

预算管理改革三十年回顾

■李 萍

改革开放三十年来,预算管理改革进程不断推进,财政管理体制和预算管理制度不断创新,国家财政收入规模稳步增加,财政支出结构不断优化,财政对经济社会事业发展的支持力度不断加大,有力地促进了经济和社会事业的发展。

一、国家财政实力逐步壮大,财政支出结构不断优化

(一)收入稳定增长机制逐步健全,财政实力明显增强。1978—2007年,全国财政收入从1132.26亿元增加到51321.78亿元,增长了44.3倍,年均增长14.1%。其中,1978—1993年,财政改革作为整个经济体制改革的突破口,率先实行了以放权让利为主要内容的各项改革。对企业实行了利改税、承包制、税利分流等多种分配形式,对地方政府则实行了各种形式的包干办法。财政收入占国内生产总值的比重由1978年的31.1%下降到1993年的12.3%。1994年推行了分税制财政管理体制,形成了中央与地方财政收入稳定增长的机制,财政收入连年大幅增加,财政实力显著增强。1999年迈上万亿元台阶,2003年、2005年相继突破2万亿元和3万亿元大关,2007年突破5万亿元大关,占GDP的比重也稳步从1993年的12.3%提高到2007年的20.6%。与此同时,财政收入结构

也日益趋于合理,收入质量明显提高。从国家财政收入来源看,1978年全国财政收入1132.26亿元中有571.99亿元来自于企业上交利润,占50.5%;各项税收519.28亿元,占45.9%。随着政府与国有企业分配关系的理顺,税收收入占财政收入的比重不断提高。2007年全国财政收入51304.03亿元中税收收入45612.99亿元,占88.9%。

(二)财政支出范围合理调整,支出结构逐步完善。1978—2007年,全国财政支出从1122.09亿元增加到49781.35亿元,增长了43.2倍,年均增长14%。特别是1998年明确提出建立公共财政体系的目标以来,财政支出不断向公共服务与民生等领域倾斜,呈现出从生产建设型向公共服务型转型特征。

一是经济建设费支出比重下降。1978年经济建设费支出为718.98亿元,占财政支出总额的64.1%。2006年,经济建设费支出为10734.63亿元,占财政支出总额的比重下降到26.6%,下降了37.5个百分点。

二是社会文教费支出比重提高。1978年社会文教费支出为146.96亿元,占财政支出总额的13.1%。2006年,社会文教费支出为10846.2亿元,占财政支出总额的比重提高到26.8%,提高了13.7个百分点。

三是国防费支出比重下降。1978年国防费支出为167.84亿元,占财

政支出总额的15%。2006年,国防费支出为2979.38亿元,占财政支出总额的比重下降到7.4%,下降了7.6个百分点。

二、不断创新财政管理体制,推动中央地方财政健康发展

三十年来,财政管理体制改革的市场经济探索时期的包干体制以及明确社会主义市场经济体制目标后的分税制财政管理体制两个阶段,较好地处理了中央与地方各级政府的财政分配关系,推动了各级政府职能的有效履行和国家各项宏观调控措施的落实。

(一)1980—1993年的财政包干体制实践。党的十一届三中全会以后,财政管理体制打破了过去“统得过死、管得过细”的局面,实行了包干办法,建立了中央与地方“分灶吃饭”的体制框架,并呈现出由高度集中到逐步放开再到相对分散的演变历程,先后进行了三次大的调整。

一是1980年开始实施的“划分收支、分级包干”的财政管理体制。财政管理体制由“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”,财力分配由“条条”为主改为以“块块”为主,收支划分和分成比例由“一年一定”改为“五年一定”。此次改革是建国以来第一次比较全面、深刻的财政管理体制,极大地调动了地方积极性,但由于当时我国

正在进行经济调整,减收增支的因素比较多,因此体制在执行中不得不调整原“五年一定”的包干指标,导致资金过于分散,加剧了中央财政收支不抵支的困难。

二是1985年的“划分税种、核定收支、分级包干”的财政管理体制。主要内容是在第二步利改税的基础上,划分中央财政固定收入、地方财政固定收入以及共享收入,并按照收支划分范围和确定的收支基数,进行分成。总体上看,这种体制保持了“分灶吃饭”财政管理体制的优点,中央财政的收入能够大体与地方财政保持同步增长,但由于地方留成较少,组织财政收入的积极性受到影响,也出现了减税让利过多、财政收入增长缓慢等现象。

