

第一章 中国经济体制改革的前景

——在中国留美经济学会第十一届年会上的讲话

刘 吉

尊敬的主席、女士们、先生们：

我很荣幸地被邀请来参加中国留美经济学会的年会。这个研讨会是讨论中国的税收改革的问题，会有许多与会的专家来作精彩的发言。我只是想接受徐滇庆教授的委托发个言，他希望我能够比较全面地介绍一下中国改革的现状和前景，从而使大家在讨论税制改革的时候有一个大的背景情况。

众所周知，中国改革取得了巨大的成就，社会生产力、综合国力以及人民的生活都上了一个台阶。所以改革深入人心，深得人心。人民都把希望寄托在这场伟大改革的成功上，希望把改革进行到底。

当前中国的经济形势也是比较好的。我觉得可以用两句话来概括：第一句是宏观经济相当良好，第二句是，微观经济问题不少。

宏观经济形势良好可由一系列宏观统计数据来作充分应证的。首先，前几年中国的通货膨胀达到两位数字。从今年的情况来看，一到七月份已经降低到 6.5% 这个成绩是很了不起的。第二，在通货膨胀降低的情况下，我们的 GDP 经济发展的速度仍然保持在 10% 以上。第三，在税制改革以后，我们取得了良好的效果，我们的税收年增长率连续两年都达到了 20%。第四，我们的银根状况也开始比较宽松，我们的银行里存了 35000 多亿人民币，同时银行的利率开始下降。降低利率来放宽银根。第五，连续两

年我们的农业都取得了比较全面的丰收。这对中国经济的稳定和发展是有很大的作用的。中国的话叫做：无农不稳。第六，我们的外汇体制改革也取得了很明显的效果。现在我们国家的外汇储备，对外公布的数字是 850 亿到 860 亿，实际上，加在一起大约超过了 1000 亿。从以上六个方面的宏观经济数字来看，确实，我们的宏观经济情况相当良好。不仅是我们中国专家的分析，包括世界银行的一些外国专家也认为我们的宏观调控取得了巨大的效果。

但是，另外一方面，微观的问题仍然不少。突出表现在国有企业的改革和经营发展还是相当的困难。最近，江泽民总书记在上海的讲话指出，国有企业的改革到了非常关键的时刻，这是一个关系到社会主义命运的重大的政治问题。他要求我们加快改革的速度和加大改革的力度。要大胆地闯，大胆地干。一切以邓小平的“三个有利于”为标准。在这样一个情况下面很自然就产生一个问题：这场改革将如何进行？能不能进行到底？中国经济改革的前景究竟怎么样？这是一个大家都关心的问题，不仅是海外的人士关心，就是在国内的人也都在考虑这个问题。当然，要回答这个问题是个不容易的事情。作为一个学者，我愿意发表一些不成熟的意见，为大家研究税制改革提供一点背景材料。下面我想谈五个问题：第一，中国经济体制改革的历史背景，第二，中国经济改革的基本困难；第三，中国经济改革的基本经验和教训；第四，中国经济体制改革的现实压力；根据这四个方面的分析，我们回答一下，中国经济体制改革的前景将怎么样。

一、中国经济体制改革的历史背景

中国经济体制改革的发生绝不是偶然的。固然有邓小平这样伟大的人物来发动和设计，但这样巨大的历史事件从来不是个人的作为可以解释的。这个改革深植在中国的历史背景之中。我觉

得有三个历史背景是值得重视的。

第一个背景是一百多年来中国人民有一个实现现代化的强国梦，这是中国人民在一百多年来一直在奋斗的事业。对于中国的任何政权、任何政党，这是他得失民心，兴衰存亡的历史性的考验和历史性的课题。谁能实现这个梦，这个政权就能巩固，如果不能实现，这个政权迟早是要衰亡的。这是一个很重要的历史背景。中国曾经想走资本主义道路来实现强国梦。但是，中国的资产阶级太弱，西方资产阶级又不允许。如果从洋务运动算起，将近一百年，从辛亥革命算起，也有半个世纪。中国人民努力的结果失败了，才选择了社会主义的道路。这是历史的选择。

