

建立分类管理的国家预算体系*

丛树海

(上海财经大学 上海 200433)

摘要:计划经济体制下,政府活动无所不包,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”合而为一的单一预算制度,我国社会主义市场经济体制的建立,使政府职能较改革前有了明显的转换。本文在重新界定政府职能的基础上,重塑国家预算制度,包括预算体系和各个预算的组织,建立由国家公共预算为主体,辅以国有资产经营预算和社会保障预算的新的“三位一体”的国家分类预算体系及其制度。

关键词:重塑 预算 体系和制度

中图分类号:F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)06-0023-07

一、政府职能转换与预算制度改革

从建国初期到改革开放前,在国家预算管理体制上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。它是一种将“吃饭”与“建设”合而为一的预算制度,将全部收入与支出统一于一个国家预算,不区分其经济性质,同时某些政府职能(如社会保障职能)无法在政府预算中反映。随着社会主义市场经济的逐步建立,政府职能发生了很大变化,企业逐步摆脱了原先过重的行政色彩,企业的各项社会职能逐步归还政府。这对预算制度提出了新的要求,预算制度的改革势在必行。

明确市场经济条件下的政府职能,要从政府的社会属性和经济属性两个方面进行分析。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。政府还具有经济属性,即组织经济发展的属性。市场经济体制下,市场对资源配置起基础性作用,然而,市场在一些方面是无效或低效的,政府要在市场失灵的领域发挥其干预经济的作用。另一方面,由于市场在微观领域具有相对优势,政府则在宏观经济领域处于相对优势,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

*《重塑我国预算体制的研究》是丛树海主持的上海市“曙光计划”项目,参加课题研究的主要人员还有:董勤发、朱为群、吕建永、崔秋屏、刘小兵。

收稿日期:2000-03-28

作者简介:丛树海(1957—),男,上海人,上海财经大学教授,博士生导师,经济学博士。

衡。此外,政府还承担着提供社会保障,实现公平分配的职能。

公有制是我国的主要经济成份,政府作为国有资产代理人,要建立国有资产的规范管理体系和经营制度,实现国有资产保值增值,确保国有资产及其收益不受侵犯。

二、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,在财政职能范围已经发生较大变化的情况下,单一的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,将单一的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。

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,将分别形成公共财政、国有资产预算和社会保障预算。

公共财政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)其分配目的是为了公共需要,解决社会公共需要的财力;(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,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。

社会保障包含的基本内涵是:(1)其分配主体不是国家政治权力,而是国家作为社会管理者;(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,承担一部分拨款满足社会特殊成员的要求,并承担最终支付能力责任;(4)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)要求建立相应的社会保障预算。

国有资产所包含的基本内涵有:(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)它要求相应建立国有资产经营预算。

由于国家预算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指出:“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,有必要尽快分别编制政府公共预算、国有资产经营预算和社会保障预算三个预算。

三、政府公共预算:以政府规范的职能范围为半径,以公共开支的消耗性为标志,建立经常性项目与资本性项目分开的复式预算

政府公共预算,是为满足社会公共需要提供公共产品的预算。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。

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。

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,包括税收和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配置资源所不能解决的问题,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以及公益性项目投资。

政府公共预算支出按项目分主要有:文化教育、卫生、体育、科研、国防、行政机关等部门的公共性项目投资,地质勘探费,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国有资产的投资)。政府公共预算格式见表1。

表1 政府公共预算收支(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、其他收入	六、财政补贴
七、公债	七、城市维护
八、政府间转移收入	八、债务利息和其他支出
	九、公益性项目投资
	十、债务还本
	十一、政府间转移支出
动用历年结余	本年结余
财政赤字	

还应当由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项目预算和资本性项目预算两大部分(见表2和表3)。

表2 政府公共预算收支表(经常性项目)

收入科目	支出科目
一、各项税收	一、各项事业支出类
消费税	农林、水利、气象部门的事业费支出
增值税	工业、交通、商业部门的事业费支出
海关代征的消费税、增值税	文教、科学、卫生部门的事业费支出
营业税	其他部门的事业费支出
资源税	二、国家政权建设支出
企业所得税	行政管理费
关税	公检法支出
农业税	国防费
其他工商税	武警部队经费
二、国家预算调节基金收入	三、对外援助支出
三、行政规费和罚没	四、财政补贴和社会福利性支出
四、教育费附加等收入	五、国债利息支出
五、其他收入	六、其他支出
	七、总预备费
	八、本年结余

表3 政府公共预算收支表(资本性项目)

收入科目	支出科目
一、经常性预算结余	一、非生产性基本建设支出
二、专项收入	二、地质勘探费
城市维护建设税	三、支援农业支出(农田水利建设)
耕地占用税	四、城市维护建设费支出
国家能源交通重点建设基金收入	五、支持经济不发达地区支出
基本建设贷款归还收入	六、其他公共投资支出
改烧油为烧煤专项收入	
征收排污费和城市水资源费收入	
国有土地使用权有偿出让收入	
三、其他收入	
资本性收入小计	资本性支出小计
公债收入	公债还本支出
资本项目收入总计	资本项目支出总计

