



政府预算管理

倪志良 / 主编

Government
Budget
Management

南开大学出版社

政府预算管理

倪志良 主编

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

政府预算管理 / 倪志良主编. —天津: 南开大学出版社,
2010. 1

ISBN 978-7-310-03317-1

I. 政… II. 倪… III. 国家预算—财务管理—研究—中国
N. F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 224723 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

天津市蓟县宏图印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 12.25 印张 1 插页 350 千字

定价: 25.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

目 录

第一章 政府预算理论与实践概述	(1)
第一节 政府预算的内涵及起源	(1)
一、政府预算的内涵	(2)
二、政府预算的起源与确立	(5)
第二节 政府预算的原则	(12)
一、完整性原则.....	(15)
二、公开性原则.....	(16)
三、年度性原则.....	(19)
四、法定性原则.....	(19)
五、一致性原则.....	(20)
第三节 政府预算的分类	(21)
一、按政府预算的编制主体划分.....	(21)
二、按预算编制的形式划分.....	(23)
三、按预算收支平衡状况划分.....	(25)
第二章 政府预算理论的发展演变	(26)
第一节 政府预算的理念和目标	(26)
一、政府预算的理念之争.....	(26)
二、其他政府预算理论.....	(28)
三、政府预算的目标.....	(31)
第二节 政府预算的发展和改革	(34)
一、政府预算的时代划分:凯顿的预算模式理论	(34)
二、政府预算发展中的典型预算模式.....	(39)

第三章 中国政府预算收支科目及其改革	(46)
第一节 2007年中国预算收支分类改革	(46)
一、实施预算收支分类改革的必要性	(47)
二、2007年中国预算收支分类改革的内容概要	(48)
第二节 政府收入分类科目	(49)
一、国际货币基金组织对政府收入的分类	(49)
二、中国政府收入分类的演变	(50)
三、2007年改革后收入分类科目的主要内容	(51)
第二节 政府支出功能分类科目	(72)
一、国际货币基金组织对政府支出的功能分类	(72)
二、中国政府支出功能分类	(73)
第四节 政府支出经济分类科目	(93)
一、国际货币基金组织对政府支出的经济分类	(93)
二、中国政府支出经济分类的主要内容	(94)
第四章 中国政府预算编制	(102)
第一节 政府的预算编制与审批	(102)
一、中国政府的预算编制周期与流程	(102)
二、中国政府的预算编制方法	(108)
三、中国政府的预算审批	(110)
第二节 部门预算改革	(112)
一、中国政府部门预算改革的基本步骤和改革内容	(112)
二、部门预算改革的意义	(116)
三、部门预算改革取得的成果	(118)
第五章 中国政府预算收入执行与管理	(122)
第一节 政府预算执行概述	(122)
一、政府预算执行的基本内容与目标	(122)
二、政府预算执行的组织体系	(124)

第二节 政府预算收入执行与管理	(125)
一、税收收入管理	(125)
二、非税收入管理	(131)
第六章 中国政府预算支出执行与管理——国库集中支付	(139)
第一节 国库集中支付改革	(139)
一、国库与国库集中支付	(139)
二、中国国库集中支付改革实践	(144)
第二节 中国公共支出管理改革的最新进展	(159)
一、预算指标管理	(159)
二、用款计划管理	(162)
三、国库集中支付年终结余资金管理	(167)
第七章 政府采购	(172)
第一节 中国政府采购改革实践	(172)
一、中国政府采购改革试点与推进	(172)
二、中国现行政府采购制度	(174)
三、中国政府采购改革的阻力分析与突破途径	(187)
四、典型案例——广东省政府采购改革	(194)
第二节 中国政府采购制度改革的绩效评价	(196)
一、财政资金节约函数	(197)
二、数据分析	(198)
三、Panel 模型及其估计	(200)
四、结论	(207)
第八章 政府决算与绩效评价管理	(209)
第一节 政府决算概述	(209)
一、政府决算的组成	(209)
二、政府决算的意义	(210)
第二节 政府决算的基本流程与主要内容	(212)

