
中国预算管理改革的回顾与展望

——“十三五”改革评估与“十四五”发展路径

马蔡琛 赵笛¹

(南开大学, 天津 300071)

【摘要】：“十三五”时期我国的预算管理改革有效推进了全口径预算体系建设、实施了中期财政规划及跨年度预算平衡机制，预算透明度不断加强、外部监督主体不断完善，迎来了全面实施预算绩效管理的新时代。党的十九届五中全会提出了“十四五”时期的发展目标与前景，对深化预算管理制度改革提出了具体要求。在回顾评估“十三五”时期预算改革进展的基础上，系统分析“十四五”时期预算发展的目标，应加强预算编制宏观指导、预算周期拓展、预算标准化建设、预算绩效管理等作为改革的重点领域。

【关键词】：“十四五”时期 预算改革 预算绩效管理 全口径预算 绩效监督

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段的五年，是全面深化改革的五年，也是国家治理体系和治理能力现代化加快推进的五年。2016—2020年，我国财政收支逐年增加，一般公共预算支出在2017年突破20万亿元大关，财政支出和政策举措的有效性更加备受关注。2017年党的十九大召开、2018年《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》出台、2020年《中华人民共和国预算法实施条例》（以下简称《预算法实施条例》）修订完成……这一系列方针政策为我国预算管理改革进一步指明了方向。

2020年10月，党的十九届五中全会通过了《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》，明确提出了我国“十四五”时期经济社会发展的指导方针，为未来五年经济社会发展指明了方向、提供了遵循。因此，总结“十三五”时期的预算改革进程，厘清“十四五”时期预算环境变化及主要任务，是做好“十四五”时期预算改革整体规划的重要基础。

一、“十三五”时期预算管理改革的回顾

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（以下简称“十三五”规划纲要）提出，“建立健全预算编制、执行、监督相互制约、相互协调机制。完善政府预算体系，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，完善社会保险基金预算编制制度。实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理，加强与经济社会发展规划计划的衔接。全面推进预算绩效管理。……扩大预算公开范围，细化公开内容”¹。“十三五”时期，根据新的《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》以及“十三五”规划纲要的要求，预算改革主要围绕健全全口径预算管理体系、实施跨年度预算平衡机制、预算绩效管理、预算公开、预算执行外部监督体系建设等几个方面展开，取得了丰硕的成果。

¹作者简介：马蔡琛，男，南开大学经济学院教授、博士生导师；

赵笛，女，南开大学经济学院博士研究生。

基金项目：国家社科基金重大项目“新时代中国预算绩效管理改革研究”（项目编号：19ZDA071）

(一) 拓宽预算统一管理范围，实施全口径预算管理

实施全口径预算的设想始于 1999 年启动的部门预算改革。2003 年党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，首次提出“实行全口径预算管理”。国家财政部分别于 2007 年、2009 年以及 2014 年开始对国有资本经营预算、政府性基金预算以及社会保险基金预算进行编制或试点，非税收入、国有资本收益支出以及社会保险的收支等也开始逐步纳入预算编制。在对全口径预算要求的不断完善中，2015 年开始实施的新《预算法》规定，一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立，这是第一次从法律层面要求开展全口径预算。在《国务院推进财政资金统筹使用方案》等规定的基础上，“十三五”规划对四本预算的衔接和统筹提出了新要求。

“十三五”时期全口径预算的发展，一方面是在 2016 年国家财政部印发的《政府非税收入管理办法》中，进一步扩充了包括由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源(资产)所有者权益等取得的各项收入在内的非税收入纳入财政预算管理。另一方面，针对四本预算的统筹衔接，国务院出台了详细的《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》《关于切实做好 2017 年基本民生支出保障工作的通知》，明确了四本预算之间相互统筹衔接的具体范围、对象、比例以及承接主体等内容和要求。

