

● 单欣红

对建立复式预算的若干思考

一、复式预算的基本情况

复式预算是相对我国目前实行的全部财政活动都在一个预算中反映的单式预算而言的。通常它由两个或两个以上的预算组成，西方国家在30年代至70年代大都实行复式预算。复式预算主要有两种形式：一种是双重预算，即按经济性质把预算分为经常预算和资本预算两部分，前者包括政府进行日常政务活动所需的资金支出以及为供应这类支出而筹集的税收收入和非税收收入；后者包括对公有企业和公共工程的投资、偿还国内外债务等项的支出，并采取有偿的形式，它的收入来源主要是债务收入和经常性预算的结余。实行这种复式预算的国家主要有丹麦、瑞典、美国、法国、英国等。另一种形式是日本、南朝鲜、菲律宾等实行的多重预算，即由一个主预算和若干个分预算所组成的复式预算。以日本为例，它的中央预算包括三个内容：一般会计预算、特别会计预算和政府有关机构预算。一般会计预算的收入项目与我国目前的预算收入比较接近，包括税收、国债和政府有关机构及官办事业的利润上缴等；支出包括社会福利、国防、公共事业、国债的还本付息和对地方财政的拨款。日本的一般会计预算支出主要承担基本没有增值效益的国家经常性支出。特别会计预算是指为了保证某些特定事业的发展而以财政手段筹集和分配的专项资金预算。目前日本的特别会计预算有五类，分别是事业特别会计、保险特别会计、管理特别会计、融资特别会计和整理特别会计。政府有关机构预算是指对国家投资比重大的几个特殊公司和银行的预算，由于这些公司逐渐民营，目前这项预算的规模已经很小。

西方国家采取复式预算与当时的政治经济背景有着密切的联系，30年代爆发的世界经济危机，致使许多资本主义国家财政困难，出现了赤字。为了摆脱危机，这些国家又纷纷采纳了凯恩斯由政府干预经济的理论，实行赤字预算政策。为了使赤字（借债）合理化，理论上提出赤字（借债）只能用于有收益的投资项目。从便于管理的需要出发，许多国家在制定预算时把经常性收支和资本性收支分开，由此产生了复式预算。但70年代以后，各国又纷纷放弃了复式预算，归纳起来主要有以下几方面的原因：一是经常项目和资本项目的划分标准一直难以确定，这给财政资金的划分和分配造成了混乱和困难；二是政府对投资项目的管理遇到了许多难题，投资效益大都不好；三是随着政府对经济的干预逐渐扩大，借款不仅用于有收益的投资项目，而且用于无收益的投资，这与最初的原则已经背离；四是由于资产负债表和国民核算体系的出现，复式预算中的内容可以由这些表格来反映；五是70年代以来，一些国家如英国，由于长期推行赤字预算政策，通货膨胀十分严重，不得不大力压缩赤字（借债）规模，随着财政状况的好转，设立资本预算就不十分必要了。

二、我国实行复式预算的意义

我国财政一直实行现行的单式预算制度。随着商品经济的发展和财政活动的复杂化，单

式预算的局限性越来越大，突出表现为不能直观地反映生产建设性支出和消费性支出以及相应的资金来源渠道，从而不能反映出赤字的原因和债务收入的用途，不利于对财政收支进行合理的分析和判断。

实行复式预算不仅可以克服这些不足，而且从我国财政的职能、现状和宏观经济管理的需要出发，具有更深远的意义。

首先，我国财政具有双重职能，不仅要为国家行使管理职能筹集和分配资金，而且要作为生产资料所有者直接参与投资等其他经济活动。在资本主义国家财政中，生产建设性投资不是常规性的、占的份量也较小，不构成财政的重要内容。但在我国它是财政职能的重要体现，在支出中占有很大份量。合理安排“吃饭”与“建设”的比例一直是财政政策的核心问题。通过划分经常性收支和建设性收支，可以克服现行预算“吃饭”、“建设”钱混在一起的缺陷，清楚地反映“吃饭”与“建设”的规模和关系。在财政收支的安排上，前者要坚持收支平衡并略有结余的方针，后者要坚持量力而行的方针，如果发生差额，可以通过债务来弥补。这样就为分析和制定政策提供了便利。

其次，可以增加赤字和债务的透明度。从目前我国财政经济的状况来看，财政赤字在短时期内还难以消除，债务规模也难以大幅度压缩，为了从宏观上保持经济的平衡发展，需要合理安排赤字和债务的用向，复式预算不仅能反映赤字和债务的原因和用向，而且可以反映弥补的渠道和方式，为正确地估计赤字、债务对经济活动的影响提供便利。

