

中国政府预算制度的演进(1949 —2006 年)

<http://www.crifs.org.cn> 2008年10月20日 彭 健

内容提要:本文回顾了中华人民共和国成立以来政府预算制度的演进过程:形成阶段(1949 —1951 年)、长期稳定阶段(1952 —1992 年)、初步改革阶段(1992 —1998 年)和改革深化阶段(1998 年至今)。为克服传统政府预算制度的弊端,自20 世纪90 年代末,我国相继实施了多项预算改革措施。但应当看到,我国的政府预算改革尚处于初始阶段,今后一段时期,还应进一步加强预算控制,增强预算的透明度,确保预算的合规性,在此基础上,逐步构建预算支出绩效评价体系。

关键词:中华人民共和国 政府预算制度 演进

20 世纪90 年代末,随着公共财政框架构建目标的确立,政府预算改革成为近年乃至今后很长一段时期内我国财政改革的重要内容。客观考察与分析政府预算制度的历史沿革,探索政府预算制度的改革取向,对于公共财政框架的顺利构建具有重要意义。我国目前的政府预算研究文献中,有关政府预算制度演进的论述,主要是着重于对财政体制发展变化的描述,即主要是关于中央与地方政府之间财政关系的发展变化。然而,财政体制虽然是影响政府预算制度的重要因素,但二者的发展进程并不完全一致。在财政体制发生变化的情况下,由于政府预算制度受到既有路径依赖的影响,往往还能维持很长一段时间。因此,财政体制的变迁并不能作为我国政府预算制度演进的标志。从政府预算制度自身的发展变化特点来看,可分为以下四个阶段:

一、政府预算制度的形成阶段:1949 —1951 年

建国初期,我国国民经济面临着严重困难,出现了较为严重的财政赤字。国家为了扭转这种困难局面,于1950 年采取了统一财政经济管理的重大决策,对财政管理实行了高度集中的统收统支办法。1951 —1952 年又实行了初步分级管理的财政管理体制。1951 年3 月,政务院颁发《关于一九五一年度财政收支系统划分的决定》,将财政收支由高度集中,统一于中央人民政府,改为在中央的统一领导下,实行中央、大行政区、省(市) 三级财政,并实行初步的分级管理,各级政府都设立相应的财政管理部门。^①

随着财政体制的构建,较为系统的政府预算制度也逐步形成。1949 年12 月27 日,政务院发出《关于1949 年财政决算及1950 年财政预算编制的指示》,要求各级政府和中央直属企业部门编制1949 年的财政收支决算和1950 年的预算,按规定时间编制上报,并明确规定政府预算实行历年制,即从公历1 月1 日起至12 月31 日止为一预算年度,同时规定了预算编制的具体方法和要求。^② 1950 年3 月,政务院颁发《中央金库条例》,规定国库工作委托中国人民银行代理,国库机构的设置原则上是一级预算设立一级国库,国库工作实行垂直领导。1950 年11 月,政务院发布《中央人民政府财政部设置财政检查机构办法》(后改“检查”为“监察”),确立了财政监察机构的基本任务,并建立起

全国性的财政监察网络体系。1950年12月财政部发布《各级人民政府暂行总会计制度》和《各级人民政府暂行单位预算会计制度》，以满足政府预算管理的实际需要。1951年8月，政务院颁布《预算决算暂行条例》，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，决算的编制与审定程序等。^①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。

总体上看，在国民经济恢复时期，我国的预算管理权限高度集中于中央政府。一切财政收支项目与程序、税收制度、供给标准、人员编制都由中央决定。全国总预算和决算要由中央政府批准执行，地方预算须由中央政府核定，地方决算要报中央政府审查。

二、政府预算制度的长期稳定阶段：1952—1992年

我国政府预算制度形成后，在一个跨度相当长的历史时期内一直处于稳定状态。从经济体制的发展来看，其间经历了计划经济时期（1952—1979年）和有计划的商品经济时期（1979—1992年）；从财政体制来看，其间也经历了多次变化（见表1）。在这40年间，尽管经济体制、财政体制发生多次变化，但政府预算制度从总体上而言则保持相对稳定。这是由于在这一阶段，中央与地方利益分配关系长期处于不断变化中（从这一时期财政体制的多次变化可以看出），中央与地方政府的关注点主要集中在彼此利益分割的多重博弈问题上，缺乏通过优化预算内部管理制度约束，降低管理成本、提高资金使用效益的激励机制，从而导致政府预算制度演进的长期滞后。

