# 浅论我国预算制度改革的取向

来源：网络 作者：前尘往事 更新时间：2025-01-28

*\"[论文关键词]预算制度；改革取向[论文摘要]从上世纪90年代后期开始，我国分步设计、推行了一系列预算制度改革措施，这些改革，对各级政府的资金管理理念和制度变革选择产生了指导作用。预算制度改革是一个不断深化的过程，党的十六届三中全会提出要对...*

\"

[论文关键词]预算制度；改革取向

[论文摘要]从上世纪90年代后期开始，我国分步设计、推行了一系列预算制度改革措施，这些改革，对各级政府的资金管理理念和制度变革选择产生了指导作用。预算制度改革是一个不断深化的过程，党的十六届三中全会提出要对预算绩效进行评价，实际上指明了预算制度改革的方向。文章借鉴西方国家预算改革的经验，提出我国当前预算改革的重点。

一、传统预算模式

现代公共预算体制形成于19世纪，目前被学术界普遍称为传统预算模式。传统预算理论支出控制模式的控制重点是详细说明支出项目中的预算投入，它的预算重点是对预算投入的严格控制。在传统预算模式下，对于预算资金的要求是自下而上形成的，预算决策是按照基数加增长的模式做出的。一般地，预算机构只对支出机构的需求增量预算要求进行审查。在传统预算模式下，资源配置是以预算基数为基础的，预算增量部分的决策主要取决于政治上的讨价还价。当然，预算基数的形成和维持也依赖于政治上的讨价还价。因此，该模式在资源配置效率上存在着问题。

二、理性化预算改革及实施过程中的问题

(一)30至50年代逐步推广绩效预算

绩效预算将预算的重点从投入转到了产出。绩效预算要求预算资金应该根据投入一产出关系确定的绩效指标进行分配，并且主要分配给那些管理绩效最佳的项目或者部门，同时也会建立一个会计体系来追踪支出和绩效。但是，绩效预算在实施中却遇到不少困难。首先，许多机构的管理者以及一些政治家对于实施绩效预算的积极性并不高。其次，绩效预算重点是测量产出，需要支付很高的测量费用。第三，实行绩效预算必然发生政治上的讨价还价，并形成相当高的政治性交易费用。

(二)60年代出现的计划规划预算

计划规划预算是一个目标(长期)推动项目(短期)、项目推动预算的过程，着重分析支出目标的价值。计划规划预算是目标和政策取向的，对于计划规划预算来说，某一产出是否是社会所需要的才是决定是否为该产出提供相应财政资金的关键。

然而，计划规划预算的实施同样不理想。首先，计划规划预算强调将资金配置到特定的项目，但是，在某些情况下，预算决策者可能只是很随意地和武断地将支出分配到项目。其次，由于在计划规划预算中支出是跨越传统的组织界限而分配.到特定项目的，因此，在很多情况下很难追踪支出。第三，公共部门常常承担多个目标，这意味着目标项目化将面临相当大的困难。而且在某些情况下，目标之间是互相冲突的。第四，在公共预算中，由于受到时间、资源和专长等因素的制约，真正的成本与收益分析有时是不可能的。此外，由于很多机构同时负责多个项目，它占用的相当多的资金通常都是由许多项目共享的，很难清楚地分离出完全属于某一项目的资金。

(三)70年代出现的零基预算

零基预算完全否定了预算基数的合法性，要求所有的支出项目都必须从零开始进行审查。零基预算最主要的目标是取消基数从而实现资源的再配置，核心是按照项目优先顺序重新分配预算资金。

然而，美国的零基预算在实施中依然面临许多困难。首先，对于项目管理者、部门管理者、预算部门和政府首脑来说，在众多项目中难以取舍。而且，许多政治上和法律上的约束使得政府不可能中止某些支出项目。从技术层面来看，零基预算还面临四个难题：决策单位很难定义；目标与任务很难确定；合并各种排列好的项目的优先顺序非常困难；工作量太大。另外，由于零基预算的预算形成过程是从下而上的，因此它的成功依赖于各个层级管理者之间的有效配合。但是，如果各个层级的管理者预算机构和政府首脑的目标不一致，那么零基预算预期的效果很容易就会被机构管理者的策略性行动所抵消。\"

(四)80年代以后出现的新绩效预算

三、西方国家预算改革的经验借鉴

80年代以来兴起的新绩效预算制度则不同于以往的预算改革。首先，在新绩效预算中，政治家在确定支出目标和财政总额时发挥着主导作用。其次，与计划规划项目预算和零基预算相比，新绩效预算比较简单，只是确定一个支出的总额和大致的分类总额。此外，新绩效预算改革是整个公共部门在新公共管理的逻辑下重新构建的一部分。这意味着，改革预算体制的同时，公共部门的其他配套制度也进行了改革。

四、我国预算改革的思考

近年来，我国进行的部门预算和零基预算改革已经取得了很大进展，政府采购制度的建立，为绩效预算的推行创造了良好的条件。但是，我国目前还缺乏实施绩效预算的现实环境：现行的会计制度不符合绩效预算管理的要求，无法提供具有信度和效度的资料库来支持绩效评估。

在预算改革的原则确立上首先必须重视预算过程中的政治因素，并对政治与政策体制进行相应的改革。其次由于现阶段我国并不具备实行各种非常复杂的理性预算模式的条件，预算机构必须收集预算信息并提高预算分析能力。在现阶段需要不断完善推行绩效预算的基础准备工作。

(一)引入权责发生制，改革会计制度

实施绩效预算必须改革会计制度，推行权责发生制。权责发生制的推行可以采取逐步引入的办法。首先，对现金收付制进行有限的调整，在原有框架下引人权责发生制的部分要素来弥补收付实现制的缺陷，实行改进的现金收付制。其次，向修正的权责发生制过渡，确立权责发生制的基本概念和制度框架。最后，实行完全的权责发生制，并在预算和政府财务报告中采用。

(二)构建政府绩效评价体系

首先，要正确理解政府绩效的含义。政府绩效应该是政府各部门在依法执政、民主执政、科学执政的前提下从全社会利益扩展出发为人们办事的效率和结果。其次，要按照定性和定量相结合、统一性指标与专业性指标相结合的原则，逐步探索建立起一套绩效评价指标体系和绩效预算基础资料数据库。

(三)建立绩效评价与预算编制相匹配的预算约束机制

绩效预算实行绩效与资金供给量相匹配的原则。政府的支出计划，以业绩项目为基础，每项支出都依业绩项目的成本标准计算。

(四)建立正确的激励机制

由于传统预算不考虑绩效，政府各部门有意扩大自已的困难，作为和财政讨价还价的筹码。实施绩效预算就是要将各部门的预算与其工作绩效挂钩，建立正确的激励机制。

(五)建立相关配套制度，构建实施绩效预算的制度框架

实施绩效预算需要建立与完善一系列的相关配套制度。包括公共支出制度自身的配套、外部监督制度的配套和激励机制的配套三个方面。在公共支出制度的配套方面，财政部门要把绩效预算制度、绩效评价制度与国库集中收付制度和政府采购制度统一协调起来。另外绩效预算是一项综合性强、涉及面广的工作。它要求财政部门在组织实施绩效预算过程中要注意部门之间的协调。特别是各任务指标的确定和完成情况的衡量，都离不开税务、统计、计划和审计等部门的支持和配合。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找