

新中国成立70年来 财政体制和预算管理改革成就

财政部预算司

财政是国家治理的基础和重要支柱，财政制度在治国安邦中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。新中国成立70年来，在党中央、国务院的坚强领导下，财政部坚持从我国国情和实际出发，不断深化对财政工作的理解和认识，结合国家政治经济体制改革进展，积极调整完善财政体制和预算制度，逐步探索形成一套体现中国特色、符合中国实际制度体系。特别是党的十八大以来，按照全面深化改革总体要求，财政部解放思想，大胆探索，锐意改革，加力推出一系列影响深远的改革措施，在财政体制和预算制度方面取得重大突破性进展，为经济持续健康发展和社会和谐稳定提供了重要保障。

推进财政体制改革，规范政府间财政关系

财政体制作作为处理政府间财政关系的基础制度，是保障各级政府有效行使财政职能和实施宏观调控的重要手段。70年来，我国财政体制经历了多次重大变革，逐步建立起与中国特色社会主义市场经济体制相适应的分税制财政体制，并根据形势变化不断调整完善，在规范中央与地方财政关系、调动中央和地方两个积极性、促进区域均衡发展等方面发挥了积极作用。

（一）实施分税制改革。新中国成立初期，我国实行高度集权“统收统支”的财政体制。改革开放后，为调动地方积极性，探索实施了多种形式的“分级包干”财政体制。1994年，按照党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的改革目标，启动了以分税制为核心的财政体制改革，也就是在原包干体制确定的地方上解和中央补助基本不变、不触动地方既得利益的情况下，结合税制

改革，对财政收入增量分配重新进行调整。一是按照中央政府和地方政府各自的事权，划分各级财政的支出范围。二是根据事权与财权相结合的原则，合理划分中央和地方收入。三是实行税收返还制度。以1993年为基期，按分税后地方净上划中央的收入数额，作为中央对地方的税收返还基数，保证地方既得财力。四是实施过渡期转移支付。中央财政从收入增量中拿出一部分资金，在不减少地方即得利益的情况下，调整地方利益分配格局，缓解地方财政运行中的突出矛盾。分税制财政体制改革是我国向市场经济条件下财政运行机制迈出的关键一步，为建立现代财政制度奠定了基础，在中国财政史上具有里程碑意义。

（二）完善中央与地方收入划分。分税制改革后，为解决经济发展中出现的新情况新问题，配合做好税制改革，对中央和地方收入分配关系进行了适当调整。实施所得税收入分享改革，2002年1月1日起将按企业隶属关系等划分中央与地方所得税收入的办法改为中央与地方按统一比例分享。完善出口退税负担机制，2015年起将出口退税全部由中央财政负担。调整证券交易印花税中央与地方分享比例，2016年起全部调整为中央收入。实施增值税“五五分享”改革，2016年5月1日起所有行业企业缴纳的增值税由中央与地方按税收缴纳地“五五分享”，中央从地方上划收入通过税收返还方式给地方，中央集中的收入增量通过均衡性转移支付分配给地方。2018年1月1日起，将环境保护税全部作为地方收入。实施上述改革后，中央与地方收入大体稳定在“五五开”的格局，为中央落实国家重大发展战略和地方财政平稳运

行提供了稳定的财力来源。

(三)推进财政事权和支出责任划分改革。按照党的十八大提出的“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”的部署,财政部加快推进财政事权和支出责任划分改革。一是出台指导意见,2016年8月报请国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,明确了财政事权和支出责任划分的基本原则、主要任务和要求。二是率先实施基本公共服务领域共同财政事权和支出责任划分,2018年1月报请国务院办公厅印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,明确了八大类18项共同财政事权事项的支出责任及分担方式、保障标准等,为推进分领域改革提供了引领。三是加快推进15个领域的中央与地方财政事权和支出责任划分改革,已经出台了医疗卫生、教育、科技、交通运输等领域方案,正在按程序报批其他领域方案。通过实施上述改革,初步搭建起“1+1+15”的改革框架,为厘清中央与地方的权责边界和保障范围提供了重要保障。

(四)完善转移支付制度。1995年实施过渡期转移支

付制度后,随着中央财力的不断充盈,中央财政加大了对地方的转移支付力度,逐步形成以一般性转移支付和专项转移支付为主体的制度体系,并加强转移支付制度建设,推进完善一般性转移支付增长机制,加强专项转移支付清理整合,提高转移支付管理的规范性、科学性、有效性和透明度。2018年,结合中央与地方财政事权和支出责任划分改革,进一步优化转移支付制度,对转移支付体系进行了重大调整,将现有一般性转移支付、专项转移支付中属于中央与地方共同财政事权的项目归并,设立共同财政事权转移支付。调整以后,中央对地方转移支付主要分为一般性转移支付、共同财政事权转移支付、专项转移支付三大类。同时,研究加强转移支付管理,简化一般性转移支付分配因素,建立共同财政事权转移支付清单管理制度,健全专项定期评估和退出机制。改革后,各类转移支付的边界更加清晰、分工更为明确,有利于维护党中央权威和集中统一领导,贯彻中央施政方针和调动中央地方两个积极性,促进区域协调发展和基本公共服务均等化。