第二个背景，就是苏联的社会主义模式的歧途。中国要搞社会主义，苏联是唯一可供借鉴的先例。但是，从五十年代末起，苏联的经济发展每况愈下，直到最后崩溃。中国经济实践也日益显露出问题。在五十年代毛泽东就提出了“论十大关系”。他的巨大意义就在于第一次在理论上提出了传统的计划经济有很多问题。至少有十大问题。但是，当时他的基本思想仍然是如何来修补这样一个计划经济体制的缺陷，而且基本办法是采取“抓革命促生产”。结果陷入阶级斗争为纲的歧途上去了。发展到最后出现了第三个背景，叫作文化大革命十年浩劫。

文化大革命从政治上、经济上、文化上、道德上全面、彻底地暴露了旧体制内在的深刻的弊病。这个弊病使得一亿人直接受害，整个民族都接受了教训。接受了教育。而且这个教育不是短期的，为期十年。这是一个历史时期的教育，是几代人的教育，一个刻骨铭心的教育。

在这样三个历史背景下面，我们可以得出一个结论，要实现现代化，要圆强国梦，回头路是没法走的，老路是走不下去的。只有一条，进行社会主义改革。所以当小平同志起来振臂一呼，改革，不改革死路一条时，党心、民心大振，党心、民心热烈拥护。这就是我们这场经济改革的深刻的历史背景，是历史不可抗拒的

大趋势。

二、中国经济体制改革的基本困难

中国经济体制改革基本上有五个大困难。

第一个困难就是几千年中国的小农经济传统。小农经济从体制到观念，基础广泛，传统深厚。在中国，苏联模式的社会主义就是在小生产方式基础上的计划经济。小生产的烙印很深。我们的许多企业是“大而全”、“小而全”单位所有制，政府的绝对权威，以及平均主义分配等等，无不打上了中国小生产的传统烙印。就是在今天，当研究中国的经济现象的时候，我们都能找出来，小生产传统是如何影响着很多中国特有的经济现象。譬如说，每年上千亿地印钞票却还要“打白条”，高储蓄、高通货膨胀和高速度发展并存，从一般的经济学来说是不能理喻的事情，但是在中国都是实实在在的现象。

第二个改革的困难就是计划经济的既得利益群体。如果说计划经济损害了所有人的利益，那么它一天也不会存在，早就被推翻了。计划经济之所以能够长期存在，而且至今仍然成为改革的巨大的阻力，就是因为在计划经济下有些人得到了既得利益。他们自觉或不自觉地支持计划经济。

有四个方面的社会群体是计划经济的既得利益者。第一是僵化的教条的马克思主义者。第二是直接执行计划经济的政府官员。我不是说这些人在个人品质上有什么问题，而是由于处在那个地位，直接或间接地从计划经济中取得了利益。他就难免自觉或不自觉地维护计划经济体制。第三就是吃大锅饭的职工。我们的企业、单位里面差不多有三分之一的人是多余的。这些人都是好人，但是都是相对无能的人。他们享受的是传统社会主义平均主义分配的好处。所以他们始终留恋计划经济的平均主义。一旦要改革到市场经济的时候，他们就不能适应竞争和真正的“按劳分

配”。因此，他们就开始抱怨，就成为维护计划经济体制的社会基础。第四，就是享受“一平二调”利益的经济落后地区。在计划经济体制下，经济发达地区把自己的利润都上交给中央，中央再“一平二调”给这些落后地区。这些落后地区就成为“一平二调”的既得利益者。从以上分析可见，计划经济的既得利益拥护者即社会基础是相当强大的。

第三个困难，社会主义经济体制改革是没有先例的。因此，没有可以借鉴的成功模式和经验。许多东西必须要在实践中探索。我们改革的目的是要建立社会主义的市场经济。用一句简单的话来说就是社会主义的公有制和现代市场经济相结合。在这个方面我们碰到了两种教条主义：第一种是社会主义的教条主义，认为公有制和市场经济是互相背离的，是不能结合的。市场经济就是资本主义。另外一个方面，我们又碰到了资本主义的教条主义。认为市场经济是资本主义所专有的，它根本不可能和社会主义相结合。我们必须打破这两种教条，在理论和实践两个方面勇于探索、创新。创新是很艰难的，曲折和失误是在所难免的。但是由于时间紧迫，国际环境严峻，我们又失误不起，这是一个基本的困难。

第四个困难，我们中国的国情是：底子薄，人口多，发展不平衡。这个不是体制改革的直接困难，它是我们实现现代化的基本困难。这是我们中国改革的一个基本的环境，对我们顺利改革有很大的制约。

