

了令人瞩目的成就，为今后的工作打下了坚实的基础。作为国际性通用的经济贸易工具，世界经济越是国际化，关税的重要作用越突出。在我国改革开放事业向纵深推进的征途上，关税工作将继续贯彻落实科学发展观，学习贯彻党的十七届三中全会精神，从国家经济社会发展的大局出发，以落

实宏观调控目标为首要任务，统筹国际国内发展两个大局，保持经济平稳运行，维护国家经济安全，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化再立新功，完成时代赋予的崇高使命。

预算管理改革逐步走向规范化和科学化

财政部预算司司长 李萍

改革开放30年来，按照党中央、国务院推进改革的总体部署，预算管理改革进程不断推进，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；政府间财政关系处理模式不断演变，确立了分税制财政管理体制；财政政策适时调整，促进了国民经济健康快速协调发展；预算管理制度不断创新，预算编制、执行与监督制度日益改进。

一、国家财政实力逐步壮大，财政支出结构不断优化

30年来，随着中国国民经济发展，财政收入规模的逐年攀升，财政收支结构适应政府职能转变的需要，不断调整和优化。

（一）收入稳定增长机制逐步健全，财政实力明显增强。1978—2008年，全国财政收入从1132.26亿元增加到61330.35亿元，增长了53.2倍，年均增长14.2%。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。为了调动地方政府和企业的积极性，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%，平均每年下降1.3个百分点。1994年实施的分税制财政管理体制改革，既考虑了税种属性，又兼顾了中央集中财力的需要和地方承受能力，较好地处理了中央地方的分配关系，调动了各级政府组织收入的积极性。随着体制的逐步完善、经济持续强劲增长以及经济结构不断优化，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，2008年达到6.13万亿元，占GDP的比重也稳步从1993年的12.3%提高到2008年的20.4%。财政收入的快速增长和财政实力的不断壮大，为财政发挥职能作用、支持经济建设和社会事业发展奠定了坚实基础。与此同时，财政收入结构也日益趋于规范合理，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。2008年全国财政收入61330.35亿元中，税收收入54223.79亿元，占88.4%。

（二）财政支出范围合理调整，支出结构逐步完善。1978—2008年，全国财政支出从1122.09亿元增加到62592.66亿元，增长了54.8倍，年均增长14.3%。从具体支出结构上体现出从生产建设型向公共服务型的转型特征。

传统计划经济体制下，政府取代市场成为资源配置主体，财政支出相应呈现出“大而宽”的格局，负担日益沉重，管理漏洞逐渐放大，突出表现为财政作为社会投资的主体，基本建设支出、流动资金支出等经济建设类支出占财政支出的比重达60%以上；财政包揽各项社会事业，特别是与统收统支、高就业及低工资体制相适应，财政承担了国有企业职工住房、医疗、离退休金等福利性支出。改革开放后，特别是1998年明确提出建立公共财政体系的目标以来，随着政府与企业关系的调整 and 变化以及政府职能逐步转向弥补市场缺位，财政支出结构调整步伐逐渐加快，不断向公共服务与民生等领域倾斜。从财政支出结构具体变化来看，一是经济建设费支出比重由64.1%下降到26.6%。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。二是民生领域、公共服务支出比重提高，社会文教费支出比重由13.1%提高到26.8%。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由15%下降到7.4%。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，推动中央与地方财政健康发展

30年来，财政管理体制改革服从于特定历史时期的经济社会发展战略，多次作为整体财政管理制度乃至宏观经济体制改革的突破口，先行一步，历经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贯彻落实,谱写了改革开放历程中的亮丽篇章。

(一) 1980—1993年的财政包干体制实践。党的十一届三中全会以后,财政管理体制作为整个经济体制改革的突破口,率先起步,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。1978年开始在四川、江苏两省试点。1980—1993年,与当时经济体制改革相配套,财政管理体制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3次大的调整。

1. 1980年开始实施的“划分收支、分级包干”的财政管理体制。按照党中央关于国民经济“调整、改革、整顿、提高”的八字方针,为适应改革开放的需要,1980年起实行了“划分收支、分级包干”的体制管理办法。改革后,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改革,极大地调动了地方的积极性,但也存在一些问题,主要是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,加剧了中央财政收不抵支的困难。

