



重庆工商大学财经文库

CHONGQING GONGSHANG DAXUE CAIJING WENKU

公共支出决策机制优化研究

GONGGONG ZHICHU JUECE JIZHI YOUHUA YANJIU

汤凤林 著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press



重庆工商大学财经文库

CHONGQING GONGSHANG DAXUE CAIJING WENKU

西南财经大学出版社重庆工商大学分社 策划

公共支出决策机制优化研究

GONGGONG ZHICHU JUECE JIZHI YOUHUA YANJIU

汤凤林 著

西南财经大学出版社

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

公共支出决策机制优化研究/汤凤林著. —成都:西南财经大学出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5504 - 1973 - 5

I. ①公… II. ①汤… III. ①财政支出—最优分析—研究—中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 126733 号

公共支出决策机制优化研究

汤凤林 著

责任编辑:冯 梅

助理编辑:周晓琬

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川五洲彩印有限责任公司
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	8.75
字 数	215 千字
版 次	2015 年 10 月第 1 版
印 次	2015 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 1973 - 5
定 价	39.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

中文摘要

现代社会政府职能范围越来越广，政府公共支出规模越来越大，财政资金的使用效率却很低，“豆腐渣工程”“政绩工程”和“形象工程”等屡禁不止，贪污腐败等屡见不鲜，政府支出决策缺乏责任意识，决策失误时有发生，给经济、社会和环境带来极为严重的不良影响。公共支出决策的低效和失误呼吁决策机制的优化。

改革开放以来，我国政治和行政领域的改革已经促使公共支出决策机制发生了一些转变，决策权力配置得到了优化，决策程序和方式也得到了改进。然而，经济多元化和政治民主化趋势要求公共支出决策民主化、科学化和法治化，现行公共支出决策机制需要进一步优化。党的十六届三中全会提出要改革和完善政府决策机制，推进政府决策民主化；党的十八届三中全会进一步提出要强化权力运行的制约与监督，建设法治政府，要提高预算的透明度和支出决策的效率。公共支出决策机制的改革与优化已进入党和国家的正式工作日程。

已有研究主要集中在政府决策机制优化和预算决策机制优化方面，缺少专门针对公共支出决策机制优化的研究；由于三者内涵不一样，政府决策机制优化的措施只能为预算决策机制优化提供一般性指导，而预算决策机制优化还包括收入决策部分。另外，由于国内外政治体制和政党政治存在巨大差异，政治环境对支出决策的影响必定大不相同，所以国外的支出决策机制优化经验不可照搬。如果说借鉴国外支出决策的技术和方

法有助于提升决策效率，那么政治层面的支出决策机制改革则需要中国自己的探索。

鉴于现实的迫切需求和理论研究的不足，中国有必要在合理借鉴西方国家经验的基础上，构建一套符合中国实际需要的公共支出决策机制，以促进公共支出规模和结构的优化。

所谓公共支出决策机制，是指公共支出各决策主体，为规范各自拥有的决策权力，提高决策质量，实现公共利益目标，在各种相互联系和相互作用的决策过程中，形成的关于公共支出决策权力分配、决策运作程序、决策规则和决策方式等一系列制度安排总和。公共支出决策机制优化，是指通过重构公共支出决策权力，规范公共支出决策程序，改进公共支出决策方法，调整公共支出决策规则等措施，实现公共支出决策民主、科学和法治的制度优化过程。其中，民主化是公共支出决策价值理性的体现，科学化和法治化是公共支出决策工具理性的体现。