三是1988年后包干体制的进一步完善。1987年党的十三大确定了“一个中心,两个基本点”的基本路线,要求集中使用资金,提高财政的两个比重。财政管理体制相应进行了调整,改进并丰富了包干办法。中央对地方实行的包干体制有六种形式,包括收入递增包干、上解额递增包干、定额上解、总额分成、总额分成加增长分成、定额补助。这一时期包干体制的主要效用是“边际增量分成”,地方政府增收的留成比例较高,提高了地方组织收入的积极性。同时,增强了地方财力,提高了地方政府统筹辖区经济社会发展的能力。

总体看来,财政包干体制在特定的历史条件下,通过对地方的“放权让利”,调动了地方政府增收节支的积极性,但随着社会主义市场经济体制目标的逐步明确,其弊端日益显现:一是财力过于分散,财政收入“两个比重”逐年下滑,财政宏观调控能力大为弱化。二是强化了地方的利益机制,加剧了盲目建设和重复建设,

影响了全国统一市场的形成。三是体制确定过程中讨价还价因素较多,各省体制形式不统一,随意性比较大。

(二)1994年以来的分税制财政管理体制探索。1992年党的十四大提出社会主义市场经济体制的目标后,财政管理体制开始转向探索建立适应市场经济要求的政府间财政关系框架。针对包干体制的弊端,1994年开始实施分税制财政管理体制。

一是按税种划分中央与地方的收入范围。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种如消费税划为中央税,将同经济发展直接相关的主要税种如增值税划为中央与地方共享税,将适合地方征管的税种如营业税划为地方税。2002年开始,进一步打破了按隶属关系划分企业所得税收入的做法,中央与地方按照统一比例分享所得税收入,并规定中央财政因改革增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付。

二是根据中央和地方政府的事权确定相应的财政支出范围。中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。此后,又逐步明确了农村合作医疗、农村义务教育等新增事务中央与地方的支出责任划分。

三是建立健全规范的政府间财力调节制度。出台了按照客观因素进行公式化分配的转移支付办法,形成了由财力性转移支付与专项转移支付构成的转移支付体系。同时,不断改进转移支付办法,创新转移支付机

制,如2005年出台“三奖一补”转移支付,引入激励约束机制,督导地方各级政府缓解基层财政困难。此外,1994年以来,各地还明确了省以下各级政府的收支范围,建立了省对下转移支付体系,基本形成了较为彻底的纵向分税框架。同时,不断创新财政管理方式,陆续实施了“省直管县”和“乡财县管”改革,减少了财政管理级次,提高了财政资金使用效率。

客观评价,1994年的分税制改革是建国以来我国政府间财政关系史上力度最大、影响最为深远的一次制度创新,初步建立了符合市场经济要求的中央地方财政关系框架。从十多年来的体制运行情况看,改革取得了明显成效。一是财政“两个比重”显著提升。财政收入占GDP的比重从1993年的12.3%上升到2007年的20.6%;同期,中央财政收入比重由22%提高到54.1%,财政调控能力大幅增强。二是财力均衡效果初步显现。通过转移支付实施地区间收入再分配后,中西部地区与东部地区的差距明显缩小。三是县乡财政运行状况显著改善。“三奖一补”政策实施后,形成了各级政府共同努力提高县乡财政保障能力的机制。

三、推进部门预算改革,提高公共服务质量

改革开放初期,我国采用的预算编制方法是在计划经济体制下建立起来的,虽然发挥过积极的作用,但其弱化财政分配职能、不能有效配置资源的弊端也很明显。因此,改革预算管理制度已成为社会主义市场经济发展的必然选择。2000年,财政部开始推行部门预算改革,拉开了我国部门预算改革的序幕。

(一)推行综合预算管理,提高

部门预算的完整统一性。通过推进“收支两条线”管理,逐步将预算外资金、政府性基金等纳入预算管理或实行收支脱钩管理,将部门所有的收入和支出,包括预算内资金、预算外资金和政府性基金汇总在了一本账中,统一向财政部申报。财政部批复预算时,也将部门的所有收支批复在了一本账中。这样就扩大了公共资源统筹范围,实现了“一个部门、一本预算”,提高了预算的完整统一性。