2. 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。从总体上看,1985年财政管理体制保持了“分灶吃饭”财政管理体制的优点,地方获得了较大的自由裁量权,可以统筹安排地方支出,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、财政收入增长缓慢甚至“滑坡”等现象,影响了国家财政的稳定与平衡。

3. 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。为此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包括6种形式,即收入递增包干、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,改变了财权高度集中的状况,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,促进了地方经济发展,推动了国力的迅速提升。但随着社会主义市场经济体制目标的逐步明确,财政包干体制已经越来越不适应改革和发展的需要,弊端日益显现,主要表现是财力过于分散,财政收入“两个比重”逐年下滑,财政宏观调控能力大为弱化;强化了地方的利益机制,加剧了盲目建设

和重复建设,影响了国家产业政策的贯彻和全国统一市场的形成;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改革探索。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,立足现实国情并合理借鉴国际经验,1994年开始实施分税制财政管理体制改革。

1. 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,按照邓小平同志“两个大局”的战略构想,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。

2. 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及经济、事业发展所需支出。此外,根据经济社会发展需要,结合公共财政覆盖范围的拓宽,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。

3. 建立健全规范的政府间财力调节制度。改变包干体制下通过“一对一谈判”、“讨价还价”和“一省一率”调节政府间财力的格局,遵循“以人为本”、“公平规范”等理念,出台了按照客观因素进行公式化分配的转移支付办法,形成了由一般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,着力创新转移支付机制。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,各地也按照分税制财政管理体制的基本原则,结合本地实际,初步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。

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,统一并规范了地区间的体制形式,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10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2008年的20.4%,同期,中央财政收入比重由22%提高到53.3%,财政调控能力大幅增强。二是财力均衡效果初步显现。以2008年为例,如果将东部地区作为100,中西部地区按总人口计算的人均一般预算收入仅为34和37。通过转移支付实施地区间收入再分配后,中西部地区的人均财力分别上升到51和61,

人均支出上升到 63 和 81, 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。2003 年, 全国财力不够保人员工资和机构运转的困难县为 791 个, 2007 年县乡政府“保工资、保运转”问题基本得到解决。

三、适时调整财政政策, 促进经济社会健康发展

1978 年改革开放之前, 我国一直实行高度集中统一的计划经济体制, 政府主要依靠计划实行综合平衡, 财政收支依附于计划, 包含于计划之中, 作为政府实现国民经济计划的主要工具而发挥作用。那时, 着眼于宏观调控且具有独立意义的财政政策概念还没有被广泛地认知和提出。到了 20 世纪 80 年代, 中国处于计划与市场并存的双轨制时期, 计划经济仍居于主导地位, 宏观调控主要是以计划调节为主、市场调节为辅, 调控的模式基本上是传统的“拉闸门”模式的延续, 往往出现“一放就乱, 一乱就收, 一收就死, 一死就放”的现象, 经济发展处于周期性波动之中。进入 20 世纪 90 年代后, 随着市场经济改革的深化和建立社会主义市场经济体制目标的提出, 财政政策作为市场经济条件下政府宏观调控基本手段的功能开始逐步显现, 推动了国民经济持续快速健康发展。

