

doi:10.20270/j.cnki.1674-117X.2025.1002

# 改革开放以来我国财政改革述论

赵云旗

(中国财政科学研究院, 北京 100142)

**摘要:** 我国改革开放46年来, 财政进行了多项重大改革。由“经济建设型”财政转变为公共财政, 实现了财政职能的转换; 由统收统支财政体制转型为分税制财政体制, 实现了财政体制的巨变; 由单一式财政预算转型为公共财政预算, 实现了财政预算性质的改革。这三大财政改革成为新中国财政发展史上的里程碑, 在中国经济发展中产生了巨大的作用和深远的影响。

**关键词:** 改革开放; 财政转型; 财政职能; 财政体制; 财政预算

中图分类号: F812.9

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2025)01-0010-08

## On China's Financial Reform Since Reform and Opening-Up

ZHAO Yunqi

(Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing 100142, China)

**Abstract:** The past 46 years since China's reform and opening-up have witnessed many major reforms in finance. The transformation from economic construction to public finance has realized the transformation in fiscal function; the shift from unified revenue and expenditure to tax distribution has transformed fiscal system; and the transformation from single to public fiscal budget has reformed the nature of the fiscal budget. These three major fiscal reforms, a milestone in the history of China's fiscal development, has exerted tremendous impact on China's economic development.

**Keywords:** reform and opening-up; fiscal transformation; fiscal function; fiscal system; fiscal budget

自中国共产党十一届三中全会拉开新中国改革开放的序幕, 至今已历经四十六载春秋。在此期间, 为了贯彻党和国家在不同历史阶段的方针政策, 作为中国经济改革的先行者, 国家财政进行了一系列重大改革, 如财政职能改革、分税制财政体制改革和财政预算改革。经过一系列的改革, 我国财政职能抑或制度结构、财政分配关系等发生了实质性的变化, 财政建设不断走向完善, 其同时也推进了改革开放的进一步深入, 在新中

国经济史上谱写了浓墨重彩的一笔。

### 一、财政职能改革

由“经济建设型”财政到公共财政是新中国财政职能的巨大转变。我国“经济建设型”财政开始于1953年第一个五年计划, 延伸到改革开放以后市场经济体制建立之前, 时间长达40年。计划经济时期是“经济建设型”财政的形成期, 改革开放以后是“经济建设型”财政的黄金发展期。

收稿日期: 2024-12-02

作者简介: 赵云旗, 男, 山西闻喜人, 中国财政科学研究院研究员, 研究方向为财政理论与财政政策、财政史、经济史。

计划经济时期“经济建设型”财政的标志，主要表现为财政把发展经济作为第一要务，经济建设支出是财政预算的重点，基本建设投资长期居高不下。改革开放以后，随着国家经济发展进入快速发展期，我国“经济建设型”财政得到了极大的发展，用于发展经济的财政支出比计划经济时期的规模更大、增速更快、比重更高。如经济建设支出规模与日俱增，计划经济30年中支出最多的年份没有超过500亿元，而1986年跨上1000亿元的新台阶，1993年以后则达到2000亿元以上的规模。1993年比1978年增加支出1435.85亿元，增长202.85%<sup>[1]408</sup>，经济建设支出规模整体上呈上升趋势。经济建设支出增长迅速，大大超过财政收入和支出的增长率，1978年经济建设支出增长率达到43.4%，高于财政收入增长率15.2个百分点，高于财政支出增长率11.7个百分点。1986年财政收入和支出分别增长7.9%和12.4%，但经济建设支出增长38.0%<sup>[2]16,106</sup>；而且，有些年份竟然高于国内收入增速，如1986年高出32.2个百分点。特别是1979年国内收入是负增长，而经济建设支出增长7.6%<sup>[3]</sup>。经济建设性投入长期占支出的主体且持续上升，1978年经济建设性支出占比为63.7%，比社会文教占比13.2%多50.5个百分点，比国防支出占比15.1%多48.6个百分点，比行政管理支出占比4.8%多58.9个百分点；1988年经济建设性支出占比是51.6%，比社会文教占比21.5%多30.1个百分点，比国防支出占比8.1%多43.5个百分点，比行政管理支出占比10.0%多41.6个百分点；1993年经济建设性支出占比40.5%，比社会文教多18.2个百分点，比国防支出多32.5个百分点，比行政管理支出多28.5个百分点<sup>[1]408</sup>，经济建设占比始终是最高的。基本建设投资增长态势更加迅猛，“七五”（1986—1990）时期达到3284.67亿元，比上期增长56.76%，超过“五五”时期29.94个百分点，比“六五”时期增加51.9个百分点<sup>[2]17,120</sup>。这样的发展态势是计划经济时期绝对没有的。