(二)规范预算编报行为,提高部门预算的规范有序性。为了提高预算编制的准确性,财政部研究制定并完善了《中央部门预算编制工作规程》,规范了部门预算编报行为,延长了预算编制时间,预算编制周期从改革前的4个月延长到2008年的9个月。此外,财政部还先后制定了基本支出和项目支出管理办法、中央财政本级支出预算指标管理办法等一系列制度办法,进一步明确预算编制主体和程序,提高预算管理的规范性。

(三)完善预算分配机制,提高部门预算的公正合理性。改变了传统的“基数加增长”的预算编制方法,将部门所有支出划分为基本支出和项目支出,分别采取定员定额和项目库管理的方式进行编制。一方面,建立完善以定员定额为核心的基本支出标准体系,推进基本支出管理的规范化;另一方面,制定和完善项目支出管理办法,推动项目预算滚动管理,并探索研究建立项目支出标准体系,同时细化项目预算编制,延伸预算层次,不断提高预算管理的精细化水平。

(四)强化预算执行管理,提高部门预算的科学有效性。一是加强财政拨款结余资金管理,减少财政资金沉淀。研究制定并完善了《中央部门财政拨款结余资金管理办法》,从制度上规范了部门结余资金管理

的基本原则和工作程序,建立了结余资金消化的正、负激励机制。同时,加大了结余资金的审核、确认力度,督促部门消化结余资金,提高财政资金使用效益。二是推进绩效考评试点,提高公共服务质量。积极研究将企业绩效管理理念引入到政府预算管理中,制定了统一的预算支出绩效考评管理办法,规范了绩效考评试点的程序,制定了具体操作程序;大力推进预算支出绩效考评工作,2008年,已有74个部门的108个项目进行了绩效考评试点;积极研究建立绩效考评结果公示制度,切实保证绩效考评结果的真实性和公众的参与权。三是规范预算执行调整,严格预算约束。加强对调整预算的规范管理,同时,切实采取措施,督促各部门加快预算执行进度。

(五)强化社会公众监督,提高部门预算的公开透明性。在向全国人大报送按功能汇总的中央财政总预算的同时,向全国人大报送预算的部门数量由改革初期的4个增加到2008年的50个;报送全国人大审议预算的精细化程度也不断提高,中央财政用于教育、科技、医疗、社保等方面涉及人民群众根本利益的重大支出总量和结构情况报全国人大审议,2008年,教育、科学技术、社会保障和就业、农林水事务等15类关系民生的重点科目进一步明细到46个款级科目。同时,积极配合审计署,从2008年起,试行部门预算的内部公开。选择了11个中央部门推行部门预算内部公开试点,要求相关部门在内部上网、张贴和指定地点陈列查看三种方式中选择一种,在部门内部进行公开。

(六)完善各项配套制度,夯实部门预算改革的各项基础性工作。一是实施了政府收支分类改革。从

2007年开始,对政府收入进行了统一分类,全面、规范、明细地反映政府各项收入来源;确立了新的政府支出功能分类,以便清晰反映政府职能活动的支出总量、结构与方向。通过改革,形成了一个政府预算内外资金共用的统一、规范的收支分类体系,使政府收支反映更为完整、更为准确,并实现了与国际财政统计口径的有效衔接。二是探索预算管理和公共资产管理结合的有效途径。出台了《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》,确立了资产管理与预算管理相结合的原则,并针对中央单位的特点,先后出台了全国人大、全国政协、中央垂直管理系统、驻外机构、中央级事业单位等不同层面的资产具体管理办法;研究建立资产管理与预算编制有机结合机制;扎实推进国有资产“收支两条线”管理,加快资产管理信息系统建设。三是加强“金财工程”建设。1999年起,财政部按照统一领导、统一规划、统一技术标准、统一系统平台和统一组织实施的原则,不断推进政府预算管理信息化系统建设,使信息技术成功融入财政核心业务。初步形成了以部门预算编制为源头,以国库收支管理为预算执行主线的系统框架,初步实现了财政管理方式的创新,增强了财政工作的透明度,提高了财政资金使用效益,奠定了财政科学决策的基础。

纵观三十年来的预算管理体制改革历程,贯穿其中的根本线索与基本经验是:预算管理制度必须着眼于特定历史时期的国家发展战略需要,密切关注相应的宏观政策效果,通过自身领域与时俱进的制度机制创新,推动各项宏观调控目标的实现。

(作者为财政部预算司司长)

责任编辑 周多多