(一) 1993—1997 年适度从紧的财政政策。20 世纪 90 年代初, 随着经济体制改革的不断推进, 市场作用因素逐步增强, 价格改革进一步深化, 国有企业经营自主权逐步扩大, 企业活力明显增强, 中国经济进入了新的快速增长期。1991 年和 1992 年国内生产总值分别增长 9.2% 和 14.2%。由于投资需求过度扩张, 生产资料价格迅速攀升, 经济运行同时出现严重的过热态势和通货膨胀。为了保持国民经济的良性发展, 抑制通货膨胀, 从 1993 年下半年起, 我国政府决定实施适度从紧的财政政策。主要措施是加强收入征管, 清理税收优惠政策; 实行从紧预算政策, 严格控制财政赤字, 从 1994 年起, 中央财政赤字主要通过发行国债的办法弥补, 不再向中国人民银行透支或借款; 严格控制社会集团购买力, 抑制消费的过快增长; 清理基本建设项目, 控制固定资产投资过快增长; 按照“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的指导思想, 对税收制度进行了全面改革, 建立了适应市场经济发展要求的新型税收制度; 加大农业投入, 完善农业政策, 从 1994 年起, 国家财政陆续设立了国家粮食专项储备基金、粮食风险基金, 用于保障国家粮食储备和农产品价格稳定; 支持企业技术进步, 促进国有企业改革。取得的成效是国民经济运行成功实现“软着陆”, 经济过热现象逐步消除, 1993 年和 1994 年 GDP 分别增长 14% 和 13.1%, 1995 年降至 10.9%, 1996 年和 1997 年分别增长 10% 和 9.3%; 改变了过去以行政命令为主的管理方式, 从市场经济的基本原则出发, 主要运用经济手段, 通过经济政策和体制改革等措施进行宏观调控; 为抵御 1997 年亚洲金融危机的冲击奠定了扎实基础。

(二) 1998—2004 年的积极财政政策。针对 1997 年亚洲

金融危机爆发后, 国内经济运行中出现的有效需求不足和通货紧缩趋势等新问题, 我国政府审时度势、及时果断决策实施积极财政政策。主要措施是增发长期建设国债, 加强基础设施建设, 1998—2004 年共发行长期建设国债 9100 亿元, 用于农林水利和生态环境建设, 交通通信基础设施建设, 城市基础设施建设, 技术进步和产业升级, 农网改造, 教育、文化、卫生和旅游基础设施建设, 中央直属储备粮库建设, 环境保护投资, 公检法机构设施建设; 调整税收政策, 增强税收调控功能, 为鼓励投资, 逐步降低关税税率, 对国家鼓励发展的国内投资项目和外商投资项目进口的设备在规定的范围内免征关税和进口环节税, 暂停征收固定资产投资方向调节税, 对符合国家产业政策的企业技术改造项目购置国产设备准予按 40% 的比例抵免企业所得税; 为支持外贸出口, 提高出口货物增值税退税率, 进一步优化了出口退税率结构, 实行中央与地方共同分担出口退税的新机制, 解决历史欠退税问题; 调整收入分配政策, 培育和扩大消费需求, 提高了机关事业单位人员的基本工资标准并相应增加离退休人员离退休费, 实施年终一次性奖金制度和艰苦边远地区津贴制度, 提高了下岗职工基本生活费、失业保险金、城市居民最低生活费“三条保障线”水平, 提高了企业离退休人员基本养老金水平; 完善非税收入政策, 努力扩大内需, 通过加大治理乱收费力度, 减轻企业和居民的非税负担。取得的成效是社会需求全面回升, 国民经济实现快速增长, 1998—2004 年, 我国经济增长速度分别为 7.8%、7.6%、8.4%、8.3%、9.1%、10% 和 10.1%; 物价保持基本稳定, 通货紧缩趋向得到明显遏制, 居民消费和商品零售价格指数由下降转为上涨, 2003 年和 2004 年居民消费价格指数分别上涨 1.2% 和 3.9%; 经济结构调整步伐加快, 经济发展动力充足; 改善了人民生活条件, 促进了社会事业发展; 财政收入保持快速增长的势头, 财政实力明显增强。

(三) 2005 年以来的稳健财政政策。积极财政政策实施后, 我国宏观经济增长条件呈现积极变化, 经济运行步入快速增长新周期的上升阶段。市场机制的作用明显增强, 90% 左右的商品和服务价格由市场决定, 民营经济成为经济发展的重要力量。供求关系格局发生重大变化, 由以前的需求不足和通货紧缩转变为供需大体均衡。但与此同时, 经济运行中的深层次问题逐步凸现, 经济增长方式与资源、环境约束的矛盾日益尖锐。为适应宏观经济形势的变化, 2005 年国家决定实施稳健的财政政策。主要措施是适当减少中央财政赤字, 在 2004 年 3192 亿元的基础上逐步缩小, 2005 年 2999.5 亿元, 2006 年 2748.96 亿元, 2007 年 2000 亿元, 2008 年 1800 亿元, 财政赤字占 GDP 的比重不断下降; 调整粮食风险基金的使用方式, 调整国债项目资金使用方向和结构; 推进增值税转型改革试点, 统一内外资企业所得税制度, 做好内外资企业所得税两法合并工作, 继续深化农村税费改革, 2006 年已全面取消农业税, 进一步完善出口退税机制改革, 2005 年适当提高了中央财政对出口退税超基数部分的分担比例, 进一步理顺了中央与地方的财政分配关系, 继续完善收入分配、社会保障、教育和公共卫生 4 项制度, 支持国有企业和金融体制等改革; 强化收入征管, 促进财政增收, 提高

