# 关于建立我国新型的政府公共支出预算体系的若干思考

来源：网络 作者：夜色微凉 更新时间：2023-12-31

*\" 一、建立我国新型的政府公共支出预算体系的必要性和依据 （一）从财政支出预算供给范围看，现行支出预算已不能满足政府职能转变的需要和市场经济体制的要求，出现了越位与缺位并存的局面 在传统的计划经济体制下，政府部门是社会资源配置的主体，政府将...*

\" 一、建立我国新型的政府公共支出预算体系的必要性和依据

（一）从财政支出预算供给范围看，现行支出预算已不能满足政府职能转变的需要和市场经济体制的要求，出现了越位与缺位并存的局面

在传统的计划经济体制下，政府部门是社会资源配置的主体，政府将社会管理者职能与所有者职能融为一体，职能范围覆盖了从生产到消费等社会再生产过程的各个领域和事务，财政作为以国家为主体的分配方式，其支出预算供给范围也必然呈现出大而宽的特征。而在市场经济体制下，社会资源的主要配置者是市场，政府的职能应转变为统筹规划，掌握政策，信息引导，组织协调，提高服务和检查监督，弥补市场不足。财政支出的供给范围也应以政府实现其职能为依据、满足社会公共需要为本质及时调整，保证财力供给。但随着社会主义市场经济体制的逐步建立，财政支出预算的供给范围仍未有效地统一规范在政府应转变的职能范围上来，仍然保持着范围过大，包揽过多，特别是向竞争性生产建设领域延伸过多的格局，远远超过了社会公共需要的范围，而面对那些真正急需的社会公共需要的一些开支项目则又无力顾及，使那些不应以财政资金供应的领域和事务占用了大量资金，而应由财政资金供应的领域和事务却得不到应有的资金保障。这种状况不仅造成财政资金严重紧缺，使财政工作十分被动，而且还因资金供应不足导致财政对国家重点支出项目难以实施更加有力的保障等一系列问题，从而使政府职能的转变难以实现，市场经济体制的进程趋于缓慢。

（二）从预算约束力来看，现行支出预算的公共项目保证已明显呈现软化

一是预算分配中预算指标到位率低，执行中预算追加频繁，年度的实际支出数往往高于年初预算数；二是预算分配缺乏可靠依据，人为因素较多，存在较大的随意性；三是预算年度的起始日期先于人大审批日期，造成预算审批通过前就已开始进入执行期，形成预算审批的法律空挡；四是法与法之间的关系不协调，“以法压法”的现象严重。如教育、科学、农业等方面的法律和卫生、计划生育、环境保护、文化宣传等方面的规章，都对财政支出作了限定性的规定，要求某项支出增长必须高于财政收入或支出的增长等，而《预算法》则又明确规定，在安排支出预算时要量入为出、统筹兼顾等等。法律、法规的冲突与不统一，严重减弱了法律法规的严肃性和约束力。

（三）从预算的分配方式看，现行支出预算分配方式不当已降低了财政资源配置效率，带来了财政支出控制机制的紊乱，甚至失去了控制功能，影响了正常的财政分配秩序

由于种种原因，我国目前形成了一个独特的按部门、单位和按经费性质交叉并行分配的办法。这种办法的特征：一是各部门和单位所需的不同性质的经费，如行政经费、教育经费、科研经费和外事经费等，由财政部门内部不同的职能部门负责分配和管理；二是由于财政部门内部的职能分工，既有按经费性质分工设立的，又有（大部分）按部门分工设立的，从而在财政部门内部又存在同一性质经费由不同部门分配管理的现象。这种分配方式经多年实践表明，虽有一些改善支出管理的有利方面，但从总体上不仅不能克服旧分配方式的缺陷，反而又带来了弱化财政管理，肢解单位预算，减弱预算控制和经费供给形式原始（货币供给既不经济又不能发挥规模购买优势，且给以公谋私者带来可乘之机）等诸多新的弊端。从财政外部看，近来所采取的分配方式是将一部分预算资金切块分给各部门，由主管部门自主安排使用。与此同时，不少主管部门还设立了各种基金，拥有大量预算外资金，并自主安排使用，其结果仍是在社会经济运行中，有多个部门在行使财政部门分配资金的职权，部门与部门之间重复建设，重复购置，浪费现象严重，影响了正常的财政分配秩序。