该书在对公共支出决策机制优化的概念进行界定的基础上，梳理了公共支出决策的五个主要理论模型，运用政治学、经济学和管理学中民主理论、公共财政理论、公共选择理论和系统优化理论，在此基础上对我国公共支出决策机制的历史演变、现状特征、存在的问题及原因进行了研究，对我国公共支出决策机制改革的环境、价值和目标进行了分析，提出了优化我国公共支出决策机制的对策和建议。全文包括导论部分和六章内容：导论部分主要介绍本书的选题背景、研究意义、研究现状、研究内容与方法、主要观点、创新和不足之处；第一章为公共支出决策机制优化的理论分析，是全文的逻辑起点与理论基础；第二章是我国公共支出决策机制的历史演变；第三章是我国公共支出决策机制的现状分析；第四章是国外公共支出决策机制的设计实践及经验借鉴；第五章是我国公共支出决策机制优化的生态环境和价值取向；第六章是我国公共支出决策

机制优化的对策和建议。

本书采用规范分析方法对公共支出决策机制优化的理论基础、生态环境和价值取向以及对策建议进行了研究；运用制度比较分析方法对我国公共支出决策机制由计划经济时期向市场经济时期的演变进行了分析，对美国、英国的公共支出决策制度安排进行了比较；运用案例分析法对我国公共支出决策机制改革的探索进行了总结。规范分析与实证分析（包括制度比较分析和案例分析）相结合的研究方法，有助于形成一个从理论逻辑演绎到客观现实归纳与对策总结的方法论体系，为我国公共支出决策机制优化的政策建议研究提供科学的研究工具。

关键词：公共支出；决策机制；优化对策

Abstract

With the Scope of government functions becoming more and more widely in modern society, the scale of government public expenditure is more and more bigger. However, the use efficiency of fiscal fund is very low. “Jerry-built Projects”, “Achievement Projects”, “Image Projects” and so on continue despite repeated prohibition. Corruption is common occurrence. The government spending decisions is lack of responsibility consciousness, so that decision-making mistakes happen occasionally, which brings extremely serious adverse effects to the economy, society and environment. The inefficiency and failures of public spending decisions call for the optimization decision-making mechanism.

Since the reform and open policy, the reform of political and administrative field in our country have prompted some changes in public expenditure decision-making mechanism. The allocation of decision-making power has been optimized. Decision-making procedures and methods are also improved. However, the trend of economic diversification and political democratization requires the democratization, scientization and legalization of public expenditure decision-making. The current public expenditure decision-making mechanism needs to be further optimized. The third plenary session of the 16th proposed to reform and improve the government decision-making mechanism, promote the government decision-making de-

mocratized; The third plenary session of the 18th proposed to further strengthen the power restriction and supervision, to construct the government under the rule of law, and to improve the budget transparency and the efficiency of spending decisions. The reform and optimization of the public expenditure decision-making mechanism has entered the formal agenda of the Party and the State.

Existing research mainly concentrated in the optimization of the government decision-making mechanism and the optimization of budget decision-making mechanism. There are very few specialized study on the optimization of public expenditure decision-making mechanism. Due to the three connotation is different. As a result, the optimization measures of government decision-making mechanism can only provide general guidance for the optimization of budget decision-making mechanism, and the optimization of budget decision-making mechanism also includes income decision.

In addition, due to the disparity in the political system and party politics both at home and abroad, the influence of political environment on the spending decisions is very different. As a result, the optimization experience of foreign spending decision-making mechanism cannot be copied. If draw lessons from foreign spending decisions can help promote the technology and method of decision-making, then political mechanism reform needs China's own exploration spending decisions.

Given the pressing needs of the reality and the lack of theoretical research, it is necessary to build a set of public expenditure decision-making mechanism according with the actual requirement of China, so as to promote the optimization of the public expenditure scale and structure using the experience of western countries for reference.

Public expenditure decision-making mechanism, refers to each decision main body of the public expenditure - to regulate their own decision-making power, improve the quality of decision-making, and achieve the public interest - formate a series of institutional arrangements on public expenditure decision-making power allocation, operation procedures, decision rules, and decision-making way in all sorts of mutual connection and interaction of decision-making process. The optimization of public expenditure decision-making system is to reconstruct public expenditure decision-making power, to standardize the procedures of public spending decisions, to improve public expenditure decision method, to adjust the public expenditure decision rules and other measures, and to achieve the system optimization process of public expenditure decision-making in its' democracy, science, and the rule of law. Among them, the democratization is the embodiment of the public expenditure decision value rational, scientization and the rule of law is the embodiment of tool rationality of the public expenditure decision-making.

