

The Management and Reform
of China's Public Expenditure

张通 著

中国公共支出 管理与改革

作为国家财政的一个重要方面，公共支出的规模和结构反映了政府活动的范围和内容，公共支出的管理和运用成为国家宏观经济管理的基本手段，关系到各级政府、众多部门或机构、广大民众的切身利益。



经济科学出版社
Economic Science Press

The Management and Reform
of China's Public Expenditure

中国公共支出 管理与改革

张通 著

F812.45

2182



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共支出管理与改革 / 张通著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9364 - 1

I. ①中… II. ①张… III. ①财政支出 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 082094 号

责任编辑: 金 梅 莫霓舫

责任校对: 杨 海

技术编辑: 董永亨

中国公共支出管理与改革

张 通 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

787 × 1092 16 开 22 印张 440000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9364 - 1 定价: 41.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

资源的合理配置及其有效利用,是一个国家、政府和公众共同关注的焦点。公共支出体系的建立即源于此。作为国家财政的一个重要方面,公共支出的规模和结构反映了政府活动的范围和内容,公共支出的管理与运用成为国家宏观经济管理的一个基本手段,关系到各级政府、众多部门或机构、广大民众的切身利益,其“牵一发而动全身”的重要地位使其成为一项异乎寻常的系统工程。但在现实中,经济发展与稳定、管理模式与技术变革、政治格局变迁、自然灾害等诸多因素都会对公共支出及其管理产生深刻的影响,进一步增强了公共支出管理的复杂性和困难度。因此,如何正确认识公共支出以及如何管好、用好公共支出资金,是一个永恒的话题。

新中国成立 60 年以来,与共和国发展同步,我国公共支出管理走过了一条极不平凡的道路。尤其是 1998 年建立公共财政的目标确立之后,公共支出管理与改革成为财政改革与发展的重中之重。公共支出的重点、结构开始发生显著变化,改变了计划经济时期“大包大揽”的传统做法,初步建成了以部门预算、政府采购、国库集中收付、“收支两条线”管理为核心的公共支出管理制度框架。公共支出的公共性、公平性、公开性、规范性、效益性等特征日益显著,为促进经济发展和社会进步,为社会主义事业不断开创新局面做出了重大贡献。

尽管如此,在欣喜庆幸之余,我们还应清醒地认识到,我国公共支出管理改革仍处于攻坚阶段,仍然存在着不少缺憾。如部门预算不够细化、编制方法与技术有待进一步改进,政府采购基础性配套改革未能及时跟进,国库现金管理尚处在试点阶段,信息技术的应用还需要不断扩大,公共支出结构需要继续调整和优化,公共支出绩效管理需要制度化、科学化,等等,诸多问题,不一而足。这些问题迫切需要通过进一

步深化改革与发展予以克服和纠正。能否建立一个安全、规范、高效的公共支出管理体系，是衡量我国公共财政体系建设成败的重要标志，也是当前及未来一段时期我国政府与各级财政部门面临的一项重大任务。

本书围绕“公共支出管理与改革”一系列重大现实问题进行专题性研究。全书的总体框架包括：一是从基本特性、主要目标、制度框架、技术基础、职责分工与体制设计等多个角度，阐述建立公共支出管理的理论体系；二是从政府收支分类、部门预算、国库管理、政府采购、社会保障预算管理、国有资本（资产）预算管理、政府债务管理等不同方面，总结过去财政预算管理改革的经验，分析当前的现实问题，提出下一步改革的设想；三是从政府会计、财务报告、支出预测与规划、信息与通信技术应用等不同层面，论述公共支出管理的技术基础；四是从绩效管理、监督控制、责任分配与体制优化等不同环节，阐述构建公共支出高效运行的保障机制。

以先进的理论指导公共支出管理的进程，以改革的手段推动公共支出管理体系的完善，以制度的现代化保障公共支出管理的绩效，这不仅是公共支出管理与改革过程中始终需要把握的重要原则，也是构建社会主义公共支出管理体系的必由之路。经过长期的思考与探索，今天，笔者将这一专著献诸同仁，既是长期在财政部门工作的实践经验、心得体会，也是参与改革探索和学习借鉴国际先进方法的系统性论述。真心期望更多的公共支出管理实践工作者和理论研究者都来关注这一领域的研究，为推进我国公共支出管理与改革做出新的更大的贡献。

