

中国政府预算改革 60 年： 历史演进与制度创新*

福建师范大学经济学院 陈少晖 廖添土

内容摘要 新中国成立 60 年来,我国政府预算制度改革经历了三个阶段,即计划经济时期政府预算制度的产生与缓慢发展阶段(1949~1978)、体制转轨时期政府预算制度改革的起步阶段(1979~1998)以及公共财政建设时期政府预算制度改革的深化阶段(1999 年至今)。由于受到制度变迁路径依赖的影响,按照公共财政体制的要求深化政府预算制度改革还面临一系列的制约因素。因此,我国政府预算制度公共化目标的实现必须突破路径依赖的制约,寻求制度创新的路径替代,现阶段的改革重点应该是强化政府预算的法律效力,改革预算编制方式,充分发挥人大在公共预算改革中的作用,进一步完善市场经济体制。

新中国成立 60 周年以来,政府预算制度进行了一系列的重大改革,尤其是 20 世纪 90 年代末,随着公共财政基本目标框架的确立,政府预算改革逐渐成为我国财政体制改革的重心。在这种宏观背景下,借鉴新制度经济学制度变迁理论,厘清新中国成立 60 年以来我国政府预算制度变迁的历史轨迹,分析总结其阶段性特征和经验教训,对于我国财政体制尤其是公共预算制度的改革与完善具有重要的现实意义。

一、新中国成立以来政府预算制度演进的历史脉络

我国的政府预算制度改革是与社会经济制度的转型和财政体制改革的宏观背景相适应的。按照我国社会经济发展的转型以及政府预算制度自身的发展变化特点,可以把新中国 60 年来

的政府预算制度变迁划分为三个阶段。

(一)计划经济时期政府预算制度的产生与缓慢发展阶段(1949~1978)。新中国的政府预算是随着中华人民共和国的诞生而建立的。新中国成立以后,依据《中国人民政治协商会议共同纲领》中的有关规定,中央政府着手编制 1950 年全国财政收支概算。1949 年 12 月 2 日,在中央人民政府第四次会议上通过了《关于 1950 年财政收支概算编制的报告》,这是新中国的第一个财政概算,标志着新中国政府预算制度的诞生。1951 年 8 月在统一全国财政经济工作的基础上,政务院又发布了《预算决算暂行条例》,这是我国最早的关于国家预算的专门法规,规定了国家预算的组织体系,各级人民政府的预算权,各级预算的编制、审查、核定等执行的程序,决算

* 本文为 2008 年国家社科基金项目《公共财政框架下的省域国有资本经营预算研究》的阶段性成果,课题编号:08BZZ037。

的编制与审定程序等。1954 年 9 月 20 日,第一届全国人民代表大会第一次会议通过的第一部《中华人民共和国宪法》规定,各级政府预算由同级人民代表大会批准,这就使政府预算具备了向立法机构负责的特征。随着上述各种预算法规的颁布和实施,我国的政府预算制度初步建立起来,在筹集建设资金和促进社会主义改造上发挥了巨大作用。

新中国成立初期政府预算制度建立后经历了 20 多年的缓慢发展期,这是我国传统的计划经济存在和发展的时期,也是我国传统的计划型财政与国家预算存在和发展的时期。在这种计划型财政下,预算只是计划的附庸,其地位和作用都不显著。预算跟着计划走,编制简单粗放,没有法律性、权威性和严肃性。1978 年前尽管预算活动作为政府管理活动的一部分确实存在,但由于国家政治生活的不正常,预算活动也难以正常,出现多年的赤字(见图 1)。在这一阶段,政府预算制度出现过几次严重的挫折和失误。如 1958 年的“大跃进”运动中,财政的综合平衡被认为是“右倾保守”,主张超预算的“积极平

