

瑞典经验与治理创新

RUIDIAN JINGYAN YU ZHILI CHUANGXIN

郑德涛 林应武 主编



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

瑞典经验与治理创新

RUIDIAN JINGYAN YU ZHILI CHUANGXIN

郑德涛 林应武 主编



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

瑞典经验与治理创新/郑德涛, 林应武主编. —广州: 中山大学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 306 - 05624 - 5

I. ①瑞… II. ①郑… ②林… III. ①公共管理—广东省—文集
IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 038101 号

出 版 人: 徐 劲

责任编辑: 赵 婷

封面设计: 林绵华

责任校对: 廖丽玲

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 13.5 印张 257 千字

版次印次: 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册 定 价: 36.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

编 委 会

主 编：郑德涛 林应武
副 主 编：陈康团 李善民
编 委：郑德涛 林应武 陈康团
 李善民 谭 俊 肖 滨
 李 华 何艳玲 应国良
执行编辑：李 华 应国良

目 录

第一部分 公共预算与民主问责

- 瑞典财政管理及预算编制审批程序对我国的启示 黄 瀛 (1)
- 借鉴瑞典经验,提高我国政府部门预算管理水平 吴治钢 (8)
- 借鉴瑞典公共管理经验,完善我国行政问责制度的若干
思考 陈小京 (16)
- 瑞典公务员管理制度的分析与启示 卓晓媛 (28)
- 瑞典电子政务和电子民主考察及思考 卢传智 (38)
- 试论当前广东省公路管理体制及其改革对策 李 强 (47)
- 瑞典公共服务部门改革对推进我国公共服务体制改革的
启示 凌传茂 (53)

第二部分 社会福利与社会治理创新

- 瑞典和谐劳动关系对中国的启示 黄伟鹏 (63)
- 加强和创新社会管理,努力构建和谐劳动关系
——瑞典经验对我国构建和谐劳动关系的启示 谭景全 (70)
- 社会福利服务:国际比较与中国实践 张东霞 (78)
- 浅谈社会福利制度建设 朱泽平 (88)
- 国外公务员养老保险制度改革对我国的启示 尤洪文 (98)
- 瑞典公共养老金制度的发展及其对我国的启示 赖建华 (104)
- 瑞典经验对促进广东省妇女儿童发展的经验启示 张 琼 (111)
- 关于农村殡葬改革政策执行异化的思考
——兼论农村政策制定、执行模式的转变 梁剑辉 (118)
- 瑞典产业转型升级经验启示 张自旺 (127)

第三部分 幸福生活与合作治理

欧盟一体化经验对泛珠三角区域合作之启示	顾万君 (134)
欧盟跨境区域合作对粤港澳合作的启示	韩建清 (143)
浅析瑞典经验对建设幸福广东的借鉴意义	陈欲晓 (151)
广东文化创意产业评价指标体系的构建研究	肖延兵 (158)
瑞典幸福生活之本土思考	徐 特 (167)
瑞典的环境保护工作及其对我国的启示	谢 昕 (177)
从瑞典经验看创新型国家建设	刘备良 (186)
瑞典公共管理对建设幸福广东的启示	杨 荣 (196)

后 记	(205)
-----------	-------

第一部分 公共预算与民主问责

瑞典财政管理及预算编制审批程序对我国的启示

黄 斌

一、瑞典概况

瑞典位于北欧斯堪的纳维亚半岛东部，国土面积约45万平方公里，居民约942万人。瑞典国土多为丘陵和湖泊，由本土和哥特兰岛组成，临接芬兰和挪威，海岸线7624公里。首都斯德哥尔摩为瑞典最大城市，哥德堡和马尔默分别为瑞典第二、三大城市。

瑞典是北欧最大的经济体，瑞典的货币是瑞典克朗。在混合高科技资本主义和广泛的社会福利制度下，瑞典达到了令人羡慕的生活标准。它有现代化的配送体系，良好的内部和外部的通信，以及熟练的劳动力。受世界金融危机影响，从2008年第三季度开始，瑞典经济逐渐衰退。2011年瑞典的GDP达到34950.66亿瑞典克朗，比2010年同比增长4.9%。按平均汇率计算，2011年，瑞典名义GDP折合5380.83亿美元，比上年增长16.4%，人均名义GDP约合56954美元。

