# 现代预算理念与中国政府预算管理制度改革

来源：网络 作者：蓝色心情 更新时间：2024-06-18

*\" 摘 要：现代预算理念是一种产出预算理念，它强调的不只是政府投入的过程，更重要的是这种投入所产生的结果，它十分重视效率。而我国现行预算管理制度却恰恰与现代预算理念存在着巨大的冲突，无法做到全面、准确地反映政府每年所占有、消耗的社会资源，这...*

\" 摘 要：现代预算理念是一种产出预算理念，它强调的不只是政府投入的过程，更重要的是这种投入所产生的结果，它十分重视效率。而我国现行预算管理制度却恰恰与现代预算理念存在着巨大的冲突，无法做到全面、准确地反映政府每年所占有、消耗的社会资源，这不利于我们对政府财政支出进行科学的绩效评价。因此，我们需要建立一种新型综合财政预算来解决这一问题。

关键词：现代预算理念；政府预算；新型综合财政预算；改革设想

现代意义的政府预算发展到今天，已经有一百多年的历史。自产生之日起，政府预算就成为备受公众、政治家和学者关注的、常新的“热点”，特别是经济学者对政府预算的研究，取得了大量的成果，极大地刺激了政府预算管理水平的提高。但时至今日，无论西方发达国家还是发展中国家都没有找到一种完美的政府预算管理制度，而且这种不完美甚至缺陷严重的情况在中国更是突出。预算作为政府宏观调控的重要手段，它与一国经济和社会发展是密切相关的。近年来，我国进行了各项政府预算改革，如综合财政预算、部门预算，成效是有的，但距离社会主义市场经济体制的要求还很远，因此，我们需要继续探索，采取有效手段不断完善我国政府预算管理制度。

一、现代预算理念下的政府预算剖析

二、我国现行政府预算管理制度与现代预算理念的冲突

11法定政府预算

过去，我国预算法及其预算法实施条例将政府预算范围仅界定为税收收入、依据规定应当上缴的国有资产收益、专项收入和其他收入等，但在实际中还存在着大量的预算外资金。预算外资金是在我国改革开放过程中出现的一个范畴，是政府开始有意识地将原来纳入政府预算范围内的资金拿出一部分，不再列入政府预算，由地方、部门和企业事业单位按照国家规定范围筹集和使用的资金。当前，我国预算外资金规模迅速膨胀，与预算内资金的日益严重短缺形成了鲜明的对照。这种预算外资金的存在，在调动各地方、部门和企业事业单位的筹资积极性和维护其自身发展等方面的确起到了非常重要的作用，但同时也存在着很多问题：一是预算外资金的取得主要与各地方、部门和企业事业单位所掌握拥有的权力有关，权力越大，则可能获取的各种预算外资金就越多。由于各地方、部门和企业事业单位所拥有的权力存在极大的差异，因此，它们之间存在着财力分配的不公平问题。二是各地方、部门和企业事业单位为使自身财力得到最大的保证，它们往往以各种形式向社会公众任意收取预算外资金，甚至违法违规，这不但导致了预算外资金急剧膨胀，而且还加重了社会公众的负担。

为了克服这些问题，我国对预算范围进行了部分的调整，除把预算内资金纳入管理外，还把大量预算外资金统筹进来进行管理，具体包括两方面：一方面目前已经纳入我国政府预算范围（目前仅仅是在预算中列收列支）但没有明确法律规定的十三种政府性基金收支。另一方面，还有大量属于政府财政资金，应当纳入政府预算，但缺乏明确的法律依据，因而将它们作为预算外资金，只在形式上进入政府预算管理范围。这主要有：一是社会保障资金。社会保障资金是由政府强制执行，保障所有公民的基本生存权利，从而维护社会稳定的一项基本政策。这部分资金当然应当进入政府预算统一管理。目前，这部分资金虽然进入了政府预算范围，在政府预算中有所体现，但这部分资金只是在预算中“列收列支”，分散管理现象仍然没有得到根本的改善；二是政府性专用基金。目前，一部分专用基金已经纳入了政府预算，且只是在预算中列收列支，但还有很大一部分没有纳入政府预算。这项改革虽然在一定程度上控制预算外资金的过度膨胀，但还存在两个比较突出的问题：一个是专款专用性问题。由于政府财政资金的专款专用性容易滋生贪污、腐败，而且不利于资金的统筹使用，因此目前世界上绝大多数发达国家都不采取这一原则，而是把所有财政资金进行统筹安排，不指定资金的用途。我国当前存在大量预算外资金，并实行专款专用，这很难避免贪污、腐败和资金闲置浪费等问题。另一个是形成各部门利益格局问题。各地方、部门和企业事业单位财力分配不公平问题依然严重，部门所形成的既得利益格局十分突出。

