

中国公共财政政策研究丛书 ■

政府预算理论与 绩效政策研究

马国贤/著



中国财政经济出版社

中国公共财政政策研究丛书

政府预算理论与绩效 政策研究

马国贤 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算理论与绩效政策研究 / 马国贤著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 10

(中国公共财政政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0938 - 8

I. 政… II. 马… III. 国家预算 - 研究 - 中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 142990 号

责任编辑: 梁 涛

责任校对: 王 英

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 17.25 印张 441 000 字

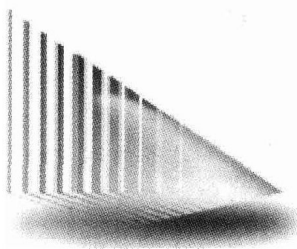
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0938 - 8/F · 0776

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



总序

今年是我国改革开放三十周年，也是上海财经大学公共政策研究中心成立十周年。在总结改革开放三十年的经验之际，回顾与总结中心的工作与经验作为今后开展工作之借鉴，不失为一继往开来之举措，既必要又富有意义。为此，我们设计选择了十个课题并由十位教授领衔，或是立著，或是组织编著，在回顾总结中心十年来所关注的研究领域同时关注未来我国公共政策的热点问题。

这十个课题分别是由杨君昌教授领衔的《公共预算：政府改革的钥匙》、蒋洪教授领衔的《公共财政决策与监督制度研究》、丛树海教授领衔的《科技发展的公共政策研究》、胡怡建教授领衔的《转轨经济中的税收变革》、马国贤教授领衔的《政府预算理论与绩效政策研究》、储敏伟教授领衔的《我国社会保障的和谐发展之路》、刘小兵教授领衔的《中国财政政策分析（1998—2007）》、刘小川教授领衔的《中国分级财政管理体制改革研究》、朱为群教授领衔的《中国三农政策研究》和由毛程连教授领衔的《国有企业的性质与中国国有企业改革的分析》，由此构成大家现在所见到的这套“中国公共财政政策研究丛书”。

上海财经大学公共政策研究中心是上海财经大学的校级重点研究基地，依托上海财经大学公共经济与管理学院于1998年成立，是一个以科研为主、兼顾服务教学、面向社会的公共经济与管理决策咨询机构。研究中心自成立以来，始终围绕公共政策的理论和实践问题，发挥上海财经大学公共经济与管理学院的学科优势，充分整合科研资源，广泛聘请社会知名专家学者参与，在财政部、教育部、农业部、上海市政府等部门的支持下，深入开展调查研究，在公共政策研究方面取得了丰硕的成果和广泛的社会影响。

本套丛书是依托上海财经大学公共政策研究中心，借助上海财经大学公共经济与管理学院的研究力量协作完成。除领衔的十位教授之外，参与者还包括了学院相关研究领域的许多教师和部分已毕业或在读的研究生。

上海财经大学公共政策研究中心
《中国公共财政政策研究》课题组

2008年7月

序 言

本书是为纪念中国改革开放 30 年而编写的。本书的重点是从历史与逻辑的联系出发，在总结中国 30 年改革开放的基础上，回答中国的政府改革和预算改革往何处去的问题。

经过 30 年的改革开放，中国的国力极大增强，社会的物质和精神文明有了较大提高。但与此同时，各种社会矛盾也显现出来。本书作为一本理论专著，主要试图通过政府预算的理论研究，来回答中国的预算改革和政府改革中的某些重大的、前瞻性的问题。

—

从 20 世纪 80 年代起，政府预算突然引起了西方学术界的重视，参与者既有经济学家，又有政治学者和行政学者。在这方面，出版的专著越来越多，诸如 A. 普雷姆詹德的《预算经济学》、布坎南的《赤字中的民主》、艾伦·鲁宾的《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》以及艾伦·威尔达夫的《预算过程的新政治学》等。他们在研究视角上突破了传统的管理工具理论，将政府预算纳入经济学、政治学的分析框架。于是，一向被人们视为管理工具而默默无闻的政府预算，突然身价陡增，甚至变得有点“洛阳纸贵”了。这究竟意味着什么？

