

以“三个代表”重要思想 统领财政工作和改革

财政部部长

项怀诚

财政部办公厅召开这次全国财政改革经验交流暨财政办公室工作会议，把各省（市、区）财政厅局的办公室主任、部分市县的财政局长以及一些财政专家和新闻界的朋友请来一起研究财政改革与发展大计很有必要，很有意义。办公厅要我来讲一讲，借此机会，与大家一起来学习领会江泽民总书记“5.31”重要讲话精神，简单回顾总结 10 年财政改革与发展的成就和经验。

一、认真学习、深刻领会、全面贯彻江泽民总书记“5.31”重要讲话精神

2002 年 5 月 31 日，江泽民总书记在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上发表了重要讲话。江总书记以胸怀世界、统揽全局的眼光和魄力，立足中华民族的伟大复兴，从党和国家的前途命运着眼，科学分析了当前我们面临的新形势、新任务和新挑战，深刻回答了在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新阶段我们党执政兴国的一系列重大问题。在 2001 年“七一”讲话的基础上，创造性地提出了许多新思想、新观点、新论断。这篇在重要时刻发表的重要讲话，内涵丰富，思想深刻，论述精辟，是对“三个代表”重要思想的进一步丰富和深化，是对建设有中国特色社会主义伟大事业发展规律新的认识和总结，为党的“十六大”胜利召开奠

定了重要的政治、思想和理论基础。同时，对更好地团结和动员全党高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻“三个代表”重要思想；对更好地团结和带领全国各族人民，开创建设有中国特色社会主义事业新局面，实现中华民族的伟大复兴，实现历史和时代赋予我们党的庄严使命，具有十分重要的指导意义。

财政部党组学习的体会是，领会和贯彻“5.31”重要讲话精神实质，必须紧紧抓住“一个关键，一个核心，一个本质”。关键是什么？关键是坚持与时俱进；核心是什么？核心是保持党的先进性；本质是什么？本质是坚持执政为民。

一个关键就是与时俱进。江泽民总书记“5.31”重要讲话，通篇贯穿着与时俱进、开拓进取的创新精神。在 21 世纪里，面对新形势、新任务、新挑战，我们必须抓住与时俱进这个关键，才能从容应对。为什么必须与时俱进？我体会是因为发生了四个重大的变化：一是国内外形势发生了重大变化；二是 150 多年来世界政治、经济、文化、科技等发生了重大变化；三是中国社会主义建设发生了重大变化；四是党员干部、人民群众工作生活条件和社会环境发生了重大变化。坚持与时俱进，就要适应实践的发展，坚持实践是检验真理的惟一标准，在党的基本理论指导下，一切从实际出发，自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制中解放出来，从对马克思主义的错误和教条式的理解中解放出来，从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来，努力推进理论创新、制度创新、科技创新，不断开拓马克思主义理论发展的新境界，开创建设有中国特色社会主义事业新局面。

一个核心就是保持党的先进性。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是建设有中国特色社会主义事业的领导核心，必须始终保持先进性。马克思主义政党如果丧失了先进性，也就丧失了生命力，丧失了执政的资格。江泽民总书记在讲话中指出，党的先进性是具体的、历史的，必须放到推动当代中国先进生产力和先进文化的发展中去考察，放到维护和实现最广大人民的根本利益的奋斗中去考察，归根到底要看党在推动历史前进中的实际作用。从这个意

