

刘 昆 主编 · 广东财政改革理论与实务丛书 ·

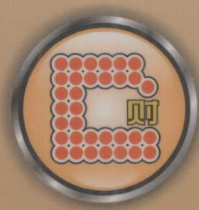
政府预算：

理论分析 · 改革述评 · 过程比较

ZHENG FU YU SUAN · LI LUN FEN XI · GAI GE SHU PING · GUO CHENG BI JIAO

——兼以广州案例为主的实证考察

——JIAN YI GUANG ZHOU AN LI WEI ZHU DE SHI ZHENG KAO CHA



袁星侯 著

廣東省出版集團
廣東人民出版社

广东财政改革招标研究课题

政府预算：

理论分析 · 改革述评 · 过程比较

——兼以广州案例为主的实证考察

袁星侯 著

广东省财政厅
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算：理论分析·改革述评·过程比较：兼以广州案例
为主的实证考察 / 袁星侯著. —广州：广东经济出版社，
2008.9

(广东财政改革理论与实务丛书 / 刘昆主编)

ISBN 978—7—80728—954—8

I. 政… II. 袁… 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 136997 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (南海区狮山科技工业园 A 区)
开本	730 毫米×1020 毫米 1/16
印张	20.5 2 插页
字数	324 000 字
版次	2008 年 9 月第 1 版
印次	2008 年 9 月第 1 次
书号	ISBN 978—7—80728—954—8
定价	45.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

发行部地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话：〔020〕38306055 38306107 邮政编码：510075

邮购地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

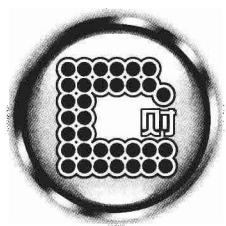
电话：(020) 37601950 邮政编码：510075

营销网址：<http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问：屠朝锋律师、刘红丽律师

· 版权所有 翻印必究 ·

广东财政改革理论与实务丛书



ZHENG FU YU SUAN: LI LUN FEN XI · GAI GE
SHU PING · GUO CHENG BI JIAO
JIAN YI GUANG ZHOU AN LI WEI ZHU DE SHI ZHENG KAO CHA

总 序

2008年适逢改革开放三十周年，回顾三十年的辉煌发展，是一部不断解放思想、推动发展的伟大历史画卷。从计划经济到有计划的商品经济，再到后来的建立社会主义市场经济，每一次改革都给当时的经济发展注入了巨大的活力。而在这当中，财政体制改革每每作为整个经济体制改革的突破口，在推动经济发展和社会事业发展方面发挥了关键性作用。“滔滔江水日趋东，万法从新要大同”。一百多年前，广东人黄遵宪为自己的维新、改革信念写下这样的诗句，一百多年后，广东人秉承先辈们的改革信念，在众多方面进行着持之以恒的不懈探索。作为改革开放的第一股浪潮涌动的地方，广东的财政改革与探索一开始就走在全国前列。1979年，广东人就以“杀开一条血路”的精神，率先改革高度集中的“统收统支”财政管理体制，实行“财政包干制”；1994年，广东坚决执行中央分税制改革的决定，采取切实措施保证了中央税和地方税的增长，实现了税制改革的平稳过渡；1996年，广东省对市县实行了“分税分成，水涨船高”的财政体制改革，提高地方政府组织收入的积极性。在公共财政探索方面，广东一直是全国财政改革和发展的排头兵，财政改革年年有新亮点，以部门预算、国库集中支付制度改革、收支两条线管理、政府财政制度等为主线的财政支出管理制度改革处于全国前列，财政支出绩效评价、行政事业

