# 政府预算改革：我国构建公共财政框架的关键

来源：网络 作者：夜色微凉 更新时间：2025-01-29

*政府预算改革：我国构建公共财政框架的关键 政府预算改革：我国构建公共财政框架的关键 政府预算改革：我国构建公共财政框架的关键 我国财政改革的目标就是构建与社会主义市场经济相适应的“公共财政”。西方国家几百年的公共财政实践已经表明现代政府预算...*

政府预算改革：我国构建公共财政框架的关键 政府预算改革：我国构建公共财政框架的关键 政府预算改革：我国构建公共财政框架的关键 我国财政改革的目标就是构建与社会主义市场经济相适应的“公共财政”。西方国家几百年的公共财政实践已经表明现代政府预算制度对于“公共财政”有着重要的意义，所以我国“公共财政”框架的构建也应从改革现行的政府预算制度人手。当前进行的以部门预算改革为切入点、多项改革措施配套推行的预算管理改革就是我国构建“公共财政”框架的一个关键环节。

一、现代政府预算制度的实质及其与公共财政的关系

“公共财政”之所以是与市场经济相适应的财政类型，不仅在于它赖以存在的制度基础是市场经济体制以及它所具有的与市场经济体制的融合性，而且更在于它是受市场约束和规范的财政。“公共财政”是从公共性及其与私人性之间的关系角度把握的财政类型，它与其它财政类型的根本区别在于公共财政下的政府行为是受市场决定和约束的；而政府预算制度的产生为市场对政府经济行为进行约束提供了一个基本手段。实际上可以说现代政府预算制度就是公共财政存在的具体表现形式和载体，它只在公共财政条件下才存在，而且也只有建立起了现代政府预算制度才有可能建立真正的公共财政。

二、“公共财政”对政府预算制度的基本要求

政府预算作为公共财政运行的载体以及市场规范和制约政府财政行为的基本途径，为了使政府活动不偏离“公共”的轨道、确保其符合市场的根本利益，公共财政下的政府预算制度至少应具备以下性质：

1、统一性。“公共财政”背景下，政府预算制度首先必须具有“统一性”的特征，即政府所有的收支必须全部纳入政府预算统一进行管理。政府预算制度的统一性实际上反映着市场通过政府预算对整个政府活动进行全面监督和控制的要求。无论是发达国家还是发展中国家，只要建立了公共财政体制，都将绝大部分的政府收支纳人政府预算进行统一的管理，基本上做到了预算管理的“统一性”。由于诸多方面的原因，政府的预算外收支可能确有存在的合理性和必要性，但预算外收支的存在并未从根本上否定政府预算制度的统一性，因为各国的预算外收支基本上都被限制在很小的范围内。加拿大、英国等发达国家的预算外支出占全部政府支出的比重都在20％以下，而且这些预算外支出还是专门的社会保障支出，委内瑞拉、墨西哥和智利等发展中国家的情况大致相同。其实，将社会保障支出置于政府预算管理之外在很大程度上只是一个管理问题，从某种意义上说，这些国家的政府预算已经具有了完全的“统一性”。

2、公开性。预算管理的整个流程，即从预算草案的编制、审议到预算的执行以及执行中的调整，都应保持一定的透明度。而且政府预算也应当成为公开的文件，而不应只为少数人所了解和掌握，除少数涉及国家机密外，其它都应向社会公布。

3、法律性。政府预算是通过相应的法律程序确立的，一经批准就成为国家法律，具有法律的权威性。任何违反政府预算的行为都是违法的，都应受到法律的制裁。即使是政府要对预算法案进行调整，也必须经过相应的程序才行。

我国现存的政府预算制度在相当大程度上继承了计划经济时期预算制度的衣钵，大体上只保留了“政府收支计划”的外壳，而无现代政府预算制度作为市场对政府进行约束和控制的基本手段所应具有的基本内核。尽管这一制度在过去的二十余年里经过不断的变革，但它仍带有较强的计划经济色彩。毫无疑问，应当按照“公共财政”对政府预算制度的基本要求来改革我国的政府预算体制。

三、我国政府预算制度的改革与公共财政框架的构建

我国政府的收支不仅有预算内、外之分，而且还有制度内、外之分。近些年来，我国的预算外收入的规模一直保持在预算内收入的50％以上，而制度外收入规模大体上也与预算外收入相当，这种收入格局必然导致于之相适应的支出格局。这一状况意味着我国有一半以上的政府收支游离于政府预算控制之外。我国政府收支管理的现状反映了我国的财政还不是真正的“公共财政”，我国的政府预算制度离现代意义上的政府预算制度还有很大一段距离。没有统一的政府预算，就没有真正的公共财政。将预算外和制度外收支都纳入预算统一进行管理是符合政府预算制度统一性的基本要求的一项举措，可以说这是我国构建“公共财政”框架的基本前提。综合预算改革就是通过将制度外、预算外收支逐步归并到政府预算中去，以实现我国政府预算“统一性”的一项措施，它不仅仅是一个简单的管理问题，其根本要害在于规范政府部门的行为。我们应充分认识到综合预算改革的必要性和紧迫性，突破政府部门本位利益的障碍，将其彻底深入下去。