衡”,结果造成 1958 年、1959 年和 1960 年三年严重的预算赤字,赤字总额分别达到 20.74 亿元、56.05 亿元和 71.39 亿元;受到三年自然灾害和“大跃进”活动的影响,1961 年、1962 年没有正式编制的国家预算;1966~1977 年期间,由于“文革”的冲击,人民代表大会活动被迫中断,这期间也没有正式编制的国家预算和国家决算,财政赤字也比较严重。^①

这一时期的政府预算特点表现为:在预算形式上采用单一预算,预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则,长期沿用基数法编制预算,预算编制程序上采用自下而上和自上而下相结合,逐级汇总的方法,预算管理总体上比较粗放,预算编制透明度不高,存在着非程序化和非规范化等问题。而具体到不同的部门、单位以及不同类别的支出,预算管理的方法又不尽相同。当然,受到经济体制的制约,作为管理政府工具的民主化预算活动,这一时期几乎是不可能存在的。整个预算过程由行政权力主导,预算内容主要是对国有企业利税收入的匡算和对投资于国有企业的计划安排。从政府间的纵向关系看,中央政府

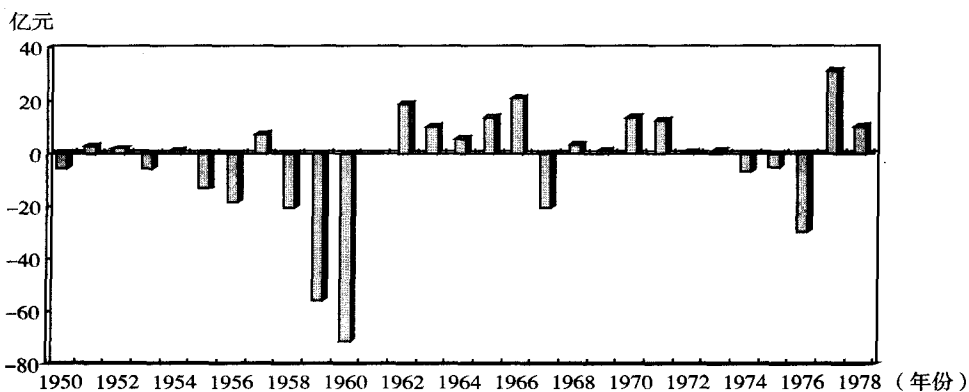


图 1 1950~1978 年中国历年财政收支差额

资料来源:《中国财政年鉴(2006)》,中国财政杂志社 2007 年版。

① 刘守刚、刘雪梅:《从政府管理工具到管理政府工具——1978 年后现代预算在我国的成长》,载于《江苏教育学院学报(社会科学版)》2008 年第 3 期。

统一编制国家预算,地方政府负责执行统一的预算计划,本级政府制定的预算只是执行统一国家预算的分解细则。

(二)体制转轨时期政府预算制度改革的起步阶段(1979~1998)。

以1978年中共十一届三中全会为标志,我国开始了全面的经济体制改革,这是一场以建立社会主义市场经济为目标的根本性变革。这一经济体制的转型也决定了我国财政模式经历了一个由计划型财政模式向市场型财政模式的转化过程,与此相适应,政府预算制度改革也开始了艰难的起步阶段。

从1979年开始,政府行政部门正式恢复预算编制,并履行向全国人大提交国家预算报告经审议批准后予以执行的法定程序,从而在内容和程序上恢复了预算的本来面目。1980年起,随着“分灶吃饭”财政体制改革的进行,各地方政府对自己的预算主动权越来越大,中央政府此时只起汇总各地预算为国家预算的作用,不具有决定和修改地方政府预算指标的权力与能力。这样,原先实行的中央统一编制国家预算、各地方负责执行的做法终被放弃,从此实现了一级政权一级预算的原则。这表明预算制度改革的方向是正确的,符合现代预算制度的基本要求。^①

1992年初的邓小平南巡讲话,在全国掀起了新一轮改革浪潮。同年10月,中共十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标模式,这标志着我国的改革开放进入一个新的时期。为了建立与市场经济相适应的政府公共财政体制,强化预算管理,我国开始对传统的政府预算制度进行全面改革。第一,制定并实施《国