与“经济建设型”财政相比，我国公共财政预算的重点为公共支出，1998年公共财政建立后，公共支出规模明显加大。2007—2013年，一般公共服务由8514.24亿元提高到13755.13亿元，增长61.55%；公共安全由3486.16亿元提高到7786.78

亿元，增长123.36%；节能环保由995.82亿元提高到3435.15亿元，增长244.96%<sup>[2]190,192</sup>。以上支出的增长充分证明了公共财政发展之快。公共支出占财政总支出的比重显著，2007—2013年，一般公共服务支出占比最高达17.1%，国防占比最高达7.2%，公共安全占比最高达7.0%，交通运输增速最高达6.9%<sup>[4]</sup>。民生财政支出规模呈现增长态势，2013年教育支出比2007年增长208.9%，医疗卫生支出增长316.08%，社会保障与就业支出增长166.02%，文化体育与传媒支出增长183.13%，科学技术支出增长185.15%<sup>[5]118</sup>。在民生财政支出占财政总支出的比重方面，教育支出居首，年均基本保持在15%左右；社会保障与就业居二，年均比重长期在10%以上；医疗卫生居三，年均比重大致在5%以上。从比重增长速度来看，第一位是医疗卫生，增速最高达44.9%，教育增速最高达31.5%，社会保障与就业增速最高达25.0%，科学技术增速最高达28.9%，文化体育增速最高达27.1%<sup>[5]118</sup>。与此相反，经济建设支出规模明显减少，呈现下降趋势。“九五”（1996—2000）之前经济建设支出占财政总支出的比例最高达66.63%，最低为34.71%， “九五”之后最高达38.34%，最低为29.14%，前后分别相差28.29个百分点和5.57个百分点<sup>[6]</sup>。从经济建设支出增长率来看，经济建设支出在“九五”以前的预算中始终排名第一，“九五”之后这种情况基本没有了，到“十一五”时期（2006—2010）消失。比较我国各时期民生支出比重及其增速，公共财政与经济建设型财政变化巨大，这充分说明我国公共财政的“公共性”十分明显。

“经济建设型”财政转变为公共财政，是由党和国家的发展战略和方针政策决定的。我国改革开放之后，“经济建设型”财政之所以继续发展，主要是因党和国家工作重心转移到经济建设上。如1982年中共十二大提出“促进社会主义经济全面高涨”，中共十五大再次强调“必须把经济建设作为全党全国工作的中心”<sup>[7]</sup>。中共十一届三中全会要求1980年实现农业机械化的发展目标；“六五”计划制定工农业总产值翻两番或提前翻两番的目标<sup>[8]</sup>；“九五”计划提出1995年提前实现国民生产总值比1980年翻两番，1997年比预期目标提前三年实现人均国民生产总值比1980年翻

两番的目标。与国家经济发展目标相适应的财政必须是“经济建设型”财政。改革开放后我国继续采取“粗放型”经济发展方式,实施“赶超式”经济发展速度。1978年全国人大五届一次会议提出“赶英超美”的口号,1979年党的第十一次全国代表大会强调实现“全面大跃进”。要满足这样的经济发展速度非“经济建设型”财政莫属,因为“经济建设型”重投入,能够保障以巨额资源和成本换取快速发展的经济目标。

