



朝阳区财政改革 探索与实践

CHAOYANGQU CAIZHENG GAIGE
TANSUO YU SHIJIAN

朝阳区财政局 编著



中国财政经济出版社

朝阳区财政改革探索与实践

朝阳区财政局 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

朝阳区财政改革探索与实践/朝阳区财政局编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0970 - 8

I. 朝… II. 朝… III. 地方财政 - 经济体制改革 - 概况 - 朝阳区
IV. F812.713

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 144154 号

责任编辑: 胡 懿 贾延平 责任校对: 张全录
封面设计: 邹海东 版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 010 - 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 16.25 印张 200 000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0970 - 8/F · 0801

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

编委会名单

主 编：尚 焰

副主编：欧晓勋 王春平 苏向红 朱宝敏 李晓静
李雪芬

主笔人：王 磊

参与编写人员：

赵岚静	兰万秋	王志仙	杨 铂	王 伟
盛凤忠	高 岩	郭宗华	关得志	陈 浩
岳 勇	张 京	李 成	翟凤珍	李哲磊
余 俊	王晓梅	辛 丽	毛 慧	

序

新中国成立以后，我国的财政体制经历了一系列演变，进入改革开放时期之后，随着社会主义市场经济体制目标的确立，推出了1994年的分税制改革，并从1998年开始，明确提出和贯彻了建设公共财政的纲领。

1994年分税制改革以后，我国的财政改革围绕探索和构建与社会主义市场经济体制相适应的财政管理体制的主线而展开和深化，并日益注重预算管理制度方面的一系列改革举措。经过十几年的不懈努力，随着以部门预算为代表的财政“三大改革”的逐步到位，我国的公共财政体制基本确立，并处在不断完善之中，财政在资源配置、收入分配、经济稳定和发展等方面正发挥着越来越重要的作用。在党中央明确提出建立科学发展观和统筹经济社会发展、构建以人为本的和谐社会之后，党的第十七次全国代表大会进一步明确提出了推进“基本公共服务均等化”的方向，成为新时期



我国财政改革与发展的重要指导方针。

在全国财政改革的洪流中，区县一级财政部门站在最前沿，他们是中国财政改革的探路者，他们的实践往往成为中国财政改革的试验田。北京市朝阳区财政局在近些年的财政改革过程中积极进取，勇于创新，在国家总的财政改革方向指引下，结合本区实际情况，发挥主观能动性，对财政改革形成了自己的深刻思考，并将这种思考付诸创新实践，取得了突出的改革成绩。

一、关于财政改革的思考

我国的财政改革形式上一般采取的是一种自上而下的路径，由中央部门制定改革路线图，然后通过各级政府层层贯彻落实。这里面隐含着—一个行为逻辑，即只要地方财政部门按照中央部署的改革方案实行改革，就可以算是履行了职责。但同样是推行改革，各地关于改革的思考，改革的力度，改革能动性的发挥，以及对原有利益结构的触动程度都有所不同，也就决定了同样是改革，实际上是有质量差异的。北京市朝阳区财政局最近几年改革实践的特点可以用“开拓有为”来形容，即他们并不满足于简单充当改革思路与方案的“执行者”，而是自觉主动地定位于“思想者”和“创新者”的角色。在对改革的思考和理解方面，朝阳区财政局的同志有自己独到的见地。本书标题所突出的是改革的“纪实”，但其中所反映的生动的改革过程与实践总结，却离不开思想意识的转变和理论之光的指引。

朝阳区财政局的同志清楚地认识到，在计划经济已经不可逆转地向市场经济转轨的过程中，作为上层建筑重要组成部分的财政部门也必须随着经济基础的改变而作出改变。计划经济逐步退出了历史舞台，然而时至今日，计划经济的思维和惯性依旧有影响力，许多部门并没有意识到传统体制下“条块分割”代表的

利益分割是弊端和问题的关键所在，依旧在传统思维的左右下，寻求本部门利益的优先满足，而不能专注于国家和人民的利益。这种情况已经到了非改革不可的地步。改革过程就是对财政本来面目的回归，即财政分配必须直接服务于公众利益和国家利益，集中解决关系国家发展、民生利益且市场机制不能有效解决的一些重大问题，而不被“条条”、“块块”的局部利益所左右。要建设公共财政，要实现基本公共服务均等化，财政改革必须首先从理念上进行更新。