家预算管理条例》。1991年发布的《国家预算管理实施条例》规定,我国国家预算采用复式预算编制方法,分为经常性预算和建设性预算,从1992年起,中央预算按复式预算形式编制。该条例的贯彻执行,对于加强预算管理,强化预算职能,发挥了积极的法律规范作用。第二,颁布并实施《预算法》。1995年开始实施的《中华人民共和国预算法》对预算管理的基本原则、预算管理级次、预算组成体系、预算年度、预算管理职权和预算收支范围等预算基本问题以及预算编制、预算审查与批准、预算调整、决算、监督等预算环节作出明确规定,对预算违法行为具体表现和对违法单位的处罚措施也作出了原则规定。这就使我国的预算制度步入了法制化轨道。第三,实施新的预算会计制度。为适应市场经济的需要,1997年,财政部出台包括《财政总预算会计制度》、《行政单位会计制度》、《事业单位会计制度》和《事业单位会计准则(试行)》在内的新的预算会计制度,并于1998年1月起在全国范围内统一实施。^② 第四,完善预算外资金管理。国务院于1996年7月发布《关于加强预算外资金管理的决定》,将预算外资金严格定义为财政性资金,要求各政府部门及事业单位向财政部门报送预算外资金收支计划,并提出“收支两条线”的基本管理模式。与此适应,财政部先后制定了《预算外资金管理实施办法》、《中央预算资金财政专户管理暂行规定》等配套文件,从而使预算外资金的规范管理具有可操作性。此外,这一阶段部分地方政府开始实施政府预算改革创新。如安徽省、河南省、湖北省、云南省、深圳市等省市结合自身的财政预算现状,借鉴国外先进经验,

^① 刘守刚、刘雪梅:《从政府管理工具到管理政府工具——1978年后现代预算在中国的成长》,载于《江苏教育学院学报(社会科学版)》2008年第3期。

^② 彭健:《中国政府预算制度的演进(1949~2006年)》,载于《中国经济史研究》2008年第3期。

突破传统的采用“基数法”编制预算的框架,实行零基预算改革,取得探索性成效。

与计划经济时期的政府预算制度相比,这一阶段的政府预算制度改革是在改革开放后市场因素迅速发展的背景下进行的,改革的措施和力度均较大,也取得了值得肯定的成效和经验。但改革总体上滞后于经济体制改革的其他方面,并未从根本上触动政府预算制度的计划经济本质,改革还仅停留在起步阶段。政府预算制度仍然存在着预算约束软化、预算透明度不高、预算资金效率较低等一系列问题。

(三)公共财政建设时期政府预算制度改革的深化阶段(1999年至今)。

1998年我国政府正式提出建立公共财政基本框架,标志着财政体制深化改革进入一个新阶段。新一轮的政府预算制度改革也随之启动。1999年9月,财政部在《关于改进2000年中央预算编制的意见》中指出,2000年将选择部分中央部门作为编制部门预算的试点单位,细化报送全国人民代表大会预算草案的内容。这表明,预算制度改革逐渐成为财政体制改革的重点,其目标是按照公共财政的要求重新构造预算编制和执行过程。

1. 实行部门预算改革。部门预算改革解决的是财政性资金的分配问题,可以综合反映部门预算及部门所属单位全部财政资金收支状况并细化预算编制,在编制方法上采用零基预算、滚动预算等先进的方法。在河北省部门预算编制经验的基础上,中央政府于2000年起在中央本级预算试行部门预算。安徽、浙江、海南等省和个别地区,也在中央部门预算改革前后进行了相应的改革和探索。随后,部门预算改革在中央本级和全国各地方政府普遍铺开。这一改革将把分散到各个部