义上讲，保持党的先进性，党就要承担起推动中国社会经济发展的历史使命。邓小平同志讲发展是硬道理，这是颠扑不破的真理，发展是执政兴国的第一要素。

一个本质就是执政为民。紧紧依靠人民群众，诚心诚意为人民谋利益，从人民群众中汲取前进的不竭力量，这是我们党充满生机与活力的源泉所在，也是我们党战胜各种困难和风险、不断取得事业成功的根本保证。这是党的性质和宗旨的要求，也已被社会主义革命和社会主义建设实践所证明。江泽民总书记在“讲话”中强调指出：“贯彻‘三个代表’要求，本质在执政为民”。我们党的最大优势是善于组织群众、宣传群众、联系群众，党执政后的最大危险是脱离群众。这是一个非常重要的观点，它是我党 80 年经验的深刻总结，也是对中国共产党执政规律的深刻认识。说白了，一旦我们脱离了群众，变成了欺压群众；一旦我们不是执政为民，而是执政为己，那么我们就站到了群众的对立面，最后是一定要垮台的。所以，我们必须坚持党的群众路线，坚持把代表和实现人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和归宿，把群众呼声当作第一信号，把群众需要当作第一选择，把群众利益当作第一考虑，把群众满意当作第一标准，善谋富民之策，多办利民之事，尤其要为困难群众排忧解难。只有这样，我们才能最广泛、最充分地团结和依靠人民群众，调动一切积极因素，同心同德，共同奋斗，实现中华民族的伟大复兴。

在新的历史条件下，要加强改进党的建设，应当从四个方面入手：一是要高举邓小平理论的旗帜，贯彻“三个代表”重要思想，保证党的方针、路线、政策全面反映人民的利益和时代发展的要求；二是要坚持党要管党，从严治党的方针，进一步解决提高我们党的领导水平和执政水平，提高拒腐防变和抵御风险能力这两个历史课题，始终保持同人民群众的血肉联系；三是要正确把握当代中国社会前进的脉搏，改革领导方式和执政方式；四是要把思想建设、组织建设和作风建设有机地结合起来，把制度建设贯穿其中，抓紧解决存在的突出问题。

财政作为党的事业的重要组成部分，在全面实践“三个代表”重要思想中肩负着十分艰巨的任务。财政部门要切实采取措施；认真学习、深刻领会、全面贯彻江总书记“5.31”重要讲话精神，以“三个代表”统领财政改革和发展。概括起来，就是要做到“四个坚持”。

一是坚持用“三个代表”重要思想指导和推动财政工作。“三个代表”重要思想是我们做好新时期财政改革和财政工作的强大理论武器。广大财政干部要在深刻领会“三个代表”重要思想实质上狠下功夫，在贯彻落实上狠下功夫，始终坚持正确的政治方向，不断提高贯彻党的路线方针的自觉性、坚定性，牢固树立为人民理财、做人民公仆的观念，担负起在 21 世纪新阶段的财政改革和发展的历史重任。

二是坚持与时俱进，不断推进财政改革。必须切实贯彻江总书记“在新世纪新阶段，发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面”的重要指示，适应社会主义市场经济发展要求和加入 WTO 的需要，牢固树立改革创新观念，勇于改革和创新，用改革的办法解决当前财政运行中存在的突出矛盾和问题，使财政改革不断有新的突破，财政工作不断走上新的台阶，促进财政的可持续发展。

三是坚持党的群众路线，为人民当家理财，切实维护人民群众的根本利益。财政部门要深刻领会和把握财政收入“取之于民，用之于民”的重要内涵，进而牢固树立为人民当家理财的思想观念。财政干部要贴近基层，贴近困难群众，充分发挥我们党善于组织群众、联系群众的政治优势，把实现人民群众的根本利益作为财政工作的出发点和归宿。

四是坚持以改革的精神推进财政系统党的建设。财政部门要认真学习贯彻江总书记在“5.31”讲话中关于加强和改进党的建设的重要指示，切实加强党的建设，充分发挥党的政治优势。要始终坚持“两手抓，两手都要硬”，用改革的精神，积极探索加强和改进机关思想政治工作的新途径、新思路，学习和掌握新形势下做好群

众工作的本领和方法；不断加强基层党组织建设，努力发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用；深入开展“转变作风年”和“调查研究年”活动，进一步加强财政系统作风建设，为财政改革和财政工作提供强大的精神动力和思想保证。

二、与时俱进、锐意改革，全面推进公共财政体制框架建设

这次会议的主题之一是交流财政改革经验，下面我就与大家一起回顾近 10 年来我国财政改革的历程，看看这些年来我国财政改革方面有些什么成绩、经验和教训，探讨下一步的改革思路。

