

· 深入学习贯彻习近平经济思想主题文章 ·

## 中国式现代化、全面深化改革 与健全现代预算制度\*

樊丽明 丁文文 史晓琴

**内容提要:**中国式现代化是国家现代化共同特征和中国特色的有机统一,为现代预算制度的发展和完善指明了方向。逐步健全的现代预算制度也在推动国家治理现代化和国家发展现代化的进程中发挥着支撑保障作用。新时代全面深化改革是国家治理制度体系的深刻变革,深化财税体制改革是全面深化改革总体部署的重要组成部分,其中健全现代预算制度改革,更加注重完善预算治理体系,增强预算治理能力。展望未来,应以增强国家预算的规范管理能力和统筹保障能力、可持续发展能力、宏观调控能力和预算监督能力为改革重点和实现路径来健全现代预算制度,更好支撑和服务中国式现代化。

**关键词:**中国式现代化 全面深化改革 现代预算制度

**作者简介:**樊丽明,山东大学经济学院教授、山东大学国家治理研究院院长,250100;

丁文文,山东大学经济学院博士研究生,250100;

史晓琴,山东大学国家治理研究院博士后,250100。

**中图分类号:**F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2025)01-0005-13

### 一、引言

财政是国家治理的基础和重要支柱,预算是财政的核心。建立健全现代预算制度不仅是深化财税体制改革、推动国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,而且是推进中国式现代化的重要保障。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)明确指出,要“健全预算制度”,并对新一轮预算制度改革进行部署。面对纷繁复杂、不确定性增强的国际政治经济环境,以及新时代“五位一体”系统建设的繁重任务,如何在进一步全面深化改革背景下,发挥现代预算制度对中国式现代化的支撑和保障作用,成为亟待解决的时代课题。

既有文献对于现代预算制度的研究主要集中在四个方面。一是梳理世界范围内现代预算制度的演进。多数学者从各国现代预算制度成长的历史中发现,现代预算制度是伴随着一国经济政

\* 基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“健全现代预算制度研究”(23JZD010);国家资助博士后研究人员计划(GZC20240913)。樊丽明电子邮箱:limingfan18@sdu.edu.cn。

治制度的演进而发展的,带有深刻的政治烙印(郭剑鸣、周佳,2013;卢真、马金华,2016;Geyik和Özbay,2023)。部分学者基于历史发展对单一国家现代预算制度的演进进行梳理,如彭健(2008)归纳了英国政府预算制度的演进,发现其具有原创性、渐进性和灵活性等特征;杨雷(2015)指出美国预算改革推动了国家治理结构转型,并根据国家治理的需要而不断调整预算制度,同时以法律的形式予以制度保障;Kuznetsova和Gordeychenko(2020)梳理了日本政府预算制度发展的演进历程,发现预算过程和政策的制定受到日本宪法和相关法律的约束和指导。也有学者系统梳理现代预算制度的发展进程(Cangiano等,2013),樊丽明和曲静雅(2024)认为现代预算管理制度发展进程大致可以分为控制取向、绩效导向、基础制度优化和风险控制四个阶段。二是探讨现代预算制度与国家现代化的关系。已有研究主要从现代预算制度在国家现代化进程中的重要作用展开。王绍光和马骏(2008)指出,在西方国家建设历史上,出现过两次重要的财政转型,即从“领地国家”到“税收国家”再到“预算国家”,随着这些国家成功地向预算国家转型,它们的国家治理也变得更加高效负责。李燕和王晓(2016)认为现代预算制度作为现代财政制度的核心内容,在实现国家治理体系和治理能力现代化进程中,发挥基础与保障性的作用。马蔡琛和朱雯瑛(2024)认为现代预算制度不仅为中国式现代化建设提供坚实的财力支撑,而且提供效率工具和制度激励,以及基于民主和法治的治理工具。肖鹏和王亚琪(2024)认为政府预算的发展具有鲜明的时代特征,始终立足实践,回应时代需求,而且不断动态调整,将制度优势转换成治理效能。三是探讨现代预算制度与全面深化改革的关系。全面深化改革作为中国式现代化的根本动力(田鹏颖,2024;刘勇、王国洪,2024),在坚持基本政治制度、基本经济制度的前提下,改革上层建筑领域涉及国家治理体系和治理能力现代化部分,通过推进国家治理体系和治理能力现代化实现其与经济基础的良性互动(谢地、孔晓,2024)。财税体制改革服从于、服务于整体改革的需要,以“公共财政体制”匹配“社会主义市场经济体制”,以“现代财政制度”匹配“现代国家治理体系和治理能力”(高培勇,2018)。建立健全现代预算制度作为财税体制改革的重点任务之一,进入新时代以来已取得重大成就,在财政“紧平衡”的形势下,亟须进一步构建与中国式现代化相适应的现代预算制度(马海涛等,2024)。四是总结我国现代预算制度的改革成效及未来发展方向。回顾党的十八大以来现代预算制度的建立历程,可以说取得了历史性成效(樊丽明,2022)。《预算法》的修改适应了预算改革的要求,修订后的预算法实施条例也为推进预算改革提供强有力的法治保障(杨志勇,2020);全口径预算管理、预算支出标准体系建设、中期财政规划管理等取得重要成效(马蔡琛、赵笛,2022);“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系基本建立(郑涌,2023),预算管理制度体系的“四梁八柱”业已成型,预算管理的规范化、法治化、民主化、科学化程度明显提高,政府预算治理能力明显增强(樊丽明等,2024)。但仍存在诸多问题尚未得到根本解决,需要进一步加强财政资源统筹(岳树民、王庆,2024),推进中期财政规划管理(闫坤、鲍曙光,2021),推进绩效管理与预算管理深度融合(罗仙慧、柳洁,2023),完善预算民主制度(刘馨宇,2024),防范化解地方政府债务风险(汪德华、侯思捷,2024)等,以健全现代预算制度助力经济社会的高质量发展。

