

走向现代预算制度的辉煌百年

南开大学经济学院 | 马蔡琛 赵笛 白铂

2021年是中国共产党百年华诞。100年来，中国共产党团结带领中国人民创造辉煌、开辟未来，中华民族走上了实现伟大复兴的道路。回首100年的伟大征程，我国预算制度的发展同党和国家一同进步，走过了不断探索创新、改革实践的历程，成为国家治理体系与治理能力现代化的重要支柱力量。

新民主主义革命时期的战时预算

中国共产党成立后，把马克思主义的普遍真理与中国具体实际相结合，经过不懈探索和艰苦奋斗，确立了新民主主义革命的正确道路，夺取新民主主义革命伟大胜利。与中国革命的性质和任务紧密相连，革命根据地的财政实践，为中华人民共和国成立后的预算制度建设提供了宝贵经验。

(一)土地革命战争时期预算统一编制的确立。1927年8月7日，中共“八七会议”在汉口召开，确定了实行土地革命和武装反抗国民党反动派的总方针，随后农村革命根据地建立起来。1931年11月，中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会召开，宣告中华苏维埃共和国在战争的烽火中诞生。毛泽东同志曾指出，“苏维埃财政的目的，在于保证革命战争的给养和供给，保证苏维埃一切革命费用的支出”，财政支出的节省是重要的原则。但在临时中央政府成立前，各级苏维埃无财

政可言，更无预算、决算和计划可言。针对财政分散经营存在的问题，临时中央政府成立后，为了加强财政统一管理，中央执行委员会第三次会议通过了《中华苏维埃共和国暂行财政条例》和统一财政的训令，并建立了预决算制度。要求各级行政经费、各军伙食杂用等经费，统由各该部分的财政机关造具预算，交上一级财政机关审查并报告临时中央政府财政人民委员会部（即中央财政部）批准，统由中央财政部依据批准之预算付款。1932年9月，中央财政部曾下令“不按照财政系统，依照财政手续，无论任何机关，都不准给一个钱。”

(二)抗日根据地时期的预算制度发展。抗日战争时期，各抗日根据地的财政的职能主要是为抗战服务，其性质是典型的“战时财政”。关于革命根据地财政的性质，毛泽东早在1928年就强调：巩固军事根据地不仅修筑完备的工事，还要“储备充足的粮食”。1933年进一步指出：“动员群众，立即开展经济战线上的运动，……为着争取物质上的条件去保障红军的给养和供给。”这种情况下，预决算的编制和执行变得更为重要。

陕甘宁边区成立后逐步统一财政，建立财政厅、财政科，统一并加强了财政机关的领导。财务行政也大有改进，建立起各级统一预决算制度，并建立会计制度。同时边区成立审计

处，审核各级政府各部门团体的预决算，保证预决算制度的执行。1941年，拟定了《陕甘宁边区暂行预算章程》《陕甘宁边区暂行决算章程》《陕甘宁边区各级政府、部队、机关编制预算分配表章程》和《陕甘宁边区各级政府、部队、机关、学校编制支付预算章程》四个草案。1943年，又颁布了《陕甘宁边区暂行预算条例》和《陕甘宁边区暂行决算条例》，比较详细地规定了财政预算的编制、执行及决算。《晋冀鲁豫边区暂行财务行政制度》中“审计”一章规定：边区粮、款岁入岁出总预算及追加预算，应由边区政府根据历年收支及财政经济发展状况，并参照本区各机关部门需用情况，由财政厅编制，以边区政府名义送请边区参议会通过，交政府执行；地方粮款岁入岁出总预算及追加预算应由县政府财粮部门编制，以县政府名义送请县参议会通过，交政府执行（无县参议会者，由县务会议通过），但应呈报专署备案。这些规定使预算制度进一步做到法律化。抗日根据地的预算编制和财政收支管理为抗日战争提供了重要的财政支持。