经过一个时期的思考，我突然悟出了一点：西方的经济已经由工业经济社会进入了后工业经济社会，在工业经济社会中创造了极大辉煌的“管理型政府”，正在为适应后工业经济时代要求的“服务型政府”所取代，为适应这一要求，西方国家兴起了一场声势浩大的“政府改革运动”或“政府再造运动”。虽然有些人对此刻意渲染，但就其实质而言，主要集中在对政府管理的“流程再造”和政府绩效管理两个问题上。由于政府绩效管理属于预算问题，因此，对政府预算的“热”就成为必然。

这一点也告诉我们：政府预算是联系政治、经济和行政三大领域的桥梁，这一地位决定了它是一种工具。然而，工具的作用取决于使用者。当然，我们可以视之为“政府管理的工具”，在这种情况下，预算工具是不是被使用、怎样使用，就取决于管理者——政府的需要。当然，我们也可以视之为“预算是管理政府的工具”。若按这一理解，那么，政府就无权在使用或不使用预算工具上做选择，而只能按照预算，即公共支出效率的要求办事。而西方的“预算热”，恰恰反映了社会的认识转变——由政府管理的工具到管理政府的工具的转变。

当然，政府预算要实现这一转变，除了必要的经济和社会环境外，还有一个自身转变问题：从传统的“政治妥协论”的禁锢中解放出来，用绩效观点来改造政府预算。而这又导致了人们对政府预算的重新认识，产生了一些新的理论和方法论。

在我国，政府预算的概念是在 20 世纪 80 年代产生的，在这之前，它被称为“国家预算”。然而，从国家预算到政府预算，虽然名称变了，但预算的地位，即政府“出纳”的地位未变，编制政府预算的指导思想和方法未变，仍然停留在“公共供给论”或“保障论”上。1994 年国家颁布了预算法，但预算法的实体法部分主要描述的是“公共供给论”下的预算编制和预算管理原则和方法。因而从总体上说，我国现行的预算制度是大体适应管理型政府

要求的，以“养人”为基本特征的供给型预算。在供给型预算下，我国政府行政存在的官僚主义、浪费和腐败三大难题并不奇怪，因为本书的大量资料表明，任何一个采用基于过程管理的供给型预算的国家，都存在着类似的难题，只不过他们在表现形式和严重程度上有所差异而已。

本书就是基于这一背景，展开对中国政府预算研究的。本书是从政治学、经济学、行政学三个维度来观察政府预算的。这点与其他教科书是有区别的。角度不同，在内容上自然会有许多差异。本书试图通过对预算制度变迁分析，展开对政府预算的基本理论的研究。这些理论包括预算观、预算的功能、预算原则、政府预算的行政效率与财政效率、公共政策与预算政策等。随着这些内容的展开，有一个问题就变得越来越需要回答：面对这些问题，政府预算应当怎么办？为此，本书试图从两个方面：政府绩效管理和公共政策与预算政策的关系等方面回答这一问题。从某种意义上说，回答这一问题也是预测中国政府预算改革的方向。必须指出，无论从西方的政府改革，还是从中国的政府行政的难题解决角度看，政府绩效管理是预算改革的方向。而绩效管理也使政府预算摆脱了传统模式束缚，具备了成为“管理政府的工具”的能力。

归纳起来，本书研究了以下两个问题：

第一，政府预算应当是什么？它在政府管理中应当起什么作用？就研究方法而言，它属于规范分析。

第二，现实的政府预算运行状态怎样？与我们的期望有哪些偏差？为什么偏差？怎样去矫正？显然，这是一种实证分析的方法。

本人是从1972年开始从事财政工作的，若从1980年算起，从事财政理论研究近30年了，虽然在此期间曾研究过税收等问题，但职业驱使我将重点放在政府预算上，因为，没有预算就没有财政。如果说，人们通常用10年来磨一剑，则本书是本人近30年的研究总结——迟则迟矣，然则壮心不已。