基于上述对文献的归纳和整理,发现现有文献从多元视角对现代预算制度展开研究,其中,对于发展历程、改革背景、改革成效以及未来发展方向等研究相对较多,但多是基于单一视角进行专题研究,缺少系统性的梳理总结。基于此,研究的贡献可能有两个方面:从研究视角看,基于国家发展和国家治理的视角认识中国式现代化,在此基础上厘清中国式现代化与健全现代预算制度的关联互动;从研究内容看,结合党的二十届三中全会精神,分析以全面深化改革推进中国式现代化的内在逻辑,探寻健全现代预算制度的本质要求,并进一步探讨我国现代预算制度建设的路径选择。

## 二、中国式现代化与现代预算制度的内在联系

中国式现代化遵循国家现代化的一般进路。国家发展和国家治理是国家现代化的两个重要维度,它们共同构成了一个国家整体现代化进程的关键要素。一方面,国家发展现代化是指一个国家在农业、工业、国防以及科学技术等方面从传统状态向现代状态转变的过程。国家发展现代化主要从生产力和生产关系共同构成的经济基础层面探索现代化,着重关注生产、生活、科技和军事等方面,期盼创造更多的物质财富,增强国家硬实力,满足国民“强起来”的愿望。另一方面,国家治理现代化注重各方的积极性、参与性,政府、市场和社会的良性高效互动,通过法治、德治、共治、自治,实现各项事务治理的法治化、民主化、科学化、有效化。国家治理现代化主要从上层建筑层面探索现代化,包括国家治理组织体系和制度体系现代化,国家治理主体的素质能力及方式方法的现代化,强调国家治理体系和治理能力的国家软实力的提升。国家发展现代化是国家治理现代化的基础和前提,为国家治理现代化提供物质基础,国家治理现代化反作用于国家发展现代化,保障国家发展的稳定性和持续性,即国家发展现代化和国家治理现代化是相互关联、相互促进的双轮驱动过程,它们共同构成了国家现代化的两个维度。

中国式现代化既有各国现代化的共同特征,更有基于自己的特色。<sup>①</sup>中国共产党团结带领中国人民经过长期不懈奋斗,成功走出中国式现代化道路,取得举世瞩目的发展成就,不仅为世界发展提供新机遇新动力,而且为人类社会现代化理论和实践创新做出新贡献。党的二十大报告对中国式现代化做了系统全面的阐述,指出中国式现代化是人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路的现代化。中国式现代化的五个特征,展现出广泛性、人民性、协调性、共生性、开放性。<sup>②</sup>回顾我国现代化建设的历程,我们党坚持一张蓝图绘到底,对全面建设社会主义现代化国家战略目标,在认识上不断深化,在内涵上不断丰富拓展,在战略安排上层递进,推动现代化建设蓝图一步一步变为现实。随着现代化建设的推进,人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要将得到更好满足,国家“硬实力”和“软实力”全面提升,人民物质富足、精神富有,充分彰显了中国共产党矢志不移为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命。

中国现代预算制度的发展完善与中国式现代化之间存在密切而深刻的联系。一方面,现代预算制度是中国式现代化的重要组成部分,社会主义现代化建设的不断推进为预算管理现代化理论体系的发展和完善奠定了基础,指明了方向;另一方面,现代预算制度是推进中国式现代化的重要抓手,在推动国家治理现代化和国家发展现代化的历史进程中发挥着坚实保障作用(见图1)。

### (一)中国式现代化对现代预算制度的总体要求

党的二十大是在我国进入全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时刻召开的一次十分重要的大会。党的二十大报告指出,“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色”,并概括了中国式现代化的本质要求,明确了前进道路上我们要牢牢把握的重大原则,形成了关于中国式现代化的系统论述,实现了理论新突破,是对习近平新时代中国特色社会主义思想的进一步丰富和发展。党的二十大报告指出,

<sup>①</sup> 《习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,中国政府网,2022年10月25日。

<sup>②</sup> 郭春丽:《中国式现代化的中国特色和世界意义》,《经济日报》,2023年11月29日。

“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。<sup>①</sup>全面建成社会主义现代化强国,总的战略安排分两步走:从2020年到2035年基本实现社会主义现代化;从2035年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。党的二十大报告从经济实力、科技实力、综合国力大幅跃升,实现高水平科技自立自强,建成现代化经济体系,基本实现国家治理体系和治理能力现代化,国家文化软实力显著增强,人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,美丽中国目标基本实现,国家安全体系和能力全面加强等八个方面提出新要求,并提出了“经济高质量发展取得新突破”“全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高”“居民收入增长和经济增长基本同步”“国家安全更为巩固”等方面的主要目标任务。

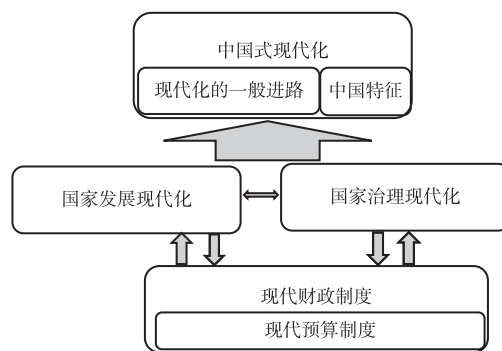


图1 中国式现代化与现代预算制度关系

当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。面向2035年和2050年强国目标,必须坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。面对纷繁复杂的国际国内形势,要求及时有效地应对重大风险挑战、推动党和国家事业行稳致远,推动构建人类命运共同体、在百年变局加速演进中赢得战略主动。面对新一轮科技革命和产业变革,要求抓住新机遇,贯彻新发展理念,更好适应我国社会主要矛盾变化。面对人民群众的新期待,要求坚持以人民为中心、让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。

党的二十大报告要求“健全现代预算制度”,这既是对现行预算制度在支持中国式现代化方面所取得成效的认可,也是对未来进一步深化预算制度改革、以更好地服务于中国式现代化的要求。因此,健全现代预算制度是实现新时代新征程目标任务的重要举措,是推进中国式现代化的重要保障。

