

财政收入超预算增长的政策建议

<http://www.criifs.org.cn> 2007年6月28日 李 峰

基于财政收入超预算增长现象及原因的剖析,可以看出,适当地从政策或者说制度层面加以调整是可行的。这里主要从事前预防、事中调整、事后监督三个环节来考虑。

事前预防,主要是指提高预算编制的科学性,避免财政收支的大起大落,努力做到防患于未然。我国目前的预算收入主要包括税收收入、依照规定应当上缴的国有资产收益、专项收入和其他收入。是采用基数法、系数法,还是采用综合法,抑或是其他,要针对不同的收入形式灵活掌握,以求及时、完整和真实地进行预测。预测搞得越好,相应会省去预算执行过程中的诸多问题,是整个过程的基础。当然这取决于相关人员的素质或能力,牵涉到预算方法的开发和采用。但就目前来说,事前预防还是有一定空间的。这里有必要说一下财政预算收入和GDP增长的关系。一般来说,预算收入的制定以经济发展为基础,没有多少非议,但不能惟GDP论,要正视我国目前的财政收入弹性,充分考虑财政的增收因素。即使以GDP为主要参考,也应将目光盯在GDP的名义增速而非按可比价格计算的增速,切莫人为故意低估预算收入。

事中调整,主要是针对预算执行过程中出现的新情况,灵活运用调节措施,使编制预算时没有考虑到的问题在预算年度内分散化,避免大的波动。一方面,可根据预算收入的执行情况,立足于宏观经济调控,适当安排预算内财政支出,使财政支出和收入在预算年度内尽量保持同步,避免出现年终突击花钱的现象。这样做,一定程度上会减少财政政策对货币政策的干扰,同时也为年终可能出现的超预算收入的进一步安排预留一定的空间。一般来说,在经济没有出现剧烈波动的情况下,财政收入是相对均衡和稳定的,所以应重点考虑财政支出的均衡性,至少实现季度均衡。另一方面,如果经济社会运行良好,可预见财政收入极有可能出现大幅增长,并且客观上有追加当年财政支出的必要,政府部门应向人民代表大会提出预算调整。将可预见财政收入大幅增长列入预算调整的视野,一定程度上会缓解超预算收入汇集到年终而带来的不良影响。

事后监督,是指对已经出现的超预算收入在其使用前,由人民代表大会进行审批和监督。由于不确定因素的存在,财政超预算收入的出现很难完全避免,且如事中调整不力很可能使超预算收入的使用拖到年末。出现超预算收入,根据客观需要,可用来增加支出,也可用于冲减赤字等方面。从我国近几年的实际情况看,超预算收入基本上全部用于追加当年的财政支出。这里不提超预算收入的支出方向,单讲其使用的程序和权限。由于追加当年财政支出采用“报告制”,使得人大对于超预算收入支出的监督还停留在用后监督的层面,而政府部门对于预算收入则拥有较大的“自由裁量权”,或者说在超预算收入的使用上具有一定的随意性。所以,可考虑将超预算收入的支出与预算收支等同对待,统筹安排支出结构,列入人大监督的视野。这样做,并不是简单意义上的形式变化,而是财政预算法制化的客观需要。值得关注的是,早在2004年3月,人大预工委就已发出了对我国现行《预算法》修订的信号。企盼在修订后的《预算法》中找到关于财政超预算增长管理的满意答案。

(摘自《当代经济研究》2007年第2期《透视财政收入超预算增长》)

文章来源：经济研究参考 (责任编辑： XL)