张 通

2010年5月

目 录

Contents

导 论 公共支出管理的责任与使命 / 1	1
一、世界范围内公共支出管理改革的兴起与推进	(1)
二、我国公共支出管理改革的历程和成效	(3)
三、新时期我国公共支出管理改革的责任与使命	(9)

第 1 章 公共支出管理概述 / 13

1.1 公共支出的基本特性与管理难题	(13)
1.1.1 公共支出的基本特性	(13)
1.1.2 公共支出的管理难题	(14)
1.2 公共支出管理的背景与目标	(15)
1.2.1 公共支出管理的政策背景	(15)
1.2.2 公共支出管理的目标	(16)
1.3 公共支出管理的制度框架	(16)
1.3.1 公共支出管理的基本框架	(17)
1.3.2 公共支出管理的核心制度	(18)
1.3.3 三项支出管理制度之间的关系	(20)
1.4 公共支出管理的技术基础	(22)
1.4.1 政府会计	(22)
1.4.2 政府财务报告	(23)
1.4.3 支出预测	(24)
1.4.4 支出规划	(24)
1.4.5 信息与通信技术	(25)
1.5 公共支出管理职责的分工与协作	(25)
1.5.1 纵向的政府层级之间公共支出管理职责的划分	(26)

- 1.5.2 横向的部门之间公共支出管理职责的划分 (26)
- 1.5.3 在公共支出管理职责划分基础上实现良性协作 (27)

第2章 政府收支分类与改革 / 29

- 2.1 政府收支分类的含义和原则 (29)
 - 2.1.1 政府收支分类的含义 (29)
 - 2.1.2 政府收支分类的原则 (30)
- 2.2 政府收支分类的方法 (31)
 - 2.2.1 政府收入的分类方法 (31)
 - 2.2.2 政府支出的分类方法 (32)
- 2.3 我国的政府收支分类改革 (33)
 - 2.3.1 我国传统政府收支分类存在的主要问题 (33)
 - 2.3.2 我国政府收支分类改革的基本原则和主要内容 (35)

第3章 部门预算管理与改革 / 40

- 3.1 我国部门预算改革回顾 (40)
 - 3.1.1 中央部门预算改革 (40)
 - 3.1.2 地方部门预算改革 (45)
- 3.2 我国部门预算管理的现状分析 (47)
 - 3.2.1 部门预算改革成效显著 (47)
 - 3.2.2 部门预算改革任务艰巨 (49)
- 3.3 完善我国部门预算改革的基本方向 (54)
 - 3.3.1 完善部门预算编制 (54)
 - 3.3.2 加强部门预算审议 (57)
 - 3.3.3 责任分工和机构设置 (58)
 - 3.3.4 完善相关配套措施 (59)

第4章 国库管理与改革 / 61

- 4.1 市场经济体系下国库的职能和制度 (61)
 - 4.1.1 市场经济条件下国库的内涵和特征 (61)
 - 4.1.2 市场经济条件下国库的职能 (62)
 - 4.1.3 国库单一账户制度 (62)

4.2 我国国库集中收付制度改革回顾	(63)
4.2.1 我国国库管理制度的发展历史	(63)
4.2.2 我国国库集中收付制度改革前的国库管理制度	(63)
4.2.3 国库集中收付制度改革的理论基础	(64)
4.2.4 我国国库集中收付制度改革的主要内容	(66)
4.2.5 我国国库集中收付制度改革的进展和主要成效	(68)
4.3 进一步深化国库集中收付制度改革	(70)
4.3.1 国库集中收付制度改革中遇到的困难和存在的问题	(70)
4.3.2 进一步完善国库集中收付制度	(71)
4.4 从国库集中收付到国库现金管理	(72)
4.4.1 国库现金管理的内涵和本质	(72)
4.4.2 国库现金管理的目标和内容	(74)
4.4.3 国际上国库现金管理的一般做法	(75)
4.4.4 我国国库现金管理的现实选择	(77)