门的预算分配权逐渐集中到财政部门,从而在政府内部增强行政控制和预算的透明度。^①

2. 实行国库集中收付的财政体制改革。在部门预算改革取得初步成效的基础上,中央政府于2001年正式启动国库管理制度改革,并在全国逐步推开。到2005年,中央一级国库单一账户制度已在政府所有部门全面推开,地方的国库管理制度改革也在积极推动中。国库集中收付改革的目的是,在部门预算确定后,确保严格和规范预算执行,提高财政资金的使用效益。政府部门通过建立一个以单一账户为核心的集中型国库管理体制,来取代分散型财政管理体制,由财政部门从外部对各个部门的支出决策和支出活动进行控制,确保财政资金运行的安全和高效。

3. 实行政府采购制度。2002年制定并颁布实施的《政府采购法》,在集中国库管理体制的基础上建立一个集中、透明的政府采购制度,以解决财政性资金的使用方式问题。在这之前各支出单位的采购是分散进行的,弊端非常明显。政府集中采购方式建立后,构建了以《政府采购法》为核心的法规制度体系,扩大了政府采购规模,建立了中央单位政府采购预算制度,有力确保了财政资金使用的公平、公开和效益。

4. 进行政府收支分类改革。我国原有的政府预算收支科目分类方法是计划经济时期参照苏联模式确定的,后来虽做过一些调整,但其基本分类方法一直与市场经济国家存在较大差别。自1999年起,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。2004年,财政部完成新的《政府收支分类改革方案》的前期设计工作,2005年3月,开始在中纪委、科技部、水利部等中央部委和天津、河北、海南、湖南、湖北等省进行试点,并于2007年1月1日起在全国范围

^① 周亚荣、巫梦莹:《论预算管理制度改革与政府审计的拓展》,载于《商业时代》2008年第23期。

内正式实施。

5. 深化“收支两条线”管理改革。自20世纪90年代末,我国加大了“收支两条线”管理改革的力度。1999年颁布的《关于行政事业性收费和罚没收入实行收支两条线管理的若干规定》,对收支两条线管理办法作出了更为详细的规定。2001年,国务院转发《财政部关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见》,要求各地区、各部门深化收支两条线改革。2002年,34个中央部门已进行了深化“收支两条线”管理改革。与此同时,各地方政府也积极推行该项改革。2004年,收支两条线的管理范围、清理整顿收费项目、将政府非税收入纳入管理范围等方面,都取得了明显进展。

6. 建设“金财工程”。财政部自1999年下半年着手建立“政府财政管理信息系统”(简称GFMS),并于2001年开始试点。2002年初,国务院将“政府财政管理信息系统”定名为“金财工程”,并将其列为国家电子政务十二个重点工程之一。“金财工程”是利用先进的信息技术,支撑预算管理、国库集中收付以及财政经济景气预测等核心业务的政府财政综合管理信息系统,是我国财政工作信息化和财政管理现代化的必然要求。^①

上述各项预算制度改革的实践表明,我国1999年以来实施的各项预算改革措施相辅相成,规范了预算资金范围界定、预算编制、预算执行等预算管理环节,初步建立起与公共财政相适应的政府预算制度框架,并在提高预算管理水平,加强预算约束方面显现出良好效果。

二、公共财政框架下政府预算制度改革的制约因素

1998年以来,政府预算制度改革的深度和

广度不断加大,改革取得一定成效,在提高预算管理水平,加强预算约束方面显现出良好效果。但应当看到,我国的预算改革是沿着由易而难、逐次深入的路径展开,是一种渐进式的改革。这种渐进式的制度变迁往往容易受到传统路径依赖的影响,使得我国的政府预算制度改革面临一系列的制约因素,与公共财政体制的规范要求还有着较大差距。