二

若是有人要问，你为什么要研究这两个问题？在我看来，至少有以下理由：

1. 中国的经济已进入了新的“拐点”。面对诸多的矛盾，我们需要解放思想，通过进一步的政府改革去解放生产力，解决经济和社会生活中的难题。改革开放30年来，中国已经取得了令世界瞩目的成就，但也遇到三大矛盾：一是贫富差异的矛盾。它既表现为不同人群的收入差异，也表现为地区间、城乡间收入差异的扩大。二是人与自然的矛盾。能源不足、土地资源短缺、环境污染等问题，成为中国经济发展的重大威胁。三是人民与政府的矛盾。政府行政中的官僚主义、浪费和腐败已经日益成为经济和社会发展中的难题，并影响到政府的权威。应当指出，三大矛盾在西方国家的工业化过程也存在，但由于其工业化过程长达100—150年，这些矛盾是靠社会自我完善来消解的。而在我国，改革开放只经历了30年，加上三大矛盾相互交错，这就使得社会矛盾更加复杂和深刻。在这种情况下，我们不可能走西方国家之路，靠社会的自我适应去消解，而只能另辟蹊径，这就是有一个“有为的政府”，紧紧地依靠人民，运用自身权威和正确的政策消解三大矛盾。

近年来，党和政府在这方面已经做了许多工作，提出了一系列具有针对性的经济和社会政策：一是针对贫富差异的矛盾，提出了建设社会主义和谐社会的目标。二是针对人与自然的矛盾，提出了科学发展观和建设节约社会的目标。三是针对人民与政府的矛盾，提出了建设廉洁高效的政府等。应当指出，政府和执政党提出这些政策主张是正确的、必要的，但它们需要一个立意更高，更有概括性的政策目标来驾驭全局，统领这些政策，以避免“头痛医头、脚痛医脚”。而这一政策目标就是建设服务型政府。如果说“三个

代表”是一种理论准备，那么，十六届六中全会提出建设服务型政府，这就预示着新一轮政府改革的启动。

2. 虽然我国社会尚处于工业经济社会，但从三大矛盾的性质看，有些已经深入到后工业经济社会。其中，政府行政中的官僚主义、浪费和腐败已经成为经济和社会发展中的三大难题，从这一点说，我国的政府改革与西方的政府改革有某些共同之处。为此，学习和借鉴西方经验，尤其是政府管理的流程再造和财政改革的经验就显得很有必要。

这两点说明，我国的政府改革已经启动，改革方向是建设服务型政府。而服务型政府改革需要发挥政府预算的作用，促使政府行政由追求行政效率转向财政效率。有关这点，中共十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”；温家宝总理在2008年《政府工作报告》中提出“推行行政问责制度和政府绩效管理制度”^①；2008年3月温家宝总理还提出：“我们要推进财政体制改革，使公共财政更好地进行结构调整和促进经济发展方式的转变，更好地改善民生和改善生态环境。一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，会从中看到不仅是经济的发展，而且是社会的结构和公平正义。在这5年，我要下决心推进财政体制改革，让人民的钱更好地为人民谋利益。”^②而“让人民的钱为人民谋利益”，既是财政改革的纲领，也是政府改革的纲领。

为此，一场以政府绩效管理为核心的政府改革正在向我们逼近。而现在的问题不再是政府要不要改革，政府改革要不要应用政府预算工具，而是政府预算从理论上和方法论上是否已经做好准备，去适应改革的要求的问题。然而，一切都表明，掌握政府预算

① 中央政府门户网站，www.gov.cn，2008年3月19日。

② 国务院总理温家宝答中外记者问，人民网，www.sinoth.com，2008年3月18日。

的官员们至今尚满足于“政治游戏”，将预算分配视为“权力分配”，他们既没有做必要的理论准备，也没有方法论上的准备。这一状况是令人担忧的。

本书出版的目的是探索和揭示政府预算的自身规律，同时也告诉读者现代政府预算有哪些功能，它们是通过怎样的机制来实现的，发挥这些功能需要哪些条件，我们应当怎样正确地运用预算工具，才能既发挥其作用又避免陷入“预算万能论”误区等问题。因此，本书也可以看作是政府预算改革的理论准备。若本书回答了这些问题，则不仅具有学术价值，而且具有政策价值。