(五)深化省以下财政体制改革。在逐步划清中央与



图片来源:视觉中国

地方财政关系的同时，督促地方财政部门完善省以下财政体制。一是实行“省直管县”改革，省级财政与市、县财政在收支划分、转移支付、资金往来、预决算编制、年终结算等方面直接联系。二是实行“乡财县管”改革，以乡镇为独立核算主体，由县级财政部门直接管理并监督乡镇财政收支，实行县乡“预算共编、账户统设、集中收支、采购统办、票据统管”的财政管理方式。三是推进省以下财政事权和支出责任划分改革。按照国务院印发的指导意见，指导各地推进财政事权和支出责任划分改革，截至2019年6月底，有29个省份专门制定了省以下财政事权和支出责任划分改革实施意见或实施方案，28个省份专门制定了基本公共服务领域省与市县共同财政事权和支出责任划分改革实施方案。

深化部门预算改革，强化部门预算管理

为适应计划经济体制，我国预算早期采取按功能切块分配的方式。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，传统功能预算中存在的预算编制范围不完整、方式不科学、程序不规范等问题日益显现。为解决上述问题，从编制2000年预算起，中央财政开始探索推行以“一个部门一本预算”为核心的部门预算改革，并不断完善部门预算编制的方法、程序和规则，逐步构建起层次清晰、运转顺畅、管理高效的部门预算管理新框架。

(一)推进综合预算管理。从2002年开始，大力推进收支两条线改革，将中央部门收取的行政事业性收费、罚没收入等预算外资金纳入预算管理，改变国税和海关系统按照收入比例提取经费的办法，实行“预算制”改革。2010年，财政部印发《关于将预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》，除教育收入纳入财政专户管理外，将预算外管理的非税收入全部纳入预算管理，从此，“预算外收入”彻底退出历史舞台。规范部门预算编报范围，除独立核算的经营性收支外，将预算单位符合规定的其他收支全部纳入部门预算管理，加强对事业收入、事业单位经营收入、非本级财政拨款等其他收入的管理，加大资金统筹力度，提高部门预算编制的完整性和合理性。

(二)完善预算分配机制。改变“基数+增长”的预算编制方式，按基本支出和项目支出测算编制中央部门预算。基本支出实行定员定额管理，结合人员编制、资产等情况及相应的支出标准测算安排，并结合经济社会发展变化动态调整支出标准。项目支出采取项目库管理，对

中央部门履行职能和完成特定任务的事项，按程序开展评审论证后纳入项目库滚动管理，根据财力可能和轻重缓急安排预算。健全基本支出标准体系，扩大定员定额管理范围，建立完善定额标准调整机制。积极推进项目支出定额标准体系建设，强化支出标准应用。不折不扣落实政府过紧日子要求，严控和压减非刚性、非重点项目支出，持续强化“三公”经费管理。

(三)改进项目支出管理。完善项目管理层次，加大项目精简整合力度，完善项目决策机制，提高项目质量，加强项目与支出政策的衔接匹配，突出支出保障功能的同时强化政策的导向和规划功能。严格项目预算评审，不断扩大项目评审范围，2019年部门项目预算评审实现全覆盖。强化评审结果应用，将评审结果作为预算安排的上限，对财政预算评审整体审减率较高的部门，适当减少下年预算安排。建立重大项目动态评估清理机制，每年选择部分中长期支出政策或重大项目进行滚动评估，将评估结果作为优化预算安排和调整支出政策的重要依据，改变项目支出只增不减的固化格局。

(四)狠抓预算执行管理。严格在法定时限内批复部门预算，督促部门及时批复所属单位预算。加强预算执行分析，加大对重点部门、重点项目的预算执行督促力度，抓好资金支付、政府采购等各项工作。硬化刚化预算约束，坚持先有预算、后有支出，严格控制不同科目、项目间预算资金的调剂。强化预算执行与预算安排挂钩机制，对预算执行进度较慢的部门，适当减少下年度预算安排。积极盘活财政存量资金，建立盘活存量资金长效机制，完善结转结余资金管理，按规定将部门结余资金收回财政，统筹用于经济社会发展急需资金的领域，提高财政资金使用效率。