第一,中国式现代化建设要求现代预算制度应具备坚实的财力保障能力和风险防范能力。当前,世界百年未有之大变局加速演进,外部环境的不确定性明显攀升,国内经济发展不平衡不充分问题仍然突出,现代预算制度作为深化财税体制改革的关键环节,必须充分汇集财政资源,有效保障国家重大战略实施,为有效应对中国式现代化进程中可能出现的不确定风险和挑战提供坚实的财力支撑。一方面,要求兼顾长短期目标,增强财政资源汲取能力,充分发挥财政在推动中国式现代化进程中的基础性和保障性作用;以人民为中心,优化预算支出结构,增强对国家重大战略决策

<sup>①</sup> 《习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,中国政府网,2022年10月25日。



部署的财力保障能力,增强兜牢民生底线、把发展成果惠及全体人民的能力,增强政府提供社会必需的基本公共服务的能力。另一方面,增强及时有效防范和化解财政风险的能力,是现代预算制度财力保障能力的关键所在,也是实现中国式现代化目标的必要条件。

第二,中国式现代化建设要求现代预算制度必须具备全面的规范管理和监督能力。现代国家治理的核心要求是法治和民主。一方面,现代预算制度为中国式现代化建设提供法治约束,以法律形式明确规范并约束预算编制、审批、执行、决算等预算管理全过程,且将全部公共财政资源配置过程置于立法机关、行政监督机关和社会成员的监督之下。另一方面,现代预算制度为中国式现代化建设提供民主保障。预算的重要意义不仅局限于统筹国家财政收支,更体现在经济数字背后的民主政治安排。增强全体人民、人民代表大会和行政机关等预算民主关键主体的参与能力和参与度,对于确保预算的人民性、保障中国式现代化建设的顺利进行具有重要意义。

第三,中国式现代化建设要求不断提升现代预算治理效能。一方面,在中国式现代化进程中,现代预算制度扮演着至关重要的角色,通过完善现代预算制度,坚持结果导向,提升资金效益和政策效能,以科学的制度设计有效提升预算治理效能。另一方面,现代预算制度激发国家治理效能。加强预算制度与其他制度的配合,通过加强政策协同、信息共享、监督评估和法治建设等途径实现制度改革的协同效应,提升国家治理效能。

## (二)现代预算制度有助于推进中国式现代化

作为推进中国式现代化的重要手段,现代预算制度在促进国家治理现代化和国家发展现代化的过程中,发挥了不可或缺的支撑与保障作用。通过一系列制度变革逐步健全现代预算制度不仅推动了国家治理体系和治理能力的提升,而且进一步地对生产力的发展起到积极的促进作用。

首先,现代预算制度有助于促进国家治理现代化。党的十八届三中全会从“推进国家治理体系和治理能力现代化”和“财政是国家治理的基础和重要支柱”的战略高度,将财政职能定位于“优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安”。财政职能的这一转变表明,新时代的财政作用不仅限于经济领域,更要深入政治、文化、社会和生态文明等各领域,要实现这些职能,就必须将现代财政制度作为国家治理体系的重要一环来构建。财政是国家通过政治权力对公共资源进行汲取、支出和管理的制度安排,随着经济社会变化而不断发展。1994年,财税体制改革的基本目标是“建立与社会主义市场经济体制相适应的财税体制基本框架”。1998年,随着财税体制改革由零敲碎打型的局部调整转入整体体制机制的构建,逐步建立公共财政基本框架。2013年以来的财税改革目标是建立现代财政制度。从对应市场经济、属性标识的改革目标发展为对应现代化国家、国家治理现代化、时代标识的改革目标,在关注属性特征的基础上进一步强化其时代特征,是新一轮财税体制改革之灵魂所在(高培勇,2014)。党的十九大报告要求“加快建立现代财政制度”,同时指明了建立现代财政制度的方向,“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。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。深化税收制度改革,健全地方税体系”。党的二十届三中全会指出,深化财税体制改革是全面深化改革总体部署的重要组成部分,包括深化预算制度改革、税收制度改革和财政体制改革三项内容。可见,建立健全现代预算制度是建立现代财政制度的关键之一。建立健全现代预算制度是国家治理现代化改革目标的内在要求,是财政全新定位的要求,也是预算管理问题导向改革的必然选择。现代预算制度通过科学规范的预算编制和执行,确保财政资源得到高效配置;通过法治化的预算管理,增强预算的约束力,确保财政支出更加合理有序;通过统一预算管理流程和规则,确保财政政策在各个层面上得到有效执行等。因此,现代预算制度是现代财政制度的重中之重,是推进国家治理现