近 10 年，是我国政治、经济社会发展史上非常重要的 10 年。这 10 年，在以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体的正确领导下，我国的改革开放不断推进，经济建设取得了举世瞩目的成就，社会各项事业得到了很大发展，综合国力和国际地位大大提高。这 10 年，也是财政不断改革和创新的 10 年。10 年来，我们按照公共财政的要求，在收入、支出、宏观调控等方面进行了全方位、根本性的改革，推出了工商税制、分税制、所得税收入分享、税费制度、收支两条线管理、部门预算、政府采购、国库集中收付、财政宏观调控等十几项重大改革，在努力构建社会主义公共财政框架方面迈出了重要的步伐。

（一）改革收入管理体制，构建公共财政收入体系

1994 年以来，我们按照建立社会主义市场经济体制的要求，在财政收入管理方面推出了一系列改革，主要有四项：一是财税体制改革；二是所得税收入分享改革；三是税费改革；四是深化收支两条线管理改革。

财税体制改革重在建立财政收入稳定增长的机制，增强中央政

府的宏观调控能力；所得税收入分享改革是财税体制改革的进一步完善，重在协调区域经济发展，均衡地区间财力分配；税费改革重在清理整顿乱收费，规范税费关系，增强政府调控能力；深化收支两条线管理改革，从“收”的角度讲，主要是规范预算外收入上缴和减少部门、单位资金占压。上述几项改革各有侧重，相辅相成，目标是致力于构建适应社会主义市场经济发展要求的以税收为主，少量规范化收费为辅的公共财政收入体系。

1. 1994 年财税体制改革。

1993 年，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》对财税体制改革提出了三项任务：一是把地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制；二是按照统一税法、公平税负、简化税制和合理分权的原则，改革和完善税收制度；三是实行复式预算制度。

财税体制改革的重点是工商税制和分税制财政体制。

工商税制改革：在计划经济体制下，税收筹集收入和调控经济的职能都比较弱。随着改革开放的推进和社会主义市场经济的逐步发展，陆续出台了一些新税种，但税制复杂、重复征税问题突出，不适应市场经济公平化、法制化的基本要求。1994 年我国进行了以公平税负和简化税制为核心的重大税制改革，建立了以流转税和所得税为主体，其他税种相配合，多税种、多环节、多层次调节的具有中国特色的工商税制，初步规范了国家与企业（集体）和个人的分配关系。

分税制改革：建国后很长一个时期，财政体制处在经常变动之中，无论是统收统支还是各种包干办法，都难以保持稳定，财政收入增长乏力。1994 年在中央和地方两级财政之间实行了分税制的重大改革，核心是进一步理顺中央与地方的财政分配关系，更好地发挥国家财政的职能作用，增强中央的宏观调控能力，其基本内容是：按照中央与地方政府的事权，合理确定各级财政的支出范围；根据事权与财权相结合原则，按照税种统一划分中央税、地方税和中央地方共享税，并建立中央和地方两套税收征管机构；科学核定

地方收支数额，逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度；建立和健全分级预算制度，硬化各级预算约束。

1994 年的财税体制改革进展顺利，收到了比预期更好的成效。

首先，财税体制改革建立了符合社会主义市场经济要求的国家与企业、国家与个人、中央与地方的新型利益分配关系，为微观经济运行创造了一个统一的、公平竞争的市场环境，促进了社会主义市场经济体制的建立和发展。

其次，初步建立了适应社会主义市场经济要求的分税制框架，稳定了中央和地方的财政分配关系，调动了中央和地方两个积极性。

最后，逐步形成了财政收入稳定增长机制，中央和地方财政收入都实现了较大幅度的增长。财税体制改革以来，国家财政收入呈现稳定增长的态势。1994~2001 年，财政收入增加了 2.14 倍，年均增加 1593 亿元，增长 17.7%，是历史上财政收入增长最快的时期，也是增长最稳定的时期。全国财政收入占国内生产总值的比重由 1994 年的 11.2% 提高到 2001 年的 17.1%，由不断下降的趋势转变为稳步上升的趋势。地方财政收入也实现了持续、快速、稳定增长，从 1994~2001 年，地方财力年均递增 19%，增幅比中央财政收入高 2.3 个百分点。

可以说，1994 年的财税改革是建国以来力度最大、成效最明显、影响最深远、具有里程碑意义的财政体制改革，也是决策最科学、思虑最周密、实施最顺利、运行最平稳的财政体制改革，形成了多赢的局面。中央领导同志曾多次指出，1994 年的财税体制改革是整个宏观经济体制改革中最成功的。