三

概括起来，本书中的以下观点或研究成果或许是有价值的：

1. 政府预算是联系政治、经济和行政三大领域的桥梁，这既说明政府预算的复杂性，也说明它是一个潜在价值巨大而尚未充分发掘的“矿藏”。既然政府预算是联系以上三大领域的桥梁，这就意味着，从每个角度看，政府预算都有某些功能可以发掘，因而，事实上我们对政府预算的认识还远远没有达到固有功能的要求。例如，过去我们将政府预算看作是政府的管理工具，现在看来，至少可以说，它是管理政府的工具。

同时，本书指出，政府预算资金并非“政府的钱”，而是“人民委托政府管理的钱”，因此，政府预算本质上是一种受托责任。

2. 本书通过对政府预算的制度变迁研究，提出了3个社会发展阶段、3种政府行政模式的理论，即农业经济社会的统治型政府、工业经济社会的管理型政府和后工业经济社会的服务型政府的理论。本书还指出，虽然我们建立了新中国，但从一些基本特征看，在以阶级斗争为纲的年代里，政府行政仍属于统治型政府模式。而由统治型政府到管理型政府的转变是在改革开放初期完成

的，在这方面，作为改革开放总设计师的邓小平同志的历史功勋是不可磨灭的。

本书论证这一观点是为了说明，不同历史阶段的政府预算定位是不同的。政府预算的功能最终取决于社会环境，即时代的要求，而现在，新时代的号角——建设服务型政府的号角已经吹响，它在召唤着那些血液涌动的战士们，为了美好的明天而战斗，它也在召唤着政府预算的改革和创新，为建设理想社会而建功立业。

3. 本书指出，服务型政府是从管理型政府继承而来的，两者的区别主要是在行政理念和行政手段上。在行政理念上，前者是按“政治等于统治，行政等于强制”的理论来建立政府行政关系的，采用的是以“政府自我为中心”为特征的过程管理模式；而后者按“政治是公共利益，行政等于服务”理论来建立政府行政关系，采用的是以提供有效公共服务和公共委托代理为特征的结果导向管理模式。在行政手段上，后者将绩效评价加入到行政管理中，通过流程化来改造政府行政，使政府行政有了新的元素。因此，服务型政府也就是绩效政府。

4. 本书指出，政府是效率的产物，追求效率是政府的本质。然而，现实的政府也确实为官僚主义、浪费和腐败等三大行政管理难题，即低效率所困扰。产生这一理论与实际脱节的原因并非理论有问题，而是政府所追求的效率目标不合理。

本书将效率分为行政效率、经济效率和财政效率3类，并指出财政效率是一定预算支出下的公共服务效率问题，行政效率是指政府组织内部管理上的效率问题。通过逻辑分析和实证分析，本书证明，虽然行政效率很重要，但评价政府效率的标准只能是财政效率——向居民提供了多少有效公共服务。高行政效率是效率政府建设的或然条件，而非必然条件。由于提供公共服务是政府的基本任务，因而行政效率必须服从于财政效率。循着这一思路，则本书的结论是：当前政府行政中三大难题的根源在于公共管理上的“效

率错位”。而将经济效率不加区分地应用于政府管理将会失败，美国 20 世纪 70 年代的改革说明了这一点。

本书指出，由于政府预算在提高财政效率中起着关键作用，因而它必然是政府改革的中心。

5. 绩效是财政效率的核心概念。绩效并非自然界存在的物质，而是属于某种测量公共服务业绩的价值标准。本书用较多的篇幅说明，政府绩效管理是一种基于财政效率的管理模式，“一观三论”是建设绩效指标体系的理论依据，也是建立新颖的、以业绩为基础的“结果导向管理”模式的关键。绩效评价的基本问题是要回答“政府花的钱是否值得”，并指出将绩效评价环节纳入政府预算管理流程的预算制度就是绩效预算。由于政府预算增加了绩效评价环节，并基于绩效的原理进行了流程再造，这不仅有利于解决“预算悖论”难题，也必将成为政府改革的核心制度。本书还通过一些案例，说明绩效评价并不神秘，是我们可以做，也是应当做好的。