代化的重要内容,是实现中国式现代化的重要组成部分。这也进一步决定了现代预算制度应在中国式现代化进程中赋能新时代国家治理现代化,为推进中国式现代化提供重要保障。

其次,现代预算制度有助于促进国家发展现代化。预算不仅要有利于市场在资源配置中发挥决定性作用、政府更好发挥作用,更加突出效率与公平原则,同时着眼于国家改革开放、内政外交、国家安全大局,保障实现国家长治久安。一是现代预算制度可以通过优化资源配置促进国家发展。通过全面预算管理,可以根据不同部门和项目的需求进行资源配置,确保各个项目按照预期目标和策划得到充分支持,最大程度上保证各项资源的使用效益;可以对资源的使用情况进行审查和评估,及时发现并调整和优化资源配置中的问题,使得资源的使用更加高效和合理;可以强化对财政资金使用的约束和管理,并对预算执行情况进行总结和评估,为下一轮预算编制提供经验教训,进一步优化资源配置。全面预算管理可以使资源配置更加合理科学,提高经济效益和社会效益,为经济稳定与社会发展提供有力支撑。二是现代预算制度可以通过维护市场统一促进国家发展。全面预算管理有助于加强对财政收入的规划和管理,提高财政收入的稳定性和可持续性,给市场以稳定预期;有助于精确核算和调整财政支出规划和分配,提高财政支出的合理性和针对性,让市场充分发挥决定性作用;有助于建立健全实时动态监控制度,对财政资金使用情况进行实时监测和分析,及时发现并处理违规行为,保障市场竞争的公平性;有助于通过对各项支出进行绩效评价,确保资金使用效率和效果,从而提高资源分配的精准性,优化公平竞争的市场环境;还能让公众充分了解政府的财政状况和政策取向,增强政府信任度,并通过公众监督提升资源的合理分配和使用效率,防止市场壁垒的形成。通过行之有效的预算管理手段,营造稳定透明可预期的市场环境,促进经济社会快速发展。三是现代预算制度可以通过促进社会公平推动国家发展。全面预算管理有助于统筹使用财政资源,合理分配和公平竞争,确保资源的合理利用,为民众提供更多的公共服务,让社会资源得到更好的共享和利用,真正实现社会公正和社会平等;有助于确保公共资源在不同地区、不同群体之间的公平分配,促进区域协调发展,提高弱势群体生活水平,促进社会公平;有助于社会保障和福利的全面覆盖和持续发展,促进经济发展与社会发展的有机衔接,实现社会的全面进步和共同发展。建立健全预算管理制度可以通过调节国民收入分配,促进社会公平正义,调和不同社会群体之间利益关系,化解社会矛盾和冲突,推动经济持续健康发展和社会大局稳定。四是现代预算制度可以通过实现国家长治久安促进国家发展。全面预算管理有助于根据宏观经济形势及中长期国家发展规划确定未来几年的中期预算限额、预测财政收入,并以此为基础对财政支出、赤字、债务等实施总量控制,从而实现财政逆周期调节与跨年度预算平衡双重目标;有助于根据国家发展战略及成本收益分析,将未来一定时期内的财政支出项目按照战略优先性进行排序,可在财政资源有限的前提下确保重点项目稳步落实;有助于跨年度进行财政资源配置并强调跨期预算平衡,能够以更加长远的视角化解财政收支矛盾;有助于为国防和安全领域提供足够的资金支持,维护国家主权和领土完整,保障国家长治久安。通过科学合理的预算管理手段,保障国家政策高效落地,实现国家持续健康发展。

### 三、以全面深化改革推进中国式现代化

党的二十届三中全会站在新的历史起点,深入分析了推进中国式现代化面临的新形势,明确了进一步全面深化改革的总目标,即“继续完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,并做出了《决定》。《决定》又进一步明确了到2035年的阶段性改革目标和聚焦

构建高水平社会主义市场经济体制、聚焦发展全过程人民民主、聚焦建设社会主义文化强国、聚焦提高人民生活品质、聚焦建设美丽中国、聚焦建设更高水平平安中国、聚焦提高党的领导水平和长期执政能力七个分领域改革目标,要求到2029年中华人民共和国成立八十周年时,完成本决定提出的改革任务。这就形成了总目标统领下有总有分、总分结合、系统完备的目标体系(黄守宏,2024)。总体而言,《决定》部署了一系列战略性、前瞻性、开创性的重大举措,擘画了进一步全面深化改革的蓝图。全面深化改革以目标为导向,旨在继续完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,为中国式现代化提供强大动力和制度保障,必将引领以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的历史进程,因而具有十分重要的历史意义和现实意义。新时代全面深化改革是一场国家制度和治理体系的深刻变革,是在坚持基本政治制度、基本经济制度的前提下,改革上层建筑领域涉及国家治理体系、治理能力部分,通过推进国家治理体系和治理能力现代化以实现其与经济基础的良性互动;在坚持基本经济制度的前提下,改革生产关系的具体形式诸如制度安排、体制架构、机制设计以适应和促进生产力的发展(谢地、孔晓,2024)。

《决定》提出,进一步全面深化改革应“坚持以制度建设为主线,加强顶层设计、总体谋划,破立并举、先立后破,筑牢根本制度,完善基本制度,创新重要制度”“坚持系统观念,处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等重大关系,增强改革系统性、整体性、协同性”。基于上述原则,健全宏观经济治理体系应更加注重系统集成,注重突出重点。深化财税体制改革作为健全宏观经济治理体系的重要举措之一,其核心不仅要解决新形势下财税领域的突出问题,更要站在国家发展规划和重大战略的角度,与其他宏观经济治理领域的改革一道系统谋划、协调推进。结合《决定》,深化财税体制改革主要从健全预算制度、健全税收制度和改进央地关系三方面入手,其中,健全预算制度是核心环节,健全税收制度是健全预算制度的重要基础和保障,改进央地关系对健全预算制度和健全税收制度具有显著的牵引与支撑作用,因此,深化财税体制改革并非各项改革的简单加总,而是需要有机联动、整体设计与协调实施。<sup>①</sup>

深化财税体制改革是全面深化改革总体部署的重要组成部分,要把握其改革要义,应该结合我国财税体制改革的发展历史去认识,在总结财税体制改革的基本轨迹、基本经验和基本规律的基础上,准确理解财税体制改革的发展进程;应该结合巩固和完善社会主义制度、推进国家治理现代化去认识,坚持财政是国家治理的基础和重要支柱这一核心定位,以更高的站位、更宽的视域履行财政职能;应该结合以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的全局性目标去认识,以加快建立健全与中国式现代化相适应的财政制度为准绳,着力推动中国式现代化进程。从上述三个视角综合认识深化财税体制改革,可以更高的站位明确改革思路、改革方向,找准着眼点,部署具体改革任务,进而实现预期改革目标。有鉴于此,健全现代预算制度应以促进实现国家治理体系和治理能力现代化为改革方向,坚持建立健全现代预算制度目标,即“全面规范、公开透明、标准科学、约束有力,全面加强绩效管理,强化统筹、持续安全”,但在有效调控、强化监督上有新的拓展。新一轮改革以更加注重国家预算在宏观经济治理乃至国家治理体系中的重要作用,凸显财政在国家治理中的基础和重要支柱的定位为着眼点,以注重增强财政治理能力为改革重点,切实增强国家预算规范管理(含绩效管理)能力、财力统筹保障能力、可持续发展能力、宏观调控能力和预算监督能力,推动现代预算制度从注重规范管理、提高绩效并重向能力建设发展,凸显现代预算制度发展的跃升。

