

王加林 / 著

GONGGONG CAIZHENG GAIGE LILUN YU SHIJIAN

公共财政改革

理论与实践



经济科学出版社

公共财政改革 理论与实践

王加林 著

经济科学出版社

责任编辑：韩 玲 王柳松

责任校对：王肖楠

技术编辑：王世伟

公共财政改革：理论与实践

王加林 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 10.25 印张 180000 字

2003 年 8 月第一版 2003 年 8 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7 - 5058 - 3565 - 3 / F · 2877 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

河北财政改革的足迹

(自序)

在财政改革取得阶段性成果，进一步谋划与时俱进、深化完善的时候，把几年来的理论探索和实践思考集合在一起，既可以作为阶段性改革的总结，又可以通过总结坚定新的目标。从中可以看出河北地方财政改革的足迹，字里行间也有不少智慧的凝聚和思想火花的亮点。

改革的必然性——时代的要求

当今是大变革的时代。科技进步日新月异，国际竞争日趋激烈。从世人的思想观念到个人的行为方式，从物质产品的生产到经济关系的变迁，从市场的运转到政府的管理，无不经历着由传统到现代的变革。

市场经济体制的建立冲淡了计划经济的色彩，经济体制改革走上了从制度上进行根本性创新的轨道。财政管理体制和管理制度的变革成为构建市场经济体制的有机组成部分。对外开放推动了经济、社会各种要素的国际间交流，国外先进的管理经验和先进技术融入国内管理领域，公共财政作为适应市场经济的管理模式已经走

入国门。创新财政管理机制，实现财政制度与国际管理接轨，成为改革开放的必然要求。就是在这个大背景下，河北省财政厅谋划并开始实施了财政支出领域的第一次改革，即预算管理改革。时在1998年。

改革的动因——消除传统管理的弊端

多年来，财政管理是在计划经济体制下形成的，其历史作用不可低估。但随着社会主义市场经济体制框架的确立，传统管理的弊端逐步显现。在预算编制上，时间短、编制粗，追加和调整过多，影响预算的严肃性；“基数加增长”的编制方法，固化了财政支出格局，财力配置不合理；资金按部门、单位和按经费性质交叉并行分配，运作中互相扯皮，弱化财政分配职能，财力资源配置效率低；预算内容不完整，预算内外资金“两张皮”，统筹安排使用程度低；财政内部预算编制、执行、监督不分，预算编制质量和效率不高。在预算执行上，由于预算编制和批复未到项目，造成预算下达晚、执行慢；由于预算透明度不高，执行中追加调整频繁；行政事业单位账户过于分散，造成财政资金调度不力、使用效益低。在财政监督上，由于预算编制较粗，很多资金不能落实到具体项目，客观上就给财政监督造成了障碍。面对这些突出问题，围绕如何用改革的办法解决遇到的问题，河北省财政厅组织力量进行调研。经过几个月的座谈、集思广益，形成了预算管理改革的基本思路。8月在北戴河召开了全省财政工作会议，提出要改革预算管

理，推进依法理财，推行综合财政预算、零基预算，早编、细编预算，规范预算执行，拉开了河北省预算改革的序幕。新的预算方法的实施，从源头上、制度上彻底消除了传统理财方式的弊端，第一次实现了公正、公开、透明地分配资金，财政管理也与国际接了轨，真正步入依法理财轨道。

改革方案的设计——在实践中逐步完善

河北省财政改革的内容是在实践中逐步丰富完善的。先是以部门预算为核心的预算改革，在1999年初步上路之后，跟上集中支付改革，而后针对改革遇到的问题和思路的逐步成熟，形成了较为成熟的财政改革的具体框架。即：四个机制、三个保障。也就是预算管理机制、集中支付机制、财政监督机制和财政发展机制，以及人才保障、法律保障和技术保障。在2000年8月的全省财政局长座谈汇报会议上，提出了建立四个机制和强化三个保障的基本内容，勾画了财政改革与发展的总蓝图。至此，与市场经济接轨、符合公共财政要求、又有地方特色的财政改革体系初步形成。财政改革进入全面实施阶段。