瑞典的政体是君主立宪制和议会民主制，现任国王是卡尔十六世·古斯塔夫。瑞典不设总统，设有总理。国家行政机构由中央政府和21个省府以及290个县政府组成。瑞典中央政府拥有很大的权力，地方政府的自主性非常有限。瑞典中央政府分13个部，下设300个署。瑞典的部很小，主要任务是制定政策，下属的各署执行具体的工作，各署受部的控制较小。

二、瑞典财政税收管理基本情况

（一）财政管理组织架构

瑞典财政部通过履行经济稳定发展、保证充分就业、保持价格稳定、实现高增长和稳健的公共财政等职责，实现议会和政府设定的经济政策目标。瑞典财政部约有 500 名雇员，95% 是非政治性的职员（即不隶属于任何政党），10% 负有管理责任，25% 负有行政事务责任，65% 负有决策执行责任，大多数职员为经济学家、律师或者社会科学家。瑞典财政部设有两位大臣。财政大臣安德士·博格的职责范围包括经济政策、国家预算、财政立法和关税、欧洲联盟（以下简称“欧盟”）内的经济合作，地方政府与金融市场大臣梅茨·奥德尔的职责范围包括金融市场、地方政府立法、地方政府财政、省行政委员会、政府部门行政管理政策、住房问题、公共采购法等。

瑞典财政部下设预算司、经济事务司、税收和关税司、金融市场和机构司、公共行政司、国际司、法律秘书处、信息司、协调和支持司。预算司负责中央政府活动的预算政策及财政管理，包括公共部门和欧盟的预算跟踪、支出预测的审核、经济的长期结构性问题和经济环境分析等。经济事务司通过监控、分析和预测国内和国际经济，承担经济政策责任，包括对公共财政进行估算、分析社会中各项资源的分配、提供经济政策建议、参与欧盟和经济合作与发展组织（以下简称“经合组织”）的经济政策合作等。税收和关税司负责税收、关税、人口登记和社会保险费的立法等，包括公司税、增值税、资本税、消费税、关税、国际税收、税收政策分析和机构治理、个人税收和社会投入等。金融市场和机构司负责金融领域的立法和发展情况监测，包括银行业和金融服务、保险服务、证券市场、国债政策、货币政策等。公共行政司负责中央政府的行政管理政策和地方政府事务，包括控制和组织中央政府各部门、负责中央政府人员编制、中央政府职业养老金、欧盟和国际统计、地方政府立法和财政、省行政委员会、住房问题、公共采购法等。国际司负责国际经济和金融合作，包括处理瑞典与国际金融组织（世界银行、国际货币基金等）的关系，协调欧盟与欧盟财政经济大臣理事会问题，监控、分析国际经济政策的发展等。法律秘书处作为为财政部及其领导层提供法律事务咨询服务的律师，其主要职责包括起草法律和其他法令的提案、负责财政部档案管理和公共采购等。信息司负责对内对外宣传财政部的工作信息，包括内部传播顾问、管理政府各办事机构的外部网和内部网、安排研讨会和考察访问等。协调和支持司的职责

范围包括战略规划制定、内部预算、安全防范、人事及工资管理、卫生防护和工作环境、财务和行政管理、信息技术、办公场所和用品、预算协调、财务管理 and 机构管理、中央政府财产管理、外部人事问题等。

（二）税收管理体系

瑞典有完善的税收法律体系，所有的税法都由议会通过并颁发，议会设有税收委员会，专门负责审议税收议案。税法一经颁布，就具有法律上的权威性，成为各税征收共同依照和遵循的法律依据。除了各个单行税法外，瑞典还有统一的征管法对税收的征收管理工作进行全面规范。税务机关向法律负责，具有相对独立性，政府、议会都不能干预税收执法。