21现行综合财政预算

我国在20世纪80年代中期开始编制出综合财政计划，实行综合财政预算，并一直实行至今，但它是没有法律效力的，它与具有法律效力的政府预算是同时并存的。所谓综合财政预算，实质上就是财政预算内资金与预算外资金有机结合的总预算管理，即是对预算内和 预算外资金这两块资金的来源，数量\" 、规模和支出的方向、结构、比例等进行总体的综合计划，形成一个完整的收支总预算，从而对资金进行全方位，全过程的统管，充分发挥综合财政预算的指导监督作用，确保预算内外资金统筹安排，综合平衡，有效地缓解财政收支矛盾。综合财政预算编制的基本原则是预算内外收支综合平衡，不列赤字；预算及其他资金安排的顺序为“吃饭”、“看病”、事业发展。可以说，综合财政预算是我国政府财政部门根据已经变化了的新的财政经济形势，所采取的一项旨在加强宏观调控为目的的、对国民经济运行过程中的资金流量进行监督管理的措施，它在一定程度上避免由专款专用所带来的各种问题和形成各部门之间的利益格局。行没有法律地位的综合财政预算，都存在着一个比较突出的问题，即他们所反映的只是政府所花费的资金流量，却没有包括政府的全部成本支出。当然，政府为社会公众提供公共产品或者服务，资金流量是一个重要的方面，它是政府进行代理行为所占有、消耗的主要社会资源。然而，政府在进行代理行为时，还占有、消耗了由过去投资形成的大量存量资产，例如行政单位所使用的办公楼、汽车等。当前，有些存量资产是由过去的流量资产所形成并在当年或者当期一次性在政府预算中反映，从理论上来说，这种做法是极其错误的。这是因为，这些存量资产是可以在一段较长的时间内所使用的，如办公楼就可以使用长达20年，但把它们安排在当年或者当期政府预算中一次性地反映出来，这必然会增加当年或当期的政府代理成本，那么，我们进行财政支出的绩效评价时，如果当年或当期安排的这些存量资产投资较多，则会得出该时期的财政支出绩效较差的结果；如果当年或当期安排的这些存量资产投资较少，但实际上使用了大量的存量资产，则会得出该时期的财政支出绩效较好的结果。因此，我国当前这种只反映资金流量的政府预算制度，无法准确核算政府当年所占有、消耗的所有社会资源，进而无法进行准确的财政支出绩效评价。

31现行部门预算

除实行综合财政预算外，我国政府还有选择性地对一些部门开始试行了部门预算制度。部门预算作为一种全新的预算编制模式，自2024年引入以来得到了广泛的定，并开始成为预算编制的主流模式，它所体现的不单单是资金流量，而且还包括存量资产，这是部门预算与现行综合财政预算的重要区别[ 3 ] .当前，部门预算既包括行政单位预算，又包括事业单位预算；既包括正常支出预算，也包括专项支出预算；既包括预算内的收支计划，又包括预算外的收支计划；还有基金预算等等。具体来说，部门预算包括一般预算和基金预算两个部分。各部门要根据历年收入情况和下年增减变动因素，按收入类别逐项核定（行政性收费、预算外收入以及部门的其他收入也要核定到单位和具体项目）本部门的预算收入。同时根据国家现有的经费开支政策和规定，按照预算年度所有的因素和事项，分轻重缓急测算每一级科目的支出需求，个人的工资性支出要按编制内的实有人数核定，公用经费要按照部门分类、分档，按定额和项目编制预算，基建、挖潜、科技三项费用、建设性专款等都要进行项目论证，测定支出概算。我国实行部门预算是有重要意义的，但是，我国现行的部门预算也无法全面地反映政府的全部花费情况，具体如下：

综上所述，我国当前的政府预算制度无法做到全面、准确地反映政府每年所占有、消耗的社会资源，这不利于我们进行财政支出绩效评价。为适应现代预算理念的要求，克服当前预算制度存在的缺陷，全面、准确核算政府成本，下面我们将提出一种新型的综合财政预算制度。

三、推行新型综合财政预算的改革设想

（一）新型综合财政预算的深刻涵义

我们所提出的新型综合财政预算，是指将财政预算内、外资金等流量资产和存量资产有机结合的总预算管理，即是对流量资产的来源、数量、规模和支出的方向、结构、比例等进行总体的综合计划，并核算政府存量资产，反映政府所有资产负债变动情况，形成一个完整的总预算，统筹安排所有政府财力。我们要正确理解这种新型的综合财政预算，需要注意以下几个问题：

第一，预算的范围覆盖政府全部财力。这种新型综合财政预算并不是现行部门预算的简单相加，它的预算比部门预算范围更加广泛。它是要把所有政府财力，即流量资产和存量资产，都纳入财政部门一个笼子管理、一个盘子平衡、一个标准安排支出，也就是说预算的范围不单包括财政部门管理的预算内外资金、政府基金、社会保障基金、国有资本金、行政事业性收费、机关部门单位的自收自支资金、政府的或有负债、政府负债、政府间转移支付等资金流量，而且还包括政府当年所消耗的存量资产。第二，反映政府资产负债变动情况。无论是现行综合财政预算还是部门预算，都没有反映政府资产负债的变动情况，但它却反映政府所占有的社会资源情况，只有把它纳入政府预算范围，才能准确地核算政府成本。新型综合财政预算要求在统计政府所有流量资产和存量资产的基础上，借鉴会计核算方法，反映政府资产负债的变动情况。第三，流量资产无指定用途。与现行综合财政预算类似，新型综合财政预算所反映的全部流量资产一都不具有专款专用性，尤其是预算外资金，而要求所有资金流量由财政统筹安排。第四，结果控制。新型综合财政预算所要控制的只是一个结果，也就是要实现所有政府财力的总收支大体平衡，在保证各种公共产品足量供给的基础上实现政府花费或成本最低。一般来说，它规定的只是政府财力的大体使用方向，至于资金的具体使用项目是没有做硬性规定的，具体项目的优先选择权交由单位，政府只管绩效。例如政府间转移支付，综合财政预算只具体规定支付下一级财政，但不具体到哪家单位或哪个项目。