第五个困难，我们的经济改革是在经济发达国家的强大的实力和竞争力的情况下进行的。中国要参与国际竞争，这就无疑地会使我们的经济发展处于一个困难的地位。加上各种政治和经济的干扰就破坏了改革的国际环境。虽然它本身不是体制改革的困难，但是对我们有很大的制约。

这就是我想讲的中国经济改革的五个基本困难。不充分认识困难，就不可能找到和理解中国改革的正确道路。

三、中国经济改革的基本经验和教训

我认为中国经济改革的基本经验有四条。

第一，解放思想，实事求是。一切从中国的实际出发。一切接受实践的检验。大胆地试，大胆闯。以邓小平提出的“三个有利于”的标准来作为检验，任何困难都不能阻挡我们前进。只要有利于生产力的发展、人民生活提高、国力增强都是可以采纳的。都是属于我们改革之列。这是很重要的事情。小平同志常常讲的，不管白猫黑猫，抓住老鼠就是好猫。我们的目标是要实现社会主义现代化，因此，凡是一切有利于中国现代化的东西，我们都认为它属于社会主义的东西。

第二，我们的改革是经济改革先行，而且农业改革先行，这条路是成功的。

第三，我们的改革是一种渐进的改革，减少了阻力，每前进一步都使人民受益。增加了人们对改革的信心和凝聚力。

第四个基本经验是干部实现了“四化”。我们第一代干部是当年扛过枪、渡过江的、打了江山的老干部。他们对于创建共和国立下了不朽的功勋。但是，一般来说，他们确实知识缺乏，对于如何建设社会主义的知识是不够的。在十几年的改革中，小平同志提出来要干部革命化，年轻化，知识化，专业化。目前我们处以上的干部，县团级以上的干部都是大学毕业，许多是硕士、博士，还有留过学回去的。整个干部可以说是全部更新了。这就从组织上保证了这场改革的成功。

我们的改革也有几条基本的教训。

第一个基本教训，我们的改革理论准备不足。我们花了十几年进行市场取向的改革实践，进进退退，以及反复的理论争论，才在 1992 年党的 14 次代表大会上确立了社会主义市场经济体制的改革目标。在确定这个改革的目标过程中间，我们有许多改革走

了弯路。

譬如说，我们实行了权力下放的改革，把中央的一些权力下放给地方。确实起到了很大的作用。使得我们许多地方有更大的活力来展开竞争。但是计划经济的本质没有改变。也就是由中央的计划经济变成了地方的计划经济。因此一方面导致了地方政府之间的竞争，增大了活力，另一方面也出现了一些“诸侯经济”，各自为政的现象，破坏着全国统一大市场。这种权力下放始终没有下放到企业身上。国有企业只是从中央的计划经济转到了地方的计划经济之中，至今仍然缺乏活力。

再如我们曾经作了一个利改税的改革。利改税的改革方向是很正确的。本来应该接下去就是政企分开，让企业能够独立自主地在市场上展开活动，可是接着没有实现，而是走上了承包制。承包制也确实使我们的企业增加了一些活力，但是，回过头来看，实际上承包制是计划经济加上了一个小生产的自主。因为计划经济的本质不在于计划的指标，譬如说，本来企业的计划指标是一亿，现在是由企业承包一亿，在本质上是一回事情。一个是下达的，一个是承包的。那个指标还是一样的。因此，赞成计划经济的官员很乐意接受承包制。另外一个方面，企业为什么也愿意接受承包制呢？因为企业在完成了国家的承包指标以后可以有一些企业小生产的自主。但是承包制的一个严重的后果是：从此国有企业内没有了国家的代表。本来厂长是代表国家来管理企业的，一下子厂长变成了企业的代表，向国家去讨价还价。以国家的技术设备展开了短期行为经营，拼设备，不重视产品创新，技术改造，有钱大吃大喝，亏损找政府，甚至以权谋私，使国有资产流失。应该说，利改税后承包这条路子走了弯路。

再如“拨改贷”。当初是无偿拨款投资，改成了企业贷款。这个方向也是正确的。接下去就应该是让企业独立自主，自我发展，自负盈亏。但是在计划经济管理体制之下，这样一个拨款改成贷款以后，仍按原规定，利税全部上交。企业为了技术改造贷款，却