这是朝阳区财政局的同志对公共财政这个形式上的西方“舶来品”的本土化阐释，是对转轨经济条件下公共财政意义的探究，其思考是深刻和发人深省的。因为，虽然中国的财政改革走到今天，从中央到地方都在推行公共财政改革，可是对改革意义的更深层次的探究和把握还是缺乏的。作为一个区县级的地方财政部门，朝阳区财政局对于财政改革本身的这种深刻的理论探究和路径追寻，有利于我们理解朝阳区有声有色的财政改革的前因后果，有利于我们抓住现实中的主要矛盾，脱开局部既得利益的羁绊，更好地推动今后的公共财政改革。

二、关于财政改革的实践

思考源于实践，目的是更好地指导实践。在确立了财政直接服务于公众利益和国家利益的思考主线之后，朝阳区财政局将这种改革理念付诸行动，进行了公共财政改革的一系列创新实践。

在参与构建北京市市区体制的过程中，他们主张根据全市财力通盘考虑需求，在公共服务的每一个领域都建立相应的统一标准，以标准化的思想推动基本公共服务均等化目标的实现。这样一来，可以有效地遏制各委办局无限扩大部门利益的冲动，更好地实现北京市及各区县的和谐均衡发展，更好地在北京市范围内



推动基本公共服务均等化目标的实现。

在财政支出领域的三大改革中，朝阳区财政局的做法可圈可点。在部门预算改革中，通过压缩部门预算、实行公用定额支出“低标准加系数”的编制方法、坚持部门预算零增长等手段，有意识地减小部门专项，扩大政府统筹资金的能力，以更好地服务于政府履行职能，服务于人民。在国库集中支付制度改革中，通过强调直接支付和授权零余额两种手段的使用，有效地减少资金在各部门的沉淀，消灭部门利益滋生的平台，提高了政府财政资金的使用效益。在政府采购领域，通过一系列的机制和制度创新，斩断了潜伏于政府采购各个环节中的非公利益链条，抑制了部门的利益冲动，实现了朝阳区政府采购行为的阳光化、高效率。

此外，区与街（乡）关系的体制创新与风险化解，“政府花钱购买公共服务”的机制创新，金财工程的财政综合业务信息系统建设等，都成为朝阳区近年来财政改革的亮点。

三、关于财政资金管理模式创新

为配合一系列的改革举措，朝阳区财政局逐步探索出一套财政资金管理的“三化模式”，即对财政资金实行专业化、标准化、精细化管理。专业化管理是将社会化大生产中的专业化管理思路引入财政资金管理领域，打破传统的业务科室直接服务委办局的思路，按照资金性质，对财政资金实行专业化管理，例如，将各预算单位的基本支出由财政局国库集中支付中心代编；属于集中采购目录或达到采购限额标准的货物、工程和服务项目，纳入政府采购预算。专业化管理提高了全局的工作效率和资金的使用效益，改革成效显著。标准化管理就是要改变过去那种财政资金支出无标准，各部门财政资金使用随意性、主观性较强的做法，建设一套以工作标准为指导的财政资金使用体制。具体说

来，就是建立从基本支出，到城市管理、农村管理、社保支出、教育支出、医疗支出等各个领域的支出标准，实现财政资金支出的有据可依，从而最终达到规范财政资金支出的目的。标准化的管理思想是抑制委办局部门利益膨胀的有效利器。精细化管理模式是指对除了基本支出以外的项目支出部分实行精细化管理，具体表现为四个方面：一是科学界定专项资金范围；二是对于城市建设及农田水利等经常性支出项目，例如绿化、道路保洁、垃圾处理、基本农田等，开发电子地图系统，清晰界定事权，精确项目支出；三是对于与人有关的支出，开发人口信息库，精细化与人相关的各项支出；四是引入项目库管理，对于基本建设项目和重点专项实行财政投资评审。总之，朝阳区财政局探索建立的财政资金管理“三化模式”相辅相成，自成一体，体现了他们对于财政改革背景的深刻思考以及随之而来的在具体操作实施层面的不懈追求和实践创新。

