

□ 李海波

试论我国的复式预算

党的十一届三中全会以来,我国财政体制改革走过一段积极进取、勇于探索的不平凡的历程。国家财政根据经济体制改革和经济发展的需要,针对过去集中型的统收统支管理体制的弊端,从下放财政和财力入手,进行各项分配制度的改革和财政政策的调整,促进改革开放和经济发展,从而大大增强了国家财政实力。15年的财政改革实践,积累了丰富的经验。对这些经验进行科学总结,并在今后的改革中加以运用,有助于我们提高对改革的认识,把握改革的方向,避免走弯路,使改革达到预期的目的。

下面就复式预算的产生和发展,我国实行复式预算的理论依据,进一步完善我国复式预算制度的基本思路谈一些看法。

复式预算是国家预算的一种组织形式,是在传统的单式预算基础上产生和发展起来的。单式预算组织形式,即将预算年度内全部财政收入和财政支出编列在一个总预算内,而复式预算则是将预算年度内全部财政收入和财政支出按经济性质进行划分,分别编制两个或两个以上的预算。

复式预算首先出现在西方资本主义国家。它的产生和发展有着深刻的社会经济根源和理论根源。本世纪20年代末30年代初资本主义国家出现的失业、通货膨胀和周期性的经济危机,很多资产阶级人士感到原来指导政府经济政策的古典经济学派的理论已经不适用了,迫切需要新的理论来解释发生经济危机的原因,并制定相应的对策,以消除危机和失业。资产阶级的这种要求,在理论上表现为凯恩斯学派的兴起。凯恩斯学派在“需求创造供给”的理论前提下,建立了以国民收入运动为对象的宏观经济模型,提出了利用政府税收和支出的变化来改变社会总需求水平,以达到充分就业、物价稳定和经济增长的财政政策。由于经济危机的打击和凯恩斯主义的兴起,资产阶级国家逐步放弃了“自由放任”的经济政策,开始利用国家的力量干预经济过程。于是政府活动范围扩大,财政支出也随之增加,在正常收入已不能满足支出需要的情况下,政府开始用借债弥补。由于债务收入不仅要偿还,而且要付出利息,因此用债务收入安排的支出应该是收益项目,这样就有必要将政府支出划分为一般性支出和有收益的资本性支出,并在预算的制定和执行中分别加以反映。于是复式预算就应运而生了。1937年,瑞典的法律改变了原来除战争等特殊情况下,不允许政府借债的规定,但是法律要求政府用债务收入安排的支出,必须产生相应的资产,而不能用于没有收益的消费性支出。为了做到这一点,瑞典政府设计了复式预算,并且付诸实施。1939年,英国由于政府干预经济和国际局势恶化,政府支出直线上升,收不抵支。为了弥补财政赤字,英国政府把预算收入和预算支出划分为经常性预算和线下预算两部分,经常性预算的收支是平衡的,线下预算的赤字通过借债弥补。这种多预算编制的实践,标志着复式预算的产生。

由于各个国家的经济结构、发展程度、预算管理的传统习惯等不同,各国采用复式预算的形式也不尽相同。

复式预算实行了近 40 年后,在 70 年代后期,一些工业比较发达的国家陆续停止了把预算划分为经常性预算和资本性预算的做法,不再使用复式预算,原因是多方面的。但是,这种现象并不表明复式预算已经过时。首先,复式预算从一开始就有不同意见。赞同实行复式预算的观点和反对实行复式预算的观点同时并存,两者的对立是很尖锐的。其次,目前仍有许多国家实行复式预算制度,如日本、法国、澳大利亚、印度等,有些没有实行复式预算的国家,还经常有人提出实行复式预算的建议,如美国会计局近来一直建议美国联邦政府实行复式预算。