目前，我国四本预算之间的相互衔接主要体现在：政府性基金预算调入一般公共预算，国有资本经营预算调入一般公共预算，国有资本经营预算调入社会保险基金预算，一般公共预算补充社会保险基金预算。如 2020 年，从中央政府性基金预算调入中央一般公共预算 3002.5 亿元；从中央国有资本经营预算调入中央一般公共预算 577.5 亿元，调入比例进一步提高到约 35%，较 2019 年提高了 7%；中央社会保险基金收入中，财政补贴收入为 630.92 亿元⁽¹⁾。

(二) 拓展预算平衡周期，实施中期财政规划管理

基于《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》，2015 年初国务院发布了《关于实行中期财政规划管理的意见》，要求编制三年滚动财政规划，第一年规划约束对应年度预算，后两年规划指引对应年度预算。年度预算执行结束后，对后两年规划及时进行调整，再添加一个年度规划，形成新一轮中期财政规划⁽²⁾。“十三五”时期，国家财政部及各省市区和部门在推进下一年度预算编制工作的同时，开展了未来三年的财政规划编制。2019 年国家财政部下发的《关于编制中央部门 2020—2022 年支出规划和 2020 年部门预算的通知》，要求地方和部门在此基础上细化内容，提出更加具体的执行通知。浙江省更是对 2018—2022 年五年间的重点支出政策进行梳理，根据财政收支政策来安排方案并综合平衡⁽³⁾。此外，国家财政部于 2018 年印发的《预算稳定调节基金管理暂行办法》中强调实施跨年度预算平衡机制，进一步规范了预算稳定调节基金的设立和使用。中央一般公共预算如果发生超收或短收，应从增收减支、调整赤字以及调入调出预算稳定调节基金三方面来调整预算，地方公共预算如果发生超收或短收，应从地方政府债务、预算稳定调节基金或其他资金来源进行补充和化解⁽⁴⁾。

(三) 关注财政支出使用效益，全面推进预算绩效管理

全面实施预算绩效管理是“十三五”时期最重头的预算改革举措。早在 2003 年，党的十六届三中全会就提出“建立预算绩效评价体系”，由此拉开了预算绩效管理改革的序幕。国家财政部下发了《关于推进预算绩效管理的指导意见》《预算绩效管理工作规划(2012—2015 年)》等文件，并设立了政府绩效管理工作部际联席会议，不断明确预算绩效管理的目标和任务，为全面实施预算绩效管理奠定了基础⁽⁵⁾。2017 年，党的十九大报告提出“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”⁽⁶⁾。2018 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》出台，提出“力争用 3—5 年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”，这标志着预算绩效管理新时代的到来。同年 11 月，国家财政部发布了《关于贯彻落实〈中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》，强调在预算编制环节突出绩效导向，在预算执行环节加强绩效监控，在决算环节全面开展绩效评价，强化绩效评价结果刚性约束，推动预算绩效管理扩围升级⁽⁷⁾。各省市区和支出部门也积极落实全面实施预算绩效管理的要求，出台了更有针对性的具体意见和实施方案。2020 年 8 月，修订后的《中华人民共

和国预算法实施条例》将绩效评价的内容定义为“根据设定的绩效目标，依据规范的程序，对预算资金的投入、使用过程、产出与效果进行系统和客观的评价”。

2020 年 2 月，国家财政部在《财政支出绩效评价管理暂行办法》的基础上，修订形成了《项目支出绩效评价管理办法》，设置了包括决策、过程、产出、效益在内的绩效评价指标，总体上明确了指标权重、评价标准以及评价方法的规范，并进一步规范了绩效评价报告的体例与格式。在我国预决算报告中，也高度重视预算绩效管理的应用与实施，自 2017 年起预算绩效管理的实施情况都是年度中央预决算报告的重要内容之一。国家财政部《关于 2019 年中央和地方预算执行情况与 2020 年中央和地方预算草案的报告》中也明确指出，“健全绩效指标和标准体系，继续扩大重点绩效评价范围，加强评价结果应用”是 2019 年主要财税政策落实和重点财政工作之一，而 2020 年的财政改革与预算管理中，全面实施预算绩效管理也是重点，要做到“花钱必问效，无效要问责，低效多压减，有效多安排”。