我国的预算年度采用的是历年制，而我国人民代表大会却在每年的3月前后召开，这两者之间的间隔使得我国的财政在这一时期是在无预算的状况下运行的；而且政府预算经人民代表大会通过后，实际下达到各预算单位往往都是半年以后。可见，每一个预算年度里，我国的财政都有相当长一段时期是在无预算的状况下运行的。成熟的市场经济条件下，公共财政应时时刻刻都处于政府预算的约束下，没有预算是不能进行相应的财政收支活动的。美国联邦政府就曾有多次因为国会没有批准联邦预算而部分关门，尽管这种情况的发生在很大程度上源于资产阶级内部的矛盾与争权夺利，但其中所体现出的政府预算对政府活动的决定与约束以及对政府对预算的遵守与尊重，却是值得我们学习和借鉴的。对我国财政运行的无预算约束的问题必须及早解决，因为它关系到是否能够建立真正的“公共财政”。对于预算年度与人代会会期不一致的问题，我们可以通过修改预算年度的起止时间或设立临时预算来解决(变动人代会的会期似乎不太可能)；而因预算下达晚所导致的财政运行中实际无预算的问题，则可通过改革预算编制与管理的程序来克服，当前的部门预算改革实际上已经开始着手解决这一问题。这些措施的最终目的都是为了把政府的所有行为纳入政府预算进而置于市场的监督和控制之下。当然，设立，临时预算、修改预算年度的起止时间和改革预算编制与管理的程度等措施在很大程度上只是对预算管理的形式进行的改革而已，但重要的是通过形式上的改革树立起“无政府预算授权就不能进行财政收支”的观念。

过去，我国各级政府提交给人代会审议的预算草案基本上都只列出了财政收入和支出的几个大项的数字和说明，向社会公布的政府预、决算报告则更为简略。这些使得我国的人代代表和广大人民群众根本无法对具体的财政收支计划及其执行情况以及这些财政收支背后的政府行为进行深入的审议、监督甚至是否决。这种状况的实质就是我国的市场还无法通过对预算进行的审议和批准进而在根本上对政府的行为进行约束和监督。因此必需保证政府预算全过程中有足够的公开性和透明性，这是把政府活动置于市场约束和监督之下的基础。代议机关对政府预算草案逐条逐款的审议和批准过程的背后就是市场对政府各项具体施政活动的审议与批准。而我国各级人代会对政府预算的审议和批准一般在

一、两周内就完成了，这样的预算审议是难以起到对政府行为进行约束的作用的。因此也必须对现行政府预算的审议程序作一些调整，如提前和延长预算的审议期限、成立一个主要由专家和学者参与的专门委员会对政府预算草案进行预审等。不仅如此，政府还应加强对预算全过程的自我监督，政府预算要接受国家审计机关的审计，必要时亦可将民间执业人员引人到对政府预算的审计中去。

市场对政府活动的约束与控制并不是凭空实现的，而必须通过特定的政治程序才能完成，这一政治程序就是代议民主。代议民主政治下，只有在作为权力机关的代议机关与其执行机关的政府间建立起相互约束、相互制衡的机制，现代政府预算制度才有可能有效运转起来。可见，政府预算制度的发展与代议政治制度是息息相关的。在某种程度上甚至可以说，代议政治制度的发展决定了政府预算制度的完善程度。所以我国的政府预算制度的改革并不是可以孤立的进行并取得成功的，它需要政治制度的同步或者是超前一些的改革，然而我国的政治体制改革的步伐却滞后于经济体制改革。如果政治与经济体制改革的这种不均衡性得不到及时有效的解决，那么它将极大地制约当前的政府预算改革和“公共财政”框架的构建。

市场经济是法治化的经济，法治是市场经济的制度基础。法治的作用不仅在于约束微观经济主体的行为，更在于对政府行为的约束。因为如果政府的行为不受法律的约束，那么自由的经济交易和独立的企业制度就没有保障，从而导致市场经济的基础就不存在了，这在根本上决定了政府预算制度也必须具有法治性的特征。然而我国政府预算的法治化程度却相当低，政府的财政活动不按预算办事的情况时有发生。毫无疑问，应当按法治化的要求来改革我国的政府预算。但政府预算的法治化也不是孤立的，它有赖于整个社会的法治化。长期以来我国现实生活中的有法不依使得广大民众缺乏对法律的认同感，形成了有法无法一个样的法律虚无主义观念，而政府部门执法不严、违法不究的司法行为更是使得公众对法律崇高信念的失落。法律信仰危机已成为我国法治化的最大障碍，要加快法治化的进程，首要的就是恢复广大国民对法律的信仰和崇尚，当然，这是一个长期的过程。在现阶段，强化政府行为的法治性、增强公职人员的守法、护法和依法办事的法律观念对于整个社会的法治化进程尤为重要，这不仅是维护法律尊严的要求，同时也是为政府预算改革和公共财政框架的构建创造一个良好的外部环境的前提。

目前，我国财政改革的重心已转移到政府预算制度上来了。当前的预算管理改革就制度设计来说，是基本符合构建公共财政框架的要求的。但政府预算制度的每一步改革都涉及方方面面的利益，尤其是政府部门自身的利益，因此在改革中可能遇到较大的阻力。克服这些利益障碍，把预算管理改革深入下去，唯有这样我国的公共财政框架才有可能建成。

作者：厦门大学财金系，王玮来源：《首都经济贸易大学学报》2025.5

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