

中国式现代化背景下的政府预算理论与制度创新

肖鹏 王亚琪

(中央财经大学,北京 102206)

内容提要:新中国成立以来,政府预算的发展蕴含着深刻的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑。顺应了时代发展要求,具有鲜明的时代特征;始终立足实践,回应了时代需求;不断动态调整,将制度优势转换成治理效能。在新的历史条件下,中国式现代化从主体维度、实践维度和属性维度三个方面对中国预算理论与制度创新提出了新要求。因此,亟须构建中国特色预算理论,突出预算理论的政治性、原创性和实践性;健全现代预算制度体系,加强财政资源统筹,完善预算支出政策管理制度,深化预算绩效管理改革,建立中国特色政府债务管理体系,全面推进预算管理一体化建设,构建财政可持续管理框架。通过构建与中国式现代化相适应的政府预算理论与制度体系,助力中国式现代化建设和财政改革实践。

关键词:中国式现代化 中国特色预算理论 现代预算制度

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)03-0033-10

中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,是实现中华民族伟大复兴的光明大道(韩正,2022)。财政是国家治理之基,预算是财政管理之柱。预算作为党执政的重要资源,反映政府的活动范围和方向,体现党和国家的意志,始终服从和服务于党和国家事业大局,是政府施政和调控经济的重要手段,为社会主义现代化建设提供财力和制度保障。随着中国式现代化的逐步推进,预算理论和制度安排始终处于动态调整之中,预算的本质、职能定位以及制度建设都发生了深刻的变化。

虽然我国已经初步建立起现代预算理论体系以及现代预算制度,但是,当财政紧平衡进入常态化阶段、财政的可持续性面临极大考验、整体经济下行压力较大以及金融风险、债务风险等多种风险交织时,预算管理体制改革面临着诸多挑战。党的二十大从战略和全局的高度,提出“健全现代预算制度”,对新时代预算发展和完善提出了新要求。因此,在新的历史条件下,亟须构建与中国式现代化相适应的中国特色预算理论与制度体系,适应深化财政体制改革的需要,回应中国式现代化的要求。

[收稿日期]2024-03-04

[作者简介]肖鹏,财政税务学院教授,博士生导师,研究方向为财税理论与政策;王亚琪(通讯作者),财政税务学院博士研究生,研究方向为财税理论与政策。

[基金项目]国家社会科学基金重大项目“深化预算管理制度改革研究——基于跨学科和系统论的研究视角”(21ZDA043)。

一、新中国成立以来政府预算理论与制度的发展逻辑

(一)历史逻辑：顺应时代发展要求，具有鲜明的时代特征

在不同的历史条件下，包括理念、政策、制度在内的中国预算实践都在不断变化，整体呈现出螺旋上升的发展态势，具有连续性和阶段性相统一的特点。从预算理论与制度的历史演变中，能够准确把握中国预算实践的本质和规律，也能够正确认识到新时代预算理论与制度发展的必然趋势。

新中国成立以来，中国预算制度改革经历了规范形成阶段、长期稳定阶段、变革阶段、深化阶段以及现代预算制度构建阶段，既是时代要求，又充分体现时代特征。新中国成立初期，重在构建预算管理的制度、组织体系与编审操作流程等内容，逐步建立起我国政府预算制度的技术规范。计划经济时期，预算主要是服务于国家总体的经济管理布局，实行单式预算，预算编制贯彻国民经济综合平衡原则，长期沿用基数法。财政资金分配呈现出明显的供给制特点，预算管理的重点在于实现财政的分配、调节、监督三大职能。在由计划经济体制向市场经济体制转轨时期，政府职能和资源配置方式逐渐转变，相应地，对预算制度提出了新要求。这一阶段改革的重点是理顺政府间财政分配关系，此时的预算管理改革是逐步建立起与市场经济相适应的管理体系，呈现多变和探索性的特点。1994年分税制财政体制改革后，我国建立了财政收入稳定增长机制，随着所得税分享改革的完成，一个较为规范的政府间收入分配机制已经建立。但与公共财政的要求相比，我国的支出管理相对滞后，这就导致了预算改革的重心转移到支出管理改革上面。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央提出了国家治理体

系和治理能力现代化。2013年党的十八届三中全会召开之后，预算成为推动国家治理能力提升和实现国家治理体系现代化的重要技术支撑。在全面深化改革的背景下，预算制度改革突出全面性完整性原则，构建四本预算的复式预算体系；强化公开透明原则，循序渐进推进预算公开；拓展年度性原则，建立跨年度预算平衡机制；强化绩效性原则，倡导“用钱必问效、无效必问责”的理念。因此，与国家治理体系和治理能力现代化相适应的现代预算制度基本形成。整体来看，我国预算理论与制度发展紧跟经济政治改革步伐，主要采取“渐进性”改革模式，在不同的历史阶段，中国式现代化的探索发展为预算实践指明了方向。