十分值得称道的是朝阳区财政局在财政内部组织设计方面进行了积极的探索。在传统的财政资金管理模式下，每个业务科室分管几个业务相类似的委办局的资金管理工作，例如行财科负责公检法等部门的资金管理工作。这是计划经济思维在财政组织管理体系中的反映，即科室的设置是按照计划经济下直接服务于“条条”、“块块”的理念来设计的，而不是科学地、按照资金性质进行划分，直接服务于国家利益。朝阳区财政局通过逐步改革，将目前按照委办局性质分类的业务科室主导的财政资金管理模式向按照财政资金性质分类的专业化科室主导的财政资金管理模式转变。具体做法是将那些每年发生的、规范的、有标准的项目支出从业务科室中分离出来，拿到专门的专业化科室，例如支付中心、采购办等统一进行管理；将那些偶尔发生的、不规范的、没有明确标准可依的项目支出放在业务科室，实行精细化管



理。经过几年的改革，财政资金支出格局从以前的支出科室“独占鳌头”变为支出科室与专业化科室“平分秋色”。下一步，他们对于财政资金专业化管理的创新尝试还将继续下去。一些有严格支出标准和范围的资金，例如，基本建设管理费、社会保障资金、绿隔补助资金等，都要沿着既定的改革路径，在条件具备的情况下纳入专业化管理的轨道，由专业科室按照相关标准实行统一管理。这样，专业化科室管理的资金越来越多，而业务科室管理的资金越来越少，此消彼长。在改革的终极目标下，各个业务科室有可能合并为一个专门化的支出科室，通过建立项目库，规范管理手段，统一管理标准，集中处理那些非例常性的支出项目。届时，财政资金管理的模式，将最终完成从按照委办局性质分类的业务科室主导的财政资金管理模式，向按照财政资金性质分类的专业化科室主导的财政资金管理模式转变。更为重要的是，一个与现代化市场经济理念相适应的财政资金管理模式将在组织机构上得到建立和巩固，这将对整个财政改革产生深远的影响。

总之，虽然中国的财政改革基本表现为自上而下的推动模式，但是我们也应该看到，中国财政改革的智慧深深地蕴藏在广大的基层财政工作者当中。发轫于朝阳区财政局的财政改革思考和实践，为我们提供了十分生动鲜活的佐证。对于中国的财政改革而言，这种改革探索应该更多一些，这样我们国家的财政转型和总体实现现代化的步伐，将能够迈得更快、更稳。

贾 康

二〇〇八年八月二十八日

前

言

这是一个变革的时代。

历史赋予了当代中国人改革的重任，无为之治已经不再适合。这是一个改革奔腾的时代，是一个需要有所作为的时代。改革意味着破旧立新，意味着不断向前发展。不改革，后果只有停滞不前，这已经被历史证明是行不通的，中国的改革、中国财政的改革、朝阳区财政的改革概莫能外。

过去的5年，正是朝阳区公共财政改革的攻坚阶段！

5年来，在朝阳区区委、区政府的正确领导下，我们紧密团结在朝阳区财政局党组周围，以科学发展观为指导，高举财政改革的旗帜，在京东大地吹响财政改革的号角。改革的



道路并不平坦，有时还布满荆棘。但是，局领导的高度智慧、无畏勇气和开拓精神，给予我们力量，指引我们前进，带领我们成功。

5年来，公共财政对于国人而言，从一个新名词变得耳熟能详，但是公共财政改革的步伐才刚刚迈开。对于习惯了计划经济思维的政府部门而言，改革是一个阵痛的过程，是对旧有经济秩序的打破，意味着利益格局的重新分配，是个未知数。对于财政改革者而言，要对改革的目标有着清醒、坚定、执着的认识，必须要抱着“明知山有虎，偏向虎山行”的勇气，否则，将寸步难行。

5年来，我们踌躇过、煎熬过、奋争过，也欢笑过、感激过、收获过，一路走来，点点滴滴都是财富，只言片语都在记录成长。每一项财政改革的背后都有一段精彩的故事，或惊心动魄，或波澜不惊，其中滋味只有投身其中才能细细体味。我们并不刻意追求人们的掌声与鲜花，我们更欣慰的是朝阳区财政事业的蒸蒸日上，朝阳区经济社会发展的日新月异。对于朝阳区财政局每一名财政工作者而言，没有比这更好的赞美和肯定！

我们不应该忘记那硝烟弥漫的改革历程，对于每一位曾经历过那些“战役”的同志而言，昨天的“枪炮声”依旧回荡在耳边……这是对历史的尊重，更是我们继续前行的勇气和动力！

谨在朝阳区辉煌建区50周年之际，在朝阳区财政改革激流勇进之时，以过去5年多的财政改革故事为蓝本，立此成册，以纪念那些逝去的岁月，更希望能够以此带给后来人一些启迪，由此甚幸！