(四)加强预算透明度，细化预算公开内容

在《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》和国家财政部 2014 年发布的《关于深入推进地方预决算公开工作的通知》基础上，预算公开工作不断完善。中央预决算公开平台自 2016 年开始公开中央预决算报告、中央部门预决算报告以及政府性基金预算和国有资本经营预算相关拨付通知(图 1)。党的十九大报告和修订后的《中华人民共和国预算法实施条例》中均对预算公开提出了明确要求。部门预算、决算支出按其功能分类应当公开到项，按其经济性质分类，基本支出应当公开到款⁽⁸⁾。

集成性的预决算公开平台加强了预决算的社会监督渠道，是预算透明度不断加强的最直接体现。如深圳市政府数据开放平台就集合了 46 个市级部门以及 2430 个目录的 4 亿余条数据，数据范围覆盖教育科技、政府机构、企业服务、公共安全等 14 个领域，并实现了数据的每日更新以及对数据访问的高频地区、高频词统计。苏州市政务数据开放平台公开了 22 个主题、36 个部门的 270 个开放数据，与 259 个数据接口进行连接。2020 年 9 月，贵州省通过《贵州省政府数据共享开放条例》，并从 12 月 1 日开始实施，开启了包括政策信息、服务数据公开的集成性数据平台建设。