没有能力去还这个贷款。因为贷款所带来的效益又全部上交给国家了。企业当然就永远无法还清这个贷款。所以不仅影响了企业的技术改造和扩大再生产的积极性，而且本金加利息，大大增加了国有企业的债务负担。这是近年来企业负担就越来越重的重要原因之一。今年有人提出来“贷改投”，既然贷款还不了，干脆就改成国家投资吧，这就又回到了原点。本来是无偿拨款，现在是投资，那不是一回事吗？转了一圈，改革并没有成功。

再譬如说，我们的金融改革长期滞后。有很多不规范、不彻底的地方。虽然有了“中央银行法”，但是还不能执行真正的中央银行的职能。因为他还要执行各种信贷活动，还要归国务院，归政府来管。商业银行在中央银行的直接控制之下，缺少市场经济下的商业活力。商业银行的发展受到了中央银行的严格控制。在有限的商业银行中间出现了大量的呆帐，巨额储蓄，银行的利率超过了企业的平均利润率等等反常的现象。整个金融改革严重滞后了。越来越显现出来，这个落后的金融体制制约了我们中国的经济发展。

为什么在实践中我们出现这样一些弯路呢？其中一个很重要的原因就是我们的理论准备不足。理论落后于实践。一项改革的实施与变化都缺少足够的理论论证和系统设计。

第二个教训是对上述讲的基本困难估计不足。特别是对计划经济中的既得利益群体，对他们在这场改革中间的干扰估计不足。所以每到改革的关键时刻就立刻会出现“左”的或右的严重干扰，使我们的改革停滞，或者在空喊深化改革的口号下面实际上是向计划经济体制倒退。

第三个教训就是我们的干部准备不足。一项伟大的改革必须要有足够的热情改革的干部去冲锋陷阵。但是，改革仓促上阵，“换思想不换人”，实际上许多改革的政策要通过被改革的对象去贯彻。还由于我们的专业人才不足，使我们的市场经济操作中间常常是变了样。很多在市场经济中规范的行为在我们的操作过程

中间变了样。我们现在派了很多留学生，到了国外去学习市场经济。可是，很多学了金融等专业知识的学生不回去了，因此干部还是不足。希望中国留美经济学会多为我们国家培养一些人才。没有人才恐怕市场经济的操作还是有一定困难。

第四个教训就是思想教育不足。人民对于怎样改革的困难估计不足。但是对于改革的期望值却很高。而且越来越高。许多人没有克服困难的责任心，没有敬业勤奋的工作精神，却幻想一觉醒来抱个金娃娃。常常出现“端起碗来吃肉，放下碗来骂娘”的情况。总之，现在中国缺乏在许多国家和地区在他们高速增长期间的那种拼死拼活，艰苦奋斗的精神。

四、中国经济体制改革中的现实困难和压力

中国的经济体制改革正面临着五大压力。

第一，渐进式的改革中产生的许多新的问题与改革的推进是伴行的。因为是渐进改革，慢慢推进，同时新的问题也就慢慢产生，慢慢积累，越来越形成压力。譬如说，分配的差距加大了，东西部的差距加大了，以及各种腐败现象等等。这些问题在一个渐进的过程中慢慢积累了起来，变成了一个很突出的新的问题。这可能是渐进改革之中不可避免的现象。现在积累了起来，压力很大。老的体制问题尚未解决，新的问题压力逼人。

第二，渐进式的改革现在面临着东欧和苏联经济复苏的巨大压力。因为他们是采取“休克疗法”的激进改革。激进改革在经历了巨大痛苦的振荡之后，现在他们渐渐走出经济的底谷了。这当然对我们是一个很大的压力。这就使得我们要考虑一个问题：渐进的量变，面临着一个质的飞跃的最后的阵痛。渐进的量变不能永远是量变，最后必然要产生一个质的飞跃。那么要不要，又如何实现这个质的飞跃，现在是一个十分严峻的问题和考验。

第三，政治体制改革滞后的矛盾日益显著。邓小平曾经多次

强调政治改革必须和经济体制改革协调。如果政治体制改革不推进，经济体制的改革也是改不下去的。甚至，改了以后还会改回来。小平同志作了很精辟的论述。他把社会主义民主作为改革和社会主义的基本目标确定下来。在邓小平的理论指导之下，我们十几年来的政治体制的改革应该说是取得了巨大的进展。虽然在某些情况下没有提政治体制改革这个名词，但是在实际上是在不断推进的。如果不带偏见的话，每个到中国去的人都会感觉到中国人民目前所享受到的自由和民主在中国历史上是空前的。在政府精兵简政上，在怎么样改进党的领导上，以及在决策中如何能够听取专家的意见，使决策的科学化和民主化方面都有很大的进展。由于我们经济体制的改革发展得很快，已经有了市场经济这样一个基础。经济基础已经发生了变化，对政治或上层建筑就带来了巨大的压力。在新的形势下面怎样来推进政治体制改革，在内容的选择上面临着困难。下一步应该改什么，应该如何操作。总之是一个很大的压力，同时也面临一个选择的困难。