(二)理论逻辑：始终立足实践，回应时代需求

新中国成立以来，中国预算理论的发展蕴含着深刻的理论逻辑。政府预算理论与思想的演变与财政理论保持一致，始终围绕着服从和服务于社会主义现代化建设的主题，立足于中国特色社会主义实践和财政改革实践，以中国预算的本质、概念、职能界定、制度建设为主要内容，不断突破传统理论局限，增强对财政实践的解释力和预测力。

1.时间维度：与时俱进

计划经济时期，“国家分配论”因为适应高度集中的计划经济体制和财政运行特征而占据主流地位。“国家分配论”以马克思的国家观为理论支撑，认为财政是以国家为主体的分配，预算是国家参与社会再分配的工具。“预算工具说”是此阶段预算理论的主要特征，预算只是政府财政收支管理的一种反映和工具，并且这一时期财政改革的重点在收入的管理，缺乏一个有效规范的预算制度，预算制度碎片化特征明显。改革开放初期，预算理论仍然处于自我探索和发展的阶段，研究范式尚未完全清晰。但是，围绕预算过程而形成的分析框架基本统一，研究逐步向预算编制制度与方法、预算收支科

目的规范与优化、预算报告信息的公开与透明、预算管理法治化等领域拓展。在建立社会主义市场经济体制时期,逐渐强化市场在资源配置中的基础性作用。在此背景下,以西方卢梭“社会契约论”国家观为基础的“公共财政论”逐步发展起来。其主要观点认为公共财政是与市场经济相适应的一种财政类型,公共财政的逻辑出发点是弥补市场失灵,是为满足公民的共同需要而合理安排财政收支活动。传统预算理论研究重点关注预算收支本身,对预算分配、执行和监督进行现状描述。随着改革进程加快,政府与市场的关系、政府与公民的关系、政府与社会的关系成为财政预算领域讨论的热点话题。预算理论研究已经突破了传统预算理论的局限,开始关注预算规则、预算参与者及其活动、预算管理及其结果的影响因素等问题,并且更加重视预算公开透明以及人大预算监督等研究。在公共财政框架下,预算成为政府实施宏观调控的重要财政政策工具,并且其政治性特征逐渐受到关注,也推动了以合规性导向的预算管理制度的变革。党的十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重要论断后,财政在全面深化改革中的地位到达新的战略高度。“国家治理理论体系”下的现代预算理论呈现出新特征,不再局限于经济学视角,而是通过多元研究不断推动预算理论创新。与建立健全现代预算制度相适应,构建中国现代预算理论既能体现时代特征,又能回应时代需求。

2. 空间维度:开放包容

中国预算理论的发展,既是积极学习、批判借鉴其他国家预算理论与实践经验的过程,又是促进学科融合和知识整合的过程,表现出开放包容的特点。

首先,中国预算理论批判借鉴其他国家发展经验,不断拓展研究视野。计划经济时期,我国财政学者既积极向其他社会主义国家学习,也在努力构建适合我国国情的政府预算理论。党的十一届三

中全会之后,国民经济发展思路和财政体制都发生了较大的变化,以放权让利、调动地方积极性为主线的改革发展思路影响到社会发展的方方面面,预算理论与实践同样受到了影响。这个阶段我国财政学者开始重视向西方国家学习和借鉴经验,“公共财政框架”因为适应市场经济实践而成为当时财政发展的主流理论。随着中国特色社会主义进入新时代,我国财政学者在运用“公共财政框架”分析国内问题时,注重分析中国在经济社会各方面与西方的不同之处,批判借鉴西方财政预算理论,并且充分结合中国特色社会主义市场经济的本质特征,提出了与中国实际相适应的财政预算理论(叶振鹏、张馨,1995;陈共,2015;李俊生、姚东旻,2016)。

其次,与财政实践“综合性”特征相适应,预算理论跨学科综合研究已经成为必然趋势。20世纪90年代中后期,社会主义市场经济体制逐渐确立,再加上分税制的确立,以及部门预算改革、收支两条线改革、国库集中收付制度改革、政府采购制度改革、政府收支分类改革等一系列预算实践,推动了预算理论的多学科综合研究,预算理论研究呈现出百花齐放、百家争鸣之态。党的十八大以来,打破学科间隔、跨学科综合研究的大趋势不可阻挡,如果仅仅把预算活动当作一种经济现象和经济问题来研究,不符合预算本身的客观属性,对于预算实践的解释力和预测力会严重弱化。不同学科在研究预算问题时,研究视角和研究方法存在很大的差异,研究的侧重点也不同。经济学视角更加关注政府预算作为一种工具对宏观经济可能产生的影响,以及如何影响政府与市场的关系等,比如公共选择理论、新制度经济学理论等。公共管理学视角更关注政府预算的过程、过程中各种预算参与方的行为逻辑和行为方式,注重理性和有限理性对预算管理制度与预算管理行为的影响等,比如有限理性模型、新公共管理理论等。政治学视角关注政府预