(1)经常性项目 公共预算中为满足业务性活动需要的财务部分构成了经常预算。经常预算的支出,主要由行政、国防、事业单位的公务费、业务费和人员经费等组成;非盈利性的社会事业发展支出,包括文教科卫事业费、农林水利事业费和工交商事业费等。

由于经常预算的费用是具有刚性的财政支出,需要有稳定的收入来源来保证正常的费用供给,因此,属于经常预算的收入主要是各类税收,包括各类流转税、企业所得税、个人所得税及其他收入。经常性预算支出在财政年度内一次性消耗,由经常稳定性收入来源予以保障。

(2)资本性项目 公共投资预算的支出主要是非市场性投资,其中包括固定资产投资及对少数企业的补贴性支出;从支出项目的财力来源看,又可分为全额由公共投资预算支出的与部分金额由公共投资预算支出的两类。从固定资产投资看,只能对市场无法或难以有效配置社会资源的领域或外部经济较明显的领域进行财政投资,主要用于以下方面:行政事业单位的非生产性基本建设投资;公共工程和公用事业固定资产投资;某些特殊企业的资产投资主要是自然垄断企业;其他一些特殊行业,如军工行业的某些投资支出。公共预算的补贴,主要分为两

种情况:对有较大“外部性”的产品的补贴和政府的各种政策性补贴。对于公共投资预算支出,同样应有稳定的收入来源,主要有:经常预算的结余;各类专项建设资金类;公债等。

政府公共预算应坚持量入为出的原则,保持预算年度收支平衡,略有节余。

四、国有资产经营预算:以国有资产为对象,以宏观投资和营运为半径,讲求宏观经济效益,为国有资产的微观运作创造条件

需要指出的是,国有资产经营预算的基本目的在于划分政府和资产所有者双重身份的不同属性和不同要求,以期体现既有利于政企分开,又有利于深化国有资产管理 and 营运效率的目标。所以,国有资产经营预算也不是为了将所有国有资产的投资生产、经营和效益全部“统在一起”的预算,不是回复到“统包统揽”和“统收统支”老路。国有资产经营预算是资产的宏观投资和营运预算,讲求宏观效益,通过改善经济结构为微观国有资产经营创造较好的条件。与此相适应,国有资产经营预算收支的内容也不涵盖国有资产的微观运作。

1. 国有资产经营预算收入的主要内容

国有资产经营预算收入主要是指国有企业上缴给国家的收益,不包括留存企业用于生产发展和职工福利部分。(1)国有资产经营收益。指国家凭借国有资产所有权向国有资产经营者征收的企业税后利润的一部分,其中包括国有企业上缴的利润、股份制企业国有股份的股息和红利、资产占有费和租金、能源交通重点建设基金等。(2)国有资产产权(或使用权、开采权、开发权等)转让收入。是指国家通过国有资产产权转让、出售、拍卖、兼并等方式取得的收入,还包括国有资源(包括土地、矿藏、河流、海域、森林等)使用权、开采权转让收益等。(3)国有资产投资借款归还收入。是指国有资产管理部门通过收回以前年度国有资产投资借款的本金和利息而取得的收入。(4)专项基金收入。是指原由各主管部门自收自支自行管理的各专项基金收入,如烧油改烧煤专项收入、下放港口以港养港收入、铁道建设基金收入、电力建设资金专项收入、交通运输提价专项收入、煤炭开发基金收入、石油勘探开发基金收入、石油天然气储备有偿使用收入、天然气开发基金收入等。

2. 国有资产经营预算支出的主要内容

相应地,国有资产经营预算支出仅指国家将集中的资产收益用于再投资的部分,因而也不包括企业以留存资金再投资的部分。(1)项目建设投资。按建设项目的性质和市场需求划分,基础性项目主要是指具有自然垄断性、建设周期长、投资量大而收益较低的项目。对基础性建设项目投资,从其社会效益和经济效益看兼有公益性行业和竞争性行业的双重特征,其中既有盈利性项目也有社会效益高而经济效益低甚至无盈利的项目。列入国有资产经营预算投资范围的主要是那些无利或微利的基础性项目,包括农业、林业、水利、气象和城市建设等各行业的基础设施建设和能源、交通运输等基础产业项目的建设投资。当然在政府职能尚未完全转换时,政府对国有企业也不绝对排除对部分经营性项目投资。(2)维持国有企业发展的资金支出。在政府与企业关系尚未完全分离的情况下,政府还需拿出一定数量的资金支持大中型骨干企业的生产和发展。这类支出包括:科技三项费用、简易建筑支出、增拨流动资金支出、企业挖潜改造支出以及企业亏损补贴和财政贴息支出等。(3)专项建设基金支出。包括改烧油为烧煤专项支出、下放港口以港养港支出、铁道专项支出、煤炭开发基金支出、石油勘探开发基金支出、石油天然气储备有偿使用支出、天然气开发基金支出等。

