

部门预算和复式预算的

共融性分析

○ 王金秀

改革开放以来,我国预算编制改革在早期有复式预算的改革,近期则大多将注意力集中于部门预算制度的改革。值得注意的是,有些人似乎将部门预算改革当作是复式预算改革的替代,有的则将复式预算和部门预算都当作政府预算编制的形式,将二者混为一谈。对这一问题的澄清以及对二者关系的明晰具有极其重要的理论和现实意义,它不仅影响当前预算改革的顺利实施,还影响到下一步预算改革目标的选择。

一、预算编制的组织形式及其特点

国家预算编制的组织形式是预算编制出来后在技术上所采取的外在表现方式,不同的外在组织形式有不同的特点,适应不同的管理要求。从中外历史考察,这种外在的技术表现形式可以分为单式预算和复式预算两种类型。

1. 单式预算具有预算形式上的统一性

单式预算是我国传统的预算组织形式,其做法是在预算年度内,将全部的财政收入与支出汇集编入单一的总预算内,排列在一张表上,收入总计等于支出总计(包括结余),而不去区分各项或各级财政收支的经济性质。优点是符合预算的完整性原则,并且由于把政府全部财政收支分列于预算表上,单一汇集平衡,整体性强,收入与支出科目的划分与国民收入核算体系相关,口径一致,简单易懂,一目了然,便于立法机关审议批准和社会公众了解。缺点是财政收支未按

经济性质分类分列和分别汇集平衡,难以对支出项目和资金使用效益进行深入考查、追踪管理,透明度较差,不便于有选择地进行宏观经济控制,不利于经济效率分析,由于单式预算把不同性质支出汇总成一个会计平衡表,不能清晰反映各类公共商品的成本。

2. 复式预算强调分离式预算

第二次世界大战后,为了在预算组织形式上适应国家干预经济的需要,许多西欧国家都陆续采用复式预算组织形式。复式预算是将预算收支科目按一定的方式划分为两个或两个以上的预算形式,分别编列,各预算之间又有内在联系。它是由几个预算组成的一组预算,将政府同一预算年度内的所有收支行为按不同的性质、来源和用途,分别从各个不同的侧面,准确、完整地汇编在一个收支对照表上,以特定用途的收入来源保证特定用途的支出项目,并使收支之间保持相对平衡和稳定的对应关系。由于这几个预算的内容相互补充,预算的平衡相互关联,几个预算不仅相对独立、自成体系,同时又必须在一定的规则上相互流通,共同构成一个科学、完整的预算体系。复式预算可清楚地表现出哪个预算出了赤字,从而便于采取措施有目的地压缩支出,以减少预算赤字。预算的各部分以各自收入来源应付各自的支出,各自平衡,打破了传统的收支平衡观念,也改变了预算的完整性原则。复式预算将资产性支出和非资产性支出加以区分,并提示资产性支出采取借债方式筹集资金的合理性,同时在复式预算形式下,政府经常性收支的盈余构成本性预算的来源。因此,复式预算反映国家促

进经济发展的重要表现形式。

我国预算编制的组织形式经历了由单式预算向复式预算,复式预算又由双式向多式预算的转变。建国以来,我国一直采用单式预算编制方式。为了将“吃饭财政”与建设财政区分,1992年,财政部试编了由经常性预算和建设性预算构成的双式型的复式预算,对推动我国分税制财政体制、税收体制、投资体制以及企业财务管理体制的改革曾经起到了积极作用。但由于它只在技术上对原收支科目简单地按性质和用途进行划分,还存在不少问题,表现在:政府收支活动反映不完整,大量名目繁多的专用基金仍在预算外循环,严重影响了财政宏观调控能力的发挥,也使政府预算不能全面反映政府的活动范围和方向;债务收入用途和债务还本付息支出的资金来源不明晰,债务资金运行的透明度差;预算编制程序、部门和单位的预算和财务的编制方法、预算收支科目的分类设计、国库制度的改革和政府采购等预算支出管理方式的配套改革相对滞后,整个预算运行机制并没有实现真正的改变,使复式预算制度未能发挥应有的作用;复式预算的划分缺乏科学合理性,其中,经常性预算更多地是承认现状,而不是强调符合社会公共需要,建设性预算中经营性和非经营性部分性质混合,非盈利性建设与生产经营性建设支出不加区分,不便于管理和调控。

根据《预算法》的要求,我国各级政府复式预算的目标模式是逐步建立多式预算,即政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和债务预算等功能互补的预算,各个预算都应规定各自

的收入来源、各自平衡。

二、部门预算改革强调内容的完整性和方法的科学性

部门预算将预算细化到部门、下属单位及其每个具体的用款项目和内容，预算不仅列支支出总量，更详细列示具体的支出项目，保证预算具有足够的透明度，便于监督。部门预算改变了财政资金按性质归口和按单位交叉管理的做法，将各类不同性质的财政性资金统一编制到使用这些资金的部门。