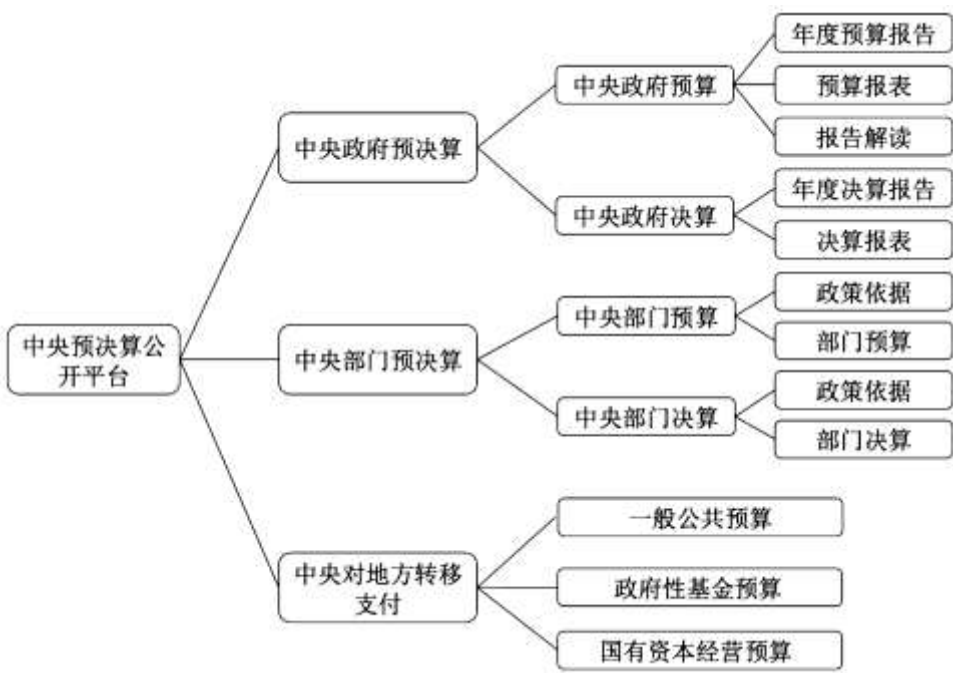


图 1 中央预决算公开平台的主要内容

（五）创新探索新技术方法，加强预算执行外部审查监督

人大和审计部门一直是对预算编制与执行实施监督和审查的重要主体。“十三五”时期，在预算公开等社会监督不断加强的同时，人大和审计机关的监督力度和监督手段也在不断加强。2017年3月，《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》经全国人大常委会党组审议通过，要求全国人大财政经济委员会等专门委员会和常委会预算工作委员会以及国家财政部等部门，应当在国务院部署编制下年度预算草案后，通过开展调查研究、召开座谈会和通报会等多种形式，听取人大代表和社会各界关于预算的意见建议，其中也包括了审计部门。2018年中共中央办公厅《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》颁布实施，进一步提出人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管的要求，也要求各级审计机关加强对专项资金绩效和政策执行的审计监督，预算执行审计的重点应向支出预算、项目建设、财政绩效和政策效益拓展⁽⁹⁾。

在此基础上，各级人大和审计部门开始不断探索预算审查监督的技术方法，“预算联网监督系统”的建设和大数据审计的推进，都是在预算监督过程中运用互联网及大数据等新兴技术的重要成果。其中，人大“预算联网监督系统”已在北京、浙江、山东、重庆、内蒙古等省市开始实行。大数据审计和实时联网审计的方法也在深圳市、天津市、福建省等省市开始尝试。如自2016年起，天津市审计局以数字化审计为切入点，采用“集中分析、重点核查”的审计方式，连续两年实现了对市级100家一级预算单位的预算执行审计全覆盖，取得了显著成效⁽¹⁰⁾。2020年7月，深圳市审计局发布了《深圳市十个区2018年度财政决算大数据审计调查结果公告》，通过大数据审计的方法，对2018年度财政决算情况进行了审计调查。

二、中国预算管理改革的进一步深化方向

“十三五”时期我国的预算管理改革在发展中创新，在全口径预算、中期财政规划、预算监督和绩效管理以及预算公开等方面取得了重大的成就，但仍然存在一些需要进一步深化改革的重要命题。

（一）进一步加强四本预算统筹的系统规定

在全口径预算的不断发展中，目前的规章制度主要规定了四本预算之间如何衔接、相互调入和划拨，但缺乏专门的全口径预算管理政策。而我国目前政府收入具有复杂化和多元化的特征，除税收收入外还包括行政事业性收费，国有土地、资源以及国有企业的经营收入，具有专款专用性质的专项收入、政府性基金以及社会保险基金收入等。这些与政府相关的各类收支大多采取不同的收入征收方式、支出预算编制与管理方式，不仅违背了预算一致性原则，也不利于实现预算收支的总额控制⁽¹¹⁾。因此，在全口径预算管理的不断深化中，针对不同支出特征进行有针对性的管理，对四本预算的统筹管理做出系统规定，是进一步发展的方向。

（二）中期财政规划和预算绩效管理进一步落实落地

在中期财政规划的公开上，目前从全国到地方和部门的三年滚动财政规划，一些还停留在文件通知层面，难以公开查找到各地中期财政规划之具体内容，中央、地方及各部门的预决算报告中，也并没有对中期财政规划的编制和执行情况以及对中期范围内预算管理的计划进行说明。自2018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》颁布实施以来，国家财政部及地方政府快速推进预算绩效管理的实施以及相关政策的下达，但仍有部分省市启动较晚，部分地区的预算绩效管理改革并未快速落地实施。很多重要文件的公开程度也有不足，譬如一些地方印发的“预算绩效管理结果应用暂行办法”“部门预算绩效管理考核办法”等，还是属于依申请公开，而不是主动公开。因此，在“十四五”时期的后续预算管理改革推进中，如何促进政策的落地落实和公开，仍旧是需要攻坚克难的任务。