性资产管理等更创全国改革先河。

随着改革的深入和开放范围的扩大，广东经济实现了多年的持续快速发展，从改革开放前的不起眼的位置，到经济总量连续十八年居全国首位，近年来更是占据重要地位，2006年广东GDP约占全国的八分之一，财政总收入约占全国的七分之一，2007年GDP首次超过台湾，达30606亿元，财政总收入达7750亿元，创造了历史的新辉煌。在这个创造辉煌的过程中，广东的众多财税会计学者和财税干部有幸亲身参与和经历了这场翻天覆地的变革和发展。理论来源于实践，广大财税干部在各项财税会计工作中亲身实践，不断探索，不断创新，在很多项业务改革中都走在全国前列，为全国其他地方的同类改革做出了示范，也为广大财税会计学者的理论研究培育了肥沃的土壤。众多的财税学者和财政干部植根于这块实践丰富的沃土，总结研究各种改革的新生事务，上升到理论层面，经过升华后更好地指导实际工作，并通过这些理论和知识的传播，使全国同行更加清楚地了解广东的实践探索经验，也得到了他们的赞扬和肯定。广东的财税会计学者和实践工作者的共同努力，相得益彰，共同推动了广东财税工作向前发展，开创了广东财政会计工作的新局面。

广东经济经过多年的高速增长，为小康社会的建设打下了雄厚的物质基础，但是一些深层次的矛盾和问题开始显现，主要是粗放式的经济增长方式难以为继，高投入、高消耗和高污染现象突出，见物不见人，经济社会发展与人口、资源、环境之间的关系失衡，没有形成一套科学发展的体制和机制，可持续发展的压力越来越大。经济决定财政，财政反作用于经济，在新的条件下，面对新问题，财政支持经济发展的方式、财政政策作用的方式以及财政自身管理方式也需相应进行调整和改革，以破解当前发展面临的新问题。在当前严峻的国际经济形势下，作为改革开放的排头兵，尽管在财政税收的实践探索方面积累了许多经验，但作为改革开放的排头兵，广东更需要率先研究解决许多财政税收工作中出现的新情况、新问题，为探索和实践科学

发展观作出实践和表率。因此，总结实践经验，解决现实问题，探索发展方向推动广东财税体制的改革与发展，为全国财税制度的发展与完善提供理论成果，是广东财税理论工作者光荣而神圣的使命。解放思想是改革的先导，广大财税干部和财税会计学者，要以“解放思想、实事求是、与时俱进”作为自己的重大责任和突出品格，敢于实践，敢于开拓，不断研究和解决广东财政改革和发展中的新情况、新问题，不断探索和创造财政工作的新思路、新经验，不断促进财政软实力的提高，为实现广东科学发展、和谐发展提供理论支撑和智力保障。

在这个背景下，为进一步有效促进广东财政的改革与发展，按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化，实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展，建设和谐社会，充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性，促进和提升广东财政理论界的科研水平和在全国的影响力，广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版这套《广东财政改革理论与实务》丛书。整套丛书的选题与广东省财政改革紧密结合，既有理论研究，又有基于广东实践的案例分析，内容涉及财政、会计的各个层面，理论与实践紧密结合，数据翔实，具有较高的理论价值和实践指导意义。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》系列丛书，既能总结过去广东财政会计工作取得的成就，促进学者们研究现实当中的问题，也能向世人展示广东财政理论和实务工作者的风采，为广东建设“经济强省”“文化大省”服务，为我国财政工作做出实践和理论的双重贡献。

刘昆

2008年8月

丛书编辑说明

为进一步有效促进广东财政的改革与发展,按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化,实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展,建设和谐社会,充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性,促进和提升广东财政理论界的水平和在全国的影响力,广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版一套《广东财政改革理论与实务》丛书。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》丛书能为广东建设“文化大省”服务,为国家财政改革的不断深化作出实践和理论的双重贡献。

通过组织开展《广东省财政改革理论与实务》丛书选题招标工作,共收到标书 54 份(财政类标书 34 份,财务与会计类标书 20 份)。丛书编委会特别邀请丛书学术顾问组对这些标书进行评审,共有 22 个题目中标(包括 16 个财政类和 6 个财务与会计类项目)并分别开展调研和写作。这些选题与广东省财政改革紧密结合,既有理论研究,又有基于广东实践的案例分析,内容涉及到财政、会计的各个层面,都具有相当的研究价值。

各中标项目的课题负责人组织了强大的研究队伍,对所承担的项目开展了深入调研,并在专家的指导下进行写作。2007 年中,各项目已经开始陆续完成书稿。这些书稿,有些是在作者的论文基础上修改完成的,有些则是在实际工作中深有体会而作。从项目完成的情况看,这些项目选题紧扣现实,理论与实践紧密结合,数据翔实,具有较高的理论价值和实践指导意义。