国民经济恢复与计划经济时期的预算初建

(一)统一财政、分级管理。新中国成立初期，毛泽东同志对统一全国财政经济工作非常关切，并在党的七

党旗下的财政征程



届三中全会的报告中指出，要巩固财政经济工作的统一管理和统一领导，巩固财政收支的平衡和物价的稳定。对于新中国财政经济政策的设想，毛泽东认为首先要对全国财政经济工作统一管理和统一领导，其次是争取财政收支平衡。1950年3月，政务院发布《关于统一国家财政经济工作的决定》，要求统一全国财政管理。但此后随着国民经济形势趋于稳定，统收统支的财政管理体制逐渐暴露出一些弊端。面对当时复杂的政治经济形势，需要更加灵活、高效地使用财政资金。1951年，政务院颁发了《关于1951年度财政收支系统划分决定》，正式进入财政分级管理的过渡期。对此，1953年周恩来同志在全国财经会议上明确提出改进预算管理体制的方针和指导思想，他指出：要在中央统一领导和计划下，确定财政体制，划分分权范围，分级管理，层层负责；国家预算要在国家的统一预算内实行三级（中央、省市、县）预算制度。

（二）实现财政收支平衡。新中国成立初期，陈云同志的综合平衡理论就已初步提出，认为通过国家对财政的集中统一管理，力求达到财政收支平衡、物资供需平衡和现金平衡。1953年，我国开始执行发展国民经济的第一个五年计划。为巩固国家预算，邓小平同志对财政工作提出了著名的“六条方针”：预算归口管理；支出包干使用；自留预备费，结余留用不上缴；严格控制人员编制；动用总预备费须经中央批准；加强财政监察。1954年和1955年的财政工作，做到了收支平衡、略有结余，这同正确

贯彻“六条方针”是密切相关的。

在“一五”建设的后期，陈云同志关于财政的综合平衡论已经形成了系统的思想。开源节流，尽量保持收支平衡，这是陈云财政思想中极为突出的观点。对于国家财政预算，周恩来同志一贯主张收支平衡、略有结余和经济建设要搞综合平衡，不赞成搞赤字预算。1956年9月，周恩来同志在党的第八次全国代表大会上作了《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》，他认为应该正确处理经济与财政的关系，“多年来的经验是：我们的财政收入必须建立在经济发展的基础上，我们的财政收支也必须首先保证经济的发展……如果只顾建设要求，不顾财政可能，提出过高、过大的拨款、投资计划，显然是不对的”。这些思想对于我国“一五”时期巩固国家预算、“大跃进”期间反冒进以及调整国民经济，具有重要的指导意义。

社会主义市场经济转型时期的预算改革

（一）预算外资金管理。早在1960年，李先念同志就曾指出，“把预算外资金的使用，不仅纳入地方计划，而且纳入统一的国家计划。”党的十一届三中全会后，适应形势的需要，开始重视对预算外资金的管理。1996年颁布的《关于加强预算外资金管理的决定》对预算外资金的性质、范围等作出了详细的规定，并提出“预算外资金是国家财政性资金，不是单位和部门自有资金，必须纳入财政管理”。这是从政策思想上统一预算外资金管理的开端。

1996年，江泽民同志在十四届中央纪委六次全会上指出：“纠正部门和行业不正之风，要重点治理乱收费和乱摊派问题，还要认真清理预算外资金，加强预算外资金的管理”。2000年，朱镕基同志在第九届全国人民代表大会第三次会议上指出：“要进一步加强各种财政性资金的‘收支两条线’管理和监督检查，将预算外资金管理纳入法制化轨道。”这些都为我国预算外资金管理制度的改革和发展提供了重要的指导作用。2011年《财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》要求，将按预算外资金管理的收入全部纳入预算管理，预算外资金管理改革由此画上了一个句号。

（二）复式预算编制。国家是集政治职能与经济职能为一体的，我国开始尝试复式预算制度是当时财政工作满足实现国家双重职能需要的必然选择。基于现实国情的需要，1990年，党的十三届七中全会最早做出了在“八五”期间实行复式预算的决定；1991年，国家预算管理条例规定国家预算按照复式预算编制。1994年预算法中正式规定“中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制”。此后的预算法实施条例进一步明确，“各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。自此开始，我国实行复式预算不仅有了政策依据，更有了法律依据。