（四）从预算的编制方法看，预算支出透明度差，不合理因素多，方法不科学

我国支出预算编制的方法主要是“基数法”，即根据上年的基数加本年增减因素来确定年度的支出预算规模。这种编制方法虽简便易行，但却不符合公平、规范和透明的原则。采用“基数法”编制支出预算，年年是基数加增长，各部门经费预算的多少，取决于原来的基数，基数大的多得，基数小的少得，而且实际上只能增不能减，既导致了单位之间的苦乐不均，又不利于合理控制支出。

（五）从预算的支出结构看，现行的支出预算在体现轻重缓急、先后主次、项目筛选、比重变化等方面仍存在着许多不足

近年来，我国政府在财政收入占GDP比重偏低的情况下， 将预算支出逐步向重点领域倾斜，取得了一定的成效。但由于财政的预算约束力下降，导致在预算安排上仍不能满足重点支出需要，教育、科技、农业等重点发展领域的支出在总预算支出中的比重提高速度仍较为缓慢。相反，大量的资金（包括预算外资金）仍用于竞争性生产建设、行政管理等非重点领域，与市场经济条件下政府职能的转变明显不符。

（六）从财政部门内部支出预算管理看，其机制仍未理顺，使财政部门宏观调控能力难以发挥

我国现行的预算支出科目，既有按预算资金性质设置的，也有按部门设置的，相互交叉。与此相对应，财政部门内部各职能机构也存在着既有按资金性质又有按部门设置的科目，在管理中职能交叉。这样，就使得实际工作中，一个主管部门和单位需同时编制多个预算，上报财政部门的多个职能机构，一般要对应财政部门五六个职能机构，这不仅给主管部门和单位增加了许多工作量，而且也给有效实施财政政策、加强财政管理造成困难，难以发挥财政部门的宏观调控能力。

（七）从公共支出总量看，现行支出预算不利于公共支出总量的有效控制，导致财政效益低下，财政连年赤字，陷入困境，控制公共支出是永恒的财政主题

（八）从财政收支一致性的要求看，现行支出预算与政府公共预算体系的要求不配套，大大延缓了建立政府公共预算和国有资本金预算、并根据需要建立社会保障预算和其他预算的进程

政府公共预算一般是指国家以社会管理者身份取得收入并将其用于维持政府活动，保障国家安全和社会秩序，进行宏观调控，发展各项社会公益事业等的资金收支计划，是政府预算体系的基本组成部分。同时，政府公共预算又是由收入预算和支出预算组成的。政府公共收入预算主要反映各项税收收入的来源情况；政府公共支出预算主要反映政府基本活动的范围和方向。二者缺一不可。尤其是我国财政长期以来重收轻支，支出问题积压较多，已成为当前不可回避的焦点和难点状况下，建立新的政府公共支出预算体系更加迫切和必要。

二、建立新型的政府公共支出预算体系的思路

（一）调整政府公共支出预算的范围

政府公共支出预算，一般是指政府根据所取得资金的数量，结合自身职能，向全社会提供公共服务的资金使用计划。公共支出预算实际上反映了政府的政策选择。

从我国当前和今后一个时期财政支出面临的形势看，调整政府公共支出预算范围必须按照建立社会主义市场经济体制的要求，做到有利于合理有效配置资源，有利于保障国家政权建设，有利于促进经济和社会发展，\" 这应是调整政府公共支出预算范围的总体指导思想。根据这个指导思想，调整和界定政府公共支出预算范围应遵循以下原则：满足社会公共需要、服从政府职能转变、与我国国情和财力水平相适应。

根据确定政府公共财政供给范围应当遵守的原则并借鉴市场经济发达国家的经验，我国政府公共支出预算的范围主要应包括以下三个方面：

1.维持性支出。也称消耗性支出，一般是指资源直接置于政府支配之下，配置于各部门做直接消耗的支出。主要包括国防，对外事务，各级政府、人大、政协、检察院、法院以及基础教育基础科研，卫生保健等方面维持正常运转所需要的支出。

2.转移性支出。一般是指社会所得再分配，政府不直接消耗，而是转移出去，不改变资金使用性质的支出。转移性支出主要包括：社会保障支出，支援经济欠发达地区支出，价格补贴支出等。