瑞典实行以所得税、增值税和社会保障税为主，直接税和间接税并重的税收制度，税收收入以直接税为主。近年来，为了提高企业竞争力，防止人才外流以及适应加入欧盟的需要，瑞典在税制改革上不断降低企业税收，降低和简化个人税收，相应地增加增值税、消费税等间接税的比重。总体来说，瑞典税制属于多税种、高税收，直接税与间接税并重的税制模式，具有“个人高税收，企业低税负”的特点。

在个人所得税方面，瑞典个人劳动所得需先向所在地政府缴纳地方个人所得税，税率为29%~34%。高收入者还要向中央政府缴纳全国统一的中央政府个人所得税，中央政府个人所得税实行累进制，年薪低于38万瑞典克朗的不用缴纳，年薪在38万~54万瑞典克朗的部分需缴纳20%的中央个人所得税，年薪超过54万瑞典克朗的部分需缴纳25%的中央个人所得税。对资本利息、股息、资本增值收入等净收入不征收地方个人所得税，只需征收30%的中央个人所得税。企业所得税率为26.3%。

在增值税方面，瑞典所有商品和服务的增值税的基本税率是25%，食品的税率是12%，书籍、报刊、公共交通的税率为6%，处方药实行零税率，对于卫生、医疗服务免征增值税。

作为高福利国家，瑞典还开征社会保障税，雇员的基本养老金缴费费率为7%，雇主社会保障缴费费率合计为31.42%，加上职业养老金、基于集体协议的补充失业保险等，瑞典的实际社会保障缴费费率将更高。此外，瑞典还有能源税、二氧化碳税、财产税、印花税等。

三、瑞典预算编制和审批程序

(一) 瑞典预算编制程序

瑞典采取了自上而下的预算编制程序，财政年度与公历年度一致。瑞典政府预算编制分为三个阶段，分别为确定预算总体收支计划、召开内阁预算会议、各部门编制预算。瑞典预算编制的时间从每年1月份开始。

1. 确定财政政策目标和预算总体收支计划

瑞典采用滚动预算作为年度预算编制的基础，预算编制的范围为三年。确定预算总体框架工作通常在每年1—3月进行，主要由财政部负责。首先，财政部对下一年度的宏观经济前景进行预测，确定预算编制政策，主要是从宏观经济角度明确国家财政政策目标、设定预算总支出水平上限、根据预算总支出水平上限具体确定各个支出领域的指导性支出预算；与此同时，政府各部门也着手研究滚动预算框架内与本部门各指导性支出水平，在2月上旬向财政部提交下一年的预算提案以及未来四年的预算预测。财政部将对各部门提交的预算提案进行审核，并就具体的技术问题与各部门官员进行讨论。

2. 召开内阁预算会议，确定各领域支出水平

3月下旬召开内阁预算会议。内阁预算会是政策性会议，主要是对资源进行宏观配置、确定政府预算目标以及确定各部门预算总额，会期一般为两天，参加会议的包括各部部长、财政部副部长以及首相办公室副主任。在会议前几天，由财政部将预算建议提交给内阁成员（但不包括政府各部门的部长）。内阁预算会议讨论的焦点通常是各部门为各自负责的支出领域争取更多的额外资金，但是，财政部明确规定，除了有重大政治意义的项目外，只有价值5000万瑞典克朗以上的项目才可在内阁预算会议上提出讨论。这一要求确保了会议讨论的内容主要集中到重点支出上来，同时也可使各部门更加关注预算限额，确保支出总额不超过财政政策目标。内阁预算会议结束时，批准通过财政年度内总支出水平和各个不同领域的支出水平，并将会议达成的有关预算决定正式写入内阁会议记录以及春季财政政策草案，春季财政政策草案将在4月15日前提交议会审议。

3. 各部门在预算限额的控制下编制预算

在内阁预算会议结束后的两个月内，具体执行预算的各个支出部门就开始编制各个领域的预算，并于5月中旬向财政部提交相关支出领域的初期预算草案，财政部有权就资金分配问题提出质询。由于各部门总的预算限额已经确