（三）直面大数据等新兴技术挑战

预算管理改革面临着新技术的挑战。大数据等新兴技术改变的不仅仅是技术进步，同样也是思维的变革和创新。但在预算公开、管理和使用阶段，仍然没有脱离小数据的思维。例如，目前的预算公开平台仅仅是将预决算报告以及解读文件进行简单罗列，而并没有发挥真正的“平台”作用。且公开内容也仅覆盖了预决算报告、转移支付信息等，而全口径预算的管理和使用情况、各部门和地区的中期财政规划意见等非常重要的财政信息，仍存在一定的进一步公开细化空间。此外，各类政府数据信息公开平台在达到“可视”这一目标的基础上，也需要加强针对用户的实用性，以及预算公开平台与各支出部门和地区数据公开平台之间的相互链接。正如目前各地方不断探索的那样，如何充分运用互联网、大数据等技术，建立包括检索、统计、筛选、链接和批量下载等多功能的集成性数据平台，是进一步细化预算公开的发展方向。而在预算绩效管理的发展中，深化数据的收集、存储、使用和分析，仍然是未来改革的技术方向。如何建立集成性的预算使用数据平台，通过数据挖掘和分析技术，形成预算绩效评价指标的自动筛选、评价以及结果报送的过程，都是在技术领域可以不断探索的方向。

三、“十四五”时期预算管理改革的前瞻与展望

当今世界正经历百年未有之大变局，面对复杂多变的全球环境以及国家治理体系和治理能力现代化的时代要求，“十四五”时期的预算管理改革也需要基于新时代的时代特点与社会主要矛盾，厘清国家中长期发展的整体目标和财政预算改革的具体要求，从而指导未来五年预算改革的发展方向。《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》提出，“国家治理体系和治理能力现代化建设仍然是我国未来发展的重要目标”，而财税体制改革是一场关系国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革⁽¹²⁾。在“十四五”时期的预算管理改革实践中，应以推进国家治理体系和治理能力现代化为首要目标，顺应技术发展变革，建立数据驱动的预算管理体制，使预算管理成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要驱动力。

（一）强化对预算编制的宏观指导，加强财政资源统筹

《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》提出的“强化对预算编制的宏观指导，加强财政资源统筹”，体现了按照经济社会发展目标和宏观调控总体要求指导预算编制的思想，也体现了一般公共预算、政府性基金预算、国有资产经营预算以及社会保险基金预算相对整合的全口径预算要求。

1. 依托国家战略来指导预算编制

国家经济和社会发展的整体战略是预算编制的重要基础，需要将坚持和加强党的全面领导贯穿预算编制的全过程，服务于党和国家发展大局，按照经济社会发展目标和宏观调控总体要求，指导地方和部门预算编制⁽¹³⁾。在后续加强预算编制宏观指导的过程中，可以考虑在国家整体发展战略、中期财政规划以及预算编制的指导思想和原则等基础上，设置各部门和地区的年度战略目标来指导年度预算的编制，从而使预算编制有依据、预算执行有目标、绩效评价有参考。年度的战略目标依托于中长期战略目标，但更加具有年度针对性，可以作为年度预算编制和执行结果评价的基础。但在中长期的预算平衡过程中，仍要以中长期战略目标为指导来进行预算决策，从而加强预算的可持续性。

2. 加强全口径预算的统筹管理和使用

评估全口径预算组成的现实格局主要有两个标准，即可否审批和能否统筹⁽¹⁴⁾。可否审批的意思是，在全口径预算编制中，能否将四本预算全面完整地提交人代会进行审查；而能否统筹是指，能否对四本预算进行统筹管理和使用。“十三五”时期全口径预算审批和衔接统筹的力度进一步加强，但如何真正做到预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”，仍需要进一步深入推进。