一、政府决算草案的编制流程	(212)
二、政府决算的审批流程	(216)
第三节 公共预算绩效管理的制度框架	(218)
一、公共预算绩效管理的现实意义	(218)
二、典型国家公共预算绩效管理的比较分析	(220)
三、中国公共预算绩效管理的现状与问题	(225)
四、中国公共支出绩效评价的制度框架	(227)
五、中国公共支出绩效评价的指标体系	(230)
第九章 中国政府预算的审查和审计	(237)
第一节 预算民主与预算审批权的基本理论	(237)
一、政府预算的核心价值是预算民主	(237)
二、预算审批权的基本理论	(238)
三、预算民主改革在中国政府预算制度改革 进程中的定位	(243)
第二节 中国的预算审批制度	(249)
第三节 中国预算执行情况的审计	(276)
一、预算执行情况审计的基本框架	(276)
二、中国审计体制存在的最根本问题——缺乏独立性	(277)
三、加强预算执行情况审计的思路	(279)
第十章 中国政府间财政关系	(281)
第一节 中国分税制财政管理体制改革	(281)
一、中国分税制财政管理体制改革的背景	(281)
二、中国分税制财政体制改革的内容	(283)
三、中国分税制财政管理体制运行的成效	(290)
第三节 中国财政转移支付制度	(294)
一、中央对地方转移支付体系	(294)
二、财力性转移支付基本情况及分配方法	(295)
三、专项转移支付基本情况及测算方法	(308)

四、政府间转移支付分析	(309)
第四节 中国政府间财政关系存在的问题和改进的思路.....	(312)
一、存在的问题	(313)
二、完善中国政府间财政关系的基本思路	(318)
第十一章 财政分权、“省管县”与“乡财县管”	(321)
第一节 政府间的财政分权.....	(321)
一、发达国家财政分权理论与实践	(322)
二、1994 年以来中国财政分权改革取得的成效	(331)
三、启示	(335)
第二节 “省管县”改革.....	(340)
一、“省管县”改革始于浙江	(340)
二、“省管县”改革在其他地方的推广	(342)
三、“省管县”改革的未来发展方向	(345)
第三节 “乡财县管”改革.....	(345)
一、“乡财县管”改革的主要内容	(346)
二、“乡财县管”改革取得的成效	(347)
第十二章 政府预算的发展趋向.....	(350)
第一节 重塑政府与政府预算改革.....	(350)
一、现代政府预算改革的背景	(350)
二、政府管理模式的转变和理念的创新	
——现代政府预算改革的先决条件	(351)
第二节 现代政府预算改革的趋势.....	(358)
一、确立绩效导向,管理重点从控制支出(投入)	
到重视产出和成果	(358)
二、加强了政策制定、规划编制和预算编制的联系,	
更加充分体现经济和社会发展战略目标和财政约束 ...	(359)
三、建立激励和制约机制,鼓励管理者	
提高资源的使用效率	(359)

四、在政府会计、财务报告和预算中采用权责发生制， 真实计量和报告政府绩效信息	(360)
五、建立绩效衡量体系和绩效报告、审计制度	(362)
六、注重预算管理制度与政府其他制度改革的协调配合 ..	(362)
第三节 绩效预算改革的主要内容	(364)
一、绩效预算的内涵	(364)
二、政府绩效评价体系在绩效预算中的地位	(366)
三、国外绩效预算的主要做法	(368)
参考文献	(375)
编后语	(382)