(五)理顺预算编制权责。建立“二上二下”预算编制程序。中央部门结合部门职能、行业发展规划和年度工作计划编报年度预算，财政部根据财力可能进行统筹平衡。按照“放管服”改革要求，加大部门在预算管理方面的自主权，更好发挥部门主体责任。完善预算编制链条，从2015年开始，将预算评审和财政监管实质性嵌入预算编制流程，健全预算审核程序，更好发挥财政部门作为预算审核主体和监管主体的作用，部门预算管理权责更加清晰、合理。

(六)实施政府收支分类改革。新中国成立初期，我国建立了与计划经济体制下的建设型财政管理体制相适

应的政府收支分类科目。2007年，为适应市场经济条件下转变政府职能、建立健全公共财政体制的要求，我国全面实施政府收支分类改革。改革后的政府收支分类主要包括收入分类、支出功能分类和支出经济分类等三个方面，收入分类全面反映政府各项收入，支出功能分类反映政府各项职能活动，支出经济分类反映政府各项支出的具体用途。在此基础上，充分考虑政府预算管理和部门预算管理的不同特点和需要，自2018年起实施支出经济分类科目改革，增设政府预算支出经济分类，修改完善部门预算支出经济分类，两套科目之间保持对应关系，加强政府预算和部门预算的衔接。

深化预算管理制度改革，全面提升预算管理水平

2014年，国务院印发了《关于深化预算管理制度改革的决定》，系统提出了全面深化预算管理制度改革的任目标，为新一轮预算管理制度改革指明了方向。按照党中央、国务院决策部署，财政部门扎实推进各项改革，在完善政府预算体系、实施中期财政规划管理、推进预算公开、建立跨年度预算平衡机制、实施预算绩效管理等方面取得了明显成效。

(一)完善政府预算体系。按照新修订预算法确立的一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算保持完整独立、有效衔接的要求，积极完善政府预算体系。一是明晰一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的职能定位和支出边界，减少相互之间的交叉重叠。二是加大政府性基金预算转列一般公共预算的力度。2015—2017年，先后将地方教育附加、文化事业建设费等19项政府性基金调整转列一般公共预算。三是加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，逐年提高调入比例。2019年中央国有资本经营预算调入一般公共预算比例达到28%。四是推动专项收入统筹使用。取消城市维护建设税及矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费和价款、草原植被恢复费、海域使用金等专项收入专款专用，对相关领域支出统筹安排。

(二)实施中期财政规划管理。为提高预算管理的前瞻性，报请国务院印发了实行中期财政规划管理的意见，并认真抓好落实。一是编制全国中期财政规划。从2016年开始，统筹当前和长远，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，提前研究规划期内重大改革、重要政

策和重大项目，在编制年度预算的同时研究制定了全国中期财政规划。二是加强中央部门中期规划管理。根据中期财政规划和部门改革发展需求，合理确定规划期内中央部门的支出总量和结构。从2016年开始，对纳入中央部门预算的一般公共预算和政府性基金预算拨款收支实行中期规划滚动管理。突出政策与预算相结合，增强预算和规划的约束力，各部门年度预算安排不得突破中期财政规划确定的对应年度部门中期财政规划。三是积极指导地方省级政府实施中期财政规划管理，提高财政政策的系统性和前瞻性，增强财政可持续性。

(三)加大预算公开力度。2004年以来，财政部积极推进预算公开工作，从无到有、从有到全，预算公开取得重大历史性突破，赢得社会各界的广泛肯定和好评。一是公开范围逐步扩大。除涉密信息外，政府预决算、部门预决算信息都向社会公开。在此基础上，财政部还公开了各类财税政策和财税制度，各部门公开了本部门职责、机构设置、机关运行经费安排及使用等情况。二是公开内容逐步细化。一般公共预算支出已经公开细化到支出功能分类项级科目，基本支出细化到经济分类款级科目。“三公”经费按因公出国(境)、公务用车购置运行、公务接待公开。转移支付实行分地区、分项目公开。三是公开渠道逐步统一。从2017年起，建立预决算公开统一平台，集中公开预决算信息，方便公众查阅和监督。据统计，2018年省、市、县三级政府预算公开率基本都达到100%。

(四)建立跨年度预算平衡机制。根据经济形势变化和财政政策逆周期调节的需要，建立跨年度预算平衡机制。一般公共预算执行中如出现超收，超收收入用于冲减赤字、补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金、削减支出或增列赤字并在经全国人大或其常委会批准的国债余额限额内发债平衡。政府性基金预算和国有资本经营预算如出现超收，结转下年安排，如出现短收，通过削减支出实现平衡。2015—2019年，中央财政分别调入使用中央预算稳定调节基金1000亿元、1000亿元、1350亿元、2130亿元、2800亿元，为平衡跨年度预算、缓解收支矛盾发挥了重要作用。