第四，农业改革的第二次飞跃，无论从理论上到实践上都有待于研究。因为家庭承包责任制，从本质上来说是挖掘出了小生产的潜力。这个潜力现在已经挖到了极限。他不能够适应经济发展和人口增长的要求。“21世纪谁养活中国”虽然是危言耸听，但是如何去养活这样一个庞大的中国人口也确实是一个现实的压力。

第五，国有大中企业的改革已经到了一个非常关键的时刻。产权明晰、政企分开这个关键的命题在实践中还没有破题。到目前为止，我们的改革所取得的成功，基本上是在原有的计划经济体制以外，我们开拓了一个市场经济体制。这些包括了私人企业，合资企业和乡镇企业。他们的发展促进了经济的活跃。而计划经济体制内的改革集中地表现在如何搞活国有企业这个改革，经过了数次反复，有所前进，到现在还屡攻不下，仍然是一个难题。所以，江泽民总书记在最近发出了指示，现在到了一个非常关键的

时刻，要求我们加大改革力度，加快改革速度。这是第一位的现实的压力。

五、中国经济改革的三个前景

根据这样四个方面的分析，从冷静的、科学的态度来讲，中国经济体制改革的前景是什么呢？我觉得有三个前景：

第一个前景就是在江泽民为核心的第三代领导集体领导下，坚定不移地按照邓小平理论和中国共产党的基本路线把这场伟大的中国社会主义改革进行到底。在本世纪末基本建成社会主义市场经济体制。中国的社会主义经济就会进入一个健康的持续发展的快车道。21世纪中国的发展将是不可限量的。

改革的第二种前景：改革在重重阻力下进展很缓慢，社会主义市场经济体制迟迟难以建立，国有大中企业始终搞不活，终于在市场竞争的机制下逐步为各种私有经济所代替，共产党也逐渐腐败为一个新兴的资产阶级。中国落入了三流的资本主义社会。这里面有两点非常重要，一个是共产党逐步腐败，成为新兴的资产阶级政党。二是私有化。包括海外确实有人主张中国要搞私有化，在国内也有人提倡私有化。在私有化中谁能得到好处呢？我想，教授们是得不到好处的。在私有化中得到好处的主要是两部分人：一部分就是那些政府官员。实行私有化，政府官员和大企业家们可以在一夜工夫就变成了新兴的企业主。因为他们有权力、信息和关系网的优势，他们可以很快地把公有的财产变成他们的私有财产。另一部分就是那些有背景的高级干部的子女和亲友。他们也可以用特权很快把国有资产变成他们的私人资本。官僚资本加上私人资本，最后，这就是一种腐败。得到好处的是他们，而不是我们这些知识分子，更不要说一般的工人、农民等劳动者了。如果中国的这种私有化完成了以后，毫无疑问，中国将进入资本主义社会。这也就是说中国共产党领导了一场恢复资本主义的改革。

结果是什么呢？中国绝对不可能成为像美国这样强大的一流资本主义，或者象澳大利亚那样二流的资本主义发达国家。这是绝对不可能的事情。强大的发达的资本主义国家不允许，中国也没有这个社会基础和实力。世界上最后一个实现资产阶级革命的土耳其、经过英国资本主义一百多年经营后独立的印度都是最现实的例证。中国在这样的情况下只可能变成一个三流的资本主义国家。跟在一流、二流国家后面作个附庸。这是很悲惨的事情。

第三个前途就是，在强大的传统势力和小生产社会基础下改革受到阻挠，有形无形地回到了原有的旧的计划经济体制轨道上去了。中国经济发展将进入一个停滞时期，并按照计划经济周期性波动的规律振荡。也就是叫作：一放就活，一活就乱，一乱就收，一收真灵，一灵就死。然后重新放，再开始这个周期。中国将再次错过振兴发展的历史机遇。