在长期稳定阶段，我国的政府预算制度具有典型的计划经济特征，主要表现为：在预算形式上采用单式预算；预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则；预算编制方法上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，上下结合，逐级汇总的方法；预算管理总体上比较粗放，预算编制法制性不强、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。

表1 1952—1992年我国财政体制的演变

时 期 财 政 体 制

“一五”时期划分收支、分类分成、分级管理

1958年以收定支，五年不变

1959—1970年总额分成，一年一变（除了1968年实行“收支两条线”办法）

1971—1973年定收定支，收支包干，保证上缴（或差额补贴）

1974—1975年收入固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干

1976—1978年收支挂钩，总额分成

1980—1984年划分收支，分级包干

1985—1987年划分税种、核定收支、分级包干

（一） 行政单位预算管理

这一时期,行政单位的预算管理基本上采取“统收统支”的形式,国家各级行政单位所需经费全部由政府预算拨款。为了加强行政财务管理,严格控制行政经费支出,国家对一些重要的管理制度不断进行完善:② (1) 1955年实行职务等级工资制度,从1960年起试行工资基金管理制度,严格控制编制人员、执行定员定额。(2) 国家对公杂费、水电费、差旅费、会议费等公用经费支出制定开支标准,经费支出按标准报销。

（二） 事业单位预算管理

计划经济体制下,事业单位的财务管理主要有如下形式:(1) 全额预算管理。采用这种形式的主要是各类学校和科研单位,部分文化、卫生、体育事业单位。该类预算单位的各项收支最初全部纳入预算,后来,改为所需支出全部由政府预算拨款,有零星少量收入的单位,收入抵补一部分预算支出或作为预算外资金管理。(2) 差额预算管理。有些单位有经常而较稳定的业务收入,但不够维持基本单位的支出,以业务收入抵补支出后,不足部分由预算拨款进行补助。采用这种管理形式的单位主要有各类医疗机构、艺术表演团体等。(3) 专项经费补助。(4) 事业单位企业化管理。

改革开放之后,为了调动事业单位增收节支的积极性,对其预算管理方法进行了一系列改革:(1) 试行单位预算包干法。从1980年起,对行政事业单位试行“预算包干,节余留用,超支不补”的预算包干办法;1988年重新制定了新的预算包干办法,变单一包干为分类包干,采取四种包干方式:经费和任务挂钩,一年一定;核定基数,比例递增;包死基数,一定几年;核定基数,比例递减。(2) 支持事业单位合理组织收入。1989年1月,国家财政对事业单位组织的收入加强了管理,并将事业单位的预算管理形式划分为全额预算管理、差额预算管理和自收自支管理三种形式,使有条件的文教科学文化事业单位积极合理地组织收入。(3) 为了促进科教事业的发展,1985年和1986年先后开征教育附加费,1987年将高校的助学金制度改为奖学金和学生贷款制度,缓解了资金供求矛盾,减轻了财政负担。

1986年1月,国家对科技拨款制度进行了改革,国家对重大科技项目推行招标办法,对科研事业费实行“归口”、“分类”管理,促进了科研运行机制的转变,加速了科技成果向实际生产的转化进程。

（三） 健全国库管理制度

国务院1985年7月发布《中华人民共和国国家金库条例》,对国库体制,国库职责权限,库款的支配权,库款的收纳、退付、支拨以及国库会计核算等做出明确规定。① 1990年,又根据“一级政府,一级财权”的需要,在有条件的地区开办分国库试点。

（四） 基本建设支出预算管理

计划经济体制下,基本建设资金在预算支出中所占的比重最大,对这部分资金相继采用了以下预算管理方法:(1) 1958年以前,基本建设支出预算的编制与分配职能由财政部门直接行使。(2) 1958年以后,财政部门委托建设银行② 经办。(3) 从1956年开始,基本建设预算拨款实行“上存下

支”③的资金供应体制,并由财政部门审批基本建设年度财务决算,办理投资核销。这种办法一直沿用到1980年。总体而言,计划经济时期,基本建设投资全部实行财政无偿拨款,是一种“大锅饭”式的投资管理体制,助长了部门和单位向国家争投资、争项目之风,并造成投资效益不断下降等问题。

改革开放后,基本建设投资体制发生了重大变化:(1)推行和完善预算内基本建设投资拨改贷的制度。自1979年起,国家对预算内有偿还能力的基本建设项目实行拨改贷制度;后从1985年起,全面推行基本建设拨改贷制度,但效果并不理想;遂又于1986年恢复财政拨款和银行信贷并存的“双轨制”。到1988年,拨改贷投资占总基本建设支出的33%左右。④实践证明,对有偿还能力和无偿还能力的建设项目采取区别对待的办法,更有利于拨改贷各项规定的顺利执行。(2)实行基本建设基金制。为了保证能源、交通、原材料等重点建设项目有稳定的资金来源,国务院决定从1988年建立中央基本建设基金。基本建设基金由建设银行按计划管理,专款专用,年终结转、在财政预算中列收列支。