2. 所得税收入分享改革。

1994 年财税体制改革时曾设想按比例分享所得税收入，改变按隶属关系划分的办法。但考虑到当时企业改革还没有展开，政府机构改革还没有进行，在国有企业分别由部门和地方政府主管的情况下，难以马上进行所得税的改革；为了集中精力先把分税制框架建立起来，有意识将这一问题暂时放一放。随着社会主义市场经济

体制的逐步建立和经济社会的不断发展，所得税按隶属关系和税目划分收入的问题就凸现出来。尤其是企业所得税按隶属关系划分，一定程度上导致一些地方政府为追逐税收利益搞地方保护主义和重复建设，阻碍企业的兼并、改制，特别是阻碍深化企业重组改革，制约了经济结构调整，不利于提高国有经济的整体素质和国有企业的竞争力，也不利于平衡地区间财力差距。为解决这个问题，需要进一步完善财税体制，实现邓小平同志“共同富裕”战略构想和江泽民同志“三个代表”重要思想要求，从我国政治、经济和社会发展全局需要出发，中央决定从 2002 年 1 月 1 日起，打破现行按隶属关系和税目划分所得税收入的办法，实施所得税收入分享改革。

所得税改革的主要内容是：除少数特殊行业或企业外，绝大部分企业所得税和全部个人所得税（包括对个人储蓄存款利息征收的所得税）实行中央与地方按比例分享。分享范围和比例全国统一。以 2001 年为改革基期，合理确定基数，中央和地方分享比例 2002 年为 5:5，2003 年为 6:4，往后根据实际收入情况另行确定。总的原则是存量不动，增量分成。改革后中央从所得税增长中多分享的收入，全部用于增加对地方，主要是中西部地区的转移支付，中央财政不留一分钱。

这项改革是 1994 年财税体制改革的发展和延伸，其突出意义在于：

一是有利于经济结构调整，避免重复建设。按隶属关系划分企业所得税，客观上促使了地方热衷于搞自己的企业。实行所得税按比例共享，就会促使地方少打“小算盘”，不必再热衷于搞自己的企业了，有利于资源的合理配置。

二是有利于税制的公平与统一，防止一些地区搞所得税优惠恶性竞争。过去一些地区为吸引外地企业到本地落户，在所得税上做文章，搞税收优惠，既破坏了国家的统一税收政策，也在一定程度上引发了恶性竞争，扰乱了经济秩序。

三是有利于加快区域经济协调发展，促进民族团结。这次改革，中央将把通过提高分享比例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，有助于促进区域经济协调发展，实现共同富裕。如果执行得好了，可能成为西部大开发一项最重要的支撑条件。

目前，这项改革运行平稳。最近，大家都关心的所得税基数问题，国务院已作了决定。财政部 2002 年 6 月 21 日已召开财政部（局）长会议进行了部署。省以下财政体制的确定和完善工作即将全面展开。

3. 税费改革。

收费的大量存在，不仅增加社会负担，造成国家税收流失，而且由于有的地方和部门巧立名目乱收费，滋生了腐败，激起了民怨。为此，本届政府将税费改革作为改革目标之一。

近几年来，我们对各种收费、基金区分不同类别和不同情况，采取了“一清、二转、三改、四留”的改革措施。“一清”，就是根据转变政府职能和建立公共财政的要求，在对现行收费进行全面清理整顿的基础上，坚决取消不合法、不合理的收费项目。“二转”，就是按照政企分开的要求，将一些不再体现政府职能，而属于经营性的收费，如收费道路、桥梁的车辆通行费等，对其所得收入依法征税。“三改”，就是将一部分具有税收特征的收费，按照优化税制结构的要求，改为相应的税收，纳入政府税收收入体系。“四留”，就是保留少量的符合国际惯例和国际条约的收费，以及政府对社会实施特定管理或提供特殊服务收取的规费，对重新核定的收费进一步明确标准并实行规范化的财政管理。自 1997 年以来，财政部已会同有关部门取消收费 1965 项，共减轻社会负担 1332 亿元。