改革的步伐——把握住节奏

财政改革要把握两点：一是胆子要大；二是步子要稳。胆子要大意味着改革不能停留在对原有模式的修修补补，要从根本上创建全新的财政管理机制，信念坚定不动摇；步子要稳意味着改革不能急于求成，要客观估

计阻力和困难，一步一个脚印，扎扎实实地向前推进，热情高涨不刮风。预算改革，我们首先从省级和邢台、廊坊两市本级试点，待取得经验后在全省各级推开，自上而下，统一模式；国库集中收付，我们首先搞财政集中支付，15个县级搞试点，自下而上，分步推进；收支两条线，从罚缴分离、票款分离开始，逐步实现收支彻底脱钩。之所以预算改革从省级市级试点，主要基于资金量较大、新旧机制对比明显。而集中支付由县到市到省，则考虑两项改革同在一级一并推进，工作量大、阻力大，容易造成负面反应。这样两项改革分级次试点，既减少了矛盾，又加速了改革的进程。实践证明，渐进式的改革为观念的转变、各种利益关系的调整、经济社会运行的协调留出了时间和空间，是一种成功的范式。

改革的效果——一举几得

四年的财政改革赋予了财政管理以全新的理念、制度、机制、方法、程序，带来了财政资金运行各个程序和环节的积极而深刻的变革。一是规范了政府管财、财政理财、部门用财行为，推进了依法理财。在新的预算模式下，早编细编预算，大大增强了预算的透明度、公开性和约束力；财政资金一次规范地分清、不再留机动，政府、财政和部门的分配行为都有严格的制度规定，预算的法制性、约束性得到增强。二是预算由原来的几页纸变成了厚厚的一本书，便利了人大代表行使参政、议政的权利，实现了民主理财。三是优化资源配置，增强

了政府宏观调控能力。综合预算和零基预算的实施，能够使有限的资金安排到急需的项目，可以扩大政府可调控资金的规模，集中财力办大事。四是改革使财政部门从日常的“分钱”中解脱出来，把更多的精力放在执行预算、监督资金使用以及参与行业发展规划和项目的选择确定等重点方面，从而实现了更高层次上理财。五是改革细化了预算编制，制定部门支出标准的定额，统一账户管理，把所有财政资金一次公开、透明、公正地分配，较好地保证了财政资金的科学分配，从源头、机制上创造了铲除腐败的条件，促进了廉政建设。四年改革，虽历尽坎坷，但方向正确，措施得力，效果明显，河北财政人为此深感宽慰和自豪。

改革的阻力——计划经济的惯性

既然是改革，又涉及到权力利益的调整，必然会遇到各种阻力。无论财政部门内部还是部门，都有个认识过程。在财政部门内部，公开透明一次性分配资金，弱化了计划经济下各业务机构的固有职能和权力，改革实际是一场革命，首先革了自己的命。在部门，原来体制下采取层层切块的办法分配资金，层层留机动，当然也层层有权力。部门预算从基层编起，是一次公开分配，削弱了机动权。改革之初，有的同志认为财政是不是集权，部门分配资金的权力减少了，对改革有一定的不理解。我们认为这种认识主要是来自计划经济的惯性。实践使这些同志认识得到统一。部门是预算的主体，在总量控制线内，安排哪些项目

由部门定。财政只是审核，看投资是否符合方向，项目资金是否落实到具体项目，只要总量不突破，财政尊重部门的意见。这样使部门感到权力没减少，资金没少给，形成了理解、支持改革的动力。