目

录

第一章 朝阳区财政和财政改革基本情况	
况	(1)
第一节 朝阳区基本情况	(2)
第二节 朝阳区财政收支情况	
(2000 ~ 2007 年)	(5)
第三节 朝阳区财政改革情况	(12)
第四节 朝阳区财政改革经验总结	
	(23)
第二章 财政体制改革	(29)
第一节 朝阳区市区体制改革探索	
	(30)
第二节 朝阳区街乡体制改革探索	
	(45)



第三章 部门预算改革	(56)
第一节 朝阳区部门预算改革回顾	(57)
第二节 朝阳区部门预算改革取得的成效	(64)
第三节 朝阳区部门预算改革展望	(68)
第四章 国库集中支付制度改革	(72)
第一节 朝阳区国库集中支付制度改革回顾	(73)
第二节 朝阳区国库集中支付改革的创新举措	(81)
第三节 朝阳区国库集中支付制度改革成效	(87)
第四节 朝阳区国库集中支付制度改革展望	(89)
第五章 政府采购改革	(92)
第一节 朝阳区政府采购改革回顾	(93)
第二节 朝阳区政府采购工作主要创新举措	(99)
第三节 朝阳区政府采购改革展望	(108)
第六章 财政监督管理体系建设	(111)
第一节 朝阳区财政投资评审工作	(111)
第二节 朝阳区委托代理记账制度改革	(124)
第三节 朝阳区教委会计集中核算站试点	(131)
第七章 财政信息化建设	(138)
第一节 朝阳区财政综合业务系统建设	(138)
第二节 朝阳区电子地图系统建设	(149)



第八章 财政业务创新	(164)
第一节 管理创新	(164)
第二节 夯实基础工作	(182)
第三节 关注民生问题	(191)
小结与展望 改革仍未有穷期	(218)
附录一 让人人享受平等服务	(226)
附录二 把钱花好、花实	(237)



第一章



朝阳区财政和财政改革基本情况

建立公共财政体制是我国新时期财政改革的根本目标，这是对市场经济条件下政府与企业之间关系不断深化认识的结果。公共财政是伴随着市场经济的产生而产生的。随着中国社会主义市场经济体制的不断改革深化，政府越来越多地退出了竞争性领域，专注于提供公共服务的领域。经济社会形势的飞速发展要求财政体制从传统的“建设财政”、“吃饭财政”向“公共财政”转变。

1998年，全国财政工作会议第一次提出了建设公共财政的要求，党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》进一步明确将建立公共财政初步框架作为“十五”时期财政改革的重要目标。2008年，温家宝总理在新一届政府的记者见面会上提到：“要在未来5年时间内，大力推进公共财政改革。”可见，在公共政策层面，公共财政改革已经明确成为我国政府财政改革的立足点和风向标，将在现在和未来相当长的一段时间内主导中国政府的财政改革工



作。

顺应国家财政改革的大趋势，朝阳区财政局以科学发展观为指导，坚决贯彻国家公共财政改革的基本路线、方针和政策，积极投身到公共财政改革的激流中。经过 2003 ~ 2007 年 5 年多的财政改革，朝阳区财政局已经建立起了公共财政体制的基本框架，并通过不断进行制度创新，对进一步完善制度框架进行探索。从财政体制调整理顺，到部门预算、国库集中支付、政府采购三大改革，再到加强财政监督、建设财政信息化系统等，公共财政基本框架的搭建工作有条不紊。在此基础上，各业务科室争相创新手段，加强对财政性资金使用的监管，经过 5 年的改革探索，摸索出了一条具有朝阳区特色的财政改革创新之路。

第一节 朝阳区基本情况

要了解朝阳区的财政改革，首先必须了解朝阳区。只有对朝阳区的区情有了深刻的洞察和把握，才能理解朝阳区最近几年的财政改革所面临的困难和取得的成就。这是不可或缺的前提。

一、朝阳区在北京市的定位

根据《北京城市总体规划》（2004 ~ 2020 年），朝阳区的功能定位为“国际交往的重要窗口，中国与世界经济联系的重要节点，对外服务的发达地区，现代体育文化中心和高新技术产业基地”。朝阳区作为城市功能拓展区，将承担起“发展、服务、展示、保障”的重要职责。