农村税费改革与交通和车辆税费改革（包括车辆购置费改税和燃油税改革）是我们近期税费改革的重点，其中，车辆购置费改税已经完成，燃油税改革工作仍在积极准备过程中。这里，我重点介绍农村税费改革。

“为政之道在于安民，安民之要在乎察其疾苦”，农村税费改革不仅是简单的收入管理体制的改革，还具有重要的政治和社会意义。党中央、国务院领导对这项改革非常重视，认为是建国 50 多年来，

我国农村继土地改革、实行家庭联产承包经营之后的又一重大改革，是“农村的第三次革命”，是减轻农民负担，解决“三农”问题，改善党群、干群关系，规范农村分配制度，在农村贯彻“三个代表”重要思想，促进农村社会经济稳定和发展的的重要举措。江泽民同志在 2000 年中央经济工作会议上指出，加快农村税费改革，是减轻农民负担的治本之策；这项重大改革事关广大农民切身利益和农村长治久安，各地各部门一定要提高认识，党政主要领导要负总责。

根据中发[2000]7号文件精神，2000年党中央决定首先在安徽全省进行农村税费改革试点，同时在全国部分省区选择56个县进行试点。2001年，除继续在安徽全省进行农村税费改革试点外，江苏省根据本省改革工作安排及财力情况，自主决定在全省范围实施了改革试点；其他省份除上海、西藏外，均确定了部分县（市）进行试点，全国试点县（市）达102个。从试点情况看，改革试点工作取得了明显成效：一是初步规范了农村税费，基本解决了乡村干部因催粮催款与农民群众直接发生矛盾的问题，农村党群干群关系明显改善，促进了农村社会稳定；二是试点地区的农民负担明显减轻，有效地遏制了农村“三乱”，试点地区减负率一般都在25%以上，其中，安徽为35.69%，江苏为30%；三是带动和促进了农村各项改革，促进了乡村机构改革和基层政府职能转变，对农村教育体制改革、县乡财政体制改革起到了积极的推动作用。目前试点地区已初步建立了农村中小学教师工资发放、学校公用经费和危房改造投入、乡镇五项事业费、村级三项费用的经费保障渠道。

按照中央提出的“积极稳妥、量力而行、分步实施”的原则，根据2002年中央财政对扩大改革试点的财力安排和近年来各地的试点情况，国务院确定黑龙江、吉林等16个省（自治区、直辖市）为2002年扩大农村税费改革试点省。试点省是进行全省试点还是局部试点，由有关省人民政府慎重决定。上海、浙江、广东等沿海经济发达省（直辖市），如果认为今年进行全面改革试点的条件已经基本成熟，地方财政能够安排相应的财力支持改革，可以自费进

行扩大改革试点。其他省（自治区、直辖市）2002年不再扩大试点范围，继续在2001年确定的试点县（市）搞好试点工作为此，2002年中央财政新增安排165亿元用于扩大农村税费改革试点。

4. 深化收支两条线管理改革。

如果说税费改革的目的是对那些不合法、不合理的收费予以清理整顿，理顺分配关系，建立适应社会主义市场经济发展要求的以税收为主、少量必要规费为辅的政府收入分配体系的话，那么深化收支两条线管理改革在收入方面改革的要求，则是对那些合法合理收费收入，实行收缴分离，纳入财政预算或实行财政专户管理。这样做，一是有利于全面、真实地反映政府的收入状况，实现预算内外资金统筹安排，增强政府的宏观调控能力；二是有利于规范政府的执收行为，从机制上制止乱收费，最终取消“预算外收入”概念。所以，改革的意义是很大的。根据国务院的决定，此项改革2002年要在公安部、质检总局等34个中央部门进行试点，其预算外收入或纳入预算管理，或实行收支脱钩。

这些年来，在财政收入管理体制方面虽然已经取得很大的进展，但进一步完善收入体系还有许多工作要做，任重而道远。

今后的重点主要在以下几个方面：

一是继续逐步提高“两个比重”，改变目前我国财政收入占GDP比重和中央财政收入占全国财政收入比重偏低的状态，争取在“十五”期间全国财政收入占GDP比重达到20%~25%，中央财政收入占全国财政收入的比重达到60%以上。