同理,公共财政的确立也与党和国家发展战略的调整、市场经济体制的确立、科学发展观的提出有着密切的关系。党的中心工作从中共十六大以后转向全面建设小康社会,中共十六届三中全会进一步提出构建社会主义和谐社会,中共十七大提出科学发展观,中共十八大提出加快健全基本公共服务体系,以保障和改善民生为重点。党的中心工作的转移,必然要求财政支出重点转移到优先保障公共产品和公共服务上来。1992年中共十四大确定建立社会主义市场经济体制的改革目标,在市场经济体制下,市场配置资源的作用逐步加强,政府的职能主要是提供公共产品和公共服务,这要求财政职能也要转移到公共产品和公共服务上来。由此可知,“经济建设型”财政转型到公共财政是党和国家方针政策和发展目标转移的结果,不同的动因会产生不同的财政职能。

“经济建设型”财政转型为公共财政是一次具有重大意义的转型。首先,其改变了新中国财政的职能,这是一个重大的变化。其次,其促进了市场经济体制的建立完善。公共财政在资源分配上不再介入经济领域和竞争领域,不再包办企业,避免了政府对市场的干预,有利于经济体制的市场化;公共财政的公共性、法制性、公开性,对建立统一、规范、竞争有序的市场经济体制发挥了积极促进作用;同时,其有利于建立服务型政府,是完善市场经济的一项重要内容。最后,更重要的是,其有助于保障小康社会目标的实现。我国建立公共财政以来,居民的公共产品和公共服务日益改善,教育方面基本解决了“上学难、上学贵”的问题,医疗卫生方面基本消除了“看病难、看病贵”的问题,社会保障实现了全覆盖<sup>[9]</sup>,人民文化生活更加丰富、生动。由此证明,公共财政对我国社会经济发展具有重大意义。

但是,这不等于说“经济建设型”财政就没有意义,其积极作用也是不可否认的。“经济建设型”财政促使我国经济发生了翻天覆地的变化,如国内生产总值直线上升,2018年达到827122亿元,比2001年增长646.08%<sup>[5]108</sup>。经济持续高速增长,“五五”时期国民经济年均增长最高年份达11.7%<sup>[10]</sup>，“七五”时期年均增长13.1%，“八五”时期年均增长12%，“九五”到“十五”时期年均增长9.8%，大大高于世界平均3.8%的增长速度。中国一跃成为世界第二经济大国,各项经济指标在国际上名列前茅。由于经济快速发展,我国从“物资短缺”时代进入“产品过剩”时代,物资极大丰富,缺油短电的时代再也不见了。从“经济建设型”财政转变为公共财政,不是否定,而是财政职能的不断进步。但相比而言,经济建设型财政是单纯的发展经济观点,仅将发展经济作为目标,这样下去就会失去马克思提出的发展经济的真正目标,不符合经济社会全面协调发展的要求,单纯的发展经济目标是不能长久的。

## 二、财政体制改革

改革开放以来,我国财政体制经历了多次改革。改革的过程是一个“破”与“立”的过程,破的是计划经济时期高度集中的统收统支的财政体制,立的是分税制体制下规范、合理的政府间财政分配关系。财政体制改革从1980年开始进入“破”的阶段,自1994年进入“立”的阶段。

第一次突破是1980年的“分灶吃饭”。改革开放以后,党和国家认为统收统支的财政体制集中过高、统得太死,不利于调动地方政府发展经济的积极性,于是中央和地方于1980年实行“划分收支、分级包干”。“划分收支”是中央与地方明确划分收支范围,属于中央的税收归中央支配,属于地方的收入归地方支配;“分级包干”分四种形式,主要是以1979年财政收支预算为基数,确定地方上缴中央的包干数额,其余收入均为地方收入,确定后五年不变,执行中收入和支出结余全部归地方所有。从此中央和地方各过各的日子,因此称之为“分灶吃饭”。1985年鉴于两步利改税政策国家与企业之间财政分配发生变化,中央开始实行“划分税种,核定收支,分级包干”。“划分税种”是按照第二步利改税