《广东财政理论与实务》系列丛书编写委员会主要领导成员名单和构成如下：

编委会主任：刘昆（广东省财政厅党组书记、厅长，中山大学、暨南大学兼职教授）

编委会副主任：

曾志权（广东省财政厅党组成员、副厅长）

李朝明（广东省财政厅党组成员、副厅长）

陈德萍（广东财经职业学院院长、教授）

林 江（中山大学岭南学院财税系主任、教授）

於鼎丞（暨南大学财税系主任、教授、博士生导师）

郭小东（中山大学岭南学院财税系教授、博士生导师）

于海峰（广东商学院副院长、教授）

执行副主任：

黎旭东（广东省财政科学研究所所长）

指导和评审专家组成员包括：

丁学东（财政部副部长）

高培勇（中国社会科学院财贸研究所）

杨灿明（中南财经政法大学副校长）

贾 康（财政部科研所所长）

张 馨（厦门大学财政金融学院院长）

苏 明（财政部科研所副所长）

白景明（财政部科研所副所长）

史耀斌（财政部税政司司长）

刘玉廷（财政部会计司司长）

于中一（财政部科研所）

王世定（财政部科研所）

文宗瑜（财政部科研所）

序

斗转星移，日月如梭。中国的经济体制改革已历经了二十年。在这二十年的时间里，中国的财政理论与实践也历经了一个对公共财政由否定到肯定的过程。这一过程初看起来似乎是上世纪之初的中国公共财政的简单回归与复兴，仔细审视之，则又会发现这一过程反映出了人们对公共财政认识上的“螺旋式”的上升与升华。公共财政并不是某位领导人“心血来潮”的产物，也不是某位学者“闭门造车”的产物，它是一个“否定之否定”的过程。在人类社会发展的历史长河中，真正意义的公共财政，其初始动态出现于原始社会，而阶级国家的出现使财政的阶级性出现并上升为主导，成为对公共财政的第一次否定。中世纪末叶资产阶级革命以“社会契约论”为思想武器和以“自由、平等、博爱”为旗帜的社会变革，使财政的公共性在权力制衡、宪政民主框架下，在形式上和分量上开始复归。由于无产阶级革命而进入社会主义初级阶段之后，必将引来国家消亡过程而使财政的公共性走向更为实质、更为全面的复归，最终完成“否定之否定”。

顾名思义，公共财政是公共的财政，首先，强调财政的公共性，要以满足社会公共需要作为财政分配主要的目标和工作的重心；其次，应该以提供公共产品和服务作为满足公共需要，“以财行政”的基本方式；再次，需要以公民权利平等、政治权力制衡前提下的规范的公共选择作为决策机制和监督机制；最后，它在管理运行上必然是以现代意义的具有公开性、透明度、完整性、事前确定、严格执行、追求绩效和可问责的预算作为基本管理制度的。

在我看来，公共财政是我国经济社会转轨中财政转型的一种导向。财政作为一个理财系统，是以社会权力中心为主体的、“以政控财、以财行政”的分配关系，而实施公共财政是当今时代我国政府和财政职能调整的基本思路和导向。从我国现实出发，在传统体制向社会主义市场经济体制转变过程中，

这种导向首先是强调了必须顺应改革，把体现政府职能和理财系统自身职能的深刻调整，提高到财政形态转变的高度来加以概括和认识。公共财政应该是社会主义市场经济新体制所需要的财政，现实生活中我们要把握其基本特征并通过制度、管理、技术三大层面的创新去向这些特征逐步靠近。

在公共财政框架下，政府理财方面势必要形成一个协调配套的体系。即必须以系统工程的形式形成一个将公共收支、社会保障与社会成员的收入再分配、国有资产管理、区域协调和经济杠杆的调节运用等在复式预算中合理安排、相互配合的运作体系。