3.公共工程支出。一般是指大型公益性基础设施的支出。主要包括邮政、能源、交通、水电、煤气以及环境保护等方面的支出。

上述公共支出预算的范围与现有财政支出的范围相比有以下几点不同：第一，政府财政退出竞争性领域。经济建设的投资主体由政府转向企业，财政只进行涉及国计民生的大型公益性基础设施的建设。第二，维持性支出范围有所调整和缩减。事业单位可按其服务性质划分为三类：即公益性的、准公益性的和经营性的。其中：公益性的事业单位，如基础教育、基础科研、图书馆、计划生育、公共卫生防疫等事业单位，属于典型的社会公共需要，财政应保障其资金供给；准公益性的事业单位，介乎于社会公共需要与个人需要之间，如高等教育、职业教育、广播电视、医疗保健等，是任何社会的存在发展所必要的，也基本属于政府公共预算的供给范围，财政对其可采取资助的形式；经营性的事业单位，如开发型的科研单位，职业化的体育运动项目和艺术表演团体、剧场、社会中介机构等，则不属于社会公共需要，应与财政供给脱钩，逐步走向市场。第三，强化财政承担社会保障的职能。目前我国的社会保障体系还很不完善，许多社会保障是由企业、行政事业单位分别负担，实际上，这其中有许多属于社会公共需要，应该由政府来承担。公共支出预算应将属于社会公共需要的社会保障纳入进来，为建立完善的社会保障体系奠定基础。

（二）细化政府公共支出预算的编制

越是市场经济发达的国家，对于政府公共支出预算的管理就越严格。而严格公共支出预算管理的基础就是细化预算编制。在西方市场经济国家，政府公共支出预算的编制是十分严密的。我国建立公共支出预算体系。在明确了供给范围以后，就应在细化预算编制上借鉴国外的经验，结合我国的具体情况进行改革。预算编制方法的改革，是我国最终建立起公共支出预算体系至关重要的一个环节，应遵循以下原则：科学化、规范化、社会经济效益最大化、有利于提高工作效率。

1.适当提前预算编制时间。目前我国预算编制是粗放式的，与预算编制时间偏短，时间过于仓促不无关系，应该适当提前预算编制时间。我国预算编制时间的调整，既要确保预算编制工作所需时间，又要考虑到预算收支测算指标的时效性。因此，将预算编制时间提前到预算年度开始前10个月左右比较合适，即从每年3月份开始编制下年度预算。 预算编制时间的提前，不仅有助于缓解预算编制的压力，而且有利于各级财政部门细化预算编制工作，提高预算编制质量。此外，立法部门对政府年度公共支出预算的审批时间也应该调整，提前到预算年度开始之前。

2.按部门编制预算。按照部门编制公共支出预算，即一个部门的经费支出，不管是基建支出，还是行政经费、事业经费、社会保障经费、补贴性支出等，在财政部门内部统一由一个单位负责编制预算。预算的内容不仅具体到部门，而且要具体到各单位以及详细的支出用途。

这里需要指出的是，实行部门预算仅仅是预算编制方法的改变，而不是将政府资金的分配权转移到各个部门，也不是将政府预算支出切块分割到各部门自由掌握分配。

按照部门编制预算，需要对现行的预算支出科目进行调整。一级预算支出科目改按部门设置，部门之下可按维持支出、转移性支出和公共工程支出设置二级预算支出科目，再根据实际工作的需要设置三级预算支出科目。这样做的好处是，清晰了公共支出预算在各部门的分布，便于对预算支出执行的控制监督。这样，既赋予部门在预算管理上一定的权限，又加大了部门控制预算支出的责任，有利于硬化预算约束，减轻财政压力。财政部门在预算管理上，一个口子对外，便于提高工作效率，二级科目按照支出性质，三级科目按照需要设计，可以满足预算分析地需要。

3.采用更为科学、规范的预算编制方法。在编制公共支出预算时，要打破基数法，采用零基预算的方法，确定各项支出中的人员支出和公用支出，要严格按照定员定额计算；确定各项支出中的专项经费也要依据相应的经费开支标准。

定员定额要标准化。我国目前采用的定员定额方法，与标准化要求还有很大的距离。改革定员定额反映了事业行政单位在人员配置和资金、物资的筹集、分配、使用等方面所遵循的标准或应达到的水平，是财政部门和主管部门编制、核定单位预算，考核预算执行情况的重要依据。标准化的定员定额，是一项政策性强、涉及面广、业务量大、技术要求程度高的工作，在制定过程中必须遵循的编制计划与经费计划相统一、兼顾需要与可能、预算内外资金结合使用、节俭高效、简便易行等原则。此外，还要广泛学习和借鉴市场经济国家通用的标准化定员定额方法，在此基础上，结合国情，科学合理制定我国的定员定额标准及其管理方式。

