

财政经济建设三十年回顾

■ 王保安

改革开放以来,我国实现9.88%的年均增长速度,创造了世界经济奇迹。财政不仅在建国初期奠定了国家经济建设与发展的基础,更在改革开放历程中,通过深化自身改革,逐步建立了适应社会主义市场经济要求的财政经济建设政策体系,在三十年国家经济建设的历史画卷中谱写了极富华彩的一章。

一、积极推进投资体制改革,完善政府投资管理,财政投资工作成功转型

新中国成立初期,我国建立了计划经济的投资体制,中央政府投资集中了全社会投资的80%以上,这种投资体制为创建形成完整的国民经济体系发挥了重要作用,但也带来了投资渠道单一、投资规模有限以及建设资金效益较低等问题,1978年全国社会固定资产投资只有700亿元左右,许多大的投资项目也没有能够发挥应有的效益。改革开放以来,我国投资体制进行了以建立起权责对等的投资体制为改革核心的深刻变革。

(一)推进投资主体多元化。扩大国有企业财权,并鼓励发展多种经济成分,推进投资主体多元化发展。一是实行中央和地方分权,扩大地方项目审批权限,1983年将1000万元以下项目下放给地方政府审批,1984年扩

大为3000万元以下项目都由地方政府审批,1987年又将基础设施和基础产业的地方项目审批权限扩大到5000万元。二是推动多种经济成分共同发展与投资。包括1980年设立特区开始让外资进入中国;1986年开始进行“企业债”试点,为企业直接融资开辟新渠道;1987年规定在计划规模内的限额以下技术改造项目由企业自主确定;1987年开始尝试建立股份制企业集团等。我国投资呈现多元化发展趋势,基本建设投资渠道拓宽,中央基本建设投资占全社会固定资产投资的比重从1979年的38.1%下降到2005年的1.5%。

(二)构筑政府与市场投资边界,优化政府投资结构。1993年十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出把投资项目分为公益性、基础性和竞争性三类:公益性项目分别由中央政府和地方政府投资建设;基础性项目以政府投资为主,并广泛吸引企业和外资参与投资;竞争性项目由企业投资建设。这一划分奠定了划分政府和市场的理论边界。2004年7月《国务院关于投资体制改革的决定》进一步构筑了政府与市场的投资边界,包括对企业投资项目取消审批制,改为核准制和备案制;对政府投资范围和中央地方投资事权划分进行了原则界定。此后,政府投资

加快退出竞争领域,转向支持改善农村生产生活条件、节能减排、环境保护与生态建设、经济与社会协调发展、重大基础设施、涉及广大群众生命财产安全和切身利益的建设、自主创新等产业升级结构调整等经济社会发展的薄弱环节。

(三)不断优化与完善政府投资运营模式。一是实行“拨改贷”。为增强建设单位经济责任感,提高基本建设投资效益,自1981年起凡是执行独立核算、有还款能力的单位统一实行基本建设拨款改贷款,即预算内投资由无偿拨款改为有偿使用。1996年为减轻企业负担,理顺产权关系,国家决定将“拨改贷”本息余额转为国家资本金。二是实行基金制度。为了保证基础产业和基础设施稳定的资金来源,1989年开始实行基本建设基金制度,将基金分为经营性和非经营性两类,并成立六大专业投资公司负责管理,但在计划切块分配投资的体制下,投资公司难以有效经营,1994年在原专业投资公司基础上成立国家开发银行,开展国家政策性投融资。三是强化政府投资财政管理。1994年建设银行向国有商业银行转变,财政部收回了原委托建设银行代行的财政职能,成立基本建设司,负责行使和加强国家预算内基本建设资金的管理。四是按照市场经济的要求,创新政府投资运营方式。近年来,在新农村建设等

领域积极推进“以奖代补”，以转移支付的方式将资金切块下达到省，由地方负责落实到项目，较好地解决了责权利相统一的问题。大力推进“代建制”，引入市场化机制，提高政府投资使用效益。

二、创建农产品补贴制度，强化市场调控，财政商贸流通工作开创新局面

在计划经济体制下，为支持工商业的发展，农产品价格体系长期扭曲。党的十一届三中全会后，为增加农民收入，增强农业基础地位，国家大幅度提高了农副产品收购价格，同时，为缓减价格调整对城镇居民生活水平的影响，稳定了销价水平，并对农副产品购销差价实行财政补贴。因此，在改革开放初期，价格补贴是财政商贸流通工作的主要内容。随着社会主义市场经济体制的建立与完善，财政积极支持推进粮棉流通体制市场化改革，创建主要农产品补贴制度，并加大储备体系建设的支持力度，完善市场调控机制，建立了崭新的财政商贸流通工作政策体系。