财政资金使用的规范性、安全性和有效性,促进财政节支。

通过30年来的改革实践,特别是1990年后财政政策多次调整,财政政策工具不断丰富,调控力度逐步加强,调控方式日益合理,有力地促进了国民经济保持平稳健康发展。同时,这一时期的实践也为今后财政政策调整积累了有益的经验。如财政调控必须依据经济形势变化相机抉择;财政调控必须遵循市场经济规律,充分发挥市场机制的基础性作用,注重推动体制改革与制度创新;财政政策必须加强与货币政策的协调配合,以取得两大政策工具的组合效应;财政调控始终要把促进发展作为首要目标,努力实现经济社会协调发展;财政政策要充分发挥作用需要中央与地方形成合力等。

四、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。在预算编制范围上,各部门经费按行政经费、事业经费、基本建设经费等不同性质分成若干类,分别由财政部不同司局管理,对一个部门来说,在财政部没有一个完整的预算;对中央各部门财政部审批的仅仅是财政拨款,预算外资金和政府性基金等其他财政性资金仍由各部门自行安排。在预算编制时间上,正式编制预算从每年11月份开始,整个预算编制过程一般不超过四五个月。在预算编制方法上,预算编制比较简单,采用“基数加增长”的预算编制方法。在支出预算安排中,以上年度实际支出数为基础,并考虑下年度国民经济和社会发展规划、财政收入状况和影响支出的各种因素,对不同的支出确定一个增长比例来安排下年度预算。

传统的预算编制方法在一定历史时期曾发挥过积极作用,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。如大量预算外资金和政府性基金游离于财政和全国人大监督之外,容易成为滋生腐败的温床;预算编制质量很难有充足的时间保证,财政部门往往被迫采取层层代编的方式形成预算;“基数加增长”的预算编制方法不能客观地反映各部门的实际需求情况;执行中预算调整频繁,预算监督力度较差,财政部门内部没有形成预算编制、执行、监督相互分离、相互联系、相互制约的机制,预算编制的透明度不高。因此,改革预算管理制度成为社会主义市场经济发展的必然选择。

为适应市场经济体制下实行公共财政制度的客观要求,针对传统预算管理制度的弊端,在国务院的领导和各部门的支持下,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。编制综合预算是部门预算的一个基本特征。部门预算改革通过推进“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—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—本账中。通过改革,扩大了公共资源统筹范围。部门预算不仅包括预算内资金收支,还包括各项

预算外资金收支、政府性基金收支、经营性收支以及其他收支,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。规范预算编制行为和工作程序是提高预算编制准确性的重要保证。为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。同时,为了规范管理,财政部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,进一步明确了预算编制主体和程序,提高了预算管理的规范性。

(三) 完善预算分配机制,提高部门预算的公正合理性。部门预算改革的目的之一,就是通过规范预算编制方法,建立完整、科学的预算分配机制。部门预算改变了传统的“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,初步实现了预算资金管理的标准化、规范化和科学化。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。针对支出管理缺乏比较合理的追踪问效机制的状况,近年来,中央财政从加强财政拨款结余资金管理、推进绩效考评试点入手,努力提高财政资金使用效益。一是加强财政拨款结余资金管理,减少财政资金沉淀。财政部研究制定并完善了《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,制定了具体操作流程;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。加强了对调整预算的规范管理,同时针对预算执行进度较慢的问题,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。实施部门预算改革以来,财政部在推进部门预算公开,强化人大、审计监督方面做了大量工作。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，报送人大审议。同时，积极配合国家审计署，从 2008 年起试行部门预算内部公开，选择了财政部、国家审计署等 11 个中央部门推行部门预算内部公开试点，要求上述部门在内部上网、张贴和指定地点陈列查看 3 种方式中选择 1 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 年开始实施了政府收支分类改革，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、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。为提高政府资源配置效率、完善公共财政和推进部门预算改革，财政部发布了