改革的保障——队伍、技术和法制

财政改革的稳步推进，需要三个方面的保障。首先是人。知识经济的挑战和财政改革的推进，对财政干部素质提出了新的更高要求。我们采取了两个方面的措施。严把进入关口，强化教育培训，提高整体学历水平和业务素质。进入要求有硕士学位的研究生；在职干部立足于培训提高，先后举办了研究生班、专升本等学历教育，使全厅具有硕士学位的达到百人，70多名干部可以用外语交流。与此同时，提出了为领导、为部门、为基层“三服务”口号，并付诸于行动，树立了财政良好形象。一个团结向上、扎实肯干、开拓创新、清正廉洁的财政干部队伍，为财政改革的顺利推进提供了有力的保障。

各项改革措施的推行有赖于现代信息技术做支撑。改革伊始，我们即加大了信息网络建设和财政业务软件开发的力度。横向连接省直主要部门、纵向连接市县的集视频、音频和数据处理三位一体的广域网络的建成，以及预算编制系统、预算执行系统、工资管理系统等10余个业务软件的自主开发和应用，使计算机管理进入财政核心业务，为财政改革提供了一个技术平台。

巩固财政改革成果，必须靠制度。在总结几年改革

经验的基础上，我们把各项改革方案变成了制度，共归纳了 50 多项，省人大相应地通过预算审查监督条例。这些制度的制定，使财政改革走向制度化、规范化轨道。

改革的深化——与时俱进

与时俱进要求我们体现时代性，把握规律性，富于创造性。财政改革与时俱进，要抓住深化、规范和完善三个环节，力争再经两三年的努力，把财政改革提高到一个新的水平。深化就是拓展改革的实施范围，部门预算、集中支付等改革面向全省普遍推广；规范就是推动改革向高层次发展，实现预算制度、文本、技术、模式的统一；完善就是着力健全四个机制，特别是财政监督和财政发展机制要跟上。

还要提及的一点是，改革是一场革命，改革的设计和实施者，既要总揽全局、把握节奏，又要坚韧不拔、迎难而上，还要有甘愿付出、当铺路石的精神。几年的改革经历，深深体会了人生的苦辣酸甜，既有运筹谋事、推进改革的兴奋，又有被人误解的痛楚；既有分享改革成果的欢乐和欣慰，又有身受冷遇的困惑，苦乐交融不足与外人道也。我最坚信的一点是，改革就要有付出，只有肯干付出，才能获得成功。特别令我欣慰的是，从改革的谋划到实施，我厅党组一班人始终如一、矢志不渝地推进改革。各项改革举措都是我们集体智慧的结晶，各位处长和全厅干部都为改革出谋划策。这种肝胆相照、荣辱与共的精神在这场财政改革中得以体现和发扬，也

由此建立起同志间的兄弟般友情。最令人钦佩的是那些为改革的实施而废寝忘食、挑灯加班的一般干部，用他们一个字一个字的写，一个数一个数的算，一个软件一个软件的开发，凝聚成改革的浪花，交汇成奔流不息的洪流。一个心齐、风正、干练的财政干部队伍在改革的实践中得到成长。

实践没有止境，创新也没有止境。我们所做的工作，仅仅是在财政改革的道路上向着正确的目标迈出了第一步。但愿我们的实践和这本小册子能够为我国的财政事业注入新鲜的血液。书中的不妥之处也敬请读者批评指正。

目 录

- 把握大局 开拓奋进 做好跨世纪的财政工作…………… (1)
 (一九九八年四月)
- 解放思想 抓住重点 再创财政工作新辉煌…………… (5)
 (一九九八年四月)
- 抓好财政系统党风廉政建设…………… (9)
 (一九九八年七月)
- 坚持依法理财 …………… (12)
 (一九九八年八月)
- 用改革的思路研究处理财政问题 …………… (15)
 (一九九八年八月)
- 财政干部要做到“六强” …………… (18)
 (一九九八年八月)
- 立足改革发展 争创一流业绩 …………… (20)
 (一九九八年八月)
- 讲政治顾大局 增收节支保平衡 …………… (31)