财政职能既是国家职能的一个重要组成部分,又是实现政府职能的一个重要手段。这就决定了财政职能所要实现的目标内涵要体现国家的职能,并从财力分配上保证国家职能的实现。我国是以生产资料公有制为基础的社会主义国家,国家既是政权组织,又是全民所有制生产资料所有者的代表,政府具有社会经济管理者和国有资产所有者双重经济职能。在过去高度集中的计划体制下,由于政企不分,政府双重身份模糊不清。这种情况,在一定程度上造成政策上和财力分配的被动,使人们习惯从财政收支范围来认识财政职能。社会主义国家的双重身份和双重职能,决定了国家财政是由两个或两个以上部分组成,它们各自具有不同的具体职能和任务,应采取不同的政策,这是我国实行复式预算的基本理论依据。

实行改革开放政策以来,国家财政的职能重点、财政收支结构等方面发生了巨大变化,对国家预算管理提出了新的要求,而现行的单式预算不能适应这些要求。

从财政职能重点变化来看,改革以前,在高度集中的计划经济体制下,财政职能的重点是筹集和供应资金。改革以后,在社会主义市场经济下,财政职能重点转变为宏观分配和宏观调控。在社会主义市场经济中,国家财政的宏观分配职能主要是通过适当集中财力和有计划有目的的分配财力来实现的。没有财力的相对分散,就不可能发挥市场在资源配置中的基础作用,企业就不可能成为自主投资和自主经营的主体;而没有财力的适当集中,就无法保证国家机构的正常运转,就没有一定财力来弥补市场在资源配置中的不足,如重大建设项目和基础设施的投资等。

从财政收支结构来看,过去在高度集中的计划经济体制和“统收统支”的财政体制下,我国财政收支基本上是平衡的,国家财政很少举债。同时,国家用于经济建设的投资也基本上是以国家财政拨款为主,投资体制单一化。实行改革开放政策以来,随着我国经济体制改革的深入发展,我国财政收支结构发生了巨大变化。国家财政大胆运用债务手段来筹集建设资金,从而使得国家财政收入中有相当一部分收入是债务收入。据统计,从 1981 年到 1991 年,国家财政累计发行国内公债 1,037.75 亿元,已还本付息 341.83 亿元,1991 年累计内债余额 1059.94 亿元;财政统借统还外债 191 亿美元,1991 年还本付息后余额 51 亿美元。同时,随经济体制改革的深入发展,投资体制也出现了多元化局面,国家用于经济建设的资金投入,由国家财政拨款为主,变为财政、金融、集资、举债、发行股票等多渠道筹措。由于不同的财政收支性质,因而必然要求不同的管理方式。复式预算的实行,正适应这种变化的要求。

当前我国正在实行的复式预算,将国家预算分为经常性预算和建设性预算两部分(只限定在中央和省两级试编)。经常性预算收入,是指国家以社会管理者身份取得的各项税收收入和其他一般性收入;经常性预算支出,是指国家用于维持政府活动,保障国家安全和社会秩序,发展各项社会公益事业以及用于人民生活和社会保障等方面的支出。建设性预算收入,是指国

家以国有资产所有者身份取得的收入、各种专项建设基金和国家明确规定用于建设方面的收入；建设性预算支出，是指国家预算中用于各项经济建设活动的支出。

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，全面反映财务活动，增强财务分配的透明度，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作用。

但是，由于现行的复式预算只是在原有的收支规模的基础上，对现行的预算收支科目按性质和用途进行划分，这样的复式预算在实行中暴露出以下四个问题：

首先，不能适应我国建立社会主义市场经济体制的要求。党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标。国家宏观管理经济的职能要随之改变，国家预算应从主要反映国家对国有经济的管理情况变为全面反映国家对国民经济宏观的管理情况。由于试行复式预算方案是在原来计划经济框架内设计的，因此未能反映出这一变化。

第二，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反映。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，等等，名目繁多。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。

第三，预算管理辦法没有得到改变。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，使试行的复式预算，仅仅局限于对原有的单式预算的一种技术性处理。

第四，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、债务收入用途和债务还本付息支出的资金来源不明确等问题。