(一) 支持粮棉流通体制改革。我国粮棉流通体制市场化改革大体分为四个阶段：

一是统购统销阶段。改革开放初期，粮食、棉花实行统购统销的购销体制。1979年后国家提高了粮油统购价格，财政承担了相应的亏损补贴、加价款补贴和价差补贴。棉花收购价格连续三年大幅度提高，并对超过定购基数的收购，实行价外加价政策。

二是双轨制阶段。针对1984年出现的粮食相对过剩，1985年粮棉收购由统购改为合同订购，部分放开粮棉市场，订购合同以外的部分可以自由上市，形成了计划、市场的双轨制。对

合同收购部分仍实行价格补贴。

三是向市场经济体制过渡阶段。粮食流通体制向市场经济过渡经历了三次重大改革。1993年全面放开粮食价格和经营，但由于宏观调控机制不健全，粮价出现了较大波动，随后1994年国家再次大幅度提高粮食定购价格，并建立粮食风险基金制度。1998年针对粮食连年丰收，开始实行粮食流通体制改革，要求按保护价敞开收购农民余粮，国有粮食购销企业顺价销售，财政对企业库存利息费用予以补贴，成功地保护了农民种粮收益，促进了粮食生产发展。2001年实施了以“放开销区、保护产区、省长负责、加强调控”为主要内容的粮食流通体制改革，主销区完全放开粮食收购市场，主产区继续坚持按保护价收购，国家对主产区予以重点支持，为全面市场化改革奠定了基础。棉花流通体制改革方面，1996年棉花供应价格实现由供需双方在浮动范围内协商确定。

四是市场化改革全面推进阶段。1998年国务院发布《关于深化棉花流通体制改革的决定》，结束了棉花流通的计划经济体制，建立了市场机制配置棉花资源的新型流通体制。2004年放开粮食收购和价格，全面推进粮食市场化改革，并注重通过最低收购价等政策，加强粮食市场调控。

(二) 建立粮食补贴制度。在推进市场化改革，逐步减少价格补贴的同时，为切实保护好农民利益，调动农民与地方种粮积极性，近年来，我国建立并不断完善了粮食补贴制度。

一是建立对种粮农民的直接补贴制度。在计划经济体制下，粮食补贴主要补在流通环节，造成补贴效率较低、粮食企业改革滞后等问题，种粮农民没有得到很好的保护。为此，从2000年开始，财政部牵头研究改变粮

食补贴方式，将间接补贴改为对种粮农民的直接补贴，2002年组织安徽等省开展直补试点、2004年在全国范围内正式实施，2005年至2007年粮食直补政策逐步完善，建立健全了补贴资金专户管理制度、村级公示制度、财务公开制度等，建立了国家直接补贴广大种粮农民的可靠渠道。粮食直补从2004年的116亿元增加至2008年的151亿元。农资综合直补主要弥补农资涨价对农民种粮收益的影响，补贴资金从2006年的120亿元增加至2008年的716亿元。目前，对农民的补贴总额已达到867亿元。实施对种粮农民的直接补贴，实现了财政支农制度的重大创新，为顺利推进粮食流通体制改革提供了保障，也深受广大种粮农民的拥护和欢迎。

二是实施对产粮大县奖励政策。为进一步调动地方政府重农抓粮的积极性、缓解县乡财政困难，2005年实施对产粮大县奖励政策，并逐年增加奖励力度。2005年中央财政安排奖励资金55亿元，2006年安排85亿元，2007年预算安排125亿元，2008年奖励资金达到165亿元。奖励政策也逐步完善，目前已初步建立了存量与增量结合、激励与约束并重的奖励机制。地方粮食生产发展越快、增产越多、商品量越大，得到的补贴也越多。对产粮大县的直接奖励政策，有效缓解了产粮大县的财政困难，促进了当地政府加大对“三农”领域的投入。

(三) 注重加强市场调控。改革开放以来，在积极推进粮食、棉花等流通体制市场化改革的同时，不断推动建立适应市场经济体制要求的宏观调控机制。

一是支持实施粮食最低收购价政策。2004年在推进粮食市场化改革的同时，国家出台了粮食最低收购价政策，当市场粮价低于国家规定的最

低收购价水平时,由中国储备粮管理总公司作为执行主体,委托收储企业按最低收购价格敞开收购农民手中粮食。最低收购价粮食的库存利息费用及销售盈亏由中央财政负担。近几年,则按照“敞开收购、公开市场、顺价销售、保障供应、稳定粮价”的思路,不断完善政策运作机制,加强市场调控。最低收购价政策启动以来,截至2008年6月份,国家累计收购最低收购价粮食1865亿斤,公开拍卖销售1319亿斤。执行最低收购价政策,有效保护了农民利益,保障了市场供应。

