

黄 敏 著

STUDY ON THE PERFORMANCE BUDGET IN CHINA
—FROM THE CHANGE OF INSTITUTIONS

中国绩效预算 改革研究

——从制度变迁的角度

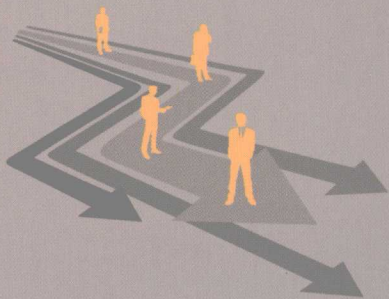
在 20 世纪末 21 世纪初，新公共管理运动在全球范围内迅猛发展，中国不可避免地加入了这次改革的浪潮。

如何提高政府绩效，成为了最近十年来各国政府关注的共同焦点。在追求政府绩效的过程中，

改革财政制度、提高财政绩效是一个不容忽视的重要环节。

而作为财政制度的核心，预算制度的适应性改革，

“顾客导向”、“绩效导向”的绩效预算制度的建立和完善，逐渐成为了当今世界各国预算制度改革共同话题。



江西高校出版社

图在版编目(CIP)数据

中国绩效预算改革研究——从制度变迁的角度

黄敏著. —南昌:江西高校出版社, 2007.12

中国绩效预算改革研究 ——从制度变迁的角度

Study on the performance budget in China
——from the change of institutions

黄敏 著

江西高校出版社

元00.81

赣图外经 音图外经

图书在版编目(CIP)数据

中国绩效预算制度改革研究——从制度变迁的角度/黄敏著. —南昌:江西高校出版社, 2007.12

ISBN 978-7-81132-172-2

I. 中... II. 黄... III. 国家预算-财政管理体制-经济体制改革-研究-中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007) 第 203446 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791)8504319
销 售 电 话	(0791)8508191
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	850mm × 1168mm 1/32
印 张	7.75
字 数	180 千字
版 次	2007 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1 ~ 300 册
书 号	ISBN 978-7-81132-172-2
定 价	13.60 元

版权所有 侵权必究

前言

开放的中国需要世界,世界的发展离不开中国。在全球化的今天,国际上的每一次变化都将给中国带来新的机遇和挑战。在上世纪末至本世纪初,新公共管理运动在全球范围内迅猛发展,中国不可避免地加入了这次改革的浪潮。如何提高政府绩效,成为最近十年来各国政府共同关注的焦点。在追求政府绩效的过程中,改革财政制度、提高财政绩效是一个不容忽视的重要环节。而作为财政制度的核心,预算制度的适应性改革,“顾客导向”、“绩效导向”的绩效预算制度的建立和完善,逐渐成为当今世界各国预算制度改革共同话题。本书拟从制度变迁的角度,探讨在中国建立绩效预算制度的方案设计。

全书由五大部分构成。

第一部分为导言,着重解决三个方面的问题:一是中国绩效预算改革的必要性和可行性分析;二是关于预算制度变迁的理论基础探讨;三是对相关问题研究的文献综述。

第二部分为制度变迁理论及其对中国预算制度改革的借鉴意义。在介绍马克思和新制度经济学关于制度变迁理论的基础上,比较了马克思与新制度经济学在制度变迁理论上的异同,并融合两大理论体系的优点,力图形成一个融合马克思的宏观分析和新制度经济学的微观分析的、较为完整的制度变迁理论。并以此为指导,分析了制度变迁理论对中国预算制度改革在人格假设与基本分析方法、制度变迁的主体、制度变迁的动因、制度变迁的方式选择等方面的借鉴意义。

第三部分为中国预算制度变迁的历史分析。首先是对中国预算制度的历史演变进行了简单的描述,其次是从制度经济学的角度分析中国现行预算制度在人格假定、制度主体、变迁方式和路径依赖等方面存在的问题。

第四部分为绩效预算制度的国际借鉴。先是以美国为例简要介绍了 OECD 国家绩效预算制度的演进过程,并总结了其绩效预算制度在预算管理机构建设、绩效评估体系构建和绩效预算配套制度安排等方面的成功经验,继而分析了这些国家绩效预算制度改革对中国实践的借鉴意义。

第五部分为中国绩效预算制度变迁的政策建议。笔者利用第三、四部分的研究成果,结合中国的具体国情,试图提出一套相对完整的中国绩效预算制度改革方案,包括预算主体(部门)的机构改革、绩效评价体系的建立与完善、预算制度变迁方式的选择以及预算会计制度改革、预算透明度改革等配套措施的设计。