四本预算相同的公共属性决定了其相互衔接的可能性，但仍应关注不同政府预算收入的不同特征和功能。四本预算在功能

上存在差异是其相互独立的内在原因，可以凭借各自不同的“能力”分别实现不同的财政功能目标。一般公共预算侧重强调财政的公平功能，国有资本经营预算侧重强调财政的效率功能，政府性基金预算侧重强调财政的调控功能，社会保险基金预算侧重强调财政的保障功能⁽¹⁵⁾。此外，包括依托行政权力和国有资源(资产)获取的收入以及特许经营权拍卖收入等在内的非税收入，也具有不同的类别和特点，在进一步将非税收入纳入预算管理的同时，在预算总额控制的基础上，既要保证预算的一致性，也要考虑到不同政府收入的不同特征，可以循着这一思路，进一步出台专门针对于四本预算统筹管理、统筹评价和统筹使用的管理办法。在满足基本公共服务支出的同时，充实社会保障支出，接受人大和社会的监督，同时加强针对四本预算的综合绩效管理。

(二)加强中期财政规划管理，提升预算可持续性

中期财政规划的编制，是我国预算制度改革从年度周期走向跨年度周期的一个重要标志，是实现财政可持续性的重要技术支撑手段。“十四五”时期，如何将中期财政规划发展至中期预算绩效管理，也是一个颇具攻坚克难色彩的重要命题。

1. 进一步提升预算的可持续性

年度预算平衡的决策模式容易助长短期行为倾向，而忽视财政收支安排在中长期的可持续性，限制了政府对未来更为长远的考虑⁽¹⁶⁾。跨年度预算平衡机制的建设，在一定程度上缓解了这种短期行为倾向，但平衡的预算并不完全代表健康的财政支出计划，实行中期财政规划的重点目标是形成财政和预算可持续。中期财政规划的编制和执行，有利于在中长期的尺度上进行预算安排，从而缓解预算压力并提升政策的可预期性。一些国家(如澳大利亚、瑞典和英国)就通过调整其养老金制度来缓解未来的预算压力。根据《稳定与增长公约》，欧盟成员国在提交给欧盟委员会(EC)的中期预算框架中，也需要讨论财政可持续问题。虽然各国都尽可能在可预见的尺度内缓解预算压力，但3~5年的预算安排已然是各国可以达到的极限⁽¹⁷⁾。中期财政规划的设置是预测3~5年内支出计划并对中期预算进行安排的有效措施。因此，在中期财政规划和跨年度预算平衡机制的不断完善中，首要步骤是对中期战略计划的细化与共享，并进一步做好可持续层面上的中期预算调整。

2. 中期财政规划与预算绩效管理挂钩

预算资金使用的效果发挥有时需要较长时间。对于项目、政策和预算使用的绩效评价过程，也应该从年度周期拓展到中期视角。根据中期财政规划的具体内容和目标，制定并不断完善中期预算绩效目标，对资金使用和项目实施的长期效果进行动态跟踪和评价。部分国家在预算过程中设定多年期的总体绩效目标，来指导绩效评价的实行。譬如，美国各部门的绩效战略目标制定以4年为周期，体现了部门的长期预期成果，并得到更具体的绩效目标和指标的支持。这种中期尺度上的预算绩效评价，一方面，对于年度周期内不能完成的预算项目和支出政策，通过中期绩效评价，可以统筹管理其在不同年度的资金使用和产出结果，从而更加有效地推进项目实施并进行动态调整。另一方面，对于有较长期影响的项目和政策而言，采用中期预算绩效管理，可以从更长尺度上洞悉资金使用的真正效果。

(三)推进财政支出标准化，加强标准的动态管理与调整

随着部门预算改革的不断推进，项目支出定额标准成为建设全面规范、公开透明预算制度的重要支撑。《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》中提出“推进财政支出标准化”，是强化预算约束和绩效管理的基础，需要部署推动实施标准化战略，加快完善标准化体系，全面提升标准化水平。