二是支持建立粮食等储备制度。储备粮、储备棉等是国家实施宏观调控的重要手段。改革开放以来,国家储备制度日益完善。1990年我国粮食生产获得大丰收,国务院决定建立以“收购余粮、稳定生产、丰欠调剂、稳定市场”为目标的国家专项粮食储备制度。为切实增强国家粮食宏观调控能力,2000年国务院组建成立了中国储备粮管理总公司,对中央储备粮实行垂直管理,储备粮储存的利息费用由中央财政负担。近年来,通过储备粮吞吐,有效平抑了市场价格,发挥了储备“蓄水池”的作用。此外,国家还建立了储备棉与化肥淡季储备制度,进一步完善了国家重要商品物资储备制度。

三、创新投入方式,推进有偿使用制度改革,环境与资源财政工作在改革中不断深化

改革开放初期,财政在环境与资源方面的工作,主要是保障环境保护与资源勘探的经费支出。随着社会主义市场经济体制的建立与完善,财政杠杆对环境与资源领域的调节日益加深,环境与资源财政工作不断深化。

(一)促进环境保护与生态建设。随着公共财政体制的建立,财政不断

调整支出结构,加大对环境保护与生态建设的支持,并注重加强相关制度建设。

一是不断增加环保投入。改革开放初期,国家即把环境保护作为基本国策,提出了环境保护的指导方针,即“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益、环境效益相统一”。环境保护责任及投资基本上由政府承担,70%以上的环境保护投资由政府 and 公共部门投入,并从中央到地方建立了相对完整的环境保护管理网络和机构。但由于多元化的环境投融资体系远未形成,环保实际投入与资金需求仍有较大差距。“八五”期间,国家环境保护投资1102亿元,按1990年的价格计算,占GDP的0.69%。1998年实施积极的财政政策,环境生态建设成为国债项目资金投入的重点,建成了一批重点生态建设和污染治理项目。2000年以来,随着公共财政体制建设进程的加快,环境保护纳入公共财政保障的范畴,财政用于环保的投入明显增加。“十五”期间,中央财政通过部门预算累计安排环保事业费10.6亿元,年均增长25.3%,中央环保专项资金投入也不断增加,专项资金总额从2001年的0.3亿元增加到2005年的9.3亿元。

二是大力支持节能减排。面对日益增加的生态环境压力,“十一五”规划确定了单位GDP能耗降低20%,主要污染物降低10%的约束性指标。财政大力支持推进节能减排,按照“夯实基础、明确责任、创新机制、加大投入、创造环境”的工作思路,初步构建了既符合社会主义市场经济原则和公共财政要求,又与国际通行规则基本接轨的财政节能减排政策体系。2008年中央财政安排270亿元专项资金支持推动节能减排,其中,十大重点

节能工程奖励资金75亿元;中西部地区城市管理建设奖励资金70亿元;淘汰落后产能奖励资金40亿元;“三河三湖”及松花江流域治理奖励资金50亿元;环境监测能力建设及节能基础工作等35亿元。此外,加上中央建设投资安排148亿元,2008年中央财政共计安排418亿元用于支持推进节能减排工作。

三是积极推进环境有偿使用制度改革。注重发挥市场配置环境资源的基础性调节作用,由企业承担排污成本,促进环境外部成本内部化。为此,积极推进环境有偿使用制度改革,其核心是引入总量控制的概念、排污权要有偿取得,企业节省的排污权可以交易。2008年在江苏太湖地区启动了排污权有偿取得及交易试点改革。同时,按照十七大报告的要求,积极推进建立健全生态环境补偿机制,理顺生态环境利益分配机制,建立符合市场经济规则的生态环境保护长效机制,逐步建立起以省际横向补偿或赔偿为主,中央财政引导或奖励为辅的利益补偿制度。

(二)促进资源节约与合理开发。在计划经济的地质工作管理体制下,我国地质工作实行的是统一的事业管理模式,国家完全承担地质勘查工作,地质成果和矿产资源无偿使用,由国家通过调拨的方式提供社会和矿山企业。改革开放以来,以资源的合理开发与节约利用为目标,不断完善了地勘投入机制。

一是推进地质工作体制改革,引入多元化投资主体。改革开放以来,加快建立公益性地质工作与商业性地质工作分开的地质工作新体制,1996年《矿产资源法》为矿产勘查投资多元化奠定了基础。随着改革的不断推进,探矿权、采矿权市场日趋活跃,矿产勘查和其他商业性地勘工作以政府投入

为主的模式被打破，逐步形成了以企业投入为主、政府为辅的格局，政府投资逐步从商业性、经营性、竞争性领域退出，财政资金主要用于基础性、公益性和战略性地质勘查工作。2007年地勘工作投入620亿元中，政府财政投入55亿元，占8.9%；商业性投入达565亿元，比2001年增加了2.7倍。