目 录

第1章 导 言	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 制度的定义及其决定	1
1.1.2 新公共管理运动与新绩效预算运动	3
1.1.3 中国的公共财政改革的绩效方向演变	7
1.2 国内外研究概况	12
1.2.1 关于制度变迁	12
1.2.2 关于绩效预算的定义	16
1.2.3 关于中国绩效预算改革	18
1.2.4 简要评价	22
1.3 研究思路 and 文章框架	22
1.3.1 研究思路	22
1.3.2 文章框架	23
1.4 理论基础和研究方法	24
1.4.1 理论基础	24
1.4.2 研究方法	24
1.5 主要创新与不足	25
1.5.1 主要创新	25
1.5.2 主要存在的不足	26
第2章 制度变迁理论及其对中国预算制度改革的借鉴意义	27
2.1 制度变迁理论	27

2.1.1	马克思关于制度变迁的理论	27
2.1.2	新制度经济学关于制度变迁的理论	30
2.1.3	马克思与新制度经济学关于制度变迁理论的分析	36
2.2	制度变迁理论对中国预算制度改革的借鉴意义	39
2.2.1	关于人格假设与基本分析方法	40
2.2.2	关于制度变迁的主体	42
2.2.3	关于制度变迁的动因与条件	43
2.2.4	关于制度变迁的方式选择	43
第3章	中国预算制度变迁的历史分析	45
3.1	中国预算制度变迁的历史沿革	45
3.1.1	预算制度的产生阶段(1949年—1951年)	45
3.1.2	长期相对稳定阶段(1951年—1992年)	46
3.1.3	中央政府供给主导型阶段(1992年—1998年)	46
3.1.4	“中间扩散型”与“供给主导型”并存的阶段(1999年至今)	47
3.2	中国现行预算制度变迁的动因和条件	48
3.2.1	中国现行预算制度变迁的动因	49
3.2.2	中国现行预算制度变迁的条件	55
3.3	中国现行预算制度改革的制度经济学分析	61
3.3.1	人格假设	61
3.3.2	制度主体	62
3.3.3	变迁方式	63
3.3.4	路径依赖	64
第4章	绩效预算制度改革的国际借鉴	65
4.1	国外绩效预算的演变及其经验	65

4.1.1	绩效预算制度的演变	66
4.1.2	国外绩效预算的经验总结	69
4.2	国外绩效预算制度改革对中国绩效预算制度改革的借鉴意义	76
4.2.1	构建绩效评价体系应分阶段、分步骤逐步推进	77
4.2.2	建立以财政部门为主导的多层次绩效评价体系	77
4.2.3	运用立法手段保障绩效评价的顺利实施	78
4.2.4	合理确定绩效评价目标与内容	79
4.2.5	明确绩效评价程序	79
第5章	中国预算制度变迁的政策建议:绩效预算	81
5.1	绩效预算制度设计之一:机构改革	81
5.2	绩效预算制度设计之二:绩效评价体系	84
5.2.1	绩效评价的指导思想和原则	84
5.2.2	现有的政府绩效评价指标体系	85
5.2.3	现有的政府绩效评估体系存在的不足及其进一步完善	94
5.3	绩效预算制度设计之三:预算程序	123
5.3.1	预算编制时间	123
5.3.2	预算编制程序	123
5.3.3	预算审批程序	129
5.3.4	预算执行及决算程序	129
5.4	绩效预算制度设计之四:预算会计改革	130
5.4.1	财政收入核算宜采用收付实现制	130
5.4.2	财政支出核算宜采用权责发生制	130
5.5	绩效预算制度设计之五:预算透明化改革	133

5.5.1	深化财政管理改革	133
5.5.2	统一预算收支范围	133
5.5.3	加强财政信息化建设,改进落后的技术手段	134
5.5.4	建立有效的预算监督机制	134
5.5.5	加强财政法制建设,增强预算的法治性和透明度	135
附录一:中华人民共和国预算法		137
附录二:中央政府投资项目预算绩效评价工作指导意见		151
附录三:安徽省财政运行质量考核办法		158
附录四:厦门市预算审查批准监督条例		164
附录五:关于 2006 年中央和地方预算执行情况与 2007 年		175
中央和地方预算草案的报告		175
附录六:广东省财政支出绩效评价指标体系		201
主要参考文献		227
后记		235