① 《刘尚希:加快改革央地财政关系,提高中央支出比例》,“中国宏观经济论坛 CMF”微信公众号,2024年10月15日,[https://mp.weixin.qq.com/s/jrriKEDHVddIBOCylkCg\\_g](https://mp.weixin.qq.com/s/jrriKEDHVddIBOCylkCg_g)。



#### 四、健全现代预算制度的总体要求

健全现代预算制度的总体要求即通过深化预算制度改革,健全预算治理体系,增强预算治理能力,实现预算治理现代化。

就预算治理体系而言,我国现代预算制度是由密切关联、相互作用、相辅相成的两个部分构成的,一是行政管理系统的现代预算制度,二是监督系统的现代预算制度(樊丽明,2022),我国的预算制度改革也是依照这样密切关联、相互作用、相辅相成的两条脉络而展开(樊丽明等,2024)(见图2)。

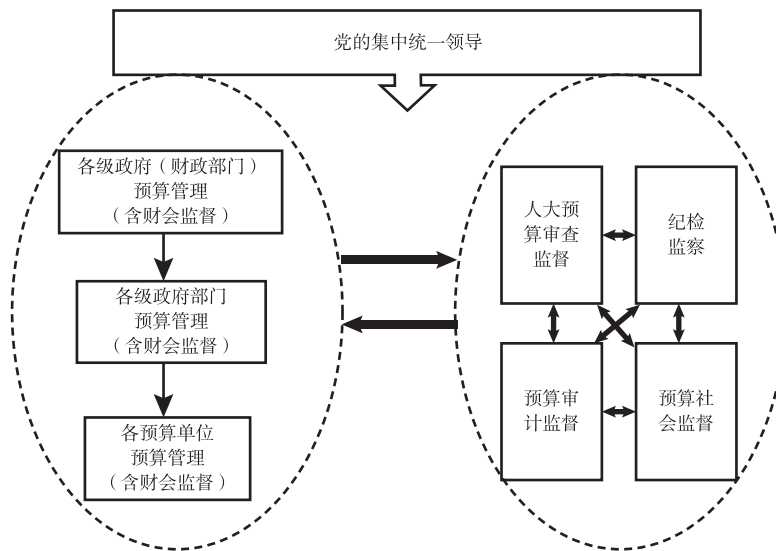


图2 中国特色预算治理体系

就预算治理能力而言,不单是制度执行意义上的治理能力,而是更高层次、更加重要的能力。这里的预算治理能力决定着预算制度建设的方向、范围、力度和效能,是指导预算制度建设、执行预算制度等能力的高度综合。具体地,我国预算治理能力由预算的规范管理能力和统筹保障能力、可持续发展能力、宏观调控能力和预算监督能力构成。其中,前四种能力是就行政管理系统而言的能力,后一种能力是就预算监督系统而言的能力。规范管理能力和统筹保障能力是预算治理能力的基础,它保障预算运行的正常秩序,保障财政有效履行职能,支撑国家治理效能的提高。统筹保障能力是预算治理能力的核心,它既包括财政收入汲取能力,以及对国有资金资产资源的统筹管理能力,也包括财政支出配置能力,以及对国家治理的保障能力,是财政履行国家治理的基础和重要支柱职责的主要依托。可持续发展能力是预算治理能力中的关键,是抵御外部不确定性冲击、防范化解风险、增进财政确定性的能力,是确保预算正常运行、增强财政统筹保障的前提。宏观调控能力是预算治理能力的高阶能力,是国家根据形势、协同一致,发挥财政“自动稳定器”和“相机抉择”政策功能,实现宏观经济调控目标的能力。这四种能力是层层递进的关系。预算监督能力是预算治理能力的保障,它贯穿或渗透于各项能力之中,影响着其他各项能力的水平。如果预算监督体系健全,协同有力,监督有效,其他各项预算能力就强,有利于提高国家治理效能;反之,如果预算监督体系不健全,各自为战,就会降低其他各项能力,降低国家治理效能。我国预算治理五大能力相互衔



接、相互促进,共同构成了一个有机统一的现代预算治理能力体系(见图3)。

完善预算治理体系、增强预算治理能力,实现预算治理现代化,是增强国家财政在宏观经济治理乃至国家治理体系中的基础和重要支柱作用的必然要求,更是全面推进中国式现代化的迫切需要。面对纷繁复杂、不确定性增强的国际政治经济环境,面对社会主义现代化建设新时期“五位一体”建设的繁重任务和现实挑战,只有不断实现预算治理现代化,才能切实发挥国家财政的“压舱石”和“调节器”功能,确保国家有效履行各项职能,及时应对各种风险挑战,推进中国式现代化行稳致远。

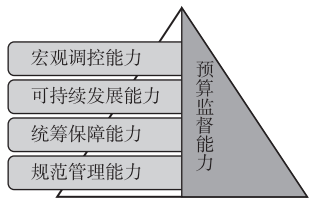


图3 我国预算治理能力图示

五、健全现代预算制度的主要举措

面对未来中国的发展进入战略机遇和风险挑战并存的时期,需要超前谋划,结合中国式现代化建设的需要,遵循党的二十届三中全会的改革部署,以进一步增强国家预算的规范管理能力和统筹保障能力、可持续发展能力、宏观调控能力和预算监督能力为改革重点和实现路径,建议下一步预算制度改革聚焦在以下几个方面。