以后的税种划分各级财政收入，确定收支范围后，地方固定收入大于支出的省定额上解中央，小于支出的中央实行定额补助，地方多收可以多支，少收就要少支，自求收支平衡<sup>[11]410</sup>。

“分灶吃饭”首次打破了统收统支财政体制的僵局，将原来全国“一灶吃饭”改为中央一个灶、地方 20 多个灶，消除了吃大锅饭的局面。这是一次重大的改革，所谓“重大”，主要是改变了中央与地方的财政分配关系。在统收统支体制下一切收入上缴，一切支出下拨，财权财力都集中于中央，地方只履行收税和执行的义务，改革后地方有了自己的税收和财力。计划经济时期全国一盘棋、上下一本账，改革后各下各的棋、各有各的账。地方政府不仅名正言顺地有了固定的收入，而且获得了一定的自主权。改革前，没有中央批准各级政府不能自行支出；改革后，各级政府支出都有明确划分，对于应当由地方安排的支出，中央各部不再下达指标，改由地方根据中央的方针政策、国家计划和地方财力统筹安排。这对于地方政府而言是莫大的改变，可以说我国地方财政是从这次改革后开始建立起来的。计划经济时期实际上并没有地方财政，“大跃进”时期财权财力下放过，但经济调整时期又被收回，直到改革开放前基本上还属于集中体制，因而中央提出要改革。总之，改革给了地方不小的财政自主权，计划经济时期中央与地方的财政关系得到了很大改变。

“分灶吃饭”财政体制改革减轻了中央财政的压力和负担，扩大了地方财权和财力，同时也加强了地方的经济责任，使得地方各级领导更重视对财政工作的指导；同时，还促使地方大力挖掘本地区的生产、物资和资金潜力，合理、节约、有重点地安排和使用资金，提高了资金使用率。财政体制改革有力地促进了较合理、分层次的国家财力分配结构及有利于对内搞活、对外开放的财政体制的形成。

第二次冲击是 1988 年的财政大包干体制。1980 年以来“分灶吃饭”财政体制改革只是对统收统支财政体制的藩篱冲开了一个口子，统收的局面被打破，统支的局面却没有完全打破，名曰“分灶吃饭”，实际上还没有彻底分灶，统收统支的财政体制仍然存在，为此 1988 年实行六种形式的

地方财政大包干体制。有的省份以 1987 年决算收入和地方应得的支出财力为基数，确定地方收入增长率和上解、留成比例，超过递增率的收入全部留给地方；有的省份根据前两年财政收支情况核定收支基数，以地方支出占总收入的比重确定留成和上解比例；有的省份以上一年实际收入为基数，基数部分按总额分成比例分成另加增长部分分成；有的省份以 1987 年上解中央的收入为基数，每年按一定比例递增上缴；有的按原来核定的收支基数，以收入大于支出的部分确定固定上解数额。中央对经济落后省份实行定额补助<sup>[11]464</sup>。所谓“大包干”，就是上缴收入承包，不仅包盈还要包亏。亏的部分由地方自行解决，中央各部门未经国务院批准或财政部同意，不得对地方自行下达减收增支措施。

财政大包干与“分灶吃饭”相比，彻底打破了统收统支财政体制的各种束缚，使地方财政走向自主独立。财政大包干后，地方财政得到的收入更多，跟农村联产承包责任制一样，地方政府交够中央的，留下全是自己的。地方财政收支都由自己支配，自主权更高，需要钱不再向中央伸手，花钱也不受中央控制。包干体制彻底否定了计划经济时期高度集中的统收统支财政体制，为新中国财政体制转型创造了条件，推进了财政体制转变，完成了新中国财政体制“破”的任务。