Contents

Chapter 1 instruction	1
1.1 background analyze	1
1.1.1 definition of institution and how institution be decided	1
1.1.2 new public management movement and new performance budget movement	3
1.1.3 change to performance of public finance in China	7
1.2 general research situation inside and outside	12
1.2.1 the change of institutions	12
1.2.2 the definition of performance budget	16
1.2.3 the reformation of performance budget in China	18
1.2.4 brief summary	22
1.3 the thoughtway to research and the framework	22
1.3.1 the way to research	22
1.3.2 the framework	23
1.4 theories-based and the way to research	24
1.4.1 theories-based	24
1.4.2 the way to research	24
1.5 innovations and shortages	25
1.5.1 innovations	25
1.5.2 shortages	26
Chapter 2 theories on change of institutions use for reference to	

the reformation of budget in China	27
2.1 theories on change of institutions	27
2.1.1 theories on change of institutions of Marxism	27
2.1.2 theories on change of institutions of new institutional economics	30
2.1.3 relative between Marxism and new institutional economics	36
2.2 reference to the reformation of budget in China	39
2.2.1 hypothesis on personality and basic way to analyze	40
2.2.2 mainbody in the change of institutions	42
2.2.3 motivation and qualification of the change of institutions	43
2.2.4 mode choice for the change of institutions	43
Chapter 3 historical analyze to the change of budget institutions in China	45
3.1 history of the change of budget institutions in China	45
3.1.1 come into being(1949 年—1951 年)	45
3.1.2 stabilization(1951 年—1992 年)	46
3.1.3 central government leading(1992 年—1998 年)	46
3.1.4 admixture(1999 年至今)	47
3.2 motivations and conditions of the change of budget institutions in China	48
3.2.1 motivations	49
3.2.2 conditions	55
3.3 analyze to the reformation of budget institutions in China from the change of institutions	61

3.3.1	hypothesis on personality	61
3.3.2	mainbody in the change of institutions	62
3.3.3	mode choice for the change of institutions	63
3.3.4	change path - depended on	64
Chapter 4	experiences of performance budget institution outside use for reference to China	65
4.1	experiences of performance budget institution outside ...	65
4.1.1	change of performance budget institution outside ...	66
4.1.2	brief lesson	69
4.2	reference to the reformation of performance budget in China	76
4.2.1	step by step	77
4.2.2	evaluating institution of performance	77
4.2.3	law	78
4.2.4	target and contents	79
4.2.5	programme	79
Chapter 5	an improvement scheme to the change of budget insti- tutions in China: performance budget	81
5.1	reformation in organization	81
5.2	evaluating institution of performance	84
5.2.1	direct thought and principle to evaluate performance	84
5.2.2	evaluating institution of performance	85
5.2.3	how to consummate the evaluating institution	94
5.3	process of budget	123
5.3.1	schedule of budget—workingout	123
5.3.2	process to workout budget	123

5.3.3	process to examine and approve budget	129
5.3.4	process to carry out budget and final accounts ...	129
5.4	reformation of accountant institution of government	130
5.4.1	account based on actualize	130
5.4.2	account based on responsibility	130
5.5	reformation on vitrification of budget	133
5.5.1	vitrification on fiscal management	133
5.5.2	vitrification on income and expenses	133
5.5.3	intensify the information institutions of budget	134
5.5.4	set up an effectual intendance institution of budget	134
5.5.5	enhance the nomocracy on budget	135

第1章 导言

1.1 问题的提出

1.1.1 制度的定义及其决定

什么是制度？柯武刚、史漫飞在其《制度经济学——社会秩序与公共政策》一书中指出：“制度是广为人知的、由人创立的规则，它们的用途是抑制可能的机会主义行为。它们总是带有某些针对违规行为的惩罚措施。制度要有效率，就应该简单、确切、抽象、开放和适度稳定。”^① 在该书中，他们根据制度的起源将其分为两大类：内在制度和外在制度。其中，内在制度是在社会中通过一种渐进式反馈和调整的演化过程而发展起来的，大多数制度的特有内容都将渐进地循着一条稳定的路径演变。外在制度因设计而产生，准确地说，是由一批代理人（政府权力机关等）设计出来并强加给社会的。违反内在制度通常会受到共同体中其他成员的非正式惩罚，而违反外在制度往往要受到正式惩罚。

制度是如何决定的呢？按照柯武刚、史漫飞的阐述，可以理解为：外在制度是通过强制机关制定并施加给社会公众的一种

^① 柯武刚、史漫飞：《制度经济学——社会秩序与公共政策》，中文版，116页，北京，商务印书馆，2000年。

行为规则,是社会公众的代理人,也就是政府权力机关通过法律、法规形成的一种成文的社会规范,因此也称之为正式制度;内在制度则是通过长期的生活积累所形成的一种约定俗成的社会规范,包括文化、宗教、习惯等不成文的行为准则,因此也称之为非正式制度。当然,正式制度与非正式制度往往不能割裂开来。正式制度的制定和实施首先要尊重社会的文化、宗教和行为习惯,否则,正式制度的实施就要遇到强大的社会阻力;非正式制度通过正式制度得到强化,有时甚至也会被正式制度强制改变,例如,中国历史上,就有少数民族在取得国家的统治权后在本民族内部强制推行汉族的文字、服饰等生活习惯。