二是进一步完善工商税制。现行的工商税制基本适应了社会主义市场经济的发展要求，短期内不宜作大的调整。但与社会主义市场经济的要求还有差距，需要不断完善。从总体上讲，我国的税制框架已经建立，不须再作根本性的变革。就个别税种来说，有的还需要进一步改进、深化，有的也不排除在类型选择上有较大的变化。完善税制既要参照国际惯例，又要观察分析国际上的发展趋势，更重要的是要兼顾我国国情并充分考虑其可能对社会经济的影响，力求避免出现大的震动。总的原则是积极稳妥，循序渐进，分

类解决，择机而动。

三是巩固分税制改革成果。我国是一个地域辽阔、资源禀赋和环境条件差异较大的多民族国家，税权宜集中，不宜分散。税种的增减、设废，税率的确定，减免税的审批权等，必须集中在中央，以保证政策和制度的统一性和稳定性；已经建立起来的国家税务总局征收体系与征管机构要保持稳定，并致力于素质的提高和装备的改善，而不是人员的扩张。在适度增加中央财政收入比重的同时，通过规范转移支付办法满足地方开支的需要。中央财政收入要占到全国财政收入的 60% 或更多一点。分配的原则，中央本级的开支大体保持在 30% 左右，在收支平衡的条件下，另外 30% 用于对地方的转移支付。

（二）推进支出管理体制改革，构建支出管理体系

在不断深化财政收入管理体制改革的的同时，本届财政部党组适时推进了财政支出管理体制改革。党中央、国务院对财政支出管理体制改革非常重视，全国人大、中纪委也非常关心，把它作为加强党风廉政建设，从制度上、源头上治理腐败的根本性措施之一。

近些年来，我们推出的财政支出管理体制的改革主要有 11 项，包括：推行部门预算；细化预算、修订预算科目；提前编报预算；建立先有预算后有拨款制度；深化收支两条线管理改革；试行会计委派制度；推行政府采购制度；建立国库集中支付制度；推行财政统管、银行发放工资办法；加强追踪问效、监督检查；建立政府财政管理信息系统即“金财”工程。概括起来可分为四类：

一是基础性改革，如修订预算科目和定员定额标准等，主要是为支出改革创造基础条件；二是技术性改革，如“金财工程”，主要是通过利用先进的信息技术，实现财政管理的现代化和信息化，为支出管理体制改革提供技术支撑；三是机制性改革，如部门预算、国库集中收付制度等，体现着公共财政方向和财政工作规范化要求，是深层次、根本性的改革，是支出改革的核心内容；四是结

构性改革，核心是调整财政支出结构，解决“缺位”与“越位”的问题。我重点介绍后两类改革中的部门预算、国库集中收付、政府采购、深化收支两条线管理和支出结构调整等五项改革。

1. 部门预算改革。

部门预算改革是支出改革的突破口。我国过去一个部门同时要分别编制多个预算，在部门形成一个部长一本账，一个司长把一块，而整个部门没有一本完整预算，家底不清，不利于部门全面了解情况和统一安排使用资金，也不利于及时批复预算。另外，传统的部门预算不具体，内行说不清，外行看不懂，不利于对资金使用的监管，随意性也大，缺乏严格的标准和依据，追加支出的现象较多，容易滋生腐败。

编制部门预算，一是有利于细化预算，提高预算编制的透明度，防止预算分配和执行中的“黑箱操作”，便于人大和社会公众对预算的审查和监督；二是要规定预算批复时间，解决预算批复不及时问题；三是各部门规费收入等都纳入部门预算收入，实行统一的收支预算，便于集中财力，统筹安排，有利于主管部门领导掌握全局，也有利于进一步推进综合财政预算管理；四是强化执行中的预算约束，有效防止挤占挪用，有利于提高预算管理水平。编制部门预算市场经济国家的通行做法，美国进步时代（1880~1920年）的预算改革，对美国后来的政治发展产生了巨大的影响，对强化政府统一领导体制、提高政府整体运作效率、遏制腐败、改善政府和民众的关系起到了重要的促进作用。

2000年，根据《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》的有关要求，所有中央一级预算单位当年都试编了部门预算，并选择了教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部4个部门的预算上报全国人大审议。2001年，提交全国人大审议的国务院所属部门的部门预算由4个增加到26个，上报内容进一步细化，上报形式也有所改进。2002年中央各单位都按照基本支出预算和项目支出预算编制部门预算，按新的政府收支分类进一步细化中央部门预算编制。同时，地方部门预算编制改革也加