定，而各支出领域内的有关决策由各部门负责，所以财政部在这一步骤中已基本退出预算编制程序。这一阶段实质上就是已经确定的部门支出水平在不同支出领域内的各项拨款的调剂，这使各部门对各自的预算提案有了更大的自主权，使他们能够在相关的支出领域确定首选的拨款项目，并有权从相对次要的项目中调拨资金支援重点项目。

在议会审批春季财政政策草案后，各领域支出限额就已通过立法而不再予以修改，各部门只能在此基础上形成自己的预算提案，于8月底交财政部审核，然后由内阁于每年9月上旬审议批准各部最终的预算提案，并于9月20日向议会提交下一财年预算草案。预算草案由12个部分组成：1份总纲和11份有关27个支出领域的预算文件。

（二）瑞典预算审批程序

预算审批主要是指瑞典议会对预算的审批。瑞典的预算审批程序是自上而下讨论并审批政府预算草案的程序：首先由议会审批通过政府支出总水平，再审批各个支出领域的预算限额，接着再进一步批准各个单项拨款。整个预算审批程序分为如下几个步骤：

1. 审批春季财政政策草案

每年4月15日前，政府向议会提交春季财政政策草案。春季财政政策草案主要包括有关宏观经济情况的信息、年度预算总支出上限、各个支出领域的指导性预算限额。议会就这些总限额进行辩论，并在6月上旬审批通过春季财政政策草案，从而使之成为正式法案。

2. 正式审批下一年度的预算草案

9月20日，政府向议会提交下一年度的财政预算草案。预算草案将政府总支出分成27个支出领域，然后再细分成500个单项拨款项目，其支出总额必须与6月份经议会批准的春季财政政策草案中的数额吻合。在预算草案提交到议会后，议会将用3个月的时间专门讨论预算案相关问题。只要预算草案中政府支出总额符合春季财政政策法案中的有关规定，议会就有权对预算案作任意修正。到11月底，议会将进行投票，决定收支总额如何分配给27个支出领域。

3. 批准通过预算草案

12月底，瑞典议会将通过审议，确定在27个支出领域总额下的500项拨款的分配数额，以及在各自支出领域的内部支出项目间的建议数额。议会审批通过的各支出领域内单项拨款的数额不能超过预算草案确定的支出总水平。

4. 预算草案向社会公开

瑞典十分重视预算的透明性，从预算编制到执行都在议会及社会公众的监督下进行。如预算提交议会审议时，各部部长要接受议员们的咨询，就预算编制中的具体问题作出解释，公众可以旁听，并可以通过一定方式进行提问，有关新闻媒体进行报道和直播。预算案在议会通过后就在有关报刊及互联网上公布，公众可以随时查询。由于预算透明度高，新闻媒介广泛介入，加上社会公众的监督，政府各部门正确使用财政资金的自觉性很高。如果发生预算编制、预算执行的违规情况，政府及部门领导要冒巨大的政治风险。瑞典政府认为，透明性是保证其预算准确和恰当执行的最重要保障。这种既民主又公开透明的预算能够得到纳税人的充分理解和广泛支持，纳税人对政府如何使用自己缴纳的税款比较放心。

四、启示和借鉴

瑞典是西方发达国家，其财政管理和预算编制审批程序都较为完备，较好地保证了预算编制的科学性，对我国财政和预算管理主要有以下启示和借鉴。

（一）预算编制的合理性

预算编制时间较长，从而保证了预算编制各方有充足的时间研究论证预算的合理性。瑞典预算编制从每年1月开始，12月底审批通过，在长达一年的预算编制时间里，财政部门有充足的时间研判宏观经济走势，科学确定财政政策目标和收支水平，认真审核各部门提交的预算支出项目；政府各职能部门有充足的时间对本部门（领域）下年度的工作开展进行科学、合理的计划，编制出客观、翔实、可执行的预算；议会也有充足的时间审议政府预算，并根据实际对预算进行修正、调整，确保预算安排符合议会多数代表的意愿。相比之下，我国财政预算编制时间较短，大部分地方的部门预算采取“二上二下”的基本流程，财政部门确定各部门支出控制数的时间较晚，各部门真正可以研究提出具体预算项目的时间不多，由于时间仓促，预算编制的科学性难以保障。同时，人民代表大会对预算审查的时间也较短。每年人民代表大会召开的时间仅有十几天，人大代表需要在这十几天内审查政府工作报告、财政预算草案、国民经济和社会发展计划以及法院和检察院的工作报告，真正用于审查预算草案的时间往往仅有几天，由于审查时间较短，也难以较好地发挥对财政预算编制的监督作用。因此，借鉴瑞典的经验，适当地延长预算编制和审批的时间，将有利于促进预算编制更加仔细、预算审批更加严格，为提高政府预算的科学性