第5章 政府采购管理与改革 / 79

5.1 政府采购制度的理论与实践	(79)
5.1.1 政府采购制度的理论范畴	(79)
5.1.2 国际上推行政府采购的主要做法	(84)
5.1.3 政府采购国际经验对我国的启示	(87)
5.2 我国政府采购管理改革的成效与问题	(89)
5.2.1 我国政府采购制度的改革历程	(89)
5.2.2 我国政府采购管理改革的成效	(94)
5.2.3 目前我国政府采购存在的主要问题	(99)
5.3 推进我国政府采购管理改革与发展	(105)
5.3.1 深化政府采购制度改革的基本目标和应遵循的原则	(105)
5.3.2 我国政府采购制度的进一步改革与深化	(106)

第6章 社会保障预算管理改革 / 110

6.1 社会保障预算管理理论与经验	(110)
6.1.1 社会保障预算的理论依据	(110)
6.1.2 社会保障预算的国际发展与经验	(112)
6.1.3 我国社会保障预算的发展	(116)

6.2 我国社会保障预算管理的现状分析	(117)
6.2.1 我国社会保障预算管理的总体状况	(118)
6.2.2 我国社会保障预算管理存在的问题	(124)
6.2.3 建立我国社会保障预算的必要性	(126)
6.3 完善我国社会保障预算管理的构想	(129)
6.3.1 我国社会保障预算的体制基础	(129)
6.3.2 我国社会保障预算的总体设计	(132)
6.3.3 我国社会保障预算的制度建设	(139)

第7章 国有资本预算管理与改革 / 150

7.1 国有资本与公共财政管理	(150)
7.1.1 国有资产与国有资本的内涵	(150)
7.1.2 国有资本经营预算与政府公共预算的关系	(153)
7.2 我国试行国有资本经营预算	(156)
7.2.1 试行国有资本经营预算的背景	(157)
7.2.2 试行国有资本经营预算的政策要点	(159)
7.2.3 中央国有资本经营预算试点情况	(161)
7.2.4 我国国有资本经营预算的进一步完善	(162)
7.3 我国行政事业性资产预算管理的理论与改革	(164)
7.3.1 我国政府行政事业性国有资产管理的理论分析	(164)
7.3.2 我国行政事业单位国有资产预算管理的改革	(167)

第8章 国债管理与改革 / 174

8.1 国债管理的含义及制度	(174)
8.1.1 国债管理的含义	(174)
8.1.2 国债余额管理制度	(175)
8.1.3 国债计划管理制度	(175)
8.1.4 国债计划执行制度(或国债发行制度)	(176)
8.2 我国国内债务管理制度改革	(177)
8.2.1 国内债务管理改革的历程	(177)
8.2.2 国内债务管理改革取得的成效	(178)
8.2.3 国内债务管理存在的问题及前景展望	(185)
8.3 政府外债管理制度改革	(187)

8.3.1 我国举借政府外债回顾	(187)
8.3.2 政府外债管理改革的主要内容	(189)
8.3.3 政府外债管理改革的成效	(191)

第9章 政府会计管理与改革 / 193

9.1 政府会计的功能与模式	(193)
9.1.1 政府会计的内涵	(193)
9.1.2 政府会计的功能	(194)
9.1.3 政府会计的模式	(194)
9.2 政府会计改革的国际经验	(196)
9.2.1 国际上政府会计改革的基本做法	(196)
9.2.2 国际上政府会计管理的主要特点	(198)
9.3 我国政府会计改革	(200)
9.3.1 我国预算会计制度的现状	(200)
9.3.2 我国现行预算会计的问题	(202)
9.3.3 从预算会计到政府会计	(205)
9.4 我国政府财务报告制度的构建	(212)
9.4.1 我国预算会计报告模式的现状	(212)
9.4.2 我国现行预算会计报告模式存在的主要问题	(212)
9.4.3 建立政府财务报告制度	(214)

第10章 公共支出的信息化管理与改革 / 220

10.1 信息技术与财政信息化	(220)
10.1.1 信息、信息技术与财政信息化	(220)
10.1.2 财政信息化的理论分析	(223)
10.1.3 财政信息化的目标	(226)
10.1.4 财政信息化的网络化	(227)
10.2 支撑公共支出管理的信息化建设框架	(229)
10.2.1 财政信息化基础建设框架	(229)
10.2.2 财政管理信息系统建设框架	(231)
10.2.3 财政信息化网络建设框架	(234)
10.2.4 财政信息化安全建设框架	(236)
10.2.5 财政信息化运行维护建设框架	(236)