这三个前途的后果是不一样的。三种可能性带来了完全不同的三种后果。后两种情况都将不可避免带来中国社会的巨大的振荡。²¹世纪中国的命运将是不能确定的，甚至是可悲的。只有第一种前途是中国的康庄大道。三种前途的可能性的概率也不是一样的。从中国的现实看，第一种可能性占有绝对的优势。因为我们的民族经过了“文革”十年浩劫对全民族的教育，因此不可能再回到原来的路上去。同时由于邓小平理论的正确指导，我们的改革开放使中国人民的生活都上了一个台阶，因此人心所向，是不可违抗的。同时我们的干部的“四化”，为我们中国走第一种前途提供了组织上的保障。所以，从现实来看，第一种可能性是占绝对优势的。也可以说是 90%，90% 以上的可能性是第一种。从振兴中华的历史使命来看，我想我们每一个希望中国强大、现代化的中华民族子孙都应该力争第一种可能性早日实现。今天我们在这儿开会讨论中国的税收体制改革，说明我们的海外学子和国际友人，加拿大的朋友们都关心中国的经济改革，来为中国的改革出谋献策，用你们的知识来促进中国的改革。大家都要为实现

第一种前途作出努力。只要我们全国人民，同心同德，集思广益，众志成城，我们的改革是会成功的。 21 世纪中国是大有希望的。
谢谢大家！

（根据讲话录音整理，整理人：徐滇庆）

第二章 《预算法》与硬化政府预算约束

董辅初

政府的预算是政府管理社会经济活动、保证国家机构正常运行、调节收入分配、稳定经济生活、促进社会发展的重要手段，在一国的政治经济生活中具有重要的作用。编制和执行政府预算对任何一个国家的政府来说，都是最重要的事情，审议和监督政府的预算更是各国议会的头等大事。这里，我不想讨论中国的政府预算的各方面的问题，仅就《预算法》硬化与政府预算约束的问题谈一点看法。

政府预算是通过组织和安排预算的收入和支出来发挥其重要作用的，预算收入和预算支出的确定和实施体现着、贯彻着政府调节和管理社会经济活动的各项政策，只有严格按照经议会审查批准的政府预算执行，才能保证各项政策的实行。因此，对政府来说，预算应具有硬的约束。所谓硬的预算约束是指，预算在执行中如无特殊情况必须按议会批准的预算执行，不得随意变更，特别是不能破坏预算收支的平衡，增加预算赤字，增加预算中举借的债务。如遇特殊情况需调整预算，必须提请议会审查和批准。

从中国的情况看，在计划经济时期，由于政府起着全社会资源配置的作用，财政预算更是政府配置社会资源的重要手段，虽然政府的预算也要经各级人民代表大会的审查和批准，但预算并不具有硬的约束，政府可以自行变更预算。改革以来，集中的计划经济体制正逐步地向市场经济体制转变，但政府预算约束不硬的问题并未解决。自 1979 年以来，除 1985 年财政预算略有结余

以外，每年都有财政赤字，且几乎逐年上升，许多年份预算执行的结果，财政赤字超过了预算的规定。政府预算的这种软约束状况亟待改变。为了改变这种状况，硬化政府预算约束，必须改变现行财政体制，并把政府预算的编制和执行建立在法律的基础上，使其依法受到监督。

1994年中国进行了财政和税收体制的重大改革，制定了《预算法》并于1995年开始实施，这对硬化政府预算约束具有重要意义。下面分几点来谈：

第一，实施《预算法》使政府预算的编制和执行建立在法律的基础上，受到法律的约束。这是中国在政府预算管理方面走向法治的重要步骤。中国自古以来是实行人治的国家，法律在管理国家中的作用很弱。在中国实行计划经济的时期，也是实行人治，政府官员的意志具有决定作用。过去，中国除宪法以外，只有少数几部法律，即使是这少数几部法律在执行中也往往受到一些政府官员意志的左右。中国一直没有《预算法》，虽然政府的预算和国民经济发展计划都要经过各级人民代表大会的讨论、审议和批准，但实际上，经过各级人民代表大会审议和批准的预算，正如前面所说，政府在执行中仍常有变更，特别是在支出方面常有超过的情况，对预算执行的结果、对财政决算，事后人民代表大会也只得批准。《预算法》的制定和通过，加强了对预算执行和调整的约束。