算制度的公平与正义,更追求预算制度实现公平与正义的目的性。因此,预算理论的跨学科综合研究能够不断增强其包容性,有助于更加全面地理解预算的本质、职能定位、收支运行规律、资源配置等问题,增强预算理论对现实问题的解释力。

(三)实践逻辑:动态调整,将制度优势转换为治理效能

中国式现代化的探索进程中,中国预算从“形成技术规范”到“构建现代预算制度”,从“参与社会再分配的工具”到“实现国家治理的重要内容”,从“预算工具论”到“多元融合发展”,始终处于动态调整之中,不断调整制度机制中不适应经济社会发展的部分,将制度优势转换成国家治理效能,形成了中国特色预算改革实践,蕴含着深刻的实践逻辑。

作为政府筹集、分配和管理财政资金的重要工具,政府预算反映和规定着一定时期内政府活动的范围、方向和重点,实质就是通过国家政治程序配置稀缺的公共资源,协调不同利益主体的关系(黄新华、赵瑶,2014)。因此,预算制度改革与政治制度建设是一种长期互动的关系,预算过程不仅是解决技术问题、完善基本制度的经济过程,更是关乎国家治理的政治过程。新中国成立以来,预算制度在发展完善中逐渐凸显其政治含义。计划经济时期,国家预算具有显著的经济特质,必须服务于社会主义基本经济法则的要求,是确保生产计划与财政计划之间保持相互协调的必要条件(吴兆莘,1955)。虽然按计划经济的特点是高度统一、统收统支,中国预算制度改革却表现出“集权”体制下权力分散的特点。在计划经济向市场经济转轨时期,随着“利改税”“划分收支、分级包干”的推进,预算制度改革实质上就是中央政府调整政府与企业、中央政府与地方政府等不同利益主体之间的关系,但是在利益关系调整方面表现出一定的不确定性。

公共财政框架下,分税制的建立意味着“一级政府一级预算”体制的确立,意味着地方政府在形式上开始具备预算自主的权力。分税制改革和《预算法》的实施标志着改革开始走向规则化、法治化的道路。公共财政框架下公共预算制度改革涉及公众如何参与公共决策、如何监督预算、监督结果如何执行等问题,是政府理财民主化、法治化的过程。显然,公共财政框架下的预算制度改革已经成为推进社会主义民主政治发展的重要途径。党的十八大以来,开启了新一轮适应国家治理现代化的预算制度改革。现代预算制度是现代财政制度的基石和重要保障,是在既定的民主政治制度约束下进行的,已经形成了一整套错综复杂而又相互制约的政治程序。预算编制、执行、调整、决算以及审计整个预算循环过程都必须接受权力机关监督,并向社会公开,接受社会公众及舆论监督,权力机关、行政机关以及各种政治力量、利益集团、社会公众以及舆论界广泛参与预算活动。预算活动在国家治理中发挥着至关重要的作用:通过预算调整社会不同阶层的利益需求,通过预算限定政府的活动范围,通过预算配置公共资源。通过预算制度改革,推动政治体制改革故鼎新,推动国家治理结构顺利转型。

二、中国式现代化对预算发展提出的新要求

党的二十大报告明确了中国式现代化的逻辑起点、发展方式、总体布局和发展路径,为全面建设社会主义现代化国家提供理论依据,为深化财税体制改革提供行动指南。同时,也从主体维度、实践维度和属性维度三个方面对于新时代预算发展提出了新要求。全面把握中国式现代化对于预算发展提出的新要求,对于实现预算理论与制度创新具有至关重要的意义。

(一)主体维度:坚持以人民为中心的发展思想,凸显预算的公共价值属性

习近平总书记指出,“要坚守人民至上理念,突出现代化方向的人民性”“现代化道路最终能否走得通、行得稳,关键要看是否坚持以人民为中心”。党的二十大报告深刻阐述了中国式现代化的五个重要特征,贯穿在其中的价值主线和核心就是实现人的现代化,反映了以人民为中心的发展思想、人民至上的发展理念,体现了发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的发展逻辑。“为了人民”明确了现代化建设的价值取向,“推动经济社会发展,归根到底是为了不断满足人民群众对美好生活的需要”;“依靠人民”强调了人民群众是中国式现代化的根本前提和力量源泉,“人民是历史的创造者,是推进现代化最坚实的根基、最深厚的力量”;“发展成果由人民共享”指明了中国式现代化发展的最终目标,“让广大人民群众共享改革发展成果,是社会主义的本质要求”。人民立场是中国共产党的根本政治立场,中国式现代化始终将“以人民为中心”作为价值旨归。因此,从主体维度来看,中国式现代化对新时代预算发展提出的新要求就是:坚持以人民为中心的发展思想,进一步凸显预算的公共价值属性。