10.3 我国财政信息化建设的进展与进一步完善	(238)
10.3.1 我国财政信息化建设的发展历程	(238)
10.3.2 我国财政信息化建设取得的成效	(240)
10.3.3 我国财政信息化建设存在的问题	(241)
10.3.4 进一步推进我国财政信息化建设的思考	(243)

第11章 公共支出的绩效管理与改革 / 246

11.1 公共支出绩效与评价管理原理	(246)
11.1.1 公共支出绩效的含义与特点	(246)
11.1.2 公共支出绩效管理的理论基础	(249)
11.1.3 公共支出绩效管理的重要意义	(251)
11.2 公共支出绩效评价体系的设计	(252)
11.2.1 公共支出绩效评价的原则与标准	(252)
11.2.2 绩效评价的流程	(254)
11.2.3 绩效评价指标体系	(257)
11.3 我国公共支出绩效管理的改革	(260)
11.3.1 我国公共支出绩效管理的现状分析	(260)
11.3.2 我国公共支出绩效管理存在的问题	(263)
11.3.3 进一步提高我国公共支出绩效管理的水平	(265)

第12章 公共支出的监督管理与改革 / 268

12.1 公共支出监督管理的理论基础与经验借鉴	(268)
12.1.1 公共支出监督的内涵与外延	(268)
12.1.2 公共支出监督的原则和方法	(269)
12.1.3 公共支出监督管理的国际经验借鉴	(270)
12.2 我国公共支出监督管理的实践	(277)
12.2.1 我国公共支出监督的发展沿革	(277)
12.2.2 我国公共支出监督管理的财政监督	(283)
12.3 我国公共支出监督管理的改革与完善	(287)
12.3.1 公共支出监督管理的制度框架	(287)
12.3.2 加强人大及其常委会对政府预算的审查监督	(288)
12.3.3 健全公共支出的财政监督管理机制	(289)
12.3.4 完善公共支出的审计监督管理	(290)

12.3.5	充分发挥社会中介机构监督和舆论监督的重要作用	(291)
--------	------------------------------	-------

第13章 公共支出责任分配及管理体制优化 / 292

13.1	公共支出的责任分配与管理体制安排	(292)
13.1.1	公共支出责任的划分	(292)
13.1.2	财政收入划分	(294)
13.1.3	财政转移支付	(295)
13.2	我国公共支出管理体制的现状剖析	(297)
13.2.1	公共支出责任划分	(297)
13.2.2	收入划分	(299)
13.2.3	转移支付	(303)
13.3	我国公共支出管理体制的改革与优化	(306)
13.3.1	事权和支出责任划分	(306)
13.3.2	收入划分	(311)
13.3.3	政府间转移支付	(313)
13.3.4	完善省以下分税制体制	(315)

结 语 公共支出管理改革的战略与重点 / 319

一、国外公共支出管理改革的经验与借鉴	(319)
二、我国公共支出管理改革的战略选择	(326)
三、我国公共支出管理改革的重点	(328)

参考文献 / 333

后 记 / 337

公共支出管理的责任与使命

建立健全与完善适应社会主义市场经济要求的公共财政体系，是我国财政制度改革的目标。公共财政体系建设是一项复杂的系统工程，公共支出管理是其中至为关键的一环。在市场经济体制条件下，公共支出的数额、范围和结构在一定程度上反映着政府介入经济生活和社会生活的规模和深度，也反映着公共财政在经济和社会生活中的地位和作用。近年来，我国公共支出规模不断增加，支出结构不断调整，支出管理改革不断深化，为我国经济社会发展发挥了重要作用。但是，面对新形势新任务，进一步提高公共支出管理水平，建立一个更加科学、高效、透明的公共支出管理体系，是摆在各级财政部门面前的一项重大而光荣的任务。

一、世界范围内公共支出管理改革的兴起与推进

公共支出管理是现代市场经济管理的一个重要组成部分。其实质是按照市场经济的要求，遵循有关制度、法规、政策，对公共支出进行规范和监督，以确保其正确、高效地运用，为政府履行职能及时提供足够的财力保障。