和合理性奠定基础。

（二）预算编制的沟通和协商

瑞典的预算编制程序较为完备，保证了预算编制和审批过程中各方有充分的沟通和协商。瑞典预算编制遵循“自上而下”和“自下而上”相结合的管理理念。财政部首先根据国家宏观调控需要确定财政政策目标，以此确定财政预算收支总额，并在各部门报送支出项目的基础上确定各个领域的支出限额，经过议会批准后再由各部门提出具体、明细的支出项目预算。这种上下结合的预算编制程序是传统渐进式预算编制和零基预算编制的结合，将预算的总额控制、分项控制融入具体项目预算审批之中，可以将预算过程中最难处理的预算项目取舍化繁为简地分解到总额控制和项目审批两个环节，这样就由原来的只注重单项拨款改为在处理单项拨款之前注重总额达成一致的方式，财政部门可以更加注重对国家重大政策的把握，各职能部门也可以更加注重对本部门（领域）主要工作的安排，通过财政部门 and 职能部门的充分沟通协商，减少预算过程中的争吵和“内耗”。同时，在确定支出限额后，以部门为主编制预算，可以有效地调动部门的积极性，将预算资金优先安排到最需要的地方。相比之下，我国财政部门的预算编制工作尚缺乏部门之间的充分沟通协调，财政部门、职能部门对预算项目的取舍往往不能达成一致意见，只能由行政首长拍板解决。这样，预算编制工作耗费在部门之间讨价还价的时间较多，不利于预算编制效率的提高。因此，我国财政部门要更加“主动编制”预算，及早根据国家政策确定财政收支总额，及早根据部门工作实际确定各部门的支出控制限额，及早协助部门开展预算编制工作，提高预算编制的效率和效益。

（三）预算的公开透明，促进了预算编制的科学性

瑞典是世界上第一个实行政务公开的国家，政府预算编制的信息公开程度较高，在这种公开透明的环境下，瑞典政府的预算行为受到广泛监督，较好地保障了公民对财政预算的知情权和监督权。近年来，我国不断完善财政预算制度，大力推进预算公开透明，取得了明显的成效，但预算信息的明细程度和公开程序与西方发达国家相比还有一定的差距。借鉴瑞典的经验，我国应进一步推进财政预算信息公开，不断扩大预算信息公开的范围，创新预算信息公开的方式和方法，落实预算信息公开中各行为主体的责任和分工，全面、详细、真实地公布预算编制的各种信息，保证社会公众对预算编制有民主参与的机会，使政府的收支行为自始至终处于立法机关和社会公众的监督之下，防止财政预算中浪费和缺乏效率以及贪污腐败等现象的发生。

借鉴瑞典经验，提高我国政府部门预算管理水平

吴治钢

政府预算管理体制是处理一国财政体系中各级政府间财政分配关系的一项基本制度，其核心是探讨国家财力在中央与地方及地方各级政府间如何分配的问题，以及各级政府预算收支范围及管理职权的划分和相互间的制衡关系。为使我国的预算管理改革跟上市场经济改革的步伐，本文在介绍瑞典政府在预算管理方面可借鉴经验的基础上，针对我国预算管理实务中存在的问题和不足，对我国当前的政府部门预算管理改革提出了建设性意见。

一、预算管理的内涵

政府部门预算是政府活动货币化、书面化、程序化、法制化的正式表达形式。其管理体制是国家预算编制、执行、决算以及实施预算监督的制度依据和法律依据，是财政管理体制的主导环节。它的主要内容包括：①确定预算管理主体和级次，一般是一级政权即构成一级预算管理主体；②预算收支的划分原则和方法；③预算管理权限的划分；④预算调节制度和办法。