第一,预算制度改革涉及利益关系调整,受到行政体制改革滞后的制约。近年来的政府预算改革主要是侧重于解决预算规则与程序层面的问题,即主要着重于预算技术层面的改革。但是从渐进预算理论的观点来看,政府预算不仅仅是一个技术问题,也不是一个纯经济问题,而是涉及包括立法机构、预算管理部门、预算资金使用部门、利益集团和社会公众等各预算参与者之间利益的调整,而且后者往往对预算过程和结果的影响更大。英美等国家预算制度的演进就是立法机构和行政机构之间政治权力对比均衡调整的一个过程。预算制度改革是以一定的政治制度为基础的,财政与其他部门的协调、部门分配权的协调是通过立法来进行的。而我国的预算改革主要是在行政部门中推行,是以行政部门为主体,尤其是以财政部门为改革主体,这意味着预算改革的安排和实施主要是由财政部门在目前的行政管理框架下来完成的。但在我国目前的行政体制框架下,财政部门并无那样的地位可以协调部门的利益矛盾,^②因此,预算制度改革受到的牵制就比较多。

第二,政府预算的法治化水平不高,预算监督机制弱化。法治性是公共财政的重要特征,而财政的法治性是直接通过政府预算表现出来的。

① 彭健:《中国政府预算制度的演进(1949~2006年)》,载于《中国经济史研究》2008年第3期。

② 彭健:《政府预算理论演进与制度创新》,2007年。

我国自1995年1月1日起施行了《中华人民共和国预算法》(简称《预算法》)。虽然《预算法》对国家预算总原则、管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查与批准、预算调整、决算、监督 and 法律责任等事项作出了全面、准确的规定,但其执行情况并不理想。我国的预算法案在执行中只是粗线条的原则框架,缺乏可操作性的实施细则,因而造成预算执行机关和人员的实施行为具有很大的随意性,严格按《预算法》进行预算的编制、执行、监督的意识和氛围还远未形成。由于法治化水平不高,导致预算监督机制的弱化。各级人民代表大会只是对预算进行总体性和一般性的审查,“只决不议”,审批预算流于形式;地方政府在预算执行中追加预算或改变拨款用途仅凭领导意志或政府决定,人大对预算调整的监督虚有其名;预算超收收入的使用游离于人大监督之外。这些现象的存在表明我国长期以来存在的“预算软约束”问题仍然没有得到有效解决。^①

第三,政府预算公开性不够,透明度较低。作为政府收支计划和国家立法文件,政府预算反映政府活动的重要窗口,也是公众了解政府活动,监督政府正确使用公共资金,评判政府活动成效的主要依据。这就要求政府预算的全过程,包括预算的编制、执行、结果及其相关规则情况必须是公开的、透明的。政府预算的一切活动能够让公众了解、参与和监督。但时至今日,有些地方和部门还习惯性地把政府预算视为高级机密,政府预算的透明度还远远不够,预算资金运行过程信息反馈不全面、透明度不高,难以为预算编制、预算执行分析和宏观经济调控提供可靠的依据,而且立法机关和社会公众也难以对预算实施有效监督。^②更应该看到的是,提高政府

预算的透明度,是一个艰难的过程,需要政府高层坚定的政治意志。

第四,预算编制缺乏科学性,预算效率不高。从预算的完整性来看,政府预算应该涵盖政府经济活动的全过程,反映政府的全部收支计划。但长期以来,我国在财政分配中把财政性资金分为预算内与预算外两种资金。这种双轨制运行既违背了预算的完整性原则,又削弱了财政的宏观调控能力。由于对预算外资金缺乏有效的监督和制约,使预算外资金演变为获取部门利益甚至个人利益的小金库,成为蚕食公共利益的巨大黑洞;从预算编制方法来看,目前政府预算编制基本上还是采用原来的基数法进行,各部门获得预算经费多少,不是取决于事业的发展,而是取决于原来的基数,基数的大小对于预算经费的多少至关重要,预算单位原有的支出基数很难打破;从内容上看,预算细化程度不高。尽管预算单位编制了部门预算,但预算所预留的机动指标偏大,部分预算支出仍没有细化到具体单位、项目和用途,一些专项补助尤为如此;从预算收支科目看,科目的分类标准不统一。目前,按经济性质、支出功能、部门设置进行交叉分类的做法,因其内在逻辑关系不够严密,导致预算收支科目体系较为松散,不便于进行统计分析,也与国际上通行的分类方法不衔接。由于预算编制过程中缺乏科学性,使得预算管理粗放,效率低下。^③

