 税收流失严重，偷税、逃税、骗税现象普遍。从近年来开展的财政监督检查和财税大检查情况看，纳税人偷、逃、骗税问题仍相当严重，违纪单位比例高、涉及面广、数额较大。据统计，1997 年全国税收财务物价大检查查出违纪金额 233.05 亿元，其中：偷漏税收金额占 60.52%，被查单位违纪面全国平均在 50% 左右，有的省市违纪面高达 75% 以上；1998 年全国财政监督机构开展财政监督检查查出各类违纪金额 150 亿元，其中大部分为偷漏税收和截留财政收入方面的问题，被查单位违纪面达 56% 以上。

2. 会计信息严重失真。会计信息是市场经济中经济信息的最重要、最有效的组成部分，但目前我国会计信息失真现象十分严重。有的企业为追求“政绩”或逃避征税，掩盖真实的财务状况和经营成果，胁迫或授意会计人员制作假凭证，编制假报表，提供虚假会计信息；有的会计人员违反职业道德，为违法违纪行

为出谋划策，参与造假活动；有的社会审计机构惟利是图，违法出具虚假审计报告等等，致使会计秩序严重混乱，会计信息严重失真，正常的国民经济秩序受到严重干扰。

1999年3—4月份，财政部组织各地专员办抽查了110户工厂的会计信息质量，102户企业存在会计信息失真问题，占抽查总数的92.7%；收入、费用不实金额达24.32亿元，导致利润虚假金额13.88亿元，其中企业报表利润与检查组核实利润金额相差一倍以上的达41户，虚盈实亏或虚增利润的为54户，虚减利润的为48户。前不久，我们又对100户经社会审计机构审计的国有企业1998年度会计报表进行了抽审，发现81户企业存在资产不实问题，共虚列资产37.61亿元；83户企业存在所有者权益不实问题，共虚列所有者权益26.12亿元；89户企业共虚列利润27.47亿元。会计信息失真程度由此足见一斑。

3. 预算外资金管理混乱，私设“小金库”问题突出。在1996年全国开展的清理检查预算外资金工作中，共查出违规收取、违规支用、违规管理的预算外资金金额1346亿元，其中将预算内收入放入预算外或以退库、挂暂存等手段将预算资金转预算外的金额高达97.75亿元；一些地方和部门擅自越权设立基金和收费项目、提高收费标准、扩大征收范围或搭车收费等各类违规违纪资金345亿元。1999年1月份，当我部再次对中央74个部门1997、1998年度预算外资金情况进行检查时，竟又查出各类违规违纪资金195.7亿元，其中违规收取行政性收费和基金金额7.35亿元，应缴未缴财政预算金额63.3亿元，应缴未缴财政专户金额124.6亿元，不使用规定票据3578万元。由于这部分资金未纳入财政预算管理，脱离了财政和人大的监督，形成了预算外挤预算内，费挤税，侵蚀了税基，制约了国家税收的正常增长，加剧了财政分配秩序的混乱。

在企业和单位的各种违法违纪问题中，私设“小金库”的危害最大，它不仅隐瞒收入或虚列成本，偷逃税款侵占国家利益，而且“小金库”是企业和单位滥发钱物、大吃大喝、行贿送礼等腐败行为的温床。从近年开展的财政监督检查情况看，大部分企业和单位都有私设“小金库”问题，少则数万元、百万元，多则上亿元。如 1998 年 11 月份我部组织力量检查了某证券股份有限公司，发现自 1994 年以来，该公司将 2.3 亿元资金隐匿于法定会计账册以外，形成“小金库” 103 个。到检查时已支出 9680 万元，主要用于发奖金、业务招待费、拆借资金利息支出等。

（四）财政收支矛盾日益突出，财政赤字和债务规模增长较快，存在一定的风险压力

计划经济体制下，我国财政坚持“收支平衡，略有结余”的原则，基本上没有财政赤字。改革开放以来，百业待兴、百废待举，各项事业发展都需要财政支持，但财政收入能力难以满足经济发展的需要，通过赤字扩大财政支出成为支持社会发展的重要手段。进入 90 年代以后，我国财政赤字增长较快，特别是近两年实施积极财政政策，财政赤字有了较大幅度的增长。1997 年，中央财政赤字 558 亿元，1998 年增加到 958 亿元，1999 年预算赤字达到 1803 亿元，按可比口径财政赤字占 GDP 的比重为 2.8%，接近（马约）规定欧盟国家不超过 3% 的趋同标准。除中央财政赤字规模较大外，地方财政也不同程度地存在隐性赤字，如挂账或欠发工资、占用中央专项拨款等。

截止 1998 年，我国政府债务余额为 7862 亿元，债务负担率即债务余额占 GDP 比重为 9.9%，其中，内债余额为 7259 亿元，财政统借统还外债余额折合人民币 603 亿元。

除政府债务以外，还有一部分部门举债和地方性债务，包括

这些在内，我国的债务负担率要高于 9.9%。如果把国有银行的不良贷款损失和未来社会保障资金缺口与隐性债务也包括进去，这个比率还要高一些。

近年来实施积极财政政策，财政赤字和债务增加较快，这是保持经济持续、快速、健康发展所付出的必要代价，是保大局的需要，是值得的。从规模比例看，仍处于可承受和可控制的范围之内。这里需要说明的是，“马约”规定的比例是各成员国谈判让步的结果，不具有普遍意义。我国与这些发达国家相比，不仅经济发展水平、所有制结构不同，政府控制经济能力不同，而且我们具有人民群众对党和政府高度信任的政治优势。即使如此，我们仍然要密切关注其发展趋势，采取必要的措施，避免其对经济发展可能带来的负面影响，要密切注意、经常分析并严加防范财政风险。

四、深化财税改革，促进经济发展，振兴国家财政

今后一个时期，我国要基本建立起较为完善的社会主义市场经济体制，全面实现社会主义现代化建设的第二步战略目标，切实提高综合国力和人民生活水平，改革和发展的任务异常艰巨。在这一时期，我国财政要承担加快经济结构调整、支持国有企业改革、解决区域经济发展不平衡、保障社会政治稳定等历史重任。为此，要进一步深化和完善财税改革，健全财政职能，改进和加强财政管理，坚持依法治税、依法理财，严格收入征管，堵塞收入漏洞，优化支出结构，完善支出管理制度，尽快扭转目前我国财政职能弱化、财政实力不强、财政资金使用效率不高、财税体制不完善的状况，以适应改革和发展的需要。