(一)增强预算的规范管理能力的举措

第一,健全全口径预算管理制度。将目前尚未纳入预算管理的财政专户资金、税式支出、行政或企事业单位的部分事业性收入以及其他财政性收入等逐步全部缴入国库和纳入预算管理。将全部政府债务收支纳入政府预算管理,特别是要将地方政府通过财政投融资平台筹集的资金纳入预算管理。强化财政拨款收入和非财政拨款收入统筹,各部门和单位依法依规将取得的事业收入、事业单位经营收入等纳入预算管理。

第二,深化预算“基础设施”改革。一是深化零基预算改革,秉持零基预算理念,优化支出预算安排机制;建立支出政策常态化清理制度,有效节约财政资金。二是推进支出标准体系建设,聚焦项目支出标准体系建设,研究制定标准体系建设总体方案,出台管理办法,明确关键任务,细化时间节点,清单化、项目化推进落实工作;健全部门协作机制,将各参与方的主要职责、工作规则和要求制度化,压实成员单位责任,发挥议事协调作用;构建动态调整机制,增强支出标准的灵活性。三是完善权责发生制政府综合财务报告制度,完善政府财务会计体系,进一步出台特定行业或特定业务相关的政府会计准则制度及解释,不断完善各级政府部门的财务会计体系;夯实政府财务报告内容编制基础;健全政府财务报告分析和应用体系。

第三,加强预算绩效管理,完善绩效管理体系。一是加强公共服务绩效管理,改变目前预算绩效管理“上下一般粗”的管理模式,明确不同层级的管理重点,健全体制机制,优化工作流程。二是强化事前功能评估,推进预算和绩效管理一体化,坚持“先预事后预算”,在项目评估过程中,剖析功能结构,精准识别需求,做好方案比选,注重关口前移,从源头增强系统功能,为后续优化方案创

造条件。三是加大结果应用力度,落实以绩效为导向的预算分配机制。

第四,进一步完善预算公开制度。一是健全预算信息公开法律体系。在新一轮《预算法》修订中,建议进一步细化完善预算信息公开相关规定,牢牢坚持以公开为常态、不公开为例外,结合预算信息公开实践发展,及时修订政府信息公开条例,并将其上升为政府信息公开法,提高约束力和权威性。二是建立预算绩效信息公开制度。进一步增强信息公开的完整性和规范性,扩大预算绩效信息的公开范围,依法公开“四本预算”绩效信息,系统公开重点项目绩效评价报告内容,包括绩效目标、指标信息,绩效评价成本信息等,并构建预算绩效自评结果公开机制。

#### (二)增强预算的统筹保障能力的举措

第一,健全“四本预算”的综合统筹制度。在清晰划分“四本预算”基础上,以一般公共预算为核心实施预算资金的统筹制度改革,建立相互配合、相互协调的资金衔接机制。一是继续加大政府性基金调入一般公共预算的力度。二是一般公共预算支出应逐步退出国有资本经营领域。三是调整国有资本经营预算的收入结构和划转比例。四是统筹社会保险基金预算和国有资本经营预算。

第二,进一步统一预算分配权,提高预算管理统一性和规范性。将规定范围的政府性基金逐步调入一般公共预算或补充预算稳定调节基金并统筹使用,由政府统筹使用的政府性基金项目转列一般公共预算,以减少预算资金的交叉重叠并最终实现政府性基金预算与一般公共预算的统一。推动各类财政资源综合统筹制度的顶层设计,中央可通过出台或修订法律法规的做法,逐步取消限制资金统筹的相关规定,形成存量资金收回、使用、调整等方面的指导政策以及可操作性指导意见细则。推动跨部门的财政资源综合统筹制度设计,在现有的政府部门层级上,依托自上而下的行政协调机制,优化平级部门的统筹协调,以实现政策制定的一致性。

第三,健全存量资金资产的盘活制度。建立存量资金资产的实时监控机制,通过大数据和信息技术完善存量资金资产的线上台账,利用通过预算一体化系统来“盘”清存量资金与存量资产规模,实现存量资金资产的动态监督和及时清理。完善结余资金收回使用机制,定期核查清理和及时收回部门沉淀资金和财政专户存量资金。健全行政事业单位国有资产盘活制度,通过公物仓盘活利用资产,提升国有资产管理效能。健全经营性国有资产统筹使用制度,分情况、分类型统筹盘活各类经营性国有资产。

第四,健全国有自然资源资产收益的统筹制度。建立完善公共资源交易平台,对土地、海域、矿产等有形资源和指标、规模、权益等无形资产,实行市场交易、有偿使用、统一监管。将国有资源收益进一步全面纳入预算,将依托行政权力、国有资源(资产)获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算。<sup>①</sup>

#### (三)增强财政可持续发展能力的举措

第一,健全地方政府债务管理制度。一是健全全口径地方债务监测监管体系。加快编制和公布地方政府资产负债表,由财政、审计、金融监管甚至纪检监察等相关部门联合监督,部门信息彼此公开共享,在债务监管和风险防控方面的政策协同和行动一致,形成监管合力。二是健全防范化解隐性债务风险长效机制。坚决打消地方政府认为中央政府会“买单”的“幻觉”,坚决打消金融机构认为政府会兜底的“幻觉”,建立市场化、法治化的债务违约处置机制,稳妥化解隐性债务存量;调整中央与地方的财权事权,让地方政府的财权事权能够大致平衡;将暂付款等各类债务形式合并监管,持续跟踪监控每笔暂付款,分类制订借款收回或消化计划。三是加快地方融资平台改

<sup>①</sup> 详细内容参见《中国政府预算改革发展年度报告2021:聚焦新时代国资监管与国企改革》。

革转型。推动政企关系清晰化,确保融资平台独立性,通过制定法律法规来保证融资平台独立的法人地位和运作自主权,约束地方政府对融资平台的隐性担保、土地注资等一系列增信行为,并划分地方政府与融资平台之间的职责界限,引入现代企业管理方式,建立市场导向的绩效激励制度,提高平台的盈利能力和运营效率;加快平台资产重组,促进融资方式市场化,明晰融资平台公司的定位,剥离政府融资功能,加强对资产的统筹规划和合理利用,自主消化和处理剩余债务。