政府预算管理体制是处理一国财政体系中各级政府间财政分配关系的一项基本制度，其核心是探讨国家财力在中央与地方及地方各级政府间如何分配的问题，以及各级政府预算收支范围及管理职权的划分和相互间的制衡关系。而预算管理职权是各级政府在支配国家财力上的权限和责任问题。建立政府预算管理体制的根本任务，就是通过正确划分各级政府预算的收支范围，规定预算管理权限及相互间的制衡关系，使国家财力在各级政府及各区域间合理分配，保障相应级次或区域的政府行使职能的资金需要，提高财政资金管理和使用的效率。在此基础上，部门预算将预算管理的出发点和着力点转移到部门，取消了财政与部门的中间环节，财政预算从基层单位编起，并落实到每一个具体部门，预算管理以部门为依托，改变财政资金按性质归口管理的做法，财政将各类不同性质的财政资金统一编制到使用这些资金的部门；对“部门”本身有严格的资质要求，限定那些与财政直接发生经费领拨关系的一级预算会计单位



为预算单位。政府部门预算管理是一个综合预算管理体制，以部门编制的预算建议计划为依托，以单位所有收入统筹安排、所有支出预算编制到项目为主要内容，融零基预算、综合财政预算为一体的一种预算管理组织形式。编制政府部门预算有利于实现政府预算管理的统一性，提高预算的透明度；有利于保证政府预算的完整性，建立完整、全面的政府预算收支管理体系；有利于统一预算编制标准，采取科学的预算分类方法，细化预算编制；有利于提高预算编制的科学性，使预算资金的分配更加合理、有效。同时，作为政府财政政策的主要手段之一，通过政府预算可以实现对国民经济运行的调节。

二、瑞典政府部门预算管理的概况和特点

瑞典在预算编制改革方面有着成功的做法和经验，被誉为“OECD 国家预算改革的大实验室”。瑞典的预算结构是：政府有一个总预算，总预算下又按不同的内容和性质分为 27 个开支领域，由 13 个政府职能部门分别负责相关的开支领域。这些开支领域对应 300 个机构，大约有 500 个拨款项目，主要分成政府日常运转支出、转移支付项目和资本项目开支三类。在 500 项拨款项目中，约有 300 项是政府机构运转支出，150 项用于转移支付项目的拨款，50 项用于资本支出项目。

（一）瑞典政府部门预算管理制度

瑞典采取了自上而下的预算编制程序，财政年度为日历年度。预算管理制度将预算分为五个阶段，即收入预测阶段、更新滚动开支预算框架阶段、部门磋商阶段、议会审议阶段、各部门确定自己的预算及终审阶段。

1. 收入预测阶段

1 月份，财政部根据经济发展形势预测次年预算收入，在进行相关分析后起草预算收入草案并提交给首相，作为下一阶段与各部门协商的依据。

2. 更新滚动开支预算框架阶段

瑞典政府采用滚动预算作为年度预算编制的基础，其范围为 3 年，即下一预算年度以及随后的两个预算年度。这一阶段的工作通常在收入预测完成之后至 3 月期间，主要由财政部负责。各预算开支部门在 2 月上旬向财政部提交下一年的预算提案及对未来 4 年的有关预测，财政部对各部门提交的预算提案进行严格审核，于 3 月中旬开始起草向内阁提交的预算建议，内容包括下一预算年度和后续两个年度内政府总开支水平以及 27 个开支领域各自的指导性开支水平。

3. 部门磋商阶段

3月下旬召开内阁预算会议，会议讨论的焦点通常是各部为各自负责的开支领域争取更多的额外资金，如果达不到这一目的，则各部将只能在各自的开支领域进行项目的重新安排。内阁会议结束时，批准通过财政年度内总支出水平和27个不同领域的支出水平。会议达成的有关预算决定将正式写入内阁会议记录以及春季财政政策草案，该草案将于4月提交议会审议。