1. 推进财政支出标准化建设

财政支出标准的设置并不是对财政支出的简单控制，而是根据各部门和地区的实际情况来设置相应的支出标准、债务限额，

保证在标准约束下的支出灵活性以及标准的动态调整。在各国不断发展的预算制度法案中，部分国家对于财政支出控制的规则体现在政府声明中，如挪威、瑞典、英国；部分国家对于财政支出控制的要求体现在法律中，如加拿大 1992 年的《支出控制法》就设置了涵盖五个财政年度的支出限额，并对支出限额的调整做出规定⁽¹⁸⁾，美国 2011 年《预算控制法案》对预算支出、项目以及债务设置了标准，如果在财政年度内对预算支出标准进行调整，则需要《预算控制法案》的重新授权。

推进财政支出标准化的过程，需要在制定标准的基础上，据实列支、动态监控，形成标准化支出体系。首先，应根据“十四五”时期国家整体发展战略以及标准化体系建设规划，制定阶段性的财政支出标准建设计划，并根据中期标准建设计划来设立年度财政支出标准，并随预算报送人大审查。其次，在财政支出标准制定之后，需要根据不同支出的使用性质，设定据实列支的标准化程序。对于一般性资金的使用，严格规范上报和批复流程，在财政支出标准内进行列支，严禁擅自调高支出标准。

2. 标准的设定及动态调整

虽然支出标准设置和支出审批过程要求严格，但对于应对突发事件和自然灾害的应急性财政支出，资金拨付速度较慢则会影响对应急事件的反应效果，因此可以在一定程度上简化或延后支出审批程序，从而保证资金的及时到位。可以尝试在预备费制度的基础上，设置专门的应急专项储备基金，并且采取年度结余滚存积累的方式，从而减少资金拨付需要经过的部门和层级数量，使得在公共突发事件爆发的时刻，通过有关部门对事件情况进行直接判断，主动决定对资金的使用⁽¹⁹⁾。

在财政支出定额标准的设定和动态调整中，可以考虑应用大数据等新兴技术。大数据使用历史数据结合客户反馈来预测未来事件，并使用预测分析和数据挖掘技术，将历史视图转换为前瞻性视图。在财政支出标准的设置上，通过大数据技术对财政支出历史数据的系统分析与挖掘，预测下一阶段的整体支出水平。此外，对于财政支出标准的动态监控和调整，也是财政支出标准化体系建设的重要步骤。可以考虑使用大数据技术对各类财政支出进行实时跟踪，及时判断资金使用是否合理，并及时对支出标准实行动态调整。

(四)全面推进预算绩效管理，强化预算约束与财政问责

随着《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的出台，全面深化预算绩效管理改革成为“十四五”时期重点推进的财政改革领域，加强财政部门、人大和社会对财政资金使用的结果评价和监督，从而构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，也进一步彰显了财政治理体系和治理能力现代化的时代要求。

1. 全面推进预算绩效管理

第一，对于构建全方位的预算绩效管理格局，面对体量越来越大的政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算等绩效管理对象，可以通过数据收集和管理技术建立绩效评价项目库，针对不同评价类型采取不同的评价方案。并使用大数据的数据分析技术对资金使用的历史数据进行分析，提高重点评价对象的绩效管理等级，有针对性、有重点地推进预算绩效管理工作。第二，对于建立全过程的预算绩效管理链条，可以依据大数据的实时性特征，通过传感器等设备跟踪预算从编制到执行再到评价的全过程，并通过人工智能的机器学习技术实现自动化的预算绩效评价过程，将评价结果应用于下一期的预算决策之中。第三，对于完善全覆盖的预算绩效管理体系，在全口径预算的基础上，针对四本预算的不同评价侧重点进行数据分析，更加关注不同预算的使用效果、运行风险以及支出结构等⁽²⁰⁾。

2. 进一步加强人大和审计的外部监督

首先，将人大绩效监督深入事前、事中和事后的各个预算阶段，形成全过程预算绩效管理闭环。第一，在事前预算审批阶段，人大在预算审批中应重点关注对绩效目标的审核，对目标编制不合格的项目或政策的资金，予以扣减或者不予立项，从而