三年前，正是在中国财政理论与实践的主流导向转向“怎样构建公共财政基本框架”的背景下，本书的作者袁星侯进入财政部财科所做博士后研究。

在做博士后研究之前，袁星侯的博士论文《中西政府预算比较研究》曾获首届“黄达一蒙代尔经济学奖”，在政府预算理论研究上，已经有了一个较好的基础。博士毕业后，他到地方财政预算部门工作，然后进入财政部财科所做博士后研究。当他提出主要以广州市案例为主、进行题为《政府预算、预算改革与预算过程比较》的博士后项目研究时，我欣然应允。这是因为，财政学是一门与实际联系紧密的社会科学，政府预算领域尤为复杂，带着问题在实际部门中边工作边思考，理论与实践相结合，对问题的理解和把握可以更到位。本书的作者在确定研究方向后，并没有急于动笔，而是在阅读大量文献的同时，结合工作实际，写出了一系列调研文章，为博士后研究报告做了较为充分的准备。本书正是在其博士论文和博士后研究报告基础上完成的。

应该说，在我国已有的政府预算研究中，就其研究方法与视角而言，往往是失之偏颇的，或是将其归于政治学领域，或是将其归于财政学领域，或是将其归于会计学领域，或是将其归于公共管理学领域。更为流行的，则是从实务操作的角度，这使得一般政府预算书籍只是若干名词与政府预算收支科目的简单罗列，几无理论可言。而在近年我国财政学纷繁众多的论著里，专门系统地进行政府预算比较研究的论著，更是寥若晨星！

的确，现实地看，政府预算问题更多地表现为实际活动和技术性问题，因而作为专著的选题是有着较大难度的。如果仅从技术的角度来看待当前的政府预算制度改革，我们的研究视野就会受到极大的限制而使得相关研究难

以展开。然而,如果从政府与市场关系的角度认识这场改革,在历史变迁中寻找答案,我们就会发现,当前我国正在进行的政府收支分类、部门预算、国库集中支付、政府采购与财政信息化等一系列改革,将导致我国政府预算制度的根本变革,对建立公共财政和市场经济起着关键性的促进作用,对市场化改革将产生意义深远的影响。几十年后当人们回顾这一波澜壮阔的改革历程时,将会发现政府预算制度改革是我国改革最终走向成功的为数不多的关键性举措之一。在规范政府与市场关系的举措上,我国的改革正由局部的调整转向制度的整体设计。

袁星侯的这本专著,从基本理论、改革评述和中西比较的角度,对我国的政府预算制度改革问题作了集中探讨,是有着重大的现实意义与理论意义的。

对于“政府预算无理论”这一难题,袁星侯也通过其开拓性的研究,较好地解决了这一问题,从而形成了自己的特点:(1)为今后政府预算比较研究提供了一个初步平台。作者对中西政府预算制度作了较为全面系统的介绍和分析,在很大程度上填补了这方面的研究空白,深化了对西方政府预算制度细节的了解。(2)首次从政府预算法治性的角度,系统剖析了中西政府预算过程。法治性是政府预算的根本特性,作者以此为工具,系统比较分析了中西政府预算编制、审查、执行、调整、监督、决算上的差异,并提出了若干可资财政改革参考的建议。(3)加强了政府预算问题的理论分析。以往的政府预算研究,较多地偏重于预算的实际过程和技术性问题,理论研究相对薄弱。本书首先辨析了“政府预算”与“国家预算”这两个概念;然后介绍了政府预算渐进主义理论及其改革,并创造性地运用于我国政府预算的编制上,这就大大增强了理论上的阐述。(4)注重理论与改革前沿。除系统评述现行财政改革外,作者还分析了法定支出及其改进,绩效评价、绩效预算与公共财政改革,征税依据理论与政府预算改革,税式支出与政府预算,不同的复式预算等问题。

需要说明的是,本书的价值不仅在于其所提出的若干重要观点,更在于其独特的研究视角与方法,以及其所提供的初步研究基点。这些从根本上看又来自于作者对公共财政理论较为深入的理解,对政府预算过程较为深入的观察,以及通过深入调研所获得的第一手资料。对于社会科学而言,闭门造