On the basis of defining the concept of Decision-making mechanism optimization of public spending, the paper combines the public expenditure decision-making model of the five major theories, democracy in politics, economics and management theory, uses the theories of public finance, public choice theory and system optimization theory, then studies the research on the historical evolution of the public expenditure decision mechanism of our country, the present situation characteristics, and existing problems, further analyzes the public spending environment and value of decision-making mechanism, and puts forward the optimization countermeasures and suggestions of our country's public expenditure decision-

making mechanism.

By adopting the method of normative analysis, the theories, the ecological environment, value orientation and countermeasures of decision-making mechanism of public spending optimization are studied in this paper. Using the method of system comparative analysis, the evolution of public expenditure decision-making mechanism from the period of planned economy to market economy was analyzed, and the public expenditure decision-making system arrangement in the United States and Britain is compared. With case analysis on China's public expenditure decision-making mechanism reform exploration is summarized. The combination of normative analysis and empirical analysis system research methods (including the comparative analysis and case analysis) helps to form a methodology of system from theoretical logic deduction to the objective reality and countermeasures conclusions, which can provide the scientific tool for policy suggestions research on our country public expenditure decision-making mechanism optimization.

Key Words: Public expenditure; Decision-making mechanism; Optimizing countermeasure

目录

Contents

导论 /1

- 一、选题背景和研究意义 /1
- 二、国内外研究现状 /5
- 三、主要研究内容和方法 /21
- 四、主要观点、创新与不足之处 /24

第一章 公共支出决策机制优化的理论基础 /28

第一节 公共支出决策机制优化的界定 /28

- 一、决策与决策机制 /28
- 二、公共支出决策机制 /31
- 三、公共支出决策机制优化 /51

第二节 公共支出决策机制优化的理论模型 /61

- 一、理性与有限理性决策模型 /61
- 二、渐进决策模型 /63
- 三、间断平衡决策模型 /67
- 四、集团决策模型 /71
- 五、精英决策模型 /72

第三节 公共支出决策机制优化的基础理论 /74

- 一、公共产品理论 /74
- 二、公共选择理论 /75
- 三、民主理论 /79
- 四、系统优化理论 /81

第二章 中国公共支出决策机制的历史演变 /82

第一节 计划经济条件下的公共支出决策机制 /82

- 一、公共支出决策的主体及权力配置 /82
- 二、公共支出决策的程序和方式 /85
- 三、公共支出决策的监控机制 /87
- 四、公共支出决策的信息基础 /89
- 五、公共支出决策的实施效果 /91

第二节 市场经济条件下的公共支出决策机制 /92

- 一、公共支出决策的主体及权力配置 /92
- 二、公共支出决策的程序和方式 /94
- 三、公共支出决策的监控机制 /98
- 四、公共支出决策的信息基础 /101
- 五、公共支出决策的实施效果 /104

第三章 我国公共支出决策机制的现状分析 /114

第一节 我国公共支出决策机制的运作特征 /114

- 一、公共支出决策受执政党影响大 /114
- 二、政府主导公共支出决策过程 /116
- 三、财政的核心预算机构地位不明确 /118
- 四、预算过程与政策过程相互分离 /119

第二节 我国公共支出决策机制的弊端 /121

- 一、公共支出决策主体权力配置存在的问题及原因分析 /121
- 二、公共支出决策程序存在的问题及原因分析 /126
- 三、公共支出决策方式存在的问题及原因分析 /129
- 四、公共支出决策监控机制存在的问题及原因分析 /131
- 五、公共支出决策信息系统存在的问题及原因分析 /135