细化预算编制以后，工作量将有较大增加，为了保证工作质量，提高工作效率，在预算编制过程中，要充分利用计算机处理信息的优越性，并且要逐步引进数量经济学，建立计算机信息管理系统，将偏重于定性分析转变为定性分析与定量分析并重。

4.加大预算编制的准确度，提高预算的到位率。由于目前的预算编制方法还比较粗糙，对预算执行过程中可能发生的情况缺乏预见性，因此为了防止年度预算执行中出现意外情况，往往在下达预算支出指标时，留有较多机动，造成预算到位率低，而在预算执行中又出现频繁追加支出的情况。在公共支出预算中，通过细化预算编制，提高编制预算精确度，就可以改变预算到位率低的现状，在下达预算时，将应该考虑的支出均包括在内，除了出现特殊情况外，在预算执行中不再追加支出。

（三）硬化政府公共支出预算执行的约束

公共支出预算的执行是公共支出预算得以实现的具体过程。在这个过程中，必须按照预算执行，硬化预算约束，任何单位和个人均不得随意更改，否则经过严密程序编制，审批的预算就失去意义了。从市场经济形成以来几百年的时间看，虽然市场竞争有时是无序的，但是市场经济体制的发展、完善却是逐步纳入法制轨道有序运作的，从一定意义上说，市场经济就是法制经济。因此，在市场经济体制下，公共支出预算也应该是依法执行。

我国在建立公共支出预算的同时，必须加强对预算执行的管理，要改变原来只注重预算指标，不注意资金使用情况的现象。要把硬化对预算执行的约束作为加强公共支出预算管理的一个重要方面来抓。对于公共支出预算管理，要坚持以下几个原则：法制化、有利于严格监督、保证信息快捷、反映灵敏。

1.完善公共支出预算执行中的控制监督。在预算执行过程中，建立完善的控制监督机制是保证公共支出预算顺利执行的重要方面。除了立法部门、财政部门、各主管部门的控制监督以\" 外，各单位还要建立内部监督制度，审计部门和银行也要参与预算执行的控制监督。在我国，建立完善的预算执行控制监督机制主要应包括：

（1）立法机关的监督。 全国人民代表大会及其常务委员会监督中央和地方预算的执行，审查批准中央和地方预算执行情况的报告；县以上地方各级人民代表大会及其常务委员会监督本级总预算的执行、审查批准本级预算执行情况的报告；乡、民族乡、镇人民代表大会监督本级预算的执行，审查批准本级预算执行情况的报告。

（2）政府的监督。各级政府监督下级政府的预算执行， 对下级政府在预算执行中违反法律、行政法规和国家方针政策的行为，依法予以制止和纠正；对本级预算执行中出现的问题，及时采取处理措施。

（3）财政部门的监督。政府财政部门要加强对预算支出的执行、 管理和监督，有权对本级各部门及其所属各单位的预算支出进行监督检查，对各部门预算支出的情况和效果进行考核。财政部门监督工作应包括两个方面：一是事前的预防性监督，一是事后的检查，对那些不遵守法律的行为，要按法律规定予以处罚。

（4）主管部门的监督。各部门依照有关法律、 行政法规和国家有关规定，对其所属各单位的预算执行情况进行监督检查。各部门的所有支出都必须由有关的财务部门进行管理和记录，以达到对预算的控制，保证预算拨款的支付。

（5）单位的内部监督。 政府各单位要建立内部控制和内部审计制度，以保证预算的正确执行，保证资金的合理使用。各单位的财务人员要行使监督检查职能，不仅要检查各项支出如何花，还要看这部分资金是否用的必要，是否能带来一定的效益。同时要对材料、设备、资金的管理情况进行监督。

（6）审计部门的监督。要增强预算的透明度， 逐步加大社会对预算执行的监督力度。各级政府审计部门按照《审计法》以及有关法律、行政法规的规定，对本级核算执行情况，对本级各部门、各单位和下级政府预算的执行和决算，实行审计监督。在国外，预算法都赋予预算决策机关以外的某个中央政府机关以审计预算执行的全面责任，这就是“外部审计”。每年都要对整个预算过程进行审查，以确定预算计划和预算是否一直有效地发挥作用。