三、政府预算制度公共化改革的路径选择

按照公共财政的规范要求改革政府预算制度,是我国当前财政体制改革的核心内容。由于这项改革涉及政府各部门利益格局的变化与调

^① 郭海莲:《我国政府预算改革的目标与策略》,载于《山西财政税务专科学校学报》2007年第1期。

^{②③} 谢虹:《当前我国政府预算存在的突出问题及对策》,载于《经济研究导刊》2007年第5期。

整,因此是一项复杂而又艰巨的工作,不仅涉及到一系列复杂的预算技术问题,而且还将受到行政管理甚至政治体制改革滞后的制约,所以不可能一蹴而就,其改革进程只能是一个渐近的、逐步完善的过程。笔者认为,要进一步深化公共预算改革,必须突破传统预算体制的路径依赖,着力进行制度创新。

1. 强化政府预算的法律效力。首先,要积极推进政府预算立法的修订与完善,在立足我国基本国情的前提下,吸取国际上的成功经验,进一步增强预算法的规范性和可操作性,为预算改革提供坚实的法律框架。其次,在进一步细化预算编制的基础上,着手制定我国的年度《预算法案》,依法管理当年收入和开支。再次,在不断加强预算立法的同时,还应加强执法力度,保障预算活动严格遵循既定的政府预算程序。

2. 改革预算编制方式,建立科学的预算编制体系。一是要改进和完善预算科目体系以及收支标准的确定方法,对预算科目进一步科学、细致地划分,使预算科目的设置能全面、准确地反映财政职能,体现政府的所有收支活动。二是根据各部门履行的职责、发展目标和人员合理推行零基预算。三是改进预算编制的方式。按照《预算法》的要求编制复式预算,构建以政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算相并列的多重复式预算,以便更清晰地反映不同性质预算资金的来源和使用情况,增强预算的透明度。四是改革预算编制、审核程序,严格执行法定编审程序,且编制要经过预算编制部

门的预算政策制定、预算方案论证、评估以及经人大专门委员会的修订。^①

3. 硬化预算约束,充分发挥人大在公共预算改革中的作用。适应我国政治体制改革的总体要求,对现有的政治结构进行调整,尤其是要加大人大的作用,并以加强人大作用为核心,调整当前的政府治理模式。也就是说在公共预算的改革中,要充分发挥人大作为最高权力机构的作用,使其从“橡皮图章”的地位转变成为一个可以对政府财政预算实行包括否决权在内的具有决定权的主体,并以此为契机,把公共预算的改革作为推动政府行政体制改革、完善政府治理模式的一个主要动力。

4. 完善市场经济体制,为预算制度与公共财政制度建设奠定体制基础。预算制度是整个社会经济体制的重要组成部分,因此建立公共预算制度就必须继续完善社会主义市场经济体制。一是进一步鼓励多种所有制经济的发展,促进不同所有制经济进行公平竞争;二是健全统一、开放、竞争、有序的现代市场,包括产权、土地、商品、劳动力、资本等市场,充分发挥市场在资源配置中的作用;三是深化分配制度改革,进一步深化社会保障制度改革,改善和加强宏观调控;四是深化诸如财政体制、税收体制、国有资产管理体制、投融资体制、金融体制等具体体制的改革。^② 总之,只有继续深化市场经济体制改革,才能为公共财政制度建立,预算制度重建奠定体制基础,才能建立起符合公共财政制度要求的公共预算制度。

① 刘鸿渊:《论公共财政框架下的政府预算管理》,载于《经济师》2003年第11期。

② 蒋继涛:《按公共财政制度的要求重建我国政府预算制度》,载于《甘肃理论学刊》2004年第1期。