6. 本书指出，“官员是追求业绩或功绩的，就像学生追求成绩一样天然合理”，我们的制度应当激励官员追求业绩，将它与个人发展结合起来。本书从公共管理的 3 个基本问题（做什么事？谁来做？花多少钱？）出发，在分析三者关系后指出，人事制度改革和政府绩效管理是服务型政府建设中的两个关键问题。执政党和政府是人民福祉的受托人，他们应当不拘一格，将德才兼备的优秀干部选拔到领导岗位上来，这是一种责任，也是建立公信力的基础。而要选拔优秀干部，关键是建立基于业绩的干部评价体系。

然而，我们在行政管理中确实存在着评价干部的标准不合理，甚至清浊不分、颠倒干部提拔标准、“买官”等问题。虽然这只是发生在少数地区，但影响很坏。造成这一问题固然有干部个人的原因，但根源在于过程管理的政府行政模式。由于过程管理模式存在有“两个脱节”的难题，即权力与责任脱节、预算拨款与效果脱

节的难题，因而我们是无法建立以业绩为基础的评价体系的。为此本书提出，人事制度的改革应与政府绩效管理改革同时进行，并依托于政府绩效管理改革来进行。

7. 行政能力完备是处理多级政府预算关系的重要原则。本书指出，预算级次过多是当前政府管理的难题，解决难题的途径应当为：（1）按性质将多级政府分为一般政府和社区政府。（2）按功能分为领导型政府、中间型政府和基层型政府。（3）在此基础上，对一般政府按行政能力完备的原则，实施“两极”政府战略，充实县级政府财力，对乡级政府进行社区化改革。因此，实施“两极”政府建设战略和“五级政府、三级财政”体制是能够解决预算级次过多问题的。

8. 本书还对公共政策原理，一般公共政策与预算政策的关系，什么是基本公共服务和基本公共服务均等化路径等问题进行了研究。本书的附录还介绍了美国预算改革历程，供读者参考。

总之，政府预算是一个复杂的问题。本书从经济、政治和政府行政3个维度讨论政府预算而得出的某些结论，这在国内是第一次。当然，这仅仅是一种探索，成功与否要由读者去评判。

马国贤

2008年5月1日于上海财经大学

目 录

Mulu

第一章 政府与预算	(1)
第一节 政府预算的概念	(2)
第二节 公共权力、政府与公共事务	(7)
第三节 公共利益与政府预算	(32)
第四节 政府理财论与公共财政论	(40)
第二章 政府预算的性质与职能	(49)
第一节 政府预算的特点	(49)
第二节 政府预算的功能	(59)
第三节 政府预算的分类	(72)
第三章 政府行政模式与政府预算	(91)
第一节 政府行政原理	(91)
第二节 统治型和管理型政府行政模式	(102)
第三节 服务型政府行政模式	(128)
第四节 政府行政模式变革与预算改革	(142)
第四章 政府预算的效率原则	(149)
第一节 效率的一般理论	(149)

第二节	经济效率理论与政府预算	(155)
第三节	政府行政管理中的效率与无效率	(168)
第四节	财政效率的特点与政府改革	(183)
第五章	我国政府预算理论和观念的变革	(199)
第一节	公共产品理论	(199)
第二节	政府预算观的变革	(214)
第三节	财政效率与政府预算改革	(239)
第四节	政府预算的原则	(249)
第六章	政府预算制度建设与部门预算	(255)
第一节	政府预算制度的改革——从基数法预算到 部门预算	(255)
第二节	部门预算的绩效化改革	(275)
第三节	政府采购	(283)
第四节	财政集中收付	(302)
第五节	搞好政府预算体系中的三项核心制度建设 ..	(310)
第七章	绩效管理 with 绩效评价	(313)
第一节	政府绩效管理概述	(314)
第二节	公共支出绩效评价原理	(324)
第三节	经常性支出绩效评价管理案例	(339)
第四节	项目支出绩效评价原理和案例	(352)
第八章	基本公共服务均等化与预算政策	(367)
第一节	公共政策的一般理论	(367)
第二节	多级政府与地方公共产品理论	(387)
第三节	财政联邦主义理论	(395)

第四节 基本公共服务均等化的理论	(399)
第五节 基本公共服务均等化的预算政策	(410)
附录：美国的预算改革研究	(428)
参考文献	(530)