《预算法》加强了对预算收入的管理。在中国在改革进程中，中央政府把某些权力下放给地方政府，以调动地方政府的积极性。这是必要的。但由于缺乏法律的约束，一些地方政府往往采取擅自减征、免征或者缓征应该征收的税收以便使本地的企业多留一些收入，加快本地的经济发展。例如，在实行企业承包制期间，有些地方未经中央政府批准擅自减免企业本应缴纳的所得税，有些地方擅自在有些企业中实行“投入产出总承包”的办法，只规定承包上交政府的数额，使各种税收消失于其中，实际

上大量减少了上交中央的税收，虽然中央下文不让这样做，但也无能为力。同时，下级政府挤占、挪用、截留属于上级政府预算收入的事也常有发生。《预算法》在几处明文规定，有关部门和单位不得违反法律、行政法规规定，擅自减税、免税或者缓征应征的预算收入，不得截留、占用或者挪用预算收入，应当将上缴的预算资金及时、足额地上缴国家金库，不得截留、占用、挪用或者拖欠，下级政府不得挤占或者截留属于上级政府预算的资金。在1994年实行分税制后，从各地方的税收部门将征收中央税和共享税的工作分离出来，设立国税局管理这方面的事务，更从组织上保证了中央税和中央与地方的共享税不致被减免、截留和拖欠。

同样，在预算支出方面，也加强了管理。《预算法》规定，各级财政部门必须及时、足额地拨付预算支出资金，各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行。《预算法》还禁止隐瞒预算收入或者将不应当在预算内支出的款项转为预算内支出。

自然，预算在执行中会因各种特殊情况而增加支出或减少收入的情况，从而使得原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入，出现了赤字或增加了赤字，需要增加原批准的预算中举借债务的数额。当出现这类情况时，必须调整预算。对此，在《预算法》中也作出规定：各级政府对于必须进行的预算调整，应当编制预算调整方案，提请同级人民代表大会审查和批准，未经批准，不得调整预算。

在预算执行中可能会发生自然灾害以及其他难以预见的特殊开支，为应付这类特殊开支并不使其影响预算的其他支出，《预算法》规定各级政府应按照本级政府预算支出额的1%至3%设置预备费。这样就可使各级政府在预备费的限度内应付一些难以预见的特殊开支，而不必经常调整预算。同时预备费的动用要报政府决定。

虽然《预算法》的上述规定还不具体，但它们对硬化政府预算的约束仍是有帮助的。特别是在《预算法》的法律责任部分对

未经批准擅自变更预算，使经批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入，或者使经批准的预算中举借债务的数额增加的，对违反法律、行政法规的规定擅自动用国库库款或者擅自以其他方式支配已入国库的库款的，对隐瞒预算收入或者将不应当在预算内支出的款项转为预算内支出的，制定了对责任人员的行政责任和处分的规定，更有助于硬化政府预算的约束。

第二，在硬化政府预算中，最重要的是控制预算赤字。在以往，政府预算中出现了赤字，往往向中国人民银行透支或借款，在相当长一段时间里。中国人民银行是属财政部管辖的，中国人民银行无法拒绝财政的透支或借款。财政的借款与透支实质上没有大的区别，中国人民银行只能用增发货币来弥补。随着政府预算中的赤字越来越大，银行的负担也越来越重，从而加剧了通货膨胀。要硬化政府的预算必须严格控制以至消灭财政赤字，并制止把预算赤字转嫁给银行的做法。

《预算法》规定，中央政府的公共预算（或称经常性预算）不列赤字，中央预算中必需的建设投资的部分资金，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，但借债应有合理的规模和结构。这是中央政府硬化预算约束的重要规定。近几年来，中国的政府预算划分为两部分，即公共预算和建设预算。公共预算用于各项经常性的公共开支。这部分预算如有赤字，就没有任何财政收入结余可用于建设预算以进行各项建设。从以往的情况看，公共预算没有出现过赤字。但从最近一些年度的情况看，公共预算在用于各项经常性公共开支后其结余部分占政府预算收入的比重越来越小，也就是说，政府的公共预算收入中除去用于经常性的公共开支外能用于建设方面的部分的比重越来越小，在 1996 年的中央政府的公共预算收入中只占 14.5%。如果控制不严，公共预算也是有可能出现赤字的。因此，在《预算法》中规定中央政府的公共预算不列赤字仍是必要的。由于公共预算结余能用于建设预算的部分占全部公共预算收入的比重越来越小，在建设投资无法减少