第三节	我国地方公共支出决策机制改革探索的案例解析	/140
一、	浙江温岭的参与式预算	/140
二、	广东省的绩效预算	/148
第四章	国外公共支出决策机制经验借鉴	/157
第一节	美国公共支出决策机制的特点	/157
一、	公共支出决策的主体及权力配置	/157
二、	公共支出决策的程序和方式	/159
三、	公共支出决策的监控机制	/178
四、	公共支出决策的信息基础	/180
五、	公共支出决策的实施效果	/181
第二节	英国公共支出决策机制的特点	/185
一、	公共支出决策的主体及权力配置	/186
二、	公共支出决策的程序和方式	/188
三、	公共支出决策的监控机制	/191
四、	公共支出决策的信息基础	/193
五、	公共支出决策的实施效果	/197
第三节	发达国家公共支出决策机制的经验借鉴	/197
一、	支出决策权力的分立与制衡	/197
二、	支出决策过程完整、程序规范	/199
三、	支出决策技术方法不断改进	/201
四、	立法机构有充分的组织、人才和信息保障	/202
五、	政府部门严格按照批准的预算执行	/204
第五章	我国公共支出决策机制优化的生态环境和价值取向	/207
第一节	我国公共支出决策机制优化的生态环境分析	/207
一、	经济变迁与公共支出决策机制变革	/208

- 二、政治变迁与公共支出决策机制变革 /210
- 三、文化变迁与公共支出决策机制变革 /214
- 四、社会变迁与公共支出决策机制变革 /215
- 第二节 我国公共支出决策机制优化的价值取向 /218
 - 一、公共政策价值观对公共支出决策机制运行的影响 /218
 - 二、我国公共支出决策机制变革的价值取向定位 /222

第六章 优化我国公共支出决策机制的对策建议 /226

- 第一节 调整公共支出决策主体权力结构 /226
 - 一、明确政府的支出决策权力边界 /227
 - 二、优化支出决策主体之间的权力结构 /229
 - 三、调整各级政府间的支出决策权力结构 /235
- 第二节 优化公共支出决策程序与方式 /236
 - 一、优化预算编制和审批周期,提高支出决策及审查质量 /236
 - 二、试编中期基础预算,强化支出总额控制 /237
 - 三、稳步推进预算绩效管理体系,强化政府支出的内部控制 /241
 - 四、健全支出决策监管制度和责任制度,强化决策权力的制约 /243
 - 五、完善专家咨询和论证制度,增强支出决策的科学性 /246
- 第三节 提高公共支出决策透明度 /248
 - 一、加强信息系统建设,提升支出决策透明度 /248
 - 二、健全公民参与决策机制,更充分地反映民众需求 /250

参考文献 /253

导 论

一、选题背景和研究意义

（一）选题背景

随着我国市场经济的建立和逐步完善，政治体制改革的逐渐深入，政府经济社会管理职能日益庞杂，政府决策涉及的范围越来越广，决策的难度也越来越大。市场经济条件下，财政的核心部分——预算政府公共经济行为的集中反映，政府决策难度的加大也体现在预算决策难度加大上。自 20 世纪 90 年代中后期以来，我国开始由以收入为核心的财政制度改革，向以支出为重点的预算管理改革转变。部门预算、国库集中收付制度、政府采购、综合预算、政府收支分类科目和预算绩效管理等改革的推进，在提高支出管理水平和保障政府职能作用发挥方面取得了较好的成效。然而，我国政府公共支出规模正急剧扩大，由 1992 年的 3 742.2 亿元增加到 2012 年的 125 712.3 亿元，人均公共支出 20 年增长了 28 倍，公共支出占 GDP 的比重由 1992 年的 13.90% 上升到 2012 年的 24.22%，仅预算内的这部分就达到发达国家的水平。支出的快速增长并没有相应带来支出效率的提高，财政资金使用效率很低，“豆腐渣工程”“政绩工程”和“形象工程”屡禁不止，贪污腐败屡见不