按照建立社会主义市场经济体制的要求，为了拓宽社会主义国家财政职能，全面准确反政府的活动范围和方向，加强国家财政宏观调控能力，体现对不同性质的预算资金采取不同管理办法的原则，借鉴国外实行复式预算的经验，我们设想将国家预算划分为政府公共预算和国有资产经营预算，并可以根据需要，逐步建立和健全社会保障预算等其他预算和国家财政投融资体系，具体设想如下：

1、政府公共预算。指国家以社会管理者身份取得的收入和用于维持政府活动、保障国家安全和秩序、发展各项社会公益事业的结算。

政府公共预算收入的主要内容：各项工商税收、关税、农林业税、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、国家资源管理收入、公产收入等）。

政府公共预算支出的主要内容：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、支持农村生产支出、支援不发达地区支出、城市维护费支出、农牧水利气象部门的事业费支出、工业交通等部门的事业费支出、其他部门事业费支出、商业部门事业费支出、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

利救济费支出、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、办案费补助、城市土地开发建设支出、边境建设事业补助费、“三西”农业建设专项补助资金、海域开发建设支出、地方外事费,等等)。

公共预算一般不打赤字,如特殊情况下出现赤字,应通过发行国债弥补。

2、国有资产经营预算。国有资产经营预算是指国家以国有资产所有者身份取得的收入和国家用于经济建设及国有资产经营的支出的预算。

国有资产经营预算收入的主要内容:公共预算结余、国有企业上缴的利润(包括股份制企业中国家股分得的股息和红利)、基本建设贷款归还收入、国家能源交通重点建设基金收入、国家专项建设基金收入(包括改烧油为烧煤专项收入、下放港口以港养港收入、铁道专项收入、煤炭开发基金收入、电力建设基金收入、铁路建设基金收入、车辆附加费收入、养路费收入、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)以及国家债务收入。

国有资产经营预算支出的主要内容:工业、交通、能源、水利、城建等部门的基础性项目投资、科技三项费用支出、简易建筑费支出、国有企业流动资金支出、国有企业挖潜改造支出、国有企业亏损补贴支出、国有企业贷款财政贴息支出和国家专项建设基金支出(包括改烧油为烧煤的专项支出、下放港口以港养港支出、铁道专项支出、煤炭开发基金支出、电力建设基金支出、铁路建设基金支出、车辆附加费支出、养路费支出、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)。

政府公共预算和国有资产经营预算密切联系、相互补充的有机整体。公共预算的结余,应转入国有资产经营预算作为收入;公共预算如有差额,也可转入国有资产经营预算作为支出。两类预算的收支总计是平衡的。

3、根据建立国家社会保障体系的需要,在上述两类预算之外,可以逐步设置社会保障预算。将国家以行政性手段筹集并管理的社会保障收入和安排的支出列入此项预算。

社会保障预算收入的主要内容应包括:社会养老保险基金收入、社会待业保险基金收入和社会医疗保险基金收入。

社会保障预算支出的主要内容应包括:社会养老保险基金支出、社会待业基金支出和社会医疗保险基金支出。

4、为了保证国家重点建设资金的需要,以后还可以考虑逐步建立国家财政投融资体系。国家政策性投资收支可与现有的国家债务收支相结合,逐步纳入国家预算,全面反映政府以有偿形式组织的收入和相应安排的支出。

财政投融资预算收入的主要内容应包括:国库券收入、商业银行购买财政专项债务收入、国外借款收入、社会待业养老保险基金购买专项债券收入、财政周转金收入和邮政储蓄收入等。

财政投融资预算支出的主要内容应包括:弥补预算差额、国库券还本付息支出、国外债券还本付息支出、归还商业银行借款的本息支出、归还政府其他借款支出以及财政以有偿使用的形式安排的支出。

按上述复式预算制度的设想,《国家预算收支科目》需要重新设计,预算编制的程序和方法,预算的执行、调整和决算以及《财政机关总预算会计制度》等都需要重新作出相应的规定,使之配套。