车就能做出第一流的学问是很难想象的。

也许正是因为作者所进行的政府预算比较研究是带有相当大程度的开拓性，其不足也正如作者在前言中所列示的那样，我在此也就不赘叙了。这些不足，有待于更多人的参与和努力。

费 康

2006年6月12日于财政部财科所

前言

中国式改革的根本性特点之一，是政府推动型改革。这决定了我国市场经济改革的关键，不仅在于政府已经做了什么和能够做些什么，更在于政府与市场之间的关系是否规范，市场能否通过政府预算制度这一基本手段去决定和约束政府的活动。从这个意义上看，我国当前正在进行的政府预算制度改革，是规范政府与市场关系的关键步骤。

本研究的兴趣来自于理论和实践两个方面。理论上，政府预算是一个多种学科交叉地带，目前进行的是多学科而非跨学科的研究。多学科的研究使得政府预算研究成为一个支离破碎、相对薄弱的领域，系统的比较预算研究更是基本无人涉足。实践上，我国在当前的政府预算制度改革中，急需学习与借鉴西方的相关经验。现实地看，西方政府预算制度可以为我国所借鉴的，乃是其较高的法治性，以及分权与制衡的内容。但是，中西双方具体国情的差异，决定了我国当前的政府预算制度改革在学习与借鉴过程中，不能照搬照套。例如，西方的官僚预算最大化模型，对于我国的相关研究极富启示意义。但如果直接照搬国外的理论模型与结论，将其套用到我国的实践上来，则是本末倒置、削足适履的做法。姑且不论其理论前提是否适用于我国，我们只需简单对照一下现实，就可以发现，官僚动机并不只是薪水，他们也许更注重有机会为公众服务。对现行的许多事业单位而言，财政给多少钱只是问题的一个方面，它们更看重的是预算拨款赋予其的政府背景，以及业务上的自主性。

在导论部分，主要介绍本研究的背景及主要目的、选题的意义、采用的方法与本书结构。

20世纪60年代以前，政府预算基本没有什么理论可言。此后至今的五十余年里，对政府预算理论的不同探索，大体上是围绕着渐进主义展开的。

有无独立的政府预算理论体系问题，至今尚无定论。加之预算过程的不同阶段，又有着不同的特点，适用不同的理论。这些都使得本研究的难度极大。为使政府预算比较研究在一个初步平台之上进行，本书首先对政府预算若干基本理论问题进行了剖析。讨论了“政府预算”与“国家预算”的概念，政府预算渐进主义的不同探索，从政府预算与公共支出理论层面上分析了绩效评价、绩效预算和法定支出，从征税依据和税式支出理论角度考察了政府预算制度改革，评析了不同的复式预算制度。

本研究始终立足于我国现行的政府预算制度。这样，在对政府预算的若干基本理论问题评析之后，笔者就转而围绕着我国当前的政府预算制度改革，评述了政府收支分类改革、部门预算改革、国库管理制度改革、政府采购制度改革、政府非税收入改革和金财工程等。

由于政府预算作为政府施政计划的一部分而存在的，在进行具体预算过程的比较研究之前，笔者简单讨论了政府预算与代议制的关系。它与随后的政府预算编制、预算编制机构、预算审查一起，构成了预算过程比较研究的第一部分内容。政府预算过程的其他部分，即预算执行与调整、预算监督与审计、政府决算，构成了预算过程比较研究的另一部分内容。

在结语部分，笔者对本研究有关政府预算基本理论、改革评述及预算过程比较的若干结论做一小结，并展望政府预算改革的前景。

本研究的创新与贡献之处在于：

(1) 初步建立起一个中西政府预算比较研究的框架。这一研究框架尽管只是现行比较财政研究方法的一个延伸与应用，也可能存在着诸多问题，但仍然具有较为重大的理论意义，即它为今后相关研究提供了一个初步的平台与基础。

(2) 从政府预算的法治性这一根本特性出发，系统剖析了中西政府预算过程。本书的结论是，我国今后的政府预算制度改革，在预算编制方法与程序上，应该变被动为主动，逐步提高预算编制机构的相对独立性；人大对政府预算的审查，应该由形式上的审查转向实质性的审查；应该增强预算执行与调整中的法治性；应该加强预算监督，增强审计独立性；应该增强政府决算的法治性。在具体的比较分析过程中，本书所提出的借鉴意义，能够为我国相关改革所参考。