第一章 政府预算理论与实践概述

在介绍政府预算之前,我们可以先设想一个典型的中国家庭,家庭成员会经常一起讨论每月能挣多少钱,花费在吃饭、穿衣、交通、娱乐、旅游或者是子女教育等方面的支出是多少,每月应当储蓄多少钱以备将来之需。此外,每个月的收入中有可能还必须拿出一部分用来偿还住房的按揭贷款。如果他们觉得支出压力比较大,他们就会考虑如何减少开支,例如减少用于外出吃饭、购物或其他娱乐活动的开支,或者找份兼职甚至是更换工作来增加收入。当然,如果收入减少只是暂时的,他们也许会通过借款来满足现在的消费。可以说,现在中国家庭的理财观念已经越来越强了,每个家庭都会对自己的收入和支出做短期和长期的预先安排,富余的资金还会用以储蓄或者投资于基金或股票,这个过程就是家庭预算的过程。

其实,政府预算与家庭预算非常相似。政府同样要对未来一定时期的收支做出预测。例如,政府要针对国防、外交、社会保障、行政管理、教育、科技以及其他项目做出预算。政府还要就税收收入和债务收入构成的比例做出计划安排,而且会就如何使用预算促进经济增长或进行收入分配进行讨论。当然,因为政府预算是对公共资金筹集使用的预算,它还必须经过相关代议机构的审查和表决批准。

第一节 政府预算的内涵及起源

政府预算,英文用 Budget 表示,根据英国百科全书的解释,“预算”

一词来源于古老的诺曼底语,它的原意是皮包、袋子。据说通常英国财政大臣到议会提请审批财政法案时会携带一个盛有财政收支账目的大皮包,后来这一词汇就被用来指称政府预算。从广义的范畴上讲,预算并不是政府所独有的经济行为,作为前瞻性的财务收支计划,它几乎涉及所有的经济组织(包括家庭、企业和政府),反映了这些组织未来一定时期所期望的收入、支出、行为及目的等信息。

就政府预算而言,从经济上讲,政府是公共经济的主体,其经济职能往往通过财政政策来实现,而国家在资源配置、收入分配和稳定经济方面的财政政策都要通过政府预算来实现,政府预算是财政政策的综合表现形式,它最集中地体现了国家财政政策意图,反映了政府活动的范围和方向;从政治上讲,政府是公共权力的主体,财政则是以公共权力进行的资源配置,政府预算作为公共权力配置资源的规则,是公共财政运作的控制和组织系统。因此,政府预算是纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制,是作为配置资源的公共权力在不同主体之间的分配,是一个制衡结构和民主政治程序。

一、政府预算的内涵

(一)政府预算的概念

政府预算作为一种管理工具,是任何国家政府进行财政管理所必需的。国家的政府预算一般包括三方面的内容:第一,收入支出的种类和数量,以及这些种类和数量所表现出来的收支的性质和作用;第二,各类国家机关和部门在处理这些收支问题上的相互关系,及其所处的地位和所承担的责任;第三,在收入和支出的实现上所必须经过的编制、批准、执行、管理和监督等预算过程。

就公共财政而言,政府预算是指经法定程序审核批准的具有法律效力的政府年度财政收支计划,是政府筹集、分配和管理财政资金的重要工具。从其形式上看,政府预算是具有法律效力的财政计划,是按某种固定格式和预算收支科目列出的财政年度收支一览表,反映政府在财政年度内财政活动应达到的指标或收支额度之间的平衡关系。狭义的政府预算指预算文件或预算报告书;广义的政府预算指编制、批准、

