

我国复式预算管理模式 的改革取向

○ 马 蔡 琛

预算,以保证这些机构所提供的援助没有用于经常性消费而是全部用于发展项目。上述第二个原因对我国政府预算管理模式选择的影响相对较小,但第一个原因无疑使得复式预算制度具有特殊的意义。虽然改革开放以来,我国政府财政直接投资的相对规模较之计划经济时代有所下降,然而政府投资额占全社会投资的比重仍处于较高的水平,尤其是随着近年来积极财政政策的实施,政府直接投资还呈现某种恢复性增长的趋势。因此,通过复式预算体系中的资本预算,加强政府直接投资的管理,仍旧是必要的。

第二,我国社会转型期的特殊因素也决定了需要采用某种形式的复式预算管理模式。与我国社会经济的全面转型相伴生的国有企业改革和社会保障问题,无疑对今后相当时期的政府公共治理提出了新的挑战。而在法治社会中,政府公共部门经济活动的集中体现就是政府预算。在政府预算管理中,设立单独的社会保障预算和国有资产经营预算,也为解决当前严峻的社会保障问题以及实现国有资产保值增值的目标,提供了一种现实的可操作的管理工具。

第三,实行复式预算可以适当约束消耗性支出规模,提高纳税人

自20世纪90年代以来,实行复式预算管理制度已得到财政理论界和实务部门的广泛认同。然而时至今日,在我国政府预算改革中,复式预算制度并未取得实质性的进展。自2000年以后,全国人大每年审议通过的“上年预算执行情况和当年预算草案的报告”也不再按照复式预算发布,各级地方政府预算也大多没有按照复式预算编制。

但是,笔者认为,从我国社会主义市场经济建设初期的现实条件出发,现阶段实行某种形式的复式预算制度仍旧是必要的。

第一,我国作为一个发展中国家,具有某些实行复式预算的先决条件。根据西方学者的观点,发展中国家之所以赞成采用复式预算,主要是因为政府投资额占GDP的比重要比发达国家高得多,同时,很多国际机构向发展中国家提供贷款与援助,这些机构要求发展中国家分别编制经常预算和投资

权利主体的意识。根据经济学的基本原理和收益负担对等的公平原则，政府借债兴办的投资项目，往往由后代人享用，偿还负担自然也应由后代人承担。然而，如果当代人将借款用于消费性支出，而由后代人以税款来偿还债务，就有违公平原则了。通过实行复式预算制度，明确区分政府预算中消费性支出与投资性支出的资金来源与运用情况，可以避免因社会转型期的体制磨合而造成的消费性支出非正常膨胀的现象。同时，通过向纳税人披露政府预算支出的具体构成情况，也有利于纳税人对政府行为的监督，提高纳税人的权利主体意识。

第四，多年来实行复式预算制度已逐渐成为理论界和实务部门的共识，在实践中也取得了一定的经验。自1991年将复式预算首次写入《国家预算管理条例》，到1994年《中华人民共和国预算法》的正式确认，复式预算在我国已经历了十多年的发展历程。尽管复式预算制度的具体设计与实际应用方面还存在着某些争鸣与异议，然而无论是理论界还是实务部门对于实行复式预算制度已达成了共识。在各级政府的预算管理实践中，也都积累了许多宝贵的经验。这些有利因素使得我国复式预算制度的进一步完善，具有了可操作的现实基础。

我国现行的预算结构大体包括三个层面的内容，即一般预算、基金预算和债务预算（地方政府预算没有债务预算）。如果从“将预算收支科目按照一定的标准划分为两个或两个以上的预算形式，并分别编列”这一层面来考察的话，我国现行预算结构也具有了复式预算制度的形式要求，应该说也是某种意义上的复式预算。然而，如果进一步从引入预算两分法加以分析，一般

预算、基金预算和债务预算，都没能充分体现出资本预算的色彩。尽管基金预算中列有某些建设性的支出项目，且收支具有较强的对应关系，债务预算也在一定程度上体现了政府债务收支的来源与去向。但是，以投资性支出的两大衡量标准——购置实物资产的支出或者获取未来效益——来衡量，现行复式预算制度中还不具备典型意义上的资本预算组成结构。

因此，目前这种缺乏资本预算的多轨预算结构并不是真正意义上的复式预算，只是具有了某种复式预算制度的基本雏形，距离成熟规范的复式预算管理模式还存在着一定的差距。未来“中国式”的复式预算结构体系应重点关注以下因素：

首先，资本性支出应单独予以反映。现行复式预算体系中的一般预算支出、基金预算支出和债务预算支出，都包含有资本性支出。这种做法很不规范，也有违复式预算集中体现资本性支出的宗旨。因此，应尽快推动预算收支分类改革，将资本性支出及其相应资金来源，集中体现于资本预算之中。至于是否有必要将国有资产经营预算与公共预算并列，也可以从资本预算的角度来寻找答案。通常情况下，政府对国有企业的投资性支出，往往具有资本性支出的性质。为了避免预算管理中支出项目的重复列支，可以将国有资产经营的预算管理纳入资本预算的统一框架。当然，为了凸现国有资产保值增值的重要性，也可以在资本预算之下增设国有资产经营预算作为子预算体系。

其次，根据我国社会经济转型期的特殊国情，在政府公共预算和资本预算之外，增设特种预算，涵盖范围主要包括社会经济转型阶段

所面临的急需解决的各种重大问题。特种预算是一种相对灵活的方式，可以根据经济体制改革的现实需要加以及时的调整。例如，我国现阶段社会保障问题突出，就可以在特种预算中单独编列社会保障预算。

最后，注重与民间非盈利组织预算的整合与协调。在市场经济条件下，循着“以众人之财，办众人之事”的分析思路，可以就预算问题作两种划分：从政府与公民的委托——代理关系出发，可以得出政府预算结构体系的基本框架，政府预算采用复式预算组织形式，具体包括政府公共预算、资本预算和特种预算。从财政支出满足社会公共需要的角度出发，可以勾勒出公共预算的基本轮廓：在公共预算中，同时包括政府公共预算和民间非盈利组织预算。如果我们将自20世纪90年代以来再度兴起的公民社会的概念纳入研究的视野，可以发现政府预算与公共预算之间似乎仍存在着一些差异。公民社会又被称为“第三部门”或民间非盈利组织，是指处于公共部门和私人经济部门之外的部门，它的显著特征是民间性、非营利性、自治性、志愿性和集体性。这些民间非盈利组织所从事的事业大多属于满足社会公共需要（至少是一定范围内的公共需要），其资金筹集与运用也需要编制相应的预算。由于非盈利组织独立于政府部门，其预算自然不应作为政府预算的组成部分，但鉴于其组织的公益性特点，我们也可以将其作为公共预算的组成部分之一。因此，在构建我国复式预算体系的过程中，应该适当考虑政府预算与民间非盈利组织预算的整合与协调问题。

（作者单位：中国社会科学院
财贸所博士后流动站）