(五) 预算外资金管理

建设银行向财政领取的基本建设资金,全额存入人民银行总行,即“上存”;各地建设银行对建设单位的基本建设拨款,由当地人民银行供应,即“下支”。人民银行和建设银行两总行统一清算。建设银行成立于1954年,是负责管理固定资产投资的国家专业银行,最初由财政部领导。计划经济时期的预算外资金规模较小,因此,这一时期还没有一套完整的预算外资金管理制度,只是制定了一些单项管理制度,包括:(1)各种附加制度,如农业税附加制度,工商税附加制度,城市公用事业附加制度;(2)各项预算外事业费收支制度,如公路养路费制度,育林基金制度,中、小学勤工俭学收益和分配制度;(3)企业各项基金制度,如更新改造资金,企业基金和企业留利。随着国民经济的高速发展,预算外资金的规模迅速扩大。1981年,预算外收入占预算收入的51.12%,1985年这一比重上升到76.32%,1992年达到110.67%。为了强化预算外资金管理,国务院和财政部采取了一系列健全预算外资金管理制度的相关措施。1983年,财政部发布《预算外资金管理试行办法》,1986年,国务院下发《关于加强预算外资金管理的通知》,对预算外资金的性质、范围、管理方式和基本内容进行明确规定,初步实现了预算外资金管理制度的系统化、规范化。

三、政府预算制度的初步改革阶段:1992—1998年

1992年10月,中共中央十四大报告将我国经济体制改革的目标确定为“建立社会主义市场经济体制”,这标志着我国的改革开放进入一个新的时期。为了适应社会主义市场经济发展的要求,强化预算管理,我国开始对传统的政府预算制度进行改革。

第一,实施《国家预算管理条例》。针对当时预算管理中存在的问题,在总结几十年预算管理经验的基础上,国务院于1991年10月21日颁布《国家预算管理条例》①,从1992年1月1日起施行。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,实行复式预算。《国家预算管理条例》规定,从1992年开始,政府预算采用复式预算的编制办法,将各项财政收支按照不同的经济性质分解为经常性预算和建设性预算两大部分。1994年3月22日,八届全国人大二次会议通过《预算法》。其中,第二十六条规定,“中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制”。根据1995年11月2日通过的《预算法实施条例》,复式预算分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。但是,从实际操作来看,复式预算的编制

只是在原有收支的基础上,对单式预算收支科目按性质和用途的简单划分,复式预算的功能并未能充分发挥。

第三,实施《预算法》。八届人大二次会议审议通过《中华人民共和国预算法》,自1995年1月1日起实施。《预算法》共有十一章七十九条。《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、监督等预算环节做出明确规定,对预算违法行为具体表现和对违法单位的处罚措施也做出了原则规定。①《预算法》的颁布实施,对于健全预算的管理和监督有着十分重要的意义。

第四,实施新的预算会计制度。随着财政体制的重大改革,预算会计主体的业务内容和客体的运行方式也随之发生变化,在计划经济条件下形成的预算会计制度已不适应新形势的要求。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

第五,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,要求部门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,为预算外资金管理指明了基本方向。③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。

第六,部分地方政府开始实施政府预算改革。安徽省(1994年起)、河南省(1994年起)、湖北省(1993年起)、云南省(1995年起)、深圳市(1995年起)等省市结合自身的财政预算现状,借鉴国外经验,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。④

四、政府预算制度的深化改革阶段:1998年至今

1998年,随着建立公共财政框架这一财政改革目标的确立,我国的政府预算制度改革速度开始加快,其范围逐步扩大,改革措施逐步深入。此轮改革首先从一些省市开始,1998年8月,河北省制定《改革预算管理推进依法理财的实施意见》,并于1999年3月按新模式编制2000年省级预算;天津市于1999年实行标准周期预算管理制度;陕西省率先在全国实行国库集中支付制度;安徽省从1999年起在全省实施综合财政预算。⑤

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。以此为标志,我国的预算制度改革全面进入深化阶段。为克服传统政府预算制度的弊端,财政部近年来相继实施了以下预算改革措施:

(一) 编制部门预算

为克服传统预算编制内容不完整、编制方法落后等弊端,2000年,财政部首先在教育部、农业部、科技部以及劳动和社会保障部等部门进行部门预算改革试点。2001年,部门预算改革试点部门由4个增加到26个,财政部还选择国家计委、外经贸部、科技部等10个部门进行基本支出和项目支出预算编制试点,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,进一步细化中央部门预算,并在所有行政单位和部分比照国家公务

员制度管理的事业单位(共计102个部门)实行试点,按照定员定额和项目库的方法编制部门预算,2003年又增加了127个试点事业单位。⑥2004年,财政部继续深化部门预算改革,完善定额标准体系,在人事部等5个中央部门进行实物费用定额试点,并对一些跨年度的重大支出项目进行绩效评价试点。

2005年,全国各省本级和计划单列市开始全面推行部门预算改革,部分地市县也开始试行部门预算编制方法,与公共财政相适应的部门预算框架已初步建立。

(二) 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做出了更为详细的规定。2001年,财政部发布《关于深化收支两条线改革,进一步加强财政管理意见》。2002年,财政部将100多项行政事业性收费和26项政府性基金全部纳入预算管理,取消了227项政府性基金,并将公安部、最高人民法院、海关总署、工商总局、环保总局5个行政执法部门按规定收取的所有预算外收入(不含所属院校收费)全部纳入预算,对国家质检总局、外经贸部、证监会、保监会等28个中央部门的预算外资金(不含所属院校收费),实行收支脱钩管理。①2004年至2006年,在对部分预算外收入纳入预算或实行收支脱钩管理的基础上,总结经验,逐步扩大试点范围。“收支两条线”改革的最终目标是将全部财政收支逐步纳入预算管理,逐步淡化直至取消预算外收支。

(三) 改进政府收支科目分类

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原苏联模式确定的,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日起在全国范围内正式实施。新的政府收支分类体系包括:②(1)收入分类。按收入来源和性质将预算收入分为税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入、转移性收入等6类。(2)支出功能分类。主要反映政府活动的不同功能和政策目标,具体分为一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、社会保险基金支出、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务、其他支出、转移性支出等17个类级科目。(3)支出经济分类。主要反映政府支出的经济性质和具体用途,包括:工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、对企事业单位的补贴、转移性支出、赠与、债务利息支出、债务还本支出、基本建设支出、其他资本性支出、贷款转贷及产权参股、其他支出。这次政府收支分类改革是建国以来财政分类统计体系最为重大的一次调整,直接关系到政府预算的公开透明与政府职能的合理转换。

(四) 实施国库集中收付制度

为克服传统分散收付制度的弊端,我国实施了国库集中收付制度改革。2000年,国库集中收付制度首先在粮库建设资金和车辆购置税交通专项基金上启动。此外,财政部选择水利部、科技部等6个中央部门进行国库集中收付改革试点。2001年,财政部按新的运行模式和管理办法,共拨付8859笔、114亿元预算资金。2002年,试点部门增加到23个,共计有612个基层预算单位、486亿元的

资金纳入了国库集中收付的范围。2003年,82个中央一级预算单位实行了集中支付。2004年,在中央级160多个预算部门中,纳入国库集中收付改革范围的部门已达140个,实施改革的基层预算单位达到2600余个,涉及预算资金2500多亿元。2005年,中央本级、省级、市级开始全面推行国库集中收付改革,并加快了县级改革的进度。③2006年,开始实施中央补助地方专项资金国库集中支付试点,并逐步完善财政国库管理信息系统建设和国库动态监控机制,健全国库集中收付制度法规体系。

(五) 推行政府采购制度

我国传统的政府采购制度始于20世纪50年代,是一种由各机关和事业单位分散采购的制度。1996年,我国政府向亚太经济合作组织提交的单边行动计划中,明确最迟于2020年与亚太经济合作组织成员对等开放政府采购市场。我国在加入世贸组织后,还面临签署《政府采购协议》的压力。在上述背景下,我国从1996年开始在上海、河北、深圳等地开展政府集中采购的改革试点工作,到1998年试点规模迅速扩大。随着2003年1月1日《政府采购法》的正式施行,我国政府采购的基本制度框架已初步形成。目前,我国的政府采购改革由初创阶段迅速转向全面试点和推行阶段,中央各部门和各地区都在逐步推进政府采购制度,政府采购的规模不断扩大,政府采购的范围也不断扩大,由单纯的货物类扩大到工程类和服务类。

(六) 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。“金财工程”规划建设期为2003年至2008年,按照“试点先行、稳步推进”的原则,分两期建设。自1999年以来,为支撑各项财政改革,财政部一直在推进核心业务应用软件的开发工作,并适时组织推广实施,已取得阶段性成果。