（二）实行新型综合财政预算的现实意义

一是有利于对财政支出进行准确的绩效评价。准确核算政府每年所占有、消耗的社会资源，是科学、合理进行财政支出绩效评价的重要前提。目前只有这种新型的综合财政预算才能做到准确核算政府全部花费。

二是有利于打破部门的既得利益格局。新型综合财政预算保留了现行综合财政预算的优\" 点，通过政府统筹安排各项预算内外收支，控制资金的使用方向、范围和标准，它也可以在一定程度上缓解财政预算内资金的紧张局面和单位之间财力分配上的苦乐不均，使单位经费预算逐步做到公平、公正、合理。

（三）新型综合财政预算的实行11实行新型综合财政预算应遵循的基本原则第一，部门综合预算与功能预算互补。在部门综合预算中体现功能预算的指导，按功能分出类、款、项。第二，合理确定预算内、外资金优先支付方向。预算单位专户资金和其它收入不足以满足其经过核定的支出需求的，差额部分由预算内拨付。按照“吃饭”、保险、事业发展、基本建设的顺序，预算内拨付基本支出，预算外弥补不足。第三，依据财政部门核定的单位收支预算，实行弹性的以支定调。

对部门的预算外资金和其他资金原则上不作部门间的直接调剂。第四，预算的精确性和灵活性紧密结合。基本支出要精确，同时在资金上给预算单位留下适度的灵活性。

21实行新型综合预算管理务必做好几方面的工作

第一，建立健全法规体系，做到有法可依。由于综合财政预算管理涉及面广，工作量大，为使综合财政预算管理走上制度化、法制化、规范化的轨道，必须加强有关预算法规的体系建设，依据《预算法》和《国务院关于加强预算外资金管理的决定》以及《事业单位财务规则》和《行政单位财务规则》等，制定新的综合财政预算管理办法，用法规形式明确新综合财政预算的主要内容、管理范畴、管理方式及管理对象等。同时还应制定相应的管理办法、编制办法、审批缴拨办法，部门（单位）综合财政预算执行办法等。第二，抓好票据管理，以票管费。收费票据是依法收取预算外资金的征收凭证，是单位财务收支的法定凭证和会计核算的原始凭证，是对预算外资金的征收进行检查的重要依据，所以，加强票据管理是强化预算外资金管理的基础[ 6 ] .要从票据的源头抓起，以票据的“发、审、验、核、查、销”为管理手段，以票管费，从源头上规范预算外资金的管理[ 7 ] ，促进财政资金的正常回笼。

第三，抓好“账户”和资产管理。实施新综合财政预算，首先要摸清家底，掌握各部门单位的预算外收支和国有资产的详细资料，要配合银行、纪检、监察等部门，对部门单位的各类资金账户的开、核算进行清理，撤销不合规账户，实施收支账户统管[ 8 ] ，同时还要对部门单位的国有资产进行评估登记。支出账户一个单位只准开设一个，以此核算财政经费核拨和财政专户核拨资金，所有收入全部纳入财政专户管理，从源头上控制国家财政资金[ 9 ] ，同时还需抓好收费项目的管理，公布收费主体、项目、范围、标准、票种及票样，以及缴费点等。第四，科学核算国有资产的消耗情况。实施新型综合财政预算的一个重要难点是如何确定各部门单位每年所消耗的国有资产情况，尤其是规定固定资产的消耗，对于这个难题，我们大可借鉴成本会计理论，选择直线折旧法、加速折旧法等方法科学核算资产消耗[ 10 ] ，从而全面和准确地反映政府花费情况。

总之，新型综合财政预算将是我国深化财政体制改革，完善政府预算制度的一个重要举措，但由于它涉及面广，改革难度大，还需要我们不断努力探索和实验。

参考文献：

[ 2 ] 凌岚。 对深化我国预算制度改革的几点建议[ J ]. 经济研究参考， 2024 （39） ： 17 - 18.

[ 3 ] 牟树青，于主妲，崔运政。 当前我国部门预算改革中存在的问题及建议[ J ]. 财政研究， 2024 （7） ： 20 - 22.

[ 8 ] 孙君涛。 试论部门预算和综合财政预算[ J ]. 财税与会计，2024 （6） ： 9 - 12.

[ 9 ] 姜玉中，曾庆忠，李儒智。 对县级财政推行综合财政预算的思考[ J ]. 预算管理与会计， 2024 （5） ： 12 - 14.

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找