20 世纪 80 年代以来，随着新技术革命和经济全球化的发展，西方国家公共支出管理出现了改革与发展的新趋势。这种趋势本质上是政府管理制度改革和发展的一部分，是对信息革命和全球竞争所引起的社会、政治、经济、环境变化的一种积极回应。特别是在新公共管理运动的浪潮中，在政府公共管理理念、制度和技术基础转变的基础上，公共支出管理体现出一些新的特点。概括地讲，主要有四个方面的内容：

1. 推行以政府预算和政府会计为重心的新公共管理

以新西兰、英国、澳大利亚、加拿大等为代表的西方国家逐步改变了公共支出管理的“游戏规则”，建立和改进确保财政责任的制度与机制；转向多年期支出框架；采取新型的自上而下的预算程序；放松投入控制，采用以产出为基础的受托责任体制等。同时，政府会计制度的变革也发挥了重要的支持性作用^①。

2. 从赤字预算向平衡预算回归

第二次世界大战以后，西方国家为刺激经济增长开始实施凯恩斯主义的经济政策，国家对经济活动的干预有所增强，公共支出的规模、结构都发生了显著改变，使得公共预算逐渐背离了平衡预算的原则，导致预算赤字不断扩大。20世纪80年代以来，美、英、德等发达国家纷纷采取措施控制预算支出，试图通过减少赤字来实现预算平衡或盈余，政府预算原则重新向平衡预算回归^②。如美国国会1985年通过《平衡预算和紧急赤字控制法》，试图实现预算平衡；1990年通过《预算执行法案》，提出“量入为出”的要求；1997年通过《平衡预算法案》，试图压缩医疗保险和社会福利支出来实现预算平衡。英国也从20世纪70年代末开始控制预算支出，包括国有企业的私有化改革、减少福利支出和公务员支出等，并在1988年取得了财政盈余；1998年英国国会通过新的《财政法案》和《财政稳定法案》，提出了预算的“透明、稳定、负责、公平和效率”五项原则。平衡预算理念的重新回归对公共支出的控制提出了更高的要求。

① 这项改革主要受到两股力量的推动。首先是来自公众的强烈不满和期待。公众的不满在于：政府花费纳税人的钱财越来越多，公共支出、赤字和债务日益膨胀，政府机构越来越臃肿；另外，面对公众日益强烈的服务需求，政府的回应却常常令人失望。来自公众的不满和失望与如下事实密切相关：在20世纪整个70年代及80年代，那些长期奉行凯恩斯主义财政政策的国家普遍出现低增长、高失业和高通胀；伴随经济绩效恶化而来的是恶化的财政绩效：公共财政膨胀、赤字居高不下。有些国家则一直延续到90年代。基于对经济和财政绩效持续恶化进行的反思，人们开始认识到，传统公共财政管理模式的制度性特征正是问题的根源，这些制度性特征导致预算过程的参与者具有强烈的“向上偏见”（upward bias）：（1）公共服务的生产市场不发达，使得公共部门成为公共服务供应的垄断者和不断要求增加公共开支的痴迷者；（2）缺乏有效的控制市场，使公共部门的服务供应不受市场基础的监督和压力；（3）公共组织（政府/政府机构）目标复杂、不连贯且模糊不清，导致无法做出那些旨在将资源配置于最有价值用途的决策，政府会计核算的不清晰加剧了制定和实施最优决策的困难；（4）支出机构在公共资金管理和使用方面被赋予的权限过小，尽管它们比高层控制者与决策者拥有决策和管理所需要的更为全面的信息；（5）相对于较低级别决策而言，信息的不对称使得较高级别的决策产生了严重的劣势。

② 日本的情况略有别于美、英、德等国。日本在1974年前一直坚持预算平衡原则。1975年，因“石油危机”的冲击，日本政府通过特别法案，突破了1947年《财政法》的限制，规定在特殊年份允许有例外，从此开始了赤字预算。1990年以来，日本遭受了第二次世界大战后最严重的经济衰退，赤字规模不断扩大。但从1997年度起，日本政府试图扭转这一局面。2001年度，日本政府出台了将国债发行控制在30万亿日元和减少公共投资、减少社会保障支出、减少地方政府支出等政策。