最后，可以更全面地反映财政活动。我国目前的预算科目，除了固定资产投资以外，其他基本是按部门设置的，它能清楚地反映财政资金向部门的流向和流量，却不能反映资金的经济性质。复式预算可以把两者结合起来，有利于提高财政预算管理的水平。

三、对我国复式预算制度的设想

我国复式预算制度的建立，需要满足以下五个条件：一是能清楚地反映财政收支的经济结构，尤其是生产建设性与消费性支出及资金来源；二是反映行政事业和经济部门的经费与专项基金的筹集和使用情况；三是反映赤字、国债的用向和弥补来源；四是能和今后宏观经济模式、财政、税收、企业财务管理、国有资产管理等方面的改革衔接；五是具有可操作性。

要建立符合上述五个条件的复式预算不可能一步到位，至少分三步走：

第一步，建立初步的复式预算。在不对现有预算进行大的调整的前提下，按经济性质的不同，将现行财政科目和收支大致划分为经常性收支和建设性收支，建立起双重预算体系。

第二步，调整预算科目、重新划分收支，结合税制、税利分流、企业财务和国有资产管理制度改革，把国家政权收入和生产资料所有者的收入彻底分开，从而把“吃饭”和“建设”这两部分资金从收入来源上分开。

第三步，对农业、科技、军工、教育等重要而又急需发展的部门，为了便于采取资金倾斜政策，实行“特别预算”制度，单独设立预算，建立起我国多重预算管理体系。

目前我国应先实现复式预算的第一步，即建立起初步的经常预算和建设预算。这里最关键的问题是依据什么划分。在这方面，既要学习西方国家的经验，又要结合我国的具体情况，具体讲，应在以下三方面与西方国家有所区别：

1. 税收收入不能全部划入经常预算，应有一部分属于建设性支出的资金来源。按照西方国家经常预算和资本预算的划分标准，所有的税收收入都属于经常预算，作为经常性支出

的资金来源。这种划分无疑与我国国情不符。从收入方面来看，我国的税种设置中既包含了政权收入，也包含了属于生产资料所有者的利润收入；从支出方面来看，国家作为社会管理者和生产资料所有者的双重身份，要求财政除了具备为社会管理筹集和分配资金的职能以外，还要直接参与利润的分配和生产的投资，这种建设性支出已成为再生产过程中不可缺少的资金投入，这就决定了现行预算中的税收收入中，必须有一部分纳入建设性预算。

2. 建设性支出不能以债务收入为主要资金来源，不宜完全采取有偿的形式。我国是公有制经济，财政无偿的生产建设性支出是国有资产增值的主要途径，是巩固和壮大社会主义公有制经济的需要，这决定了我国的建设性支出不能以债务收入为主要资金来源，而应以专项的建设性资金和一部分税收收入为主要来源。但另一方面，我国处于社会主义的初级阶段，生产力和经济效益水平比较低，需要在一定范围内引进市场机制来促进经济的发展，因此我国对财政固定资产投资实行了“拨改贷”，目的是提高投资效益。同时，为了缓解建设资金不足的矛盾，在国内外发行了一定规模的债券。从我国目前的实际经济状况出发，对那些经济效益好、有偿还能力的项目，在一定范围内可以继续采取有偿的形式，对那些社会急需发展却又没有偿还能力的项目，应采取无偿的投资方式。

3. 经常预算和建设预算不能完全分离。西方国家财政的职能是单一的，一般不具备经济职能。投资是非常规性的，目的是干预和影响其私有制经济。因而它以经常预算为主，两个预算相对独立的，收入范围基本上截然分开。资本预算主要以债务收入为资金来源，经常性收入完全用于经费开支，只有在个别年份有了结余时才转入资本预算。我国公有制为主的经济体制，财政具有的双重职能都很重要，而且密切相关、互为条件。经常预算规模的大小对建设预算有很大的影响，如果用于经常性支出的收入过多，建设预算的收入就要受到影响；如果经常预算的规模缩小，建设性支出资金就会相应宽裕。这就要求我们在两个预算的安排上，既要坚持“一要吃饭，二要建设”的原则，又要辩证地处理二者的关系，解决好当前和长远的问题。尤其是我国经济发展正处于打基础的现阶段，对经常性支出在保证其合理需要的情况下，要坚持勤俭节约的方针，力争多结余支持经济建设，这也是为了更好地解决“吃饭”问题。

四、建立复式预算的难点

由于我国现行预算的收支项目是按照部门设置的，而复式预算要求按照经济性质划分，因此，需要对现行财政的一些科目进行调整，但调整之后又会与现行的资金管理和财税管理体制发生矛盾，这给复式预算的建立造成了一定困难，具体在以下几个方面：