快了步伐。

2. 国库集中支付制度改革。

我国目前实行以预算单位设立多重存款账户为基础的分级分散支付制度，比较落后，弊病太多：一是在途资金多，闲置资金量大；二是拨款环节多，层层剥皮，雁过拔毛，水到田头死，损失浪费严重；三是财政资金（包括收入和支出）容易流失，被挤占、被挪用、被截留；四是分散开户，易于隐匿和转移资金，漏洞太多。

实行国库集中支付制度改革就是将所有的政府性财政资金全部纳入国库单一账户，所有的财政支出必须由国库直接支付。这样做，一是有利于规范预算执行程序，方便预算单位及时用款；二是有利于细化预算编制，提高预算支出的透明度；三是有利于保障财政资金的安全有效运行，从源头上预防腐败；四是有利于合理调度资金，提高财政资金使用效率，增强政府宏观调控能力。

按照国务院批准的改革方案，2001年我们在水利部、科技部、法制办、财政部、中国科学院、国家自然科学基金会6个中央部门和安徽、四川省等进行了试点。2002年在进一步深化和规范原有试点部门改革的基础上，将先后分两批（第一批17个，第二批20个）增加人事部、外经贸部等37个中央部门进行改革试点。

需要说明的是，实行国库集中支付改革，并没有改变预算管理部门的财务管理、会计核算等职责管理权限，所改变的只是预算资金的拨付方式和程序，使预算资金能够更方便、更快捷地拨付到基层用款单位，这也是国际通行做法，并不是财政部门要“集权”。实际上，财政部本身也在首批试点的6个中央部门之列，也在革自己的命。

3. 政府采购制度改革。

改革前，我国单位的采购行为是分散进行的，弊端非常明显。一是政府采购资金分配和使用脱节，资金使用效率不高，财政无法实施有效的监督；二是采购过程不透明，不公开，容易产生腐败；三是强化了地方保护主义，不利于全国统一市场的形成。

从国外的经验和我们的试点情况看，推行政府采购制度有利于

减少浪费、提高财政资金使用效益，防治腐败，强化政府宏观调控能力。目前，我国政府采购工作已取得较大进展。据统计，2001年政府采购金额达到653亿元，其中，中央部门155亿元，资金节约率在10%以上。根据国务院的要求，2002年要扩大政府采购范围，力争采购规模达到1000亿元以上，其中中央单位争取达到200亿元以上。

4. 深化收支两条线管理改革。

这项改革“收”的内容前面已作过简要介绍，这里重点讲“支”方面的改革。

深化收支两条线管理改革具有重大的政治意义和现实意义。其一，深化收支两条线管理改革是反腐倡廉、从制度和源头上防治腐败的重大措施，可以对防止执收执法部门乱收、乱罚、截留、挪用起到“釜底抽薪”的作用；其二，深化收支两条线管理改革是促进部门和单位转变职能，改进作风的重要措施，有利于部门从繁杂的收支事务中解脱出来，从机制和制度上保证公正执法；其三，深化收支两条线管理改革也是推进国库集中支付、部门预算等改革的关键环节和重要内容。

中央对收支两条线管理改革历来很重视，10多年来一直在不断向前推进。早在1990年，中共中央、国务院就发布了《关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》，并又先后下发了一系列通知，使这项工作一直不断向前推进。但由于多种原因，从总体上看，无论中央还是地方，收支两条线管理中的一个核心问题仍未得到很好解决。一是反映在支出上，单位上缴的收费和罚没收入与其支出安排仍在挂钩，单位的预算未将预算内外资金统筹安排；二是管理范围上也未扩大到所有行政事业单位的所有预算外资金。

针对存在的问题，党的十五届六中全会和2001年的中央经济工作会议都对收支两条线改革提出了新的要求，2001年12月份，国务院就深化收支两条线管理改革下发了国办发〔2001〕93号文件，规定“支”的核心内容是收支脱钩，逐步淡化和取消预算外资金，全部纳入预算管理。