部门预算要求包括并统筹安排预算主体所掌握的一切经济资源，改变了以往预算内容和管理方法具有割裂性的功能预算——即一个部门的各项资金从不同的渠道来，由不同的部门管，各项经费有不同的既定用途，向各自不同的资金来源单位报账。部门预算支出的核定不再以上年基数为基础。基本支出以财政部门核定科学合理的支出标准和预算定额标准为依据编制经费预算，其中，人员经费按编制人数和标准的定额为依据逐人核定后，确定单位的经费定额；正常公用经费按机构性质和部门确定的分类分档定额和定额系数编制，凡属共性的、经常性的开支项目，都要实行单项标准定额，对无法细化成单项定额的支出项目，也应按照量化的原则归类核定综合定额。专项支出按项目预算编制，坚持绩效预算原则。项目预算

是财政部门为保证政府完成特定的职责和目标，在经常性经费以外，按指定的用途和对象编制的专项支出计划。各类项目由政府各部门运用数量技术方法进行可行性分析之后向财政部门申报并列入项目备选库，分类排队，滚动管理。项目预算支出的绩效需要采用必要的方案评估和成本——效益方法进行分析，确保有限的预算资金用于最有价值的项目和用途上。专项经费预算分项单独申请，实行“按项申报、专款专用、专门核算、追踪问效”的管理办法。

三、我国的部门预算改革是完善复式预算的前奏

初看起来，部门预算的完整性特点似乎与单式预算的统一性特征更具有相似之处，二者好象更具有共融性，但仔细分析则不然，这可以从部门预算和复式预算的区别和联系的分析中得到解释。

1. 部门预算和复式预算的区别在于解决问题的侧重点不同

部门预算主要是解决一个预算主体所编制的预算内容是否全面和细化的问题，也解决部门内部有关不同类别的预算收支编制所应该采取的具体方法等问题，与部门预算对应的是功能预算。与部门预算不同，单、复式预算更侧重于解决预算编制的组织形式或外在表现的技术方式这一问题，单式预算和复式预算之间具有对应性，但部门预算与单式或复式预算之间却不具有固定的对应关系。

部门预算制度的改革通过预算内容的细化和完整性，使得财政分配的职能更加稳固，它有利于扭转传统的粗放式功能预算所形成的部门或单位对财政资金进行“二次分配”的弊端，有利于强化预算约束，这种约束是强化部门和单位的自我预算，促进单位自我平衡，而不是将平衡单位、部门预算的责任继续寄托于财政部门。单式预算和复式预算侧重于表现预算收支之间的关系，也涉及预算约束的问题，但这种约束预算更加重视的是预算收支数量关系之间的平衡性约束。单、复式预算尽管也涉及到对不同性质的资金按不同的要求进行管理的问题，但这一问题主要涉及编制的预算所表现的外形和格式。

由此可知，部门预算所具有的完整性特点是内容上的完整性，单式预算所具有的统一性特征是指形式上的完整性，二者可以共融。也可以分离，这并不表明部门预算一定应该与单式预算配合。

2. 部门预算和复式预算之间的联系是二者可以共融

预算编制制度可以采取不同的表现形式，不论是部门预算还是功能预算，既可以用单式预算的形式表现，也可以用复式预算的形式表现。例如，我国的功能预算在1992年前后就分别采取了单式预算和复式预算两种形式；部门预算在当前我国预算改革的初期虽然主要采取单式预算，但许多西欧国家曾经普遍采取

过复式预算形式。这说明部门预算和复式预算之间可具有共融性，因此，我们切不可因部门预算制度的改革而放弃复式预算形式的改革。

复式预算的良好运行需要以科学的预算收支分类为基础、以先进的计算机技术和网络作为技术支撑、以合理的绩效分析方法为依托。由于我国目前预算管理水平和手段还比较落后，对传统预算管理方式改革后新出现的诸多弊端的纠正工作还没有达到满意的程度，因此，在部门预算制度改革推进的初期，可以采取渐进的改革方式，对复式预算改革的问题不作严格要求，但是一旦时机成熟，条件具备，就应该考虑复式预算的构建问题，并与部门预算制度的改革相互配合。

部门预算在内容上强调完整性，与复式预算形式上的分离性并不矛盾，相反，部门预算制度的改革为复式预算改革的进一步完善提供了必备的条件，部门预算所包括的全部收支内容中也同样存在不同收支类别在经济性质上的差异，这正是部门预算和复式预算可以共融的根本性原因，也使得部门预算改革后形成的复式预算所揭示的预算内容更加完整和全面。实际上，部门预算制度和复式预算形式的改革可以相互推动。我国现在推行的部门预算中包括了基本支出预算和专项预算，基本支出预算实际上主要包括了复式预算的公共经常性预算和社会保障预算，而专项预算则主要包括了公共建设性预算。将来在部门预算的进一步改革中可以努力将这种划分的类别进一步细化，以便与复式预算各有关分预算的构成一致，这样就可以实现部门预算和复式预算的协调运行。

部门预算的编制主体是每一个部门，经财政审批后的各个部门的预算由财政汇齐后，基本上不作调整而提交给立法机构，复式预算则需要部门预算的基础上，将所有部门预算中涉及复式预算各个分预算的同一类数据汇总后编制，形成复式预算，因此，可以说，部门预算制度的改革在很大程度上是进一步完善复式预算改革的前奏。

（作者单位：南京大学商学院博士后流动站）