无论是正式制度还是非正式制度,都属于生产关系的范畴。按照马克思政治经济学的观点,生产关系是由生产力决定的。同时,生产关系也可以能动地影响生产力的发展——当生产关系符合生产力的发展要求时,会促进生产力的发展。反之,则会阻碍生产力的发展。因此,制度的决定,从根本上说,取决于生产力的发展水平及其要求,并且,制度的优劣会能动地影响生产力的发展。

财政制度是正式制度的重要组成部分,而预算制度是财政制度的一个极其重要的组成部分。因此,预算制度的变迁取决于生产力的发展变化。同时,一个有效的、符合当前生产力发展要求的预算制度将有助于促进生产力的发展。一旦生产力发展变化了,原来符合生产力发展的预算制度也将出现变革要求。

科技是第一生产力。随着计算机和互联网技术的开发和运用,生产力水平进入一个全新的发展阶段。信息爆炸,形成了一个知识经济的时代,也必将引起生产关系的变革。

20世纪80年代发端于英国并迅速在全球蔓延的“新公共管理运动”是管理技术发展影响社会发展的一个典型例证,而

“新公共管理运动”又直接引发了 20 世纪 90 年代以美国、澳大利亚和新西兰为代表的“绩效基础预算”(相对于 20 世纪 50 年代初在美国出现的绩效预算而言有所不同,故亦被称之为“新绩效预算”)改革运动。

自 20 世纪 70 年代末改革开放以来,特别是 20 世纪 90 年代中期提出市场体制改革目标以后,中国的经济发展日新月异,生产力水平也有了显著的提高。生产力的变革,对生产关系的改良提出了新的要求。在这种情况下,保持原有的高度集中的管理体制将严重阻碍经济的进一步发展。因此,“重塑政府”,改革管理体制的呼声日益高涨。顺应时代要求,改革现有制度,是中国实现经济可持续发展、构建和谐社会的必然趋势。重塑政府,也就是实现政府运行机理的再造,就必然要涉及政府经济活动的主要方面——财政制度。而财政制度的再造,其核心在于预算制度的改革。就预算制度而言,中国政府现行预算制度远远无法满足重塑政府、提高绩效的要求。如何实行绩效导向的预算改革,就成为了近几年来国内财政理论界和实践界共同关注的焦点。

1.1.2 新公共管理运动与新绩效预算运动

一、新公共管理运动

新公共管理运动是指 20 世纪 80 年代由英国首相撒切尔夫人领导的一场行政管理改革开始,继而蔓延到主要发达资本主义国家的行政改革浪潮。对于“新公共管理”的内涵,政治实践者和理论工作者有不同的论述。代表性的观点有如下 3 种:

其一是对 OECD 组织的认识。这一组织认为新公共管理就是增强和提高公共产品和服务能力的两个途径:一是“提高公共组织的生产绩效,目的是提高人员发展、合格人才的招聘以及绩

效奖励等方面的人力资源管理水平”；二是“充分利用私营部门”^①。

其二是胡德(Hood)从管理过程的角度看待“新公共管理”。包括7个方面：公共政策领域中的专业化管理、绩效的明确的标准和测量、格外重视产出和控制、公共部门内由聚合趋向分化、公共部门向更具竞争性的方向发展、对私营部门管理方式的重视、强调资源利用具有更大的强制性和节约性^②。

其三是欧文·休斯(Owen. E. Hughes)从一般管理的框架入手得出了新公共管理的综合性的框架。认为“新公共管理”的内容包括战略、管理的内部要素、管理的外部构成要素三个部分^③。虽然论述不同,但新公共管理运动的共同之处在于核心目标是“重塑政府”,也叫做“再造公共部门”,即通过改革行政管理,达到重新认识和优化政府职能和效率的目的。

新公共管理运动的产生不是偶然的,而是生产力发展的一种必然结果。20世纪30年代以前,由于生产力条件的限制,西方国家主要奉行的是古典政治经济学提倡的自由经济主义,政府职能往往停留在“夜警政府”阶段,管理技术上造就了传统的行政管理体系。开始于20世纪30年代的政府经济职能和社会职能的扩张,长期奉行凯恩斯的国家干预政策,加上石油危机的影响,进入20世纪70年代,西方国家普遍出现了空前的财政危机、管理危机和信任危机。与此同时,信息化浪潮促进了经济的

① OECD. Public Management Developments: 1990. Paris: OECD.

② Hood. Christopher. A public management for all seasons?, Public Administration, 69, 1, 1991.

③ (澳)欧文·E.休斯.公共管理导论[M].彭和平 周明德 金竹青译.北京:中国人民大学出版社,2001.