与中国式现代化的“人本逻辑”相适应,预算现代化必须坚持以人为本,避免为了发展而发展。政府预算之所以被称为公共预算,是因为它事关全体人民的切身利益,属于公共性质的收支活动。预算安排涉及“蛋糕”分配,关系民生福祉,因此,政府预算管理必须坚持以人民为中心的发展思想,把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为健全现代预算制度的出发点和落脚点,用好、管好政府预算的每一笔收支,确保预算收入有序合规、预算支出提质增效,提高预算信息透明度,将全部政府收支活动置于全体人民的监督之下,提高资

源配置效率。取之于民,用之于民,兜牢民生底线,健全民生领域投入保障机制,着力解决地区差异、城乡差异、收入分配差距,促进全体人民共同富裕。

为了进一步凸显政府预算的公共价值属性,必须加强政府预算领域的民主和法治建设。一是强化基于宪法安排的人民代表大会预算权力。人民代表大会制度是中国的根本政治制度,各级人大是规约各级政府的法定权威机构,能否真正发挥监督、规约政府预算行为的功能,是中国预算制度现代化建设的关键。二是提高立法机构的预算话语权,使立法机构在预算编制、审批、执行、调整、决算审查中享有充分的监督权。三是坚持预算法定原则。从“预算法定”的目标来看,现代预算制度要做到预算集中统一和预算监督,实现预算的统一性、准确性和严密性,就需要制定统一的规则来进行收支管理。进行预算监督,是为了确保财政收支活动是严格按照制度和规则进行的,能够得到有效约束。

(二)实践维度:围绕高质量发展的主题,助力中国式现代化建设

站在新的历史方位,要准确把握时代特征,深入剖析当前发展中存在的问题,将包括预算制度改革在内的各个领域的实践活动统一于中国式现代化建设中,通过中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。党的二十大报告指出,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。高质量发展是建设中国式现代化的本质要求,已经成为时代主题。当前财政收支矛盾加剧,财政可持续性面临挑战,财税体制改革要蹚过“深水区”、加强财政政策的宏观调控能力、实现高质量发展,离不开现代预算制度的支撑和保障作用。从实践维度来看,中国式现代化对预算理论与制度创新提出的新要求是:始终围绕高质量发展主题,助力中国式现代化建设。

建立与高质量发展相适应的现代预算理论与

制度,就要基于中国特色社会主义实践和财政改革实践,不断研究新课题,回答时代提出的新要求,着力解决不平衡不充分问题,充分发挥预算在资源配置、财力保障等方面的重要作用,真正为中国式现代化提供财力和制度保障。具体来讲,一是提高预算管理的现代化水平,不断适应国家治理现代化的要求,通过融入先进的理念、方法、技术,充分释放预算管理效能,提高财政政策执行力,充分发挥宏观调控能力。二是提高财政资源的统筹与配置能力,充分释放经济社会效益,为政府施政提供财力支持,保障国家重大战略和政策实施。三是引导和调整社会资源的投入方向和策略,使其顺应经济高质量发展需要,回应“五位一体”协调发展的需求。

(三)属性维度:把握“现代化”标准对预算管理制度的要求,健全现代预算制度体系

中国式现代化中的“现代化”是一个宽泛且丰富的概念,既象征特定历史进程,又形容相对发展状态。中国式现代化实现了从经济现代化到全面现代化的发展,较好地把握了现代性特征。在不同的经济社会发展阶段,“现代化”标准呈现出鲜明的时代特征,并始终处于动态演进过程中。制度现代化,既是中国式现代化的基本内容,也是推动社会主义现代化建设的有力保障。改革开放以来我国经济社会建设取得的重大成就,离不开社会主义市场经济体制的建立和完善,离不开中国特色社会主义制度的不断完善,离不开国家治理现代化的持续推进。现代预算制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,同时,也是判断一个国家现代化与否的重要标志。因此,在中国式现代化背景下,健全现代预算制度体系,关键在于要深刻把握“现代化”标准对预算管理制度的要求。