第二,健全地方财政平稳运行制度。一是建立健全财政承受能力评估制度。明确评估内容,科学设计评估方式,严格工作程序与刚性约束。二是健全基层“三保”保障制度。按照“县级为主、市级帮扶、省级兜底、中央支持”的原则,建立长效机制;加大财力保障,中央层面应增加一般性转移支付,清理规范专项转移支付,确保财力分配更大力度向基层倾斜,提升市县财力同事权相匹配程度,地方层面应建立健全管长远、固根本、见长效的县级财力保障机制,压实地方保障责任特别是县级主体责任,提高“三保”资金保障能力;谨防民生“福利陷阱”,本着尽力而为、量力而行、循序渐进的工作思路,充分考虑当下财政民生福利的支撑能力与可持续性,杜绝大包大揽、大水漫灌。

第三,健全社会保障基金管理制度。一是优化社会保险基金统筹机制,合理调节各级财政支付比例。二是完善社会保险的精算机制,增强社会保险基金财务运行的可持续性。三是拓宽社保基金的投资渠道,实现社保基金的保值增值。

第四,健全防范金融领域风险向财政领域蔓延制度。厘清政企关系,加强金融体系监管,加强财政政策与金融政策在宏观审慎管理中的宏观协调。

#### (四)增强财政宏观调控能力的举措

第一,强化对预算编制和财政政策的宏观指导。一是要完善国家经济社会发展规划体系和政策统筹协调机制,加强规划的战略性和系统性建设,做到目标鲜明、层次清晰、功能明确。二是改进加强对预算编制和财政政策的宏观指导,将党中央战略意图体现到制定和实施财政政策、预算编制和执行的全过程。要建立中期财政规划与国民经济发展规划衔接的多部门协调机制,通过强化中期财政规划与经济社会发展规划的衔接程度,将政府预算安排与中长期政策目标有机结合起来,使财政资源配置更具前瞻性、计划性、科学性,更符合项目实施的现实需要。要提高经济发展和财政收支的预测能力,采用更加科学的组合式方法测算中期财政收支,提高计量模型预测未来3~5年财政收支的准确性,强化中期财政规划与经济社会发展规划、年度预算的衔接。

第二,增强财政与其他宏观政策取向一致性。一是要健全宏观政策取向一致性评估机制,明确评估范围,完善评估流程,科学精准评估包括非经济性政策在内的政策影响,积极探索建立各部门政策自评估机制,两相结合,切实增强政策一致性评估实效。二是增强财政政策与金融、投资、区域、就业等经济政策以及非经济政策取向一致性,在财政政策出台前,要经过一致性评估,从经济、社会、政治、文化生态乃至国际关系发展的整体需要出发,自觉服从全局、服务全局,充分论证政策初衷、目标取向;在政策执行时,要与宏观政策取向持续保持一致,与宏观政策取向不一致的要及时调整;进一步完善政策考核评价,科学设置有关标准,政策实施后对政策效果及时检视评估,不合理的要及时调整优化。

#### (五)增强预算监督能力的举措

第一,进一步加强财会监督。优化顶层设计,推进财会监督法治建设。加快完善财会监督制度体系,一方面及时推动相关法律法规修订完善工作,从法律层面明确财会监督的法律地位、实施主体、权责范围、规范流程和惩处措施等;另一方面健全财务管理、资产管理等制度,完善内部控制制度体系。进一步细化完善相关制度,结合财会监督法律法规,以《关于进一步加强财会监督工作的意



见》为指导,进一步制定指导工作的政策制度、实施细则或工作方案,明确各财会监督主体的职责权能,合理划分各机构、各层级、各类监督的对象和范围,继续细化各监督主体的具体任务,根据职责分工系统持续落实财会监督工作,确保各项财会监督工作有章可循。优化完善财会监督协同机制。完善财政系统内部管理与监督协同机制,立足实际对财会监督专职机构和各业务机构财会监督方面的职责分工进行合理调整,通过科学分工解决监督与管理脱节、监督重复低效等问题,使管理与监督高度融合。健全财会监督主体横向协同机制,各监督主体间既要按照法律法规授予权限各司其职,更要建立健全协同机制密切配合,推动形成分工明确、协调有序、监督有效的新格局。

第二,进一步完善国家预算监督体系,健全协同监督机制。一是强化人大预算决算审查监督和国有资产管理、政府债务管理监督。继续完善人大预算审查批准制度,进一步深化人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展改革,在加强预算决算全口径监督的基础上,强化对重要财税政策、重点专项资金、重大投资项目、转移支付、预算绩效等的审查监督。健全全口径、全覆盖的国有资产管理情况报告制度,完善国有资产报表体系和经营管理评价指标体系,建立监督人大监督评价、跟踪督办、督促整改问责等机制。建立健全向人大报告政府债务制度机制,明确人大审查监督的程序和办法,深入开展政府债务全过程监督,围绕政府债务规模、结构、资金使用、偿还能力等加强风险评估预警。丰富和探索监督方式,深化特定问题调查、专题询问等刚性监督方式的使用,强化监督刚性。进一步推动人大监督结果在政府部门考核中的应用,并适当提高考核权重,强化人大监督问责。二是推动人大监督、审计监督、财会监督、党内监督和社会监督等有机贯通、相互协调。建立健全信息协同机制,推动人大监督、财会监督、审计监督、纪检监察监督等,围绕年度预算监督计划、预算分析报告、监督线索移送等内容,定期沟通交流,加强信息共享,凝聚共识,提高监督效率。建立健全行动协同机制,针对预算监督的重点问题或审计查出问题整改难点,财政部门可联合人大、审计、纪检等监督主体开展调研,实行集中式督查或联合式督改。建立健全结果协同机制,在不涉及各协同主体职责保密性与协同结果敏感性的前提下,进一步加强财会监督与人大监督、审计监督、纪检监察监督等监督结果的共享与应用。