按预算收支科目,国有资产经营预算格式见表4。

表4 国有资产经营预算收支表

收入科目	支出科目
一、国有企业上缴利润收入	一、基础性项目投资支出
二、股份制企业国家股利收入 及股权转让收入	农业、交通、能源、水利、城建 等部门的基建支出
三、国有企业出售、兼并产权转让收入	二、企业挖潜改造资金
四、国家专项基金收入	三、科技三项费用支出
五、国家财政直接投资拨款	四、简易建筑费支出
六、国有资产投资拨改贷归还收入	五、流动资金支出
七、国家能源交通建设基金收入	六、国有企业亏损补贴支出
八、商业银行专项贷款	七、国有企业贷款贴息支出
九、定向募资债券	八、国家专项建设基金支出

3. 关于国有资产经营预算赤字及其弥补资金来源的编列问题。由于我国处于改革深化和体制转换中,产权交易市场不健全,资产流动和重组不畅通,国有企业经营效益不理想,可能会出现国有资产预算收支逆差的情况。对当年发生的赤字可考虑的弥补方法:一是发行国有资产债券进行弥补,将债务收支列入国有资产经营预算;二是由财政投融资预算有偿方式弥补,然后由国有资产经营预算的结余或安排支出偿还;三是向银行借款过渡。

五、社会保障预算:以社会保险为核心,以政府救济、社会优抚、社会福利为补充,形成社会保障基金预算

1. 社会保障预算收入的主要内容(见表5)。
2. 社会保障预算支出的主要内容(见表5)。

表5 社会保障预算收支表

收入科目	支出科目
一、政府公共预算转入收入	一、社会优抚支出
二、社会保险基金收入	社会优抚事业费
社会养老保险基金收入	社会安置费
社会失业保险基金收入	二、社会福利支出
社会医疗保险基金收入	社会福利事业费
企业职工工伤保险基金收入	社会福利事业单位经费
企业女工生育保险基金收入等	三、社会救济支出
三、国有资产预算划转	农村社会救济费
四、国内外捐赠收入	城镇社会救济费
五、基金投资回报	四、社会保险基金支出
六、其他收入	社会养老保险基金支出
	社会失业保险基金支出
	社会医疗保险基金支出
	企业职工工伤保险基金支出
	企业女工生育保险基金支出等
基金增值调入	本年结余
合计	合计

社会保障收支虽然有出现赤字的可能性,但伴随着社会保障积累制度的逐年展开,历史问

题逐步解决,在基金累积制的情况下,基金的保值和增值将成为其预算的核心问题。

六、进一步的问题:关于预算外资金和制度外财政

然而,我们面临着一个严峻的问题:目前预算收入占 GDP 的比重逐年下降,预算制度所对应的只能是部分的财政职能,无法完成其所应当承担的政府职能,或者说很多政府的职能并不是通过预算来实现的,而是通过预算外资金及非预算的财政性资金来完成的。这样,一方面这部分资金的使用由于缺乏预算的约束而产生极大的效率损失和不规范的政府行为;另一方面是预算没有足够的财力支持,其改革只能实现形式上的目标,无法全面反映政府的活动范围和职能要求,无法对政府行为进行约束与监督,预算目标当然也就难以实现。因此要完善预算制度,一个必要条件就是要重新确认预算资金的合理范围并进行制度与管理的规范。

参考文献:

- [1] 麦履康. 中国政府预算若干问题研究[M]. 北京:中国金融出版社,1998.
- [2] 孟凡利. 当代西方政府与非营利组织会计[M]. 大连:东北财经大学出版社,1997.
- [3] 财政部科研所. 现实财经重大问题的思考[M]. 北京:经济科学出版社,1996.
- [4] 孙潭镇. 现代中国财政问题研究[M]. 北京:经济科学出版社,1995.
- [5] 刘溶沧,杨之刚. 财政学论纲[M]. 北京:经济科学出版社,1998.
- [6] 门惠英. 复式预算理论与实践[M]. 北京:中国财经出版社,1996.

Study on the National Budget System with Classified

CONG Shu-hai

(Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)

Abstract: In planning economy, government activities permeate the whole society, with the general function and economic function bundled together. The integration of governing with business reflected in budgeting system is a unitary system with the integration of "subsistence" and "development". The establishment of market economy has transformed government's functioning significantly. Based on redefining government function, this paper redesigns budgeting institution, including budgeting system and the organization of specific budget, and proposes setting up a new "three-in-one" double entry fiscal budgeting system and institution with public budgeting as the main body and complemented with state-owned assets operation budgeting and social security budgeting.

Keywords: redesign; budgeting; system and institution