进入新阶段,建立健全现代预算制度,就是要持续强化预算管理制度的完整性、统一性、法治性、有效性和公开性等特征,提高预算管理信息化水

平,持续深化预算管理一体化改革。一是强化预算管理制度的“完整性”特征。“完整性”指的是实现政府预算的全口径管理,凡是以政府名义发生的收支,包括政府债务性收支,都应列入政府预算,并有效协调一般公共预算与政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算之间的关系,完整地与国家权力机关报告,接受权力机关监督。不允许有预算之外的政府收支,不允许有在政府预算管辖之外的财政活动。二是强化预算管理制度的“统一性”特征。“统一性”指的是政府预算必须按照统一的程序来计算和编制,任何机构的收支都要以总额列入政府预算,而不应只列入收支相抵后的净额。所有预算资源都必须采用同样的规则进行分配与管理,所有关于财政收支的决策过程也必须是统一的。三是强化预算管理制度的“法治性”特征。“法治性”指的是政府预算必须在现行法律框架和预算制度约束下进行,政府所有的预算收支都必须获得立法机构的批准,批准之后的预算执行也必须依法开展,所有预算参与者都必须依法行事,确保财政资源使用的合规可控。四是强化预算管理制度的“有效性”特征。“有效性”要求强化预算绩效管理。预算绩效管理强调预算支出的责任和效率,要求在预算编制、执行、监督的全过程更加关注预算资金的产出和结果。将绩效理念贯穿预算管理的全过程,使得预算编制更为科学,减少事后追加或者调剂,将资金优先分配到亟须的领域,提高财政资金的使用效率。五是强化预算管理制度的“公开性”特征。“公开性”指的是政府预算的制定过程应该是透明的,全部政府收支必须经过立法机关审议,并且采取一定形式向社会公开,政府公开的预算文件和内容必须真实和准确,保证预算资金运行过程透明且易于监督,政府预算的执行、审计以及决算也须向社会公众全面公开,真正将“看不见的政府”变为“看得见的政府”,实现预算公开和财政民主。六

是提高预算管理信息化水平,深化预算管理一体化改革。现阶段,我国已经进入数字文明时代,数字经济成为经济发展的新动力,提高预算管理信息化水平、以信息化驱动预算管理现代化是建设数字财政的必然要求。在提高预算管理信息化水平的基础上,还要进一步加强信息的整合和共享,构建数据互联互通的预算管理体系,深化预算管理一体化改革。

三、构建与中国式现代化相适应的政府预算理论与制度体系

在新的历史条件下,中国进入新发展阶段,从主体维度、实践维度和属性维度对我国预算理论与制度创新提出了新要求。因此,亟须构建中国特色预算理论,突出预算理论的政治性、原创性和实践性;健全现代预算制度体系,加强财政资源统筹,完善预算支出政策管理制度,深化预算绩效管理改革,建立中国特色政府债务管理体系,全面推进预算管理一体化建设,构建财政可持续管理框架。通过构建与中国式现代化相适应的政府预算理论与制度体系,助力中国式现代化建设和财政改革实践。

(一)构建中国特色预算理论体系

1.突出预算理论的政治属性和政治内涵

预算理论的“中国特色”首先体现在其政治特征。“财”要为“政”服务,预算对于公共资源的统筹、管理与配置,体现着党和国家的意志,服务于党和国家事业大局,服务于不同历史条件下的现代化目标,具有天然的政治属性和政治内涵。构建中国特色预算理论体系,首先要廓清其政治属性和政治内涵,一是要坚持中国共产党的领导,不仅仅是因为中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,更重要的是中国共产党是中国先进生产力的代表,新中国成立70多年来创造的“中国奇迹”、经济社会持续健康发展以及人民生活水平得到改善都是因为坚持了中国共产党的正确领导。二是始

终坚持马克思主义理论精髓,坚持解放思想、与时俱进。中国共产党成立之后就一直将马克思主义作为根本指导思想,“坚持理论创新”是党的百年发展历程中积累的宝贵经验。中国特色预算理论的创新要以党的创新理论为根本遵循,以马克思主义政治经济学为指导,回答中国式现代化提出的新问题,从政治经济学的角度分析公共资源配置问题和财政运行规律。三是深刻总结中国式现代化建设过程中的成功经验,提炼新观点,并将其上升到财政预算理论层面。

2.增强预算理论的原创性

深入发掘习近平新时代中国特色社会主义思想在财政预算理论和实践中的创新和发展,坚持习近平经济思想的根本指导,准确把握习近平总书记关于预算的重要论述,构建原创性的预算理论体系。深刻认识习近平总书记对中国新时代的界定,尤其是对新时代中国特色的社会主要矛盾变化的准确认识,重新思考新时代预算理论的发展问题,深入探讨预算的本质问题及研究对象、功能定位、研究逻辑、制度特征、理论框架等问题,为推动国家治理现代化提供学理支撑(肖鹏、王亚琪,2023a)。

3.增强预算理论的实践性

实践性具体应该体现在两个方面:一方面,预算理论立足于中国实际,讲中国故事,并且把财政预算实践经验抽象概括为系统化的预算理论;另一方面,预算理论要能够指导并服务于未来的实践,发挥预算在国家治理、高质量发展和共同富裕中的重要作用,为中国式现代化建设提供支撑。中国进入新发展阶段,预算理论要致力于解决中国问题,回答时代之问,服务国家财政实践,引导各级政府充分发挥其职能作用,优化财政资源配置。预算理论不仅要归纳阐释预算运行的普遍规律,更要能够为财政预算助力中国式现代化提供理论指引。