鲜，政府支出决策缺乏责任意识，决策失误时有发生，给经济、社会和环境带来极为严重的不良影响。支出的快速增长也没有能促进收入公平分配，城乡居民收入差距持续拉大，城乡居民收入比由 1992 年的 2.58 扩大到 2012 年的 3.1。支出决策的低效和失误呼吁政府公共支出决策机制优化。

改革开放以来，我国在政治和行政领域实行的一系列改革，促进了公共支出决策机制的转变，政府支出决策权力不再是集中在领导者个人手中，不再由计委（国家计划委员会，成立于 1952 年，2003 年与其他部门改组为国家发改委）进行公共资源配置；支出决策也不再纯粹地由上而下做出，而是采用民主集中的决策方法；同时在定性决策或经验决策基础上适当引入了定量分析方法，公共支出决策机制已经在一定程度上得到了改进。然而，随着经济多元化、政治民主化进程加快，社会经济利益主体对政府提供公共产品和服务有着越来越多的要求，相互间不可避免地存在越来越多的矛盾和冲突，也愿意更多地参与到公共政策制定和支出决策事务中来，从而对政府公共支出决策提出了民主化、科学化和法治化的要求，现行公共支出决策机制需要进一步优化。党的十六届三中全会提出要改革和完善政府决策机制，推进政府决策民主化；党的十八届三中全会进一步提出要强化权力运行的制约与监督，建设法治政府，要提高预算的透明度和支出决策的效率。公共支出决策机制的改革与优化已进入党和国家的正式工作日程。

学者们在引入西方国家预算理论和预算管理实践经验的基础上，对国内预算管理与决策进行了大量研究，对政府支出决策理论、决策主体、决策理念、决策技术和决策方法等进行了许多探讨，取得了不少有益成果。然而，由于政治体制环境的巨大差异，西方国家的政党政治对预算过程的影响与中国共产党的影响不可同日而语，中国的公共支出决策机制是一种在党的领导下由行政主导的支出决策机制，这就决定了西方国家支

出决策机制优化的经验不可照搬，所能借鉴的主要是支出决策的技术和方法，对于支出决策政治层面的问题，需要中国自己探索来解决，也就是说，中国公共支出决策机制优化有其自身的特定含义。现实的迫切需求和理论研究的不足构成了本书“公共支出决策机制优化”研究的选题背景。

（二）研究意义

1. 理论意义

第一，本研究是政府决策机制优化在公共财政领域的具体化和延伸性研究。政府决策涉及政府行为的方方面面，财政（或预算）决策是政府决策在经济上的集中体现，也是政治权力分配的焦点。现有研究大多是对政府决策机制的构建与优化进行分析，个别研究有对预算决策机制的优化进行分析，但是还没有专门针对公共支出决策机制优化的研究。在现代市场经济社会，预算行为是一国政府行为的中心，支出决策是预算决策的中心。公共支出决策的民主化、科学化和法治化，是公共支出决策机制优化的方向，是政府决策机制优化的重要基础。因此，本书关于公共支出决策机制优化的研究可为政府决策机制优化提供专门领域的研究基础。

第二，本研究从政治、经济和管理相结合的综合视角研究公共支出决策机制优化，可为预算决策与管理领域的相关研究提供参考。公共支出决策既是一个经济问题，又是一个政治问题，还是一个管理问题；公共支出决策的科学化、民主化和法治化，需要技术层面和政治层面的双重改进。国内已有少量关于预算决策机制的文献，基本上是经济学者（尤其是财政学者）把公共支出决策当作是一个经济管理问题来进行的研究，较少有行政学者和政治学者们把公共支出决策当作一个政治问题来研究。这使得学者们提出的支出决策机制优化的建议更多地局限于支出决策技术和方法等改进上，忽视了预算的本质是