(五)全面实施预算绩效管理。自2004年以来，预算绩效管理从探索起步逐步走向成熟定型，特别是按照《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》要求，财政部加快预算绩效管理改革步伐，已经建立起

以项目支出为主的全过程预算绩效管理框架。一是实现绩效目标全覆盖。一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算的所有中央部门本级项目、对地方共同财政事权转移支付和专项转移支付均已实行绩效管理，并与预算同步申报、同步审核、同步批复下达。二是绩效监控全覆盖。组织中央部门对所有本级项目预算执行情况和绩效目标实现程度实行“双监控”，建立“红黄蓝”预警机制，强化绩效监控结果分析利用，及时纠正偏差，堵塞漏洞。三是绩效自评全覆盖。组织中央部门对上一年所有本级项目全面开展绩效自评，要求地方对照年初设定的绩效目标对中央专项转移支付开展绩效自评。四是建立重点绩效评价常态机制。2016—2019年组织对140多个重点项目和政策开展了绩效评价，涉及预算资金超2万亿元。五是向人大报告绩效结果并有序向社会公开。2019年将中央部门本级50个重点项目、所有共同财政事权和专项转移支付、大部分政府性基金项目的绩效目标，20个重点项目绩效评价报告，265个中央部门项目绩效自评结果提交全国人大常委会参阅或审议并向社会公开，主动接受监督。

严格地方政府债务管理，防范化解债务风险

2014年修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》建立了规范地方政府举债融资的法律制度框架。按照党中央、国务院决策部署，财政部依照法律授权，加强顶层设计、着力推进制度建设，逐步形成覆盖地方政府债务限额管理、预算管理、风险管理、信息公开、监督管理等各个环节的“闭环”制度体系。

(一)实行地方政府债务限额管理。印发《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》，合理确定地方政府债务总限额，建立健全地方政府债务风险防控机制。从2015年起每年提请全国人大或其常委会批准地方政府债务限额，2015—2019年地方政府债务限额分别为16万亿元、17.19万亿元、18.82万亿元、21万亿元、24.08万亿元，依法设置举债规模的“天花板”。印发《地方政府一般债务预算管理办法》和《地方政府专项债务预算管理办法》，将一般债务和专项债务分别纳入一般公共预算和政府性基金预算管理，主动接受人大和社会监督，推动地方政府债务管理规范化、制度化、透明化。

(二)规范地方政府债务发行管理。经全国人大批准，2016—2019年分别新增地方政府债务限额1.18万亿元、

1.63万亿元、2.18万亿元、3.08万亿元，全部采取债券方式规范发行筹集资金用于在建项目建设，积极支持打赢三大攻坚战，着力推进棚户区改造、自然灾害防治体系建设、铁路、高速公路、水利工程、乡村振兴、生态环保、城镇基础设施、农业农村基础设施等方面重大公益性项目建设，有力推动地方经济持续健康发展，推进供给侧结构性改革。同时，清理甄别认定新预算法实施前非政府债券形式的存量地方政府债务，用三年左右时间置换成政府债券。2015—2018年，各地共计发行置换债券12.2万亿元，三年存量政府债务置换目标基本完成，累计降低政府融资成本1.7万亿元以上，有效减少了金融系统呆坏账损失。

(三)建立地方政府债务风险预警和应急处置机制。每年组织评估和预警地方各级政府债务风险情况，通报有关部门和各省级政府，督促各省级政府制定风险化解规划或应急处置预案，多渠道筹集资金化解存量债务风险。报请国务院以国办名义印发了《地方政府性债务风险应急处置预案》，经国务院同意印发《地方政府性债务风险分类处置指南》，明确地方政府和金融机构等债权人依法分担债务风险，妥善做好风险事件应急政策储备。

(四)加强地方政府债务信息公开和常态化监督。推动地方政府债务信息公开，印发《地方政府债务信息公开办法(试行)》，指导和督促各地做好地方政府债务相关预决算以及地方政府债券发行、持续期及重大事项等信息公开工作，提高地方政府债务透明度，推动地方自觉接受社会监督。构建地方政府债务常态化监督机制，会同国务院有关部门和省级政府发现一起、查处一起、问责一起，严肃财经纪律。组织核查部分地区违法违规融资担保行为，有关省级政府、监管部门已依法问责处理到人。

(五)防范化解地方政府隐性债务风险。按照党中央、国务院决策部署，会同相关部门建立和完善一揽子制度体系，加强资金供给端、项目建设源头风险防控，不断完善隐性债务风险监管政策。强化监督问责，配合建立终身问责、倒查责任机制。紧盯重点地区和领域，采取综合性措施，稳妥化解风险。开大开好前门，支持地方依法合规举债。健全统计监测机制，及时警示债务风险。督促地方落实属地管理责任，牢牢守住不发生系统性风险的底线。■

责任编辑 韩璐