4. 议会审议阶段

在议会审计过程中，财政部要提供预算草案的依据资料，其中新增支出项目还要提供详细的论证资料，一般每年12月中旬议会批准国家预算。

5. 各部门确定自己的预算及终审阶段

该阶段强调“各部部长都是各部自己的财政部长”的概念，这一阶段实质上就是已经确定的部门支出水平在不同支出领域的各项拨款的调剂，这使得各部门对各自的预算提案有了更大的自主权。在内阁会议结束后的两个月内，具体执行预算的各个开支部门就开始起草所辖单个拨款项目之间最初的资金分配方案，并于5月中旬向财政部提交相关开支领域的初期预算草案。在议会审批春季财政政策草案后，各支出水平就通过立法予以确定，不再修改。各部门在此基础上形成自己的预算草案，于8月底交财政部审核，然后由内阁于每年9月上旬审议批准各部最终的预算提案，并于9月20日向议会提交下一财年预算草案。预算草案由12个部分组成：1份总纲和11份有关27个开支领域的预算文件。

（二）瑞典政府部门预算管理特点

1. 总额预算

瑞典预算程序将预算外资金（主要是社会保障领域）纳入预算管理，采取总额预算编制原则，即将收入与开支分列，用于提高一些特定项目如社会保障领域项目的透明度。

2. 零基预算

瑞典实行零基预算，即上年基数不作为本年度编制预算的依据，而是根据本年度的实际需要编制预算。

3. 项目预算

瑞典按项目编制预算，一般由国会提出各行业发展前景、发展策略和发展目标，然后由政府各部门提出实现这一目标的具体项目任务。

4. 部门预算

瑞典按部门编制预算，政府各部门根据本部门的任务拟定后3年的预算报



财政部，财政部根据综合经济预测和国民收支的各项数据资料，研究制定预算草案，报首相并由首相下发给各部部长征求意见。

5. 滚动预算

预算一般要编制三次。 N 年的预算在 $N-3$ 年第一次编制预算，在 $N-2$ 年第二次编制初步预算，在 $N-1$ 年编制详细预算。因此每年都要滚动编制今后3年的预算。

三、与瑞典相比我国政府部门预算管理存在的问题

我国改革开放前的预算管理制度是在计划经济体制上建立起来的中央集权模式。随着经济体制改革深化和经济快速增长，这种制度的诸多缺点日益暴露，例如，弱化了财政分配职能，财政部门对预算单位的监控能力下降。我国预算管理体制随之进行了多次改革，并将改革重点从收入管理转向了支出管理，并于2000年首先在中央部门实施了部门预算，通过延伸预算层次、改革预算编制时间、细化政府预算编制、实行政府采购制度和国库集中支付制度等做法，在预算编制形式、编制内容、编制方法、编制时间、预算监管方面均取得了一定进展，从而拉开了我国全面实施部门预算改革的大幕。部门预算改革是与国库集中收付制度改革、政府采购改革等改革齐头并进的三项改革之一，而部门预算改革在其中处于基础地位。现在，我国实行完善的分级分税预算管理体制。由于受到经济发展水平、利益格局、预算法制等因素的困扰，目前部门预算管理上存在许多问题。

（一）预算编制制度不完善

瑞典预算编制有一套严密的规程，对必须通过的环节和送审时间都有明确规定，对收入的确定要考虑上一年度国家的经济和财政收入水平、本年度已通过的预算收入数，对未来的经济发展和收入预测进行测算和调整；对支出数的确定更要逐个部、逐个项目地进行，有些支出的安排还要同一些部门进行艰苦的马拉松式的谈判。预算支出确定必须经过的程序有：内部编制预算支出草案—分部核定支出限额—汇总各部要求交各部长审阅—与有关部门商榷—修改预算草案报政府审阅—政府裁决各部门与财政部门的矛盾—最后修改支出预算草案—提交国会审批—向社会公布。

与瑞典相比，我国的预算编制法规不完善，相关的会计制度、财务管理制度改革滞后。在收入预算的编制上，往往存在较多的人为因素和长官意志，或者是国家已经确定了当年财政收入的增长比率，地方就只需执行。在支出预算