但其实行效果不太理想。由于包干制是当时农村土地联产承包责任制的移植，缺乏科学性、规范性，一包了之，负面效应较多。最大的问题是“包死”了上交中央的基数，中央财政不能随着经济发展“水涨船高”，其占全部财政收入的比重不断下降，致使向地方借债过日子，严重弱化了中央的调控能力。同时，包干制强化了政府对企业经营干预，不利于政企分离，也助长了地方保护主义，易形成地区割据、区域封锁的“诸侯经济”；各地区各自为政，重复建设较多，造成社会资源严重浪费、自然环境严重污染；各地区苦乐不均，不利于区域协调发展；税收优惠和减免过滥，影响国家税收任务的完成。1993 年中共中央颁发了关于建立社会主义市场经济体制的决定，要求“把先行地方财政包干制改为在合理规划中央与地方分配关系基础上的分税制”<sup>[11]464</sup>。

1994 年实行“分税制”财政体制，财政体制

改革进入“立”的阶段。分税制的核心内容是划分中央与地方收入和支出范围,确定中央与地方的征税机构,同时建立税收返还制度。这次“划分税种”与“分灶吃饭”时期的“划分税种”不同。“分灶吃饭”时期是按照企业、事业单位的隶属关系划分税种的;而“分税制”不再按企事业的隶属关系划分,而是按照各级政府事权划分,是按照税种对经济调节、社会分配的作用划分的,是在“统一税法、公平税收”新税制下划分的。“分灶吃饭”划分税种主要是向地方下放财权财力,是中央分权让利于地方,中央拿大头,地方拿小头;而“分税制”不是单纯的分割财力,其目的是正确处理中央和地方财政分配关系,调动两个积极性。“分税制”划分税种既考虑到地方利益,促使地方经济发展,又考虑到中央利益,适当增加中央财力,增强政府宏观调控的能力;既考虑有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头,又考虑通过税收返还和转移支付扶持经济不发达地区发展和老工业基地改造,使经济走向协调发展的轨道;既考虑到税种对经济和社会分配的调节作用,又考虑到税收立法权集中在中央,保证政令统一。所以,“分税制”划分税种提高中央财政收入的途径不是地方在原来的基础上多上解,而是从地方今后财政收入增量中适当多拿一点,地方上解的税收完全返还给地方。“税收返还”的原则是“基数不动、增长分成”,返还额以1993年为基期年,按分税后地方净上划中央的收入数作为中央对地方税收返还基数,基数部分全额返还地方。从1994年以后在地方财政收入增量部分即消费税和增值税的增长部分按照1:0.3的比例返还地方,“两税”每增长1%,中央财政对该地区的税收返还0.3%,保留0.7%。税收返还关乎分税制的成功与否,表面看是对地方既得利益的让步,但保障了分税制的全面推进。

分税制改革是新中国成立以来涉及范围最广、调整力度最强、影响最深、意义最大的一次财政体制改革。与以往改革不同的地方:一是分税制是全新的制度体系,与世界先进国家财政体制接轨,属于现代财政体制。二是从以前“放权让利”进入“分权”,明确划分了中央与地方事权和财力的界线。地方政府的财权、财力不是中央“让”出来的,而是“分”出来的,是应该属于地方所

有的,中央和地方的财权和财力划分得到法律的承认和保护。三是中央与地方财政分配关系由不规范转向规范化,既不像统收统支财政体制高度集中,也不像“大包干”那样散乱,中央与地方财政分配关系发生了巨大变化。四是中央与地方财力由不均衡转向均衡化,改变了新中国改革开放前期中央与地方财力长期不均衡的格局。所以,分税制的意义在于其完成了我国财政体制的转型,由适合计划经济的统收统支财政体制转变为适应社会主义市场经济体制的分税制,这是新中国财政发展史上的一大转折,是一次里程碑式的改革。

分税制财政体制改革也取得了良好效果。首先,它有效解决了中央财政困难,1993年分税制实施前,中央财政收入占全国财政收入的比例为22.0%,到2007年这一比例大幅提升至54.07%<sup>[12]</sup>;其次,这一制度提高了中央财政和地方财政的积极性,既避免了“分类分成”模式下因放权不足而导致地方财政积极性受挫的问题,也防止了财政大包干中过度放权可能给中央财政带来的不利影响;最后,其促进了区域经济的协调发展以及产业结构的合理调整,创造了全国市场统一和企业平等竞争的环境,妥善处理了地方减免税泛滥的现象。与我国改革开放以来几种财政体制相比,分税制取得的效果是显著的。