加强绩效目标管理。第二，在事中预算执行阶段，人大可以通过“预算联网监督系统”的开发和运用，推进对预算执行的绩效跟踪，从而达到对预算执行进度以及绩效目标实现情况的“双监控”。第三，在事后预算绩效评价阶段，目前人大采用听取预算绩效管理工作报告的形式，进行对资金使用的绩效监督。从长期来讲，随着全面实施预算绩效管理的日趋成熟，人大可以尝试培养专门的绩效评价技术人员，进行独立于资金使用单位的绩效评价⁽²¹⁾。

其次，在审计机关的绩效监督中，绩效审计的思想已经日益融入审计过程。绩效审计在各国的长期实践，已然成为预算制度法律框架的内在要求(如加拿大的《总审计长法案》)。部分国家虽然没有对绩效审计的强制要求，但审计办公室每年都会开展绩效审计工作(如法国、韩国)。我国的绩效审计注重对资金使用效果以及项目执行情况的绩效分析，但除深圳市等个别地区外，甚少对绩效审计单独形成审计报告。而将绩效审计发展成为独立的审计类别，并进行专门报告，也是推进审计机关作为预算绩效管理的重要外部监督主体的主要举措。

四、余论

长远来看，未来的预算改革不仅要完善现有的制度，还要满足现代财政制度建设的动态需求。纵观百年预算史，尽管各国的国情不尽相同，各国的改革各具特色，但在如何打理纳税人的钱财上仍然有规律可循。因此，从这个意义上讲，作为国家治理体系和治理能力现代化基础支撑的预算改革，将会伴随全面深化改革的整个过程，成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。

注释：

1 国家财政部：《关于 2019 年中央和地方预算执行情况与 2020 年中央和地方预算草案的报告》，《中国财政》2020 年第 12 期。

2 《国务院关于实行中期财政规划管理的意见(国发[2015]3 号)》。

3 徐宇宁：《实质性推进中期财政规划管理》，《中国财经报》2019 年 3 月 26 日。

4 《国务院关于深化预算管理制度改革的决定(国发[2014]45 号)》。

5 马蔡琛、赵笛、苗珊：《共和国预算 70 年的探索与演进》，《财政研究》2019 年第 7 期。

6 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 34 页。

7 《关于贯彻落实〈中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知(财预[2018]167 号)》。

8 《中华人民共和国预算法实施条例》(国令第 729 号)。

9 《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(中办发[2018]15 号)。

10 刘梦溪：《基于大数据的天津市预算执行审计探索与实践》，《审计研究》2018 年第 1 期。

11 马蔡琛、赵早早：《新中国预算建设 70 年》，中国财政经济出版社 2020 年版，第 211 页。

12 曾金华：《找好全面深化改革的“突破口”，大力推进财税体制改革》，《经济日报》2014 年 7 月 3 日。

13 《〈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〉辅导读本》，人民出版社 2020 年版，第 272—279 页。

14 高培勇：《改革重点是突破利益格局实现透明全口径预算》，《经济参考报》2014 年 9 月 30 日。

15 于树一：《完善全口径预算体系深化预算管理改革》，《经济参考报》2014 年 12 月 5 日。

16 马蔡琛：《现代预算制度的演化特征与路径选择》，《中国人民大学学报》2014 年第 5 期。

17 Allen Schick, “Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches,” OECD Journal On Budgeting, vol. 5, no. 1, 2005.

18 Ian Lienert, Moo-Kyung Jung, “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison,” OECD Journal On Budgeting, vol. 4, no. 3, 2004.

19 马蔡琛、赵笛：《公共卫生应急资金的绩效管理——基于新冠肺炎疫情的考察》，《财政研究》2020 年第 9 期。

20 苟燕楠、李金城：《当代中国预算绩效管理：理论发展与实践探索》，《求索》2019 年第 4 期。

21 马蔡琛、赵笛：《全面实施预算绩效管理中的人大绩效监督》，《中国财经报》2020 年 6 月 13 日。