二是加大对基础公益性地质勘探保障力度。为切实保障公益性、基础性和战略性地质工作，履行政府职责，从1999年开始，在全国实施新一轮国土资源大调查，其他一些国家重大地质工作专项计划也相继开展。从1999年到2007年，累计投入各类地质工作项目，包括地质灾害治理、海洋地质调查等专项地质工作的资金212.15亿元，年均增长30.04%。

三是积极推进资源有偿使用制度改革。为促进资源集约开采利用，提出了推进资源有偿使用制度改革思路，将矿业权有偿和无偿取得并存的“双轨制”改为有偿取得的“单轨制”；调整矿产资源生产和销售过程中过低的税费标准；建立规范有效的矿业权交易市场；建立矿业权战略储备制度等。2007年率先在山西、内蒙、黑龙江等8个煤炭主产省(区)展开以煤炭资源为试点的矿产资源有偿使用制度改革。

四、支持行业体制改革，促进产业自主创新，产业发展财政工作由微观转向宏观

在计划经济体制下，国家财政对国有经济实行统收统支，国家财政预算管理与国有企业财务管理是合一的。为搞活国有经济，放权让利成为改革的主线。改革初期，实行企业基金制度、利润留成制度，增加了对国

有企业的利润留成；20世纪80年代实施两步利改税，推行承包经营责任制，试行税利分流，在理顺国家与企业分配关系的基础上，进一步拓宽了企业发展空间；1994年实行新的企业会计准则，促使国有企业建立现代企业制度。近年来，按照市场经济体制改革与公共财政的原则要求，财政对企业发展的支持转为侧重于依靠实施产业政策、推动行业体制改革、支持产业技术进步等，以提高经济竞争力。

(一) 支持产业技术创新。为推进国有企业技术进步，自1953年起，设立科技三项费，用于新产品试制、中间试验与重大科技研究项目补助。改革开放以来，财政资金在退出竞争领域的同时，用于技术进步方面的支出逐步增加，从1986年开始，按照科技经费拨款增长高于财政经常性收入增长的原则安排科技三项费。随着公共财政职能的逐步完善，2004年将原科技三项费改为产业技术研发资金，资金支持重点也转向了科技攻关计划、科技产业化环境建设及科技成果转移扩散等。近年来，为进一步提高产业研发资金使用效益，创新财政支持产业研发方式，财政部试点实行创业风险投资，并取得了很好的效果，实现了公共财政职能的市场化运作，进一步放大了公共财政建设资金的能效。

(二) 推动邮政、铁路等行业体制改革。国家财政在积极支持国有企业改革与国有经济战略性重组的同时，稳步推进铁路、烟草等垄断行业体制改革。在保障邮政普遍服务基础上，组建中国邮政集团公司，实现邮政和邮储分离；交通行业体制改革取得突破，民航、电信行业实现政企分离并完成战略性重组，引入竞争机制；铁路行业体制改革稳步推进，中央财政积极支持铁路行业主辅分离，推进铁路投融资体制改革；进一步理顺产权

关系；推进烟草行业体制改革，试点编制烟草行业国有资本经营预算。

(三) 重点保障交通基础产业发展。为更好地筹集建设资金，促进交通、能源等基础产业发展，1982年国家设立交通能源重点建设基金，1984年筹集资金122亿元。随着经济社会的发展，交通运输等基础行业瓶颈越来越突出。为此，国家进一步调整产业政策，将能源交通建设作为发展重点，并深入推进投融资体制改革，多渠道筹集建设资金。在公路建设方面，从1985年开始征收车辆购置附加费，提高养路费征收标准，并采取收费还贷的方式推进经营性公路建设。1998年实施积极的财政政策，国家对公路建设投入进一步加大。2000年车辆购置税取代原车辆购置费，2008年车辆购置税资金达950亿元。在港口建设方面，1984年以前，港口管理实行“政企合一”，港口建设主要依靠政府投资。1985年国家设立征收港口建设费，并逐步拓宽融资渠道，鼓励外资、民间资金投入港口建设。2005年《中华人民共和国港口法》进一步明确国家鼓励国内外经济组织和个人依法建设经营港口，从而形成投资主体多元化、融资渠道多样化的港口建设投融资格局。在铁路建设方面，国家1991年设立铁路建设基金，专项用于铁路行业发展，并实行铁路建设基金营业税返还政策。1991—2007年铁路基本建设投资总额1.5万亿元，其中铁路建设基金5680亿元。目前，铁路建设基金已成为铁路建设资金最主要的来源。近年，为规范政府性基金管理，港口建设费、铁路建设基金与养路费等全部纳入预算管理，以更好地用于支持交通运输行业基础设施建设。

(作者为财政部经济建设司司长)

责任编辑 常嘉