### 三、财政预算体系改革

改革开放以来我国财政预算体系的巨变,一是复式预算改革,二是部门预算的实施,三是公共财政预算的建立。如果说复式预算、部门预算改革属于预算框架结构、编制体系方面改革的话,公共预算则是对传统财政预算性质的一场革命,其彻底改变了传统财政预算的内核外延,可称为中国财政预算改革发展史上的里程碑。

从计划经济体制下的单式财政预算到市场经济体制下的公共财政预算改革,经历了不平凡的发展历程。

第一个发展历程是实施复式预算。计划经济时期的财政预算属于单式预算,单式预算主要分收支两部分,其实就是一张财政收支表。这种预算由于过于简单,预算科目基本上是按部门设置的,只能反映财政资金向部门的流向和流量,很难反映出各项资金的性质和用途。这种预算只适应单

一的公有制经济，不适应改革开放后多种成分并存的经济。1991年全国人大七届四次会议决定“国家预算实行复式预算制”，1994年写进《中华人民共和国预算法》，上升到国家法律的地位。

复式预算的结构由两部分组成，即经常性预算和建设性预算。经常性预算收入是国家以社会管理者的身份取得的各项税收收入和其他一般性收入；经常性预算支出主要用于维持政府运作、保障国家安全和社会秩序、推动各项事业发展和改善人民生活以及提供社会保障等方面。建设性预算收入是国家以国有资产所有者身份取得的收入及各种规费、国家明确规定用于建设方面的收入、经常性预算中的结余、来自国有资本金收益和债务收入；建设性预算支出主要用于国家预算中各项经济建设，尤其是国内外债务收入原则上都要用于建设，并用产生的相应收益来偿还。复式预算编制要求充分体现国家财政社会管理和经济建设双重职能；经常性预算保持收支平衡，经济建设性预算坚持量力而行，保持合理的规模。复式预算彻底改变了单式预算的结构和体例，是我国20世纪80年代财政预算的一次重大改革。

复式预算改革突破了计划经济时期单式预算的束缚，开启了融资借债之门，解决了发展经济资金不足的问题，满足了经济全面高速发展的需要。改革开放以后我国经济建设掀起新高潮，但资金远远不足，在坚持预算收支平衡的原则下，不允许贷款借债出现赤字预算，经济发展受到很大限制。实行复式预算后，突破了计划经济时期“收支平衡，不打赤字”的禁锢，从制度上解决了举债搞建设的问题，促进了经济的跨越式发展。同时，复式预算改革开辟了政府投融资的新途径。在计划经济时期我国遵循“自力更生、不靠外援”的原则，以“既无内债、又无外债”为荣耀，这样既不利于经济发展又不利于国债事业的发展。对债务没有充分全面的认识，只看到债务的危害和风险，没有看到其正确、合理、科学的一面，没有发挥债务杠杆的积极作用，国债市场非常原始落后。复式预算改革后，政府通过适度举债促进了我国国债事业的迅速发展。“七五”时期以来，我国国债市场越来越完善，国债体系越来越健全，国债品种越来越丰富，国债规模越来越扩大，适度举债成为国家利用市场融资的重要渠道，这是

计划经济时期单一式财政预算难以做到的。

复式预算与国民经济发展目标相适应，它像加油站一样充分保障了各级政府发展经济的资金需求，使国家的发展战略和方针政策得到全面落实，促进了国民经济的全面高速发展。1995年后复式预算停止实施，其主要原因是分税制财政体制改革完成后，中共十四届三中全会提出要“建立政府公共预算和国有资本经营预算”，将经常性财政预算改为公共财政预算，将经济建设性预算改为国有资本经营预算。1995年以来我国长期坚持经常性预算不打赤字、经济建设可以适度举债的政策，这仍然是复式预算原则的运用和延伸。