(二)健全现代预算制度体系

1.加强财政资源统筹

当前预算的财力统筹能力有限,“大财政、大预算、大资产”管理格局还未完全形成,仍然存在财源挖掘能力有限、财政支出格局固化等问题,财政统筹能力缺乏,尚未形成有效合力。要提高政府预算统筹能力,增强预算对国家重大战略和发展规划的财力保障,提升政府治理效能。一是强化全口径预算统筹调配。强化“四本”预算统筹,全面落实取消一般公共预算中以收定支的规定,应当由政府统筹使用的政府性基金转入一般公共预算,合理确定国有资本收益上交比例,稳步提高社会保险基金统筹层次。逐步统一预算分配权,减少交叉重复安排。加强“四本预算”和政府专项债券等收入的勾稽衔接,将依托行政权力、政府信用和国有资源获得的各项收入以及特许经营收入等全面纳入预算管理。将收入纳入“一个盘子”管理,统筹使用公共资源,在“四本预算”之间进行调剂使用,将国有资本经营预算调入一般公共预算,根据实际需要,可以适当用一般公共预算资金补充社会保险基金预算。二是强化存量资源与增量资源统筹管理。解决财政资金沉淀固化问题,将存量资金与下年度的预算安排相挂钩,存量资金与增量资金相挂钩。盘活存量闲置资金,做好结余资金的收回使用,根据预算资金使用效益进行调剂使用,将低效运转资金调剂到高效益领域,始终保持预算资金的高效运转。三是强化跨期、跨部门统筹管理。逐步做实中期财政规划,进行跨期统筹管理,从更长远的视角谋划事业发展。做好年度预算与中期财政规划的衔接,完善跨年度预算平衡机制。对于财政资金进行跨部门统筹,探索资金项目申报“联席联审”,进行系统管理。四是强化财政专项支出资金的统筹力度。我国财政专项支出具有种类多、范围广的特点,对于同类支出用途的资金进行合并,避免资金使用“碎

片化”,为重点领域发展提供财力保障,提高财政资金使用效益,保障积极的财政政策加力增效(肖鹏、王亚琪,2023b)。五是加大非财政拨款资金和自有收入统筹。行政事业单位非财政拨款资金和自有收入应全部编入部门预算,未纳入预算的收入不得安排支出,在非财政拨款资金和自有收入能够满足需要时,原则上不再申请财政拨款。

2.完善预算支出政策管理制度,推进财政可承受能力评估

一是完善财政支出政策管理制度。首先,推动相关部门加快开展支出政策研究,扩大财政支出政策覆盖范围,确保各项支出有规可循,增强财政支出政策对于公共资源配置的引领作用。对于没有支出政策支撑的项目,可以适当压减项目支出限额;对于没有支出政策支撑的重点领域项目,要督促相关部门制定支出政策,并且明确设立依据、使用方向、绩效目标、投入方式、使用管理、监督检查、实施期限、退出方式及资金使用禁令等规范化要求。其次,依托预算管理一体化系统,完善政策库管理机制。规范入库管理和退库机制,加强支出政策执行监测,对于设计不合理以及执行效果不好的支出政策进行动态调整,对于“小碎散”支出政策进行优化整合,对于超过实施期限的支出政策进行清理,及时更新支出政策库。然后,推进民生政策备案工作,稳慎出台民生支出调标政策。考虑到中央尚未明确民生政策的边界和范围,应优先做好基本公共服务清单和基本民生支出清单管理,审慎制定出台新的基本民生政策或提高标准,从严把关超出国家标准的项目,防止脱离当前财力实际过度保障。二是推进财政可承受能力评估,明确评估内容,探索评估方式,强化评估结果约束力。对于增加财政支出的重大政策、重大政府投资项目以及中长期支出事项,要进行财政承受能力评估。选择合适的评估方式,对财政承受能力进行评级,客观评

估其对财政可持续的影响。对于未通过财政承受能力评估的项目,不得安排预算。

3. 深化预算绩效管理改革

强化预算绩效管理,充分发挥绩效在资源配置中的导向作用,回应新时代提出的新要求,支撑和保障社会主义现代化建设。一是加强预算绩效管理的制度设计,加强法律支持,完善激励约束机制。我国已经制定了一些关于预算绩效管理的政策文件,但是,至今尚未出台一部系统权威的法律来规范预算绩效改革,因此,要加快立法,为持续系统推进预算绩效管理提供制度保障。激励约束机制在预算绩效管理中的重要性已经得到学术界的普遍认同,完善激励机制,解决绩效管理中产生的逆向激励问题,避免“年底突击花钱”造成的资金浪费;建立健全“无效必问责”的绩效问责追究机制。二是加强绩效目标管理,完善事前绩效评估机制。将绩效管理的关口前移,从源头实行“一票否决”预算控制。三是加强绩效评价结果应用。绩效评价结果应用是预算绩效管理的落脚点,直接关系到预算绩效改革的成败。加强绩效和预算之间的衔接,取消低效、无效的项目资金,盘活长期沉淀资金,让有限的财政资源充分发挥效益,保障国家重大战略实施,保障民生事业、生态建设、乡村振兴等重要领域的资金需求,真正实现财政资源“提质增效”。四是建立绩效信息公开机制,及时向社会公众、政府管理者公布绩效信息。预算绩效信息透明化是全面实施预算绩效管理的基本要求,是重要的制度特征之一,更是完善社会监督机制的基础,有利于充分发挥民主监督的作用,规范政府预算管理,形成高效政府,实现财政资金的高效配置,发挥最大社会效益,提高经济发展质量。