- (一九九八年十月)
运用财政政策 推动经济发展 (35)
- (一九九八年十一月)
进一步加强财政科研工作 (42)
- (一九九八年十二月)
深化财政改革 依法科学理财 (45)
- (一九九九年一月)
树立实事求是的理财观 (51)
- (一九九九年二月)
把握经济大局 关注社稷民生 (55)
- (一九九九年三月)
努力构筑公共财政新框架 (70)
- (一九九九年三月)
抓好源头治理 推进廉政建设 (76)
- (一九九九年四月)
大力发展注册会计师事业 (80)
- (一九九九年六月)
健全财政职能 规范资金运作
努力开创政府采购工作新局面 (83)
- (一九九九年七月)
深化财政改革 提高运行质量 (91)
- (一九九九年八月)
大力推进财政信息化建设 (98)
- (一九九九年九月)

| | |
|------------------------|-------|
| 五十年春华秋实 跨世纪再图伟业 | (100) |
| (一九九九年十月) | |
| 构建预算管理新机制 | (108) |
| (一九九九年十月) | |
| 努力实现财政工作新突破 | (120) |
| (一九九九年十二月) | |
| 构建财政监督新机制 | (127) |
| (二〇〇〇年二月) | |
| 适应改革形势 转变工作方式方法 | (129) |
| (二〇〇〇年二月) | |
| 编制部门预算 规范支出秩序 | (131) |
| (二〇〇〇年二月) | |
| 预算改革新方向 | (135) |
| (二〇〇〇年三月) | |
| 严格管理 从严治财 | (138) |
| (二〇〇〇年三月) | |
| 努力搞好“三服务” | (145) |
| (二〇〇〇年三月) | |
| 改进预算执行 提高编制效率 | |
| 强化预算监督 做好财政预算这笔账 | (147) |
| (二〇〇〇年三月) | |
| 细化预算编制 严格预算执行 | (151) |
| (二〇〇〇年四月) | |
| 改革是财政发展的灵魂 | (158) |

| | |
|----------------------|-------|
| (二〇〇〇年五月) | |
| 预算改革先行 财政监督跟上 | (161) |
| (二〇〇〇年五月) | |
| 改革预算管理 推进依法理财 民主理财 | |
| 科学理财 | (165) |
| (二〇〇〇年六月) | |
| 实行财政集中支付制度 建设公共财政支 | |
| 出体系 | (173) |
| (二〇〇〇年八月) | |
| 深化改革 狠抓落实 | (176) |
| (二〇〇〇年九月) | |
| 建立与社会主义市场经济体制相适应的 | |
| 预算管理新模式 | (185) |
| (二〇〇〇年十一月) | |
| 实践“三个代表”深化财政改革 | |
| 努力建设公共财政支出新体系 | (196) |
| (二〇〇〇年十一月) | |
| 开好局 起好步 | (213) |
| (二〇〇一年一月) | |
| 加强法制建设 推进依法理财 | (224) |
| (二〇〇一年二月) | |
| 公共财政要相对“集权” | (231) |
| (二〇〇一年三月) | |
| 加强党风廉政建设和反腐败工作 | (234) |

- (二〇〇一年七月)
- 实践“三个代表”重要思想 开创财政
改革与发展新局面 (238)
- (二〇〇一年十月)
- 按照建立公共财政目标 推进财政改革
与机制创新 (246)
- (二〇〇一年十一月)
- 全面提高财政工作质量 (263)
- (二〇〇一年十二月)
- 推行财政集中支付改革 逐步改变财政
资金缴拨方式 (270)
- (二〇〇二年一月)
- 按时发放工资就是第一政绩 (272)
- (二〇〇二年五月)
- 加入 WTO 与河北财政 (274)
- (二〇〇二年五月)
- 财政改革要抓住深化、规范和完善三个环节 (278)
- (二〇〇二年七月)
- 站在全局高度 抓好人才建设 (281)
- (二〇〇二年七月)
- 全面推进河北省“金财工程” (284)
- (二〇〇二年十一月)
- 改革是发展的灵魂和推动力 (292)
- (二〇〇二年十二月)

全面贯彻十六大精神 (295)

(二〇〇三年一月)

附录：河北省预算改革大事记 (301)