第二个发展历程是部门预算改革。从1993年市场经济体制确立后，社会各界对我国预算制度不完整、不细化、看不懂、资金挪用和私设“小金库”等问题反映强烈。为了改变财政预算资金的粗放管理方式，2003年在全国实行了部门预算改革。部门预算改革的核心是实行“一个部门一本预算”。在预算编制形式上，部门预算改变了原来按经费功能分类编制多本预算的做法，将一个部门所有的收入和支出都按照统一规定的编报程序、编报格式、编报内容和编报时间反映在了一本预算中，通过预算就能够看出一个部门或单位各项资金来源、支出方向和使用情况。在预算指标分配上，所有行政事业经费一律划分为基本支出和项目支出两部分。基本支出预算采取定员定额管理方式，改变原来按“基数法”分配预算指标的方法，体现了公平、透明、规范的分配原则；项目支出预算采取项目库管理方式，按照项目重要程度区分轻重缓急，使项目经费安排与部门行政工作计划、事业发展规划以及年度工作重点紧密结合，并逐步建立项目预算滚动管理机制（《中央部门基本支出预算管理试行办法》，财预〔2001〕331号）。对本部门的年度预算支出进行准确分解，按照基本支出和项目支出进行重新界定。制定规范统一的行政事业单位项目填报文本，使部门和主管司局在编制、审核项目支出预算过程中有据可依。

部门预算改革的重点是细化部门预算科目，将原来一般预算支出中的12个科目扩充细化为44个目级科目，部门不得自行调整基本支出预算与项目支出预算资金。部门预算改革提高了部门预

算的真实性,在编制预算中各部门必须扎扎实实摸清“家底”,全面、准确地界定本部门的职责、职能和年度工作目标,把握本部门的发展规划、机构设置、人员编制与构成,彻底清查部门资产和资源的占用情况、质量状况及分布状况,认真测算本部门支出范围、开支标准,防止弄虚作假。预算分配全面按照人头和项目计算,预算编制由基层预算单位编起,预算内容包括部门预算内外所有资金。这种新的预算体系,全面完整、统一真实、科学准确,一个预算编制精细化、科目设计科学化、运行机制规范化的部门预算体系基本建立起来了。

部门预算的特点和成效主要表现在:一是精细化。其改变了原来“粗放型”的预算编制,在资金安排上“一个萝卜一个坑”,解决了原来预算支出中经常出现的上级挤下级、行政挤事业、人头费吃专款、预算多报虚报等问题。二是全面性。各部门将所有预算内外收入和支出都编进部门预算,弥补了原来预算权分解、收支不全面、支出分散的缺陷。三是完整性。部门预算实行整体改革,建立完整的预算制度体系,包括统一预算分配权、统一预算程序、统一预算编制。四是规范性。实行定员定额和项目库管理,避免了预算分配过程中的人为因素,规范了财政资金的分配行为。如此,下级预算不再由上级部门代编,执行中也不允许随意调整和追加,这与原来的财政预算相比,发生了很大变化。

第三个发展历程是建立公共财政预算。公共财政预算是随着公共财政的建立而形成的。1998年全国财政工作会议决定建立公共财政,从此公共财政预算走上构建和完善的轨道。

我国公共财政预算是通过预算科目分类改革实现的。2007年预算收支分类是我国财政预算的分水岭,也是公共财政预算体系建立的标志。此前我国属于国家财政,财政预算是封闭式的,之后属于公共财政,财政预算是开放的、公共服务型的预算。建立公共财政预算从改革预算科目入手,是因为2006年以前的政府收支分类仍然是计划经济时期参照苏联财政管理模式确定的,对应的是集权、封闭、计划性的财政体系,与社会主义市场经济要求显然不相适应,与市场经济下的政府职能不符,与有效实施全口径预算管理实践