《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，为下一步加强部门预算管理与资产管理的相互结合打下了基础。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。在各部门的共同努力和配合下，“金财工程”的各项工作取得了较大进展，已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。

国库管理制度改革成效显著

财政部国库司司长 詹静涛

改革开放 30 年来，通过体制、机制和制度创新，财政国库管理发生了根本性的变革，建立起新型的运行机制，形成了统一规范的管理体系。国库已不单是指国家金库，更重要的是指财政代表政府控制预算执行、保管政府资产和负债的一系列管理职能，涵盖了国库集中收付、国库现金管理、国债管理、政府采购管理、政府会计核算管理等诸多方面，并形成相互促进的一个有机整体，为加强和完善财政管理、贯彻落实财税政策、实施宏观调控提供了有效手段和坚强保障。

一、国库管理建立新机制

伴随着经济体制、财政体制改革，国库管理制度也进行了一系列重大的变革。

（一）传统国库管理制度健全完善阶段（2000 年以前）。长期以来，我国实行的是一种以设立多重账户为基础的分散收付的国库管理制度，财政收入的一些项目由征收部门通过设立过渡账户收缴，财政支出通过财政部门 and 用款单位分别开设的账户层层拨付。国家 1985 年颁布的《国家金库条例》和 1994 年颁布的《预算法》，完善了组织预算收入、拨付预算资金等方面的制度，但总的看，此阶段国库管理制度没有大的变化，我国进行的几次重大财税体制改革，重点是改革收入分配制度和财政体制，基本没有触及国库管理制度。传统国库管理制度带来的预算执行无法有效监控、预算执行透明度不高、预算资金运行效率和使用效益低等问题，也一直没有得到根本解决。

（二）现代国库管理制度改革发展阶段（2000 年至今）。从 2000 年 10 月起，财政部先后对部分粮库建设资金和车辆

购置税交通专项资金率先实行了财政直接拨付改革，打开了财政国库管理制度改革的突破口。经国务院批准，2001 年 3 月，我国正式开始实施财政国库管理制度改革。改革的主要做法是，建立国库单一账户体系基础上的国库集中收付运行机制，收入收缴资金及时进入国库单一账户或财政专户，财政资金支付按照规范程序，支付到供货商或最终用款单位，取消中间环节，使财政资金在未支付到收款人之前一直保存在国库，资金运行过程通过电子化监控系统实时监控。2002 年 12 月，财政部与中国人民银行联合发布《国库存款计付利息管理暂行办法》，开始实行国库存款计息，这是新中国成立以来财政资金首次按照货币市场化计价。2005 年，国库集中支付制度改革在中央和地方全面推开，基本形成了新型的预算执行管理运行机制。2006 年，率先对农村义务教育专项资金实行国库集中支付，资金由中央财政拨付到省级财政后，省级财政在几个工作日内便可按规定将资金支付到收款人或支付到市县财政，再由市县财政支付到收款人，财政部通过监控系统，实时监控专项资金的流向，发现问题可及时核查处理。2007 年，财税库银税收收入电子缴库横向联网工作正式启动，财政部门、税务机关、中国人民银行国库、商业银行利用信息技术，通过电子网络系统办理税收收入征缴入库等业务，税款直接缴入国库，实现税款征缴信息共享，是我国税收征缴管理制度和信息共享机制的重大变革。同年，公务卡改革正式启动，对公务消费由公务卡取代现金支付结算，利用“刷卡支付、消费有痕”的特点，使公务消费置于阳光之下，财政部门能够掌握所有通过公务卡支付报销的明细信息，并可通过监控系统实时监控。