3. 在支出管理方法上实施绩效预算

支出预算编制技术和方法是公共支出管理的重要组成部分。绩效预算的基本特点是将预算支出与绩效目标挂钩、绩效目标与政府职能及活动项目的成本挂钩,重新研究和确定部门服务的总目标、主要项目、行动方案和所需成本。通过这种方式给予部门支出的灵活性,也使部门授权和支出具有充分的依据,对部门支出的监督和评价更明确、客观。实际上,绩效预算的概念自20世纪30年代就已提出,但在80年代才真正得以兴起。美国、澳大利亚、加拿大、英国、新西兰等国的绩效预算改革虽然仍在不断探索之中,但这项改革体现出来的结果导向对于进一步完善公共支出管理的方向和途径具有重要的启示意义。

4. 通过建立新的规则加强支出控制

公共支出管理的基本功能是对公共支出进行有效控制,并在不同的领域之间合理分配资源,提高支出资金的使用效益。1990年,美国《预算执行法案》将预算支出分为自主性支出和法定性支出,对年度控制的各类自主支出设置限额,对法定支出则严格实行量入为出的原则。1998年,英国针对经常项目和资本项目分别建立“黄金规则”和“可持续的投资规则”,要求借款仅用于公共投资,将国债占GDP的比重维持在一个稳定的水平,将经常项目预算改为“资源预算”,同时将支出划分为部门限制性支出和年度管理性支出,并建立了对这两类支出的检查评估机制。此外,美、英等国采取多种方法加强对公共支出的内部监督和外部监督,并广泛推行绩效评估机制,根据支出绩效决定部门和机构是否继续存在、是否继续拨款和决定拨款多少,从而更加有效地分配和使用公共资金。

总的来说,从近四十年来西方国家公共支出管理改革不断推进的历程来看,公共支出管理日益呈现出责任制、透明度、可预见性和参与性等四大特征。充分借鉴和吸收西方发达国家的有益经验,结合我国的实际情况,选择适合我国国情的公共支出管理改革道路和方向,按照循序渐进、统筹兼顾的原则不断推进,就一定能够取得良好的改革效果。

二、我国公共支出管理改革的历程和成效

改革开放以来,我国财政管理制度经历了一系列深刻的变革,为推进经济的市场化和国民经济的协调稳定发展做出了积极贡献。与社会主义市场经济体制改革相适应,我国于1994年实施了分税制财政体制改革和工商税制改革,促进了财政收入的稳定增长,增强了国家的调控能力,规范了政府与企业 and 中央与地方的分配关系,初步建立起了一个适应社会主义市场经济要求的财政体制框架。

1998年,我国正式提出建立公共财政体系的目标,这成为公共支出管理改革进一步推进的重要标志。通过推进部门预算、国库集中收付、“收支两条线”管理、政府采购等改革,同时加强财政法制建设,完善财政监督,公共支出管理的理念、方式、手段不断创新,法治化、规范化导向更加鲜明,科学化、精细化程度不断提高,对于转变财政职能、实现依法理财、民主理财、科学理财,起到了积极的推动作用。

1. 部门预算改革

我国传统的预算编制模式是按照收入种类和支出性质设计的,存在着预算编制较粗、编制不完整、编制方法落后、预算分配权不统一等弊端。为了解决这些问题,1999年,财政部开始在中央部门实施2000年部门预算编制改革,并将教育部、农业部、科技部以及劳动和社会保障部的部门预算改革上报全国人大。2001年,部门预算改革试点部门由4个增加到26个,上报全国人大的部门预算范围不断扩大,预算内容进一步细化。财政部还选择原国家计委、原外经贸部、科技部等十个部门进行基本支出和项目支出预算编制改革试点,试行按定员定额和项目库的方法编制部门预算。2002年,中央各部门按照基本支出、项目支出分别编制部门预算,进一步细化了中央部门预算编制。目前,与市场经济体制相适应的部门预算框架已基本建立。到2009年,编制中央部门预算的一级预算单位已达168家。同时,地方部门预算编制改革也取得了重大进展。据统计,截至2007年年底,全国36个省、自治区、直辖市和计划单列市本级都建立了比较规范的部门预算管理制度,实行了综合预算;大部分省(区、市)制定了基本支出定额标准,建立了项目库;已有超过半数的省级部门向同级人大报送了部门预算;绝大部分省(区、市)开始向同级人大报送包括基本支出和项目支出具体内容的综合预算;全国2882个县(市、区)中,已有2585个实行了部门预算改革,其中2200个全面推行了部门预算。