不符,与国民经济核算体系及国际预算科目不符。要建立公共财政预算,首先要改变原有预算收支科目。

通过改革,预算支出结构发生了质的变化,完全从经济建设中脱离出来走向公共服务,转变为公共财政预算。崭新的财政预算支出科目与之前的预算科目完全不同,预算分类科目完全规范在公共支出范围之内,而且更加完善。财政预算支出结构不再以经济建设支出为主体格局,完全符合联合国《政府职能分类》规范要求。财政预算支出大体包括四个部分:一是一般政府服务,主要反映公共需要且与个人和企业无关的活动,包括一般公共管理、国防安全、公共秩序与安全等;二是社会服务,主要反映政府直接向社会、家庭和个人提供的服务,如教育、卫生、社会保障等;三是经济服务,主要反映政府用于经济管理方面的支出,包括交通、电力、农业和工业等行政管理部的经费;四是其他支出,如利息、政府间转移支付等。财政预算支出统一按支出功能设置类、款、项三级科目,类级科目综合反映政府公共职能活动,款级科目反映为完成某项公共职能所进行的工作。目前我国财政预算支出完全在公共需要范围之内,反映公共产品和公共服务方面的主要支出多达23类197款。预算支出科目中经济管理方面的支出较少,而且用途只限制在政府经济管理部门。这一变化标志着公共财政预算在结构上的重大调整。

公共财政预算改革的意义是非凡的。一是实现了我国财政预算性质的重大转型。2007年之前,新中国财政预算属于经济建设型财政预算,2007年之后属于公共财政预算,财政预算的性质发生了彻底变化。公共财政预算的确立,标志着我国财政预算体系从计划经济时代迈入市场经济新时代,完成了历史使命的转变。这一转变使财政预算不再承担经济建设的任务,而是更多地肩负起提供公共产品和公共服务的新职责。二是建立了我国崭新的公共财政职能预算模式。新中国成立以来,我国的财政预算职能一直是国家财政预算,大包大揽,涵盖政府的一切活动。公共财政预算确立后,财政预算完全退出了经营性和竞争性的经济领域,专注于提供公共产品和公共服务。这种财政预算模式在我国是前所未有的,是一种全

新的财政预算模式。三是促进了我国市场经济体制的发展与完善。公共财政预算是市场经济体制的基础和支柱，能够促使市场经济体制的牢固建立、健康发展和不断完善。四是加快了我国公共财政体制建设的步伐。公共财政预算是公共财政体系的核心，公共财政预算的有效执行，有助于推动公共财政体制的不断完善与发展。五是推进了预算公开、公正、民主。公共财政预算的内涵，不仅包括财政支出覆盖社会公共产品和公共服务范围，同时也包含财政分配的公开、公正、民主。六是为我国新时代预算制度现代化奠定了基础。公共财政预算是当前世界发达的市场经济国家普遍实行的一种财政预算，在此基础上，我国进一步推进全口径管理，统一预算分配权，实行预算公开透明，全面实施绩效管理，加强预算法制化，硬化预算约束，由此建立起了现代公共财政预算。

#### 参考文献：

- [1] 中国财政年鉴 1994[M]. 北京：中国财政杂志社，1994：408.
- [2] 财政部综合计划司. 中国财政统计（1950—1991）[M]. 北京：科学出版社，1992.
- [3] 中国财政年鉴 2013[M]. 北京：中国财政杂志社，2013：496.
- [4] 中国财政年鉴 2014[M]. 北京：中国财政杂志社，2014：192.
- [5] 赵云旗. 中国财政改革与发展研究 [M]. 武汉：华中科技大学出版社，2019.
- [6] 中国财政年鉴 2006[M]. 北京：中国财政杂志社，2006：380.
- [7] 江泽民. 在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告 [M]. 北京：人民出版社，1997：18.
- [8] 董辅初. 中华人民共和国经济史：下卷 [M]. 北京：经济科学出版社，1999：110.
- [9] 国家统计局. 中国统计年鉴 2017[M]. 北京：中国统计出版社，2017：687.
- [10] 国家统计局. “六五”期间国民经济与社会发展概况 [M]. 北京：中国统计出版社，1986：151.
- [11] 宋新忠. 中国当代财政史 [M]. 北京：中国财政经济出版社，1997.
- [12] 楼继伟. 新中国 50 年财政统计 [M]. 北京：经济科学出版社，2000：80.

责任编辑：徐海燕