第三,建立健全问责机制。一是加强依法问责,坚持失责必问,问责必严的原则,严格按照法律法规,对预算管理主体违法、失责行为进行问责,加大处罚力度,提高违法成本,强化问责震慑效果。二是强化协同问责,依托国家预算监督体系协同监督机制,在各类监督信息协同、行动协同、结果协同的基础上,进一步健全事前监督、事中监督和事后监督全过程监督链条,发现问题及时移送对口部门,将预算资金监督问责与干部考核问责有机结合,构建预算监督问责闭环,强化监督问责。

#### 参考文献:

1. 樊丽明:《健全现代预算制度:回顾与前瞻》,《财政研究》2022年第11期。
2. 樊丽明、曲静雅:《现代预算管理制度:发展进程、改革动向与经验借鉴》,《中央财经大学学报》2024年第11期。
3. 樊丽明、孙超、丁文文、曲静雅:《健全现代预算管理制度:改革分析与路径探索》,《财政研究》2024年第1期。
4. 郭剑鸣、周佳:《规约政府:现代预算制度的本质及其成长的政治基础——以中西方现代预算制度成长比较为视角》,《学习与探索》2013年第2期。
5. 高培勇:《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》,《中国社会科学》2014年第12期。
6. 高培勇:《中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律》,《经济研究》2018年第3期。
7. 黄守宏:《进一步全面深化改革的总目标〈学习贯彻党的二十届三中全会精神〉》,《人民日报》2024年8月15日。
8. 李燕、王晓:《国家治理视角下的现代预算制度构建》,《探索》2016年第3期。
9. 罗仙慧、柳洁:《驱动高质量发展的全面预算绩效管理示范点建设——基于广东省的改革实践分析》,《中国行政管理》2023年第9期。



10. 刘馨宇:《预算民主的制度完善路径》,《法律科学(西北政法大学学报)》2024年第4期。
11. 刘勇、王国洪:《进一步全面深化改革推进中国式现代化的时代要求、突出特点和重大意义》,《探索》2024年第5期。
12. 卢真、马金华:《中西方现代预算制度成长的驱动因素分析及启示》,《中央财经大学学报》2016年第10期。
13. 马蔡琛、赵笛:《党的十八大以来预算制度改革的重要成就与展望》,《财政研究》2022年第8期。
14. 马蔡琛、朱雯瑛:《推进中国式现代化与现代预算制度建设》,《东北财经大学学报》2024年第5期。
15. 马海涛、崔馨予、张明昂:《新一轮财税体制改革的思考》,《财政研究》2024年第8期。
16. 彭健:《英国政府预算制度的演进及特征》,《东北财经大学学报》2008年第2期。
17. 田鹏颖:《全面深化改革是中国式现代化的根本动力》,《理论与改革》2024年第5期。
18. 汪德华、侯思捷:《建立防范化解地方政府债务风险的长效机制——债务与资本性预算的路径探索》,《学习与探索》2024年第3期。
19. 王绍光、马骏:《走向“预算国家”——财政转型与国家建设》,《公共行政评论》2008年第1期。
20. 肖鹏、王亚琪:《中国式现代化背景下的政府预算理论与制度创新》,《地方财政研究》2024年第3期。
21. 谢地、孔晓:《以全面深化改革推进中国式现代化的内在逻辑及其着力点》,《政治经济学评论》2024年第6期。
22. 闫坤、鲍曙光:《中期财政规划管理的困境摆脱》,《改革》2021年第8期。
23. 杨雷:《国家治理现代化中的预算制度:美国预算改革的经验和教训》,《财政研究》2015年第7期。
24. 岳树民、王庆:《构建三级财政资源统筹体系研究》,《中国人民大学学报》2024年第3期。
25. 杨志勇:《修订后的预算法实施条例为加快建立和完善现代财政制度提供强有力的支持》,《中国财政》2020年第18期。
26. 郑涌:《深化预算绩效管理改革提升财政资源配置效能——全面实施预算绩效管理五周年回顾与展望》,《中国行政管理》2023年第12期。
27. Cangiano, M., Curristine, T.R., & Lazare, M., Public Financial Management and Its Emerging Architecture. International Monetary Fund, 2013.
28. Geyik, O., & Özbay, F., Katilimci Bütçeleme Aracı Olarak Vatandaş Bütçesi ve Türkiye Uygulaması. Artuklu Kaime Uluslararası İktisadi ve İdari Araştırmalar Dergisi, Vol.6, No.1, 2023, pp.44-62.
29. Kuznetsova, T. O., & Gordeychenko, L. O., Constitutional Foundations of the Budget Process and Budget Policy in Japan. Journal of Law and Administration, Vol.15, No.4, 2020, pp.110-117.

## Chinese Modernization, Comprehensively Deepening Reform and Improving the Modern Budget System

FAN Liming, DING Wenwen, SHI Xiaoqin (Shandong University, 250100)

**Summary:** Chinese modernization combines the common features of national modernization with distinct Chinese characteristics, offering a clear direction for the development and improvement of the modern budget system. This evolving system plays a crucial role in supporting the modernization of national governance and development. Comprehensively deepening reform in the new era is a profound change in the national governance system, and fiscal and tax system reforms are an important part of this broader effort, including the enhancement of the modern budget system, the strengthening of the budget governance system, and the improvement of budget governance capabilities. Looking ahead, we will focus on improving the state budget's capacity for standardized management, overall planning and guarantee, sustainable development, macroeconomic regulation, and budget oversight. By improving the modern budget system, we aim to better support and serve Chinese modernization.

**Keywords:** Chinese Modernization, Comprehensively Deepen Reform, Modern Budget System

**JEL:** P21, H61

责任编辑:馨 兰