部门预算制度改革取得了显著成效。一个管理职责明晰、预算程序规范、编制方法科学、决策过程透明、技术手段先进,与公共财政体制相适应的部门预算管理制度体系和运行机制初步建立。(1)确立了部门预算的基本模式。建立了比较完整的预算制度体系和科学规范的管理模式。实行综合预算,统一了预算分配权,实现了预算编制的统一性,保证了预算分配的规范性和完整性;实行定员定额和项目库管理,避免了预算分配过程中的“暗箱操作”,有利于预算编制的公开、公平、公正;细化预算编制,提高了预算的年初到位率,增强了预算的计划性和严肃性;预算自下而上编制,使预算更加符合实际情况,便于执行。(2)转变了预算管理观念。部门预算改革推动了财政部门自身的革命,使财政部门得以把更多的精力由应付日常追加预算转到参与部门行业的发展规划、项目的选择确定以及监督资金使用

用等方面,有效促进了财政监督和管理缺位问题的解决。同时,实行部门预算,确立了中央部门的预算主体地位,要求部门必须担负起预算管理的基础责任,部门的作用得到了更加有效的发挥。(3)规范了行政行为。预算改革建立了一个科学规范的政府公共资源配置机制和分配体系,把所有财政资金进行公开、透明、公正的分配,而且经过部门建议、财政审核、政府和党委研究、人大审议等多个环节,保证了资金分配的科学、公正、合理,有效避免了暗箱操作。(4)增强了预算的法治性。在新的预算管理制度下,预算从基层编起、经过部门审核汇总、财政综合平衡、再报政府审定、人大审批,使预算形成的链条更加严密,增强了预算决策的科学化和民主化。财政资金的分配行为、管理权限及操作程序在政府、财政和部门之间的每个环节都有严格的规章制度制约,使预算的法治性约束大大增强,有效地规范了政府的管财行为、财政的理财行为和部门的用财行为。

2. 政府收支分类改革

我国原有的政府预算收支科目的分类方法,是计划经济时期参照苏联模式确定的;虽然后来做过一些调整,但其基本分类方法一直与市场经济国家存在较大差别。1999年,财政部开始着手研究如何构建适合公共财政管理要求的政府收支分类体系。2000年财政部提出了改革的基本思路。2004年,财政部初步完成了新的《政府收支分类改革方案》的前期设计工作。经国务院批准,政府收支分类改革在2006年经过精心准备之后,从2007年1月1日起全面实施。政府收支分类改革主要包括三项内容:(1)对政府收入进行统一分类,全面、规范、细致地反映政府各项收入。新的收入分类按照科学标准和国际通行做法将政府收入划分为税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款回收本金收入、债务收入以及转移性收入等6类,为进一步加强收入管理和数据统计分析奠定了基础。从分类结构上看,收入分类在改革以后分设类、款、项、目四级(如税收收入—消费税—国内消费税—国有企业消费税),多了一个目级层次。(2)建立新的政府支出功能分类体系,统一按支出功能设置类、款、项三级科目,分别分为17类、160多款、800多项。新的支出功能科目能够清晰地反映政府支出的内容和方向,从根本上解决了人大代表多次提出的政府支出预算“外行看不懂、内行说不清”的问题。(3)建立新的支出经济分类体系,全面、规范、明细地反映政府各项支出的具体用途。按照简便、实用的原则,支出经济分类科目设类、款两级,分别分为12类和90多款。

2007年的政府收支分类改革,是新中国成立以来我国财政收支分类统计体系的一次重大调整。新的政府收支分类体系有效地克服了原政府预算收支分类的弊端,基本实现了“体系完整、反映全面、分类明细、口径可比、便于操作”等改革目标,符合国际通行做法,又与我国国情有机结合,充分体现了在社会主义市场经济条件下建立健全公共财政制度的总体要求。