1. 经常项目和建设项目的划分标准。西方国家关于划分标准的争论始终没有结果，无论以收益、耐用性还是能否形成固定资产为标准，都无法使之满足管理和操作的要求，这给实际工作增添了许多麻烦。我国同样也存在这个问题，但相对西方国家而言，解决这个问题更容易一些。根本原因是我国实行生产资料公有制，收益不能作为建设性支出的先决条件。现阶段我国可以用是否具有直接生产性作为划分标准。即使这样，也难免遇到个别不易划清的项目，只要做到大体划开，就不会因此而影响全局。

2. 企业亏损补贴的划分。企业亏损补贴本应作为支出项目，但在我国是按冲减收入处理的。由于享受亏损补贴的企业不同，补贴的经济性质也有非生产性和生产性之别。因此，这个项目首先要改为支出，其次按经济性质分别划分到经常预算和建设预算中去。应把对工

业、邮电、农林等企业的亏损补贴划入建设预算，对商业、粮食等企业的补贴划入经常预算。

3. 与基本建设基金制的矛盾。目前我国财政对基本建设实行的是基金制，它既包括生产性的投资，也包括非生产性的投资。但按复式预算的要求，生产性项目和非生产性项目的建设资金来源不同，筹集渠道不同，管理的方式也不同，因此，要逐步调整基本建设基金，使之适应复式预算的要求。

4. 其他项目、基金的划分。还有一些支出项目在现行预算体制下是按用钱部门划分的，如地质勘探费、国防费需要按经济性质重新划分。预算外调节基金是为了弥补收支差额开征的，也要按生产性和非生产性划分清楚。

五、经常预算和建设预算的初步划分

根据我国现行财政体制和预算科目的设置，经常预算的收入应包括产品税、增值税、营业税、集体企业所得税、印花税、其他工商税、农业税、关税、烧油特别税、盐税、特别消费税等。对国营企业所得税、调节税和企业收入等属于企业利润性质的收入，要做一些处理。目前正在进行的税利分流改革，目的就是要把企业利润分为两部分，一部分属于政权收入，以所得税的形式上缴国家，另一部分是国家以资产所有者身分取得的收入，以利润的形式上缴。在税利分流试点企业，调节税已经取消，所得税税率已由55%降为33%。因此，现行预算中国营企业所得税、调节税和企业收入中以利润形式上缴的收入都应划入建设预算，以税收形式上缴的划入经常预算。现预算收入项目中企业亏损补贴应改冲减收入为列支。

经常预算的支出是指维持国家政府机构，保障国家安全稳定，发展教育、科学等各项社会事业和直接用于人民生活方面的开支，包括：各项事业费、非生产性建设支出、抚恤和社会救济、国防支出、行政管理费、公检法和武装警察部队经费、价格补贴等其他非生产性支出。企业亏损补贴中对商业、粮食的补贴应列入经常预算的支出项目。

建设预算的收入是指国家作为资产所有者取得的收入和为了促进经济发展筹集的资金。主要包括四部分：一是经常预算的结余；二是国营企业所得税、调节税、企业收入中属于上缴利润的部分；三是各专项建设性收入，包括资源税、城市维护建设税、建筑固定资产投资方向调节税、耕地占用税、城镇土地使用税、能源交通重点建设资金收入和预算调节基金、基本建设贷款归还收入、铁道包干收入；四是向国内外发行的债务收入。

建设预算的支出是指国家财政直接用于生产和建设方面的支出，包括生产性基本建设支出、挖潜改造和新产品试制费、增拨企业流动资金、用于工业、农林、邮电等企业的亏损补贴收入（这部分补贴是国家财政对生产的支持）、支农支出、城市维护建设支出、支援经济不发达地区的发展资金、国内外债务还本付息支出和其他生产性支出。

上述划分很不彻底，有些项目从其部门来看是生产性（或非生产性）的，但其中也包含了非生产性（或生产性）的内容，如国防费中的军工企业支出、地质勘探费中的人头费等。要进一步划分清楚工作量很大，目前只能粗略划分，即使将来也难以完全划分清楚。

实行复式预算是预算制度的改革，它为财政管理和监督提供了更为方便有效的手段，但它不可能解决财政面临的困难和问题。目前由于受到体制、预算管理水平和经验不足的局限，复式预算的优越性还不可能发挥得很充分，随着预算科目的调整以及税制、财政体制、税利分流等方面的继续改革和完善，复式预算制度将会进一步完善并发挥更好的作用。