4. 建立健全政府债务管理体系

一是建立地方政府依法适度举债机制。首先是完善地方债限额确定机制,一般债务限额和专项

债务限额分别与一般公共预算收入和政府性基金预算收入及项目收益相匹配。其次是完善专项债券管理机制,明确专项债券用途,加强专项债券项目收支平衡管理,确保项目专项收入及时入库,实现融资规模与项目收益相平衡、债券期限与项目期限相匹配。再次是完善债务风险评估机制,对于法定政府债券资金的使用,坚持“事前评估、风险管控”的原则,在资金使用之前,进行财政承受能力评估,从源头把控风险;在资金使用过程中,加强运行监测与预警,构建科学合理的风险评估指标体系,对政府偿债能力以及运行风险进行综合评估,及时发现风险隐患进行预警,加强风险评估结果应用。最后是推动地方债务信息公开,完善债券信息披露机制。二是防范化解地方政府隐性债务风险。对于地方隐性债坚持“化解存量、遏制增量”的原则,妥善处置和化解隐性债务存量,坚决遏制隐性债务增量,加强监管力度,对于地方政府通过金融机构违规融资等违法违规行为进行严肃处理。打破政府兜底预期,规范管理地方融资平台公司,推动其市场化转型。健全市场化、法治化的债务违约处置机制,防止风险累积形成系统性风险。三是优化政府债务还本管理,适当增加再融资债券发行规模。通过统筹财政支出强度、债务率、保障重大需求等,加强对再融资债券的协调管理。同时,优化发行债券的期限,适度平滑期限结构,避免集中兑付风险。

5. 全面推进预算管理一体化建设

近年来,我国财政管理信息化水平大幅提高,在各级财政部门以及各业务模块形成了不同的财政信息系统。但是,在预算管理过程中却出现了信息系统碎片化、不同业务模块预算信息割裂等问题,导致财政信息整合度与共享水平较低。预算管理一体化建设,主要借助信息化手段和工具,运用系统化思维,着眼于预算管理制度改革的整体性和协同性,以一体化的信息系统为载体,加强各项预

算管理制度的系统集成,充分挖掘财政大数据的价值,强化业务管理与信息系统的紧密结合,提高预算管理现代化水平,推动财政信息化建设,将制度优势充分转化为治理效能,推动国家治理体系完善和治理能力提升。

当前,数字经济蓬勃发展,以预算绩效管理一体化改革为突破口,在财政信息整合、衔接以及财政数据共享、应用等方面持续发力,用数字赋能政府预算发展,推动数字财政建设。一是构建数据互联互通的预算管理体系。采用预算管理系统化思维,加强各项预算管理制度的有机联系,加强预算管理全流程各环节之间的整合,实现主要业务数据的环环相扣。在预算管理业务流程中优化控制规则,形成标准化的基础数据规范,实现预算数据的自动汇集,成为财政资源统筹的重要抓手。二是加强各级政府财政收支的衔接。在各级财政部门之间形成全国统一的预算管理规范,对于预算管理过程中的规则、流程、执行等方面,加强顶层设计,统一数据口径和标准,实现各级政府财政信息的互联互通,从而大幅提高财政政策执行力。三是加强财政大数据共享共用,为科学决策提供依据。充分挖掘财政大数据的价值,加强预算单位基础信息、资产管理、账户管理等预算信息在财政部门 and 主管部门的共享共用,让财政部门 and 主管部门全面了解预算单位的财政资金收支运行状况,有助于及时发现财政资金运行中出现的问题,防范财政风险,借助全面准确的预算信息助力财政部门科学决策。

6. 构建财政可持续管理框架

在宏观税负下行、政府支出责任范围扩大以及经济社会风险财政化的作用下,财政收支矛盾突出,财政紧平衡进入常态化。党的十八届三中全会以来,中央层面对于财政可持续性的要求不断提高,但是尚未构建财政可持续管理框架和政策体系。构建财政可持续管理框架是提高财政可持续性、防范财政风险的必然选择,是现代财政制度的

内在要求。首先要厘清财政可持续管理的内涵和范围。国内外对于财政可持续的研究从最初的“债务层面”(Buiter, 1985)到“财政收支平衡”(刘尚希, 2003),又进一步扩展至“财政能否履行经济社会职能”(吕冰洋等, 2024)。因此,在高质量发展阶段,财政可持续是在长期财政收支平衡的基础上,充分发挥财政职能作用,保障国家发展战略和政策实施,进而推动经济社会高质量发展。