(3) 对中西政府预算若干代表性理论观进行了初步梳理,比较分析了“政府预算”与“国家预算”的概念,以及复式预算制度改革的不同主张,从政府预算与税收、公共支出理论层面上分析了征税依据、税式支出、绩效预算和法定支出。本书的结论是,当前政府预算理论研究,仍然是财经理论研究中最薄弱的领域之一;“政府预算”比“国家预算”概念,更能适应市场经济要求;是否存在新的政府预算理论体系,目前尚无定论;应重视法定支出中的矛盾及问题,并认真解决之;绩效预算改革是财政公共化改革的重要内容;征税依据观中引入市场因素,可以增强预算法治性;不包括税式支出的预算,不是完整的预算;我国现行复式预算制度改革,应以营利性为标准;我国当前的政府预算模式,只是“转轨型政府预算模式”,这与西方现行市场型的政府预算模式存在着较大的不同。

(4) 当前的政府收支分类改革,为完善公共财政体系提供了基础性条件;部门预算改革,具有里程碑式的意义;国库管理制度改革,是预算改革基础性环节;政府采购制度改革,是公共财政的必然要求;加强政府非税收入管理,有利于增强政府预算法治性;财政改革、管理与信息化,应形成良性的互动。

需要指出的是,本书所进行的中西政府预算比较研究,只是相关研究的一个初步尝试,目的是想抛砖引玉,更想以此引发出对政府预算理论建设的更多思考,为今后相关理论的深入研究打下一个基础。限于种种原因,本研究在内容与方法上尚存在着若干局限,需要在今后研究中加以克服。

一是内容上的局限。严格地讲,本书只是有关中西预算过程的初步比较研究,即便是对预算过程的研究,也还是有大量的内容没有囊括进来,如中西预算平衡口径的比较研究、预算编制周期的比较研究,预算编制原则的比较研究,预算收支分类的比较研究,预算管理的比较研究,预算会计若干方面比较研究,预算改革对政府间财政关系影响的博弈分析,等等。本书也没有明显地把预算过程中主要的非正式规则的作用纳入比较研究范围。

研究政府预算不能不与政治制度联系起来,本书在这方面研究只是浅尝辄止。本研究内容上的局限性还体现在,作为比较的一方——西方,多以美国、英国、法国、日本、中国香港等市场经济发达的国家或地区情况为例,而基本没有把其他国家或地区纳入到研究之中,这在视野上存在着相当的局

限性。这使得本书的相关结论在很大程度上看，只具有参考性，而不具有普适性。

二是方法上的局限。政府预算过程涉及学科众多，要求掌握收入测算与经济模型，了解政府概算起草过程，理解政策如何才能体现在预算中，知晓预算会计与评估财务结果。然而，在三年前，笔者最初以比较预算研究作为论文选题时，对此并未有足够的认识。在进入实际研究与写作过程中，所遇到的困难大大超出了想象。本书进行的中西政府预算比较研究，主要采用定性分析方法。其客观理由是，政府预算活动是涉及众多行动者的一系列活动，它适于用定性分析方法进行研究，例如访谈和观察。然而，笔者在此也不得不客观地指出，在本研究中，没有采用计量分析，也是一个缺陷。没有计量分析的结论，往往不能证伪，这在今后的比较研究中应着力予以克服。这样，本书所进行的比较研究，只具有启发性，而不是今后相关比较研究的一个标尺。

本书所援引的外文资料，一部分是来自图书馆与网站，还有一部分是张馨教授与陈工教授从英国带回。本书所援引的中文资料，一部分来源于公开出版的书籍与刊物，一部分来源于理论研讨会与财政部门。此外，本书资料还来源于调研。笔者曾三次到安徽省五河县调研，最长的一次在那里待了九天。笔者还曾两次到香港与澳门调研，多次到厦门市及其各区调研。广州市财政局同事们出色的调研报告，也使得笔者在进行本研究的过程中获益匪浅。