2.加强预算执行情况的信息反馈，建立严格的报告制度。主要包括以下几个方面：一是各单位要按规定定期向主管部门报送本单位预算执行情况的报表和详细的文字说明材料；二是各部门要按照本级政府财政部门规定的期限，向本级政府财政部门报送本部门预算执行情况的报表和详细的文字说明材料；三是政府财政部门要每月向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况，具体报告的内容和方式由上一级财政部门规定，省级财政部门除按月向省级政府报告预算执行情况外，还要按旬、按月、按季、按年向财政部报告本行政区域的预算执行情况；四是各级政府要在每一预算年度内至少两次向本级人民代表大会或者其常务委员会报告本级总预算的执行情况；五是下级政府要定期向上一级政府报告预算执行情况，严格执行上级政府作出的决定，并将执行结果及时上报。此外，还要尽快建立预算执行信息管理系统，在全面范围内联网，以保证及时取得预算执行的信息。

3.改革预算拨款的具体方法，控制各项支出按照批准的预算执行。西方市场经济国家的政府预算法案经议会通过后，都将按支出进度及国库资金量拨付资金，这样便于控制资金的使用进度，避免在财政年度结束之前拨款就被提前用完的情况，还可以保持预算的平衡，尽可能控制赤字的规模和避免额外的用款。结合我国的实际情况，预算执行过程中，仍应当实行定期、按进度、按计划拨款，这是控制各单位支出按批准的预算执行的重要手段。各级政府财政部门必须依照法律、行政法规的规定，按照批准的预算，及时、足额地拨付预算支出资金，以保证各项支出的资金需要。在拨付预算资金的过程中应坚持“四按”原则：按预算计划拨款，不办理无计划、超计划拨款；按预算进度拨款，以防止资金的积压占用，提高资金的使用效益；按规定用途拨款，促使各单位有效地使用资金；按预算级次拨款，即不向没有经费领报关系的单位拨款。

在拨款的具体方法上，可参照国外的做法执行，人员工资支出不拨给用款单位而是由财政部门直接按月汇入个人在银行开设的账户，这样既简化了程序，减少了具体事务，又能够控制各单位的人员经费开支。大型工程和购置项目，属于政府采购范围的，由财政部门直接与供货单位结算，这样能够降低采购成本，节约财政开支。真正拨入单位账户上的拨款，只是用于业务活动的公用经费开支，由单位根据开展业务活动的需要安排使用。

4.增强预算的严肃性，硬化预算约束。经立法机关审议、批准的预算具有法律约束力，各部门要严格按照批准的预算执行，预算支出数必须与预算限额相符，并且只能用于预算确定的项目，对违反预算的行为要予以处罚。由于预算在执行过程中会遇到许多复杂的情况；因此，经立法通过的预算在执行中也会有所调整，但是，预算的调整必须履行必要的程序。凡是打破原有预算平衡，扩大预算收支逆差，增加举债数额的全面调整，应当由政府财政部门编制预算调整方案。预算调整方案应当列明调整的原因、项目、数额、措施及有关说明，经本级政府审定后，提请各级人民代表大会常务委员会审查和批准。未经批准，不得调整预算。不影响预算平衡的局部预算调整，主要包括动用预备费、预算的追加追减、预算的划转、预算支出科目的流用等四项。对于预算执行中发生的事先没有预料到的支出，可以动用预备费。在预算执行中，各地区、各部门、各单位都可能发生需增加或减少原核定的预算支出计划的情况，这时在向上级人民政府和财政部门申请并获批准后，可办理预算支出的追加或追减。在公共支出预算执行过程中，应当尽可能减少预算的追加和追减。各部门、各单位的预算支出，应当按照本级政府财政部门批复的预算科目和数额执行，不得挪用，如果不同预算科目间的预算资金需要调剂使用的，必须按照国务院财政部门的规定，报经本级政府财政部门批准。但是，如果无限制地允许流用，则意味着将预算按组织、按科目分开提交立法机关讨论通过的工作就没有意义了，因此也要从严控制。

建立新型的政府公共支出预算体系是一项迫切的任务，也是一项艰巨的工作。特别是在建立公共支出预算体系的过程中所需要进行的一系列改革，需要付出更大的努力。对于这些改革，既要避免一蹴而就、急于求成的思想，也要避免知难不进、等待观望的态度。还要根据实际情况和难易程度，分步骤进行。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！