我国近年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。

五、政府预算制度演进特征分析

从建国后我国政府预算制度演进过程可以总结归纳出以下特征:

特征一:政府预算制度改革和财政体制改革并不同步,政府预算制度的改革往往滞后于财政体制的改革。改革开放后,财政体制改革成为我国财政改革的突破口,从20世纪80年代以“放权让利”为特征的财政包干制改革,到1994年的分税制改革,符合社会主义市场经济要求的分级财政体制框架初步建立起来。而政府预算制度改革则较为滞后,在较长的一段时间内未从根本上触动政府预算制度的计划经济本质,从而导致政府预算管理中的预算约束软化、预算透明度不高、预算资金效率较低等一系列问题。此外,由于政府预算在一国的政治经济中居于重要地位,不仅是政府的年度收支计划,集中体现出一国政府在社会、经济、政治等各个方面的公共政策,而且作为市场经济条件下规范、约束和监督政府行为的一种根本方法,也是民主制度在经济领域的重要体现。因此,政府预算制度改革的滞后也阻碍了我国政府与市场关系从政府决定型向市场决定型的转变。政府预算制度改革滞后于财政体制改革的原因主要在于:一是财政体制处于经常变化的状态,导致政府预算制度改革缺少较为稳

定的政策框架;二是我国改革开放后所进行的财政体制改革侧重于财政收入领域,主要是关注如何提高各级财政的增收积极性以及如何处理中央和地方政府之间的财政收入关系,而政府预算制度则更多是偏重于财政支出的安排和管理,涉及的地区、部门利益更加广泛和深入,属于财政改革中的深层次问题。随着社会主义市场经济的发展和构建公共财政框架目标的确立,对传统政府预算制度进行彻底改革,成为公共财政框架建立过程中的必经环节。在此背景下,自20世纪90年代末,我国的政府预算制度改革进入全面深化阶段,与公共财政相适应的政府预算制度框架正在逐步建立起来。

特征二:中央政府在政府预算制度改革中发挥着主导作用,分税制改革后,地方政府预算制度创新的积极性也逐步提高。由于政府预算和政府财政收支活动的集中反映,政府预算制度的改革,更多的涉及政府内部公共管理的范畴。在政府预算制度改革中,政府居于主导地位,加之我国实行的是中央集权制,在各级政府中,中央政府占据着特殊地位,其往往以命令颁布者的身份强制其他主体遵守。

因此,中央政府在预算制度改革过程中发挥着主导作用。分税制改革后,地方政府初步具备了一定的预算自主权,也逐步成为预算制度创新主体。从我国的实际情况来看,率先进行政府预算制度创新的地区,大多是经济不发达地区或老工业基地。这些地区财政压力较大,对预算资金的需求却更为迫切。在中央与地方预算收入分配关系已确定的前提下,只有通过预算制度的创新,提高有限资金的使用效益,才能满足本地区对预算资金的需要。由于预算制度属于公共管理领域的改革,对此必须慎重。因此,今后相当长时期内,应该既承认、鼓励地方政府的制度创新行动,并择其成功经验加以推广,又要针对各地普遍情况,适时提供制度供给,保持全国政府预算制度变迁方向的总体一致性。

特征三:从制度变迁的策略选择来看,我国的政府预算制度演进属于“渐进性”的改革。在传统计划经济体制向市场经济体制的过渡中,有两种可供选择的策略:“渐进性改革”、“休克疗法”。这两种改革策略的选择,既涉及到制度变迁方式的选择,也涉及到原有制度安排结构和路径依赖的问题。基于我国政治、经济和社会的特点以及各地方、各部门已经强化的利益格局,考虑到制度变迁的收益与成本对比关系,我国的政府预算制度改革选择了一条渐进式道路。许多政府预算制度的改革措施都是从较小范围的试验开始,在取得成果并进行总结的基础上加以逐步推广,如部门预算改革、国库集中收付制度和政府采购制度的推进都是如此。渐进性的改革方式不仅减小了强制性制度变迁的成本,而且也降低了改革进程中发生的风险和不确定性。

最后需要指出的是,由于具体国情的约束和传统管理模式的惯性影响,我国的政府预算制度改革尚处于初始阶段。我国现行的政府预算制度与公共财政的要求还有着较大差距,预算管理的法治化水平还较低,预算的完整性、公开性与透明度都仍须提高,预算支出效率也处于较低状态,有必要根据公共财政框架的构建进程和公共预算管理实际,从深化预算编制和执行环节改革、完善预算监督机制和建立健全预算绩效评价体系等方面继续推进我国的政府预算管理改革。