构建财政可持续管理框架,要综合考虑财政收入管理、财政支出管理以及风险防控等要素。一要促进地方财政收入高质量发展。建立财税产业政策库,精准对接企业诉求,夯实地方财源建设。规范、整合税收征管数字平台,保证纳税人能够实现“一网通办”,提高税收征管效率,优化纳税服务,提高企业税收遵从,促进地方财政收入高质量发展。二是关注财政支出的有效性。首先,现代预算管理是一项复杂的系统工程,只有协同推进各种预算管理要素、各项预算管理制度,将全口径预算、中期财政规划、财政支出标准化、预算绩效管理、预算公开、财政资金直达机制等预算领域的重大改革统一于预算管理改革中,才能够强化财政支出效果。其次,立足社会主要矛盾,优化财政资源配置结构,重点保障和改善民生,兜牢民生底线,打造完善的公共服务体系,实现更高层次的均等化;重点支持教育、医疗、社会保障、就业等民生事业的发展,让人民群众共享发展成果,满足人民群众对美好生活的需要;严控一般性支出,降低行政运行成本,落实“过紧日子”要求。三是增强预算风险意识,加强财政风险管控。要处理好财政收支紧平衡和防范化解重大风险之间的关系,坚持统筹发展和安全,平衡好促发展和防风险的关系。既要注重壮大财政实力,也要牢固树立底线思维,从全过程防范化解风险。预算作为财政资金运行和管理的总枢纽,也是确保财政可持续的总抓手。在预算编制之前,就要对未来将要面临的风险进行整体评估,基于风险来

(下转第52页)

专题策划：财政与中国式现代化

牵引作用,促进按劳分配和按生产要素分配相结合,充分发挥财政在二次分配中的基础性政策手段作用,促进财富分配在区域、阶层和城乡之间实现相对均衡,有效发挥财政在三次分配中的激励作用,鼓励全社会慈善、捐赠等事业发展;不断提高财政税收、社会保障、转移支付制度的调节力度和精准性,完善财政支持社会保障发展的体制机制,不断扩大民生保障的覆盖面和细分领域,补齐民生短板,让现代化发展成果更多更公平惠及全体人民,增强人民群众从现代化建设中获得更多的获得感、幸福感、安全感。

参考文献:

- [1] 习近平.中国式现代化是强国建设、民族复兴的康庄大道[J].求是,2023(8).
- [2] 吉尔伯特·罗兹曼.中国的现代化[M].国家社会科学基金“比较现代化”课题组译.南京:江苏人民出版社,

2003.

- [3] 钱乘旦,陈意新.走向现代国家之路[M].成都:四川人民出版社,1987.
- [4] 罗荣渠.现代化新论——世界与中国的现代化进程[M].北京:北京大学出版社,1993.
- [5] 西达·斯考切波.国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析[M].何俊杰,王学东译.上海:上海人民出版社,2007:4.
- [6] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,1989.
- [7] 邓小平.邓小平文选(第三卷)[M].人民出版社,1993.
- [8] 邓小平.邓小平文选(第二卷)[M].人民出版社,1994.
- [9] 习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会的精神上来[J].求是,2014(1).
- [10] S.N.艾森斯塔德.现代化:抗拒与变迁[M].张旅平,等译.北京:中国人民大学出版社,1998.

【责任编辑 王东伟】

(上接第42页)

判断预算方向,预算的安排要能够引导预期,进而化解风险,增强经济社会发展的确定性。

参考文献:

- [1] 韩正.以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴[N].人民日报,2022-11-01(003).
- [2] 黄新华,赵瑶.政治过程与预算改革[J].财经问题研究,2014(12):72-78.
- [3] 李俊生,姚东旻.互联网搜索服务的性质与其市场供给方式初探——基于新市场财政学的分析[J].管理世界,2016(08):1-15.
- [4] 刘尚希.财政风险:一个分析框架[J].经济研究,2003(05):23-31+91.
- [5] 吕冰洋,曾傅雯,涂海洋,等.中国财政可持续性分析:研究框架与综合判断[J].管理世界,2024,40(01):1-20.
- [6] 吴兆莘.国家预算底本质和职能[J].厦门大学学报(社会科学版),1955(02):105-122.
- [7] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第

二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(001).

- [8] 习近平.习近平谈治国理政[M]:第四卷.北京:外文出版社,2022.
- [9] 习近平.携手同行现代化之路[N].人民日报,2023-03-16(002).
- [10] 肖鹏,王亚琪,2003a.中国式现代化背景下的财政基础理论创新研究[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),73(06):23-30.
- [11] 肖鹏,王亚琪,2003b.健全现代预算制度助力经济高质量发展——2022年全国财政工作视频会议精神解读[J].财政监督,(04):13-16.
- [12] 叶振鹏,张馨.二元结构财政——中国财政模式研究[M].北京:经济科学出版社,1995.
- [13] BUITER, W. H. A guide to public sector debt and deficits[J]. Economic Policy,1985,1(1),13-61.

【责任编辑 王东伟】