为贯彻落实好国办发 [2001] 93 号文件及党中央、国务院领导的有关指示精神，财政部将深化收支两条线管理改革作为 2002 年财政改革的首要任务。从目前情况来看，率先进行试点的 34 个部门改革工作（预算外收入或全部纳入预算管理、或实行收支脱钩管理）进展比较顺利。

深化收支两条线管理改革是一项内容复杂、难度很大的工作，随着改革的推进，有两个突出问题还需重点研究解决：一是各部门政策外补贴相差悬殊问题。这一问题由来已久，情况复杂，按照党中央、国务院的指示精神，我们拟按分类实施，逐步规范的原则，先中央后地方，先试点后铺开的次序，2002 年先从 8 个执收执罚部门入手，透明公开，承认合理的部分纳入预算，规范管理。最近中央政治局常委会听取了财政部的汇报，原则同意这种安排，我们将根据常委会的决定精神，认真贯彻落实。二是预算单位银行账户过多过乱问题。建立国库单一账户体系，是深化收支两条线管理改革的重要环节和重要措施保证，是一项极其重要的基础性工作。目前，预算单位银行账户过多过乱，易于转移和隐匿资金，逃避监督，还成为深化收支两条线管理改革的重要制约因素。2001 年 5 月，监察部、财政部、中国人民银行、审计署根据国务院的通知精神，要求中央部门对银行账户进行自查，目前情况已基本清楚。下一步，财政部将会同有关部门对一级中央部门预算单位银行账户再进行一次专项清理，并将根据发现的问题及财政制度改革的要求，制定全国统一的《行政事业单位银行账户管理办法》。最近，中央政治局常委会已听取了汇报，同意这种处理原则和改革要求。

5. 结构性改革。

结构性改革的核心是按照公共财政的要求，调整和优化支出结构，逐步减少竞争性领域方面的直接投资，增加社会公共领域方面的支出。近年来，财政支出结构调整和优化改革取得了显著成绩，有力地保证了重点公共支出需要。

增加社会保障支出。经过 5 年多的努力，我国已在建立具有中国特色的社会保障体系框架方面取得了重要进展，形成了国有企业

下岗职工基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障“三条保障线”。在完善社会保障体系过程中，财政近年来用于社会保障的支出大幅增加。1998~2001年，中央财政用于养老、失业、下岗职工基本生活保障和城市居民最低生活保障，及特大自然灾害救济等方面的支出达1480.4亿元。其中，2001年中央财政用于“两个确保”和城市居民最低生活保障的支出507.74亿元，是1998年的5倍多。据劳动和社会保障部统计，2001年底，全国企业离退休人员基本养老金按时足额发放率为99%，进再就业服务中心的国有企业下岗职工99.8%能够按时领取基本生活费。

增加工资支出，扩大内需。继1993年调资后，1999年和2001年连续3次涨工资，同时建立了艰苦边远地区津贴制度和机关事业单位年终奖金制度。机关事业单位职工平均收入水平较1998年实现了翻番，可以讲是史无前例。中央财政在各方面支出压力较大的情况下，负担了中西部欠发达地区执行1999年以来调整收入分配政策所需大部或全部财政支出。2001年，中央财政仅可用于工资性支出的转移支付资金就安排了892亿元。2002年预算安排可用于工资发放的转移支付资金将达到1180亿元，同时将继续安排50亿元调度资金，专项用于解决农业大省季节性工资拖欠问题

增加对科技、教育、文体广播事业的财政投入。在教育投入方面，1997年，中央本级教育支出89.84亿元。从1998年起，中央本级财政支出中，教育经费所占比例连续5年比上年提高一个百分点，共增加投入489亿元。2001年，全国教育经费总投入达到4638亿元（其中预算内教育经费2582亿元，比1998年增长65%），在科技投入方面，除正常经费安排外，从1998年起5年内，中央财政陆续投入25亿元用于国家重点基础研究。1998~2001年，还连续大幅度地增加了自然科学基金，并投入科学事业费56亿元用于支持中科院知识创新工程试点，投入72亿元用于“863”计划。2001年中央财政文体广播事业投入36.47亿元，比1998年增长51%。

增加生态建设和环境保护投入。1998~2001年，国家财政共