全面深化改革时期的现代预算制度演进

2013年，党的十八届三中全会通

党旗下的财政征程

过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。习近平总书记在关于《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中指出，“全面深化改革重点之一是财税体制改革。主要涉及改进预算管理制度，完善税收制度等”。这一时期，中央强调财政的定位是“国家治理的基础和重要支柱”，提出了构建现代财政制度的命题，而现代财政制度的作用基础具体表现为现代预算制度。

（一）预算绩效管理的进一步完善。2012年，时任财政部部长谢旭人在全国财政厅（局）长座谈会上强调，加强预算绩效管理，进一步提高财政资金使用效益，是贯彻落实科学发展观的必然要求，要将绩效观念和绩效要求贯穿于财政管理的各个方面，逐步建立预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用的全过程预算绩效管理机制。2013年，财政部出台了《预算绩效评价共性指标体系框架》，标志着我国预算绩效管理制度的进一步完善。

2017年，习近平总书记在党的十九大报告中提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”，为新时代的现代预算制度建设指明了方向。绩效管理要求紧紧围绕提升财政资金使用效益，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督的全过程，注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度。2018年7月，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第三次会议上指出，“全面实施预算绩效

管理是政府治理方式的深刻变革……突出绩效导向，落实主体责任，通过全方位、全过程、全覆盖实施预算绩效管理，实现预算和绩效管理一体化，着力提高财政资源配置效率和使用效益。”同年9月，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》正式发布。随后财政部以及各地贯彻落实意见精神，制定了一系列预算绩效管理的制度办法，创新探索预算绩效管理改革的新方式。2020年8月，预算法实施条例修订完成，其中10次提到“绩效”一词，并对预算绩效评价作出了系统性的定义，对此后预算绩效管理工作的开展具有重要指导意义。

（二）中期财政规划与跨年度预算平衡机制。中期预算是在传统年度预算模式的基础上发展而来的。自20世纪90年代以来，世界各国纷纷开展了中期预算改革，致力于建立中期预算框架，从跨年度视角重新审视公共预算。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，第一次明确提出“建立跨年度预算平衡机制”的改革方向。

2014年，新预算法明确规定：“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”，首次将“跨年度预算平衡机制”以立法形式确立。同年9月，国务院《关于深化预算管理制度改革的决定》强调，根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要，建立跨年度预算平衡机制。2015年，国务院印发《关于实行中期财政规划管理的意见》，对中期财政规划的三年滚动方式作了进一步说明。也是从这一年开

始，中央各部门和各地方政府开始编制2016—2018年度滚动财政规划，接下来的实践进程呈现“由点到面”的发展路径。2020年，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，指出“要加强财政资源统筹，加强中期财政规划管理，增强国家重大战略任务财力保障。”财政部部长刘昆在全国财政工作会议上的讲话中进一步明确：“在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，要提高财政资源跨期配置效率，从更长周期、更广范围谋划政策和预算安排，加强中期财政规划管理，完善跨年度预算平衡机制，以丰补歉、削峰填谷。”

沿着时间轴回望，现代预算制度建设在中国已然走过了百年的恢宏历程。回顾建党百年来的预算思想与实践，经历了从传统预算到现代预算思想的创新与突破。在追求预算决策理性化的过程中，现代预算制度逐渐演化成为更加突出绩效导向、更加强调透明民主以及财政问责性的政府治理工具。财税体制改革不是解一时之弊，而是着眼长远机制的系统性重构。继往开来，站在建党百年的历史节点上，中华民族开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。砥砺前行，中国现代预算管理制度的不断发展与成熟，必将成为实现国家治理体系和治理能力现代化的关键一招。□

【本文系国家社会科学基金重大项目“新时代中国预算绩效管理改革研究”（19ZDA071）的阶段性成果】

责任编辑 李燕