执行、决算、审计结果的公布与评价等所有环节,即整个预算制度。

美国政府在其《联邦政府预算的公民指南》文件中用通俗的语言解释了政府预算的一般概念:(1)预算是关于政府的开支计划。通过预算,政府确定用钱资助哪些财政活动,即用于国防、国家公园、联邦调查局,或者用于国民医疗保险、食品卫生检疫等,以及在不同的财政活动上分别花费多少等。(2)预算是关于政府的收入计划。通过预算,政府确定对哪些经济收入或经济行为课税,估算从各种法定税收(如收入税、消费税、社会保险税、财产税等)中能获得多少财政收入。(3)预算是关于政府借款或偿还借款的计划。通过预算,政府确定其开支超过收入的情况下,如何向国民或外国投资者借债以及借入的规模。在政府收入超出其开支时,预算上就会出现财政盈余,该盈余通常用于减少国家债务——政府所欠国民和外国投资者的钱。(4)预算说明政府财政活动对国民经济生活的影响。通过预算,政府向公众说明其所确定的各类开支项目和收入项目对他们未来经济生活的一般影响。例如,在国民教育上增加开支,或更多地资助基础科研开发活动,以期在未来提高国民经济的生产力和增加国民个人收入。(5)预算说明预期国民经济活动对政府财政的影响。通过预算,政府向公众说明未来国民经济运行态势可能给宏观经济和政府财政活动带来的一般影响。例如,政府预测到未来经济运行良好时,人们的收入会有较快增长而失业率也会明显下降。在这种情况下,伴随国民收入的增加,政府财政盈余也会增长。(6)预算是关于政府财政活动的一种历史记录。一般情况下,政府的年度预算报告必须附带提供政府以往收入、开支、债务的统计数据。

专栏 1.1:美国国会最终通过 2010 财年预算法案

美国国会 4 月 29 日最终通过 2010 财年预算法案,预算总额为 3.4 万亿美元。这一数字低于本月初国会通过的约 3.5 万亿美元的预算额。

美国国会众议院和参议院当天先后通过了修改后的 2010 财年预算法案。该法案在众议院以 233 票对 193 票通过,在参议院以 53 票对 43 票获得通过。

美国 2010 财年从今年 10 月 1 日开始,2010 年 9 月 30 日结束。根据该法案,2010 财年美国联邦政府财政赤字将达到 1.2 万亿美元。因

美国投入巨资救市,美国 2009 财年财政赤字将达到创纪录的 1.7 万亿美元。

该法案遭到共和党强烈反对。许多共和党人批评说,如此庞大的开支会加重美国人的负担,并使经济不堪重负。但由于民主党控制着众参两院多数席位,该法案最终获得通过。

奥巴马 2 月份向国会提交了约 3.6 万亿美元的 2010 财年政府预算案,打算在支持经济摆脱衰退的同时,致力于利用新能源、提高教育水平和改革医保体系。4 月 2 日,美国国会通过修改后的 2010 财年政府预算法案,预算总额约为 3.5 万亿美元。

来源:新华网 <http://news.xinhuanet.com/world/2009-04/30/content-11287222.htm>。

(二)“政府预算”与“国家预算”的区别

在我国,“政府预算”与“国家预算”两词经常是混用的。然而,它们又是根本不同的。“政府预算”还是“国家预算”这一问题带有很强的中国特色,反映出中西财政对于预算主体究竟是“政府”还是“国家”的认识差异。

首先,作为中国财政主体的“国家”,依据马克思主义的国家学说,是“阶级国家”的概念。这样,我国财政学在论及“国家”主体而非“政府”主体时,其“国家”仅是从政权组织的角度来看待问题的;而公共经济论中的“国家”,是依据社会契约论得出的“公共国家”概念。西方的“国家”(Common wealth)一词,不仅有政权机构的含义,还有“全体国民”的含义。其次,从政权组织的角度看,“国家”的含义有时大于“政府”,此时政府只是国家政权结构中的一个组成部分即行政部门,它与立法部门、司法部门并立,同为“国家”的组成部分。“国家”的含义有时又小于“政府”,此时“国家”大体上指的是中央政府或联邦政府,如国家税务局。最后,中西“国家”、“政府”的差异,还与双方政权结构和运作方式有关。我国最高权力机关是全国人民代表大会,行政部门只是其执行机关,而非西方式的三权分立中并列的一个部分。因此,我国财政分配

活动从根本上看,只应是最高权力机关即“国家”进行的财政分配活动^①。

基于以上分析我们可以得出结论:(1)我国的“国家预算”被认为是国民经济计划的组成部分,而西方的“政府预算”只是政府施政计划的一部分。(2)“国家预算”强调国家预算活动的经济性,它是基本的财政分配手段,反映着基本的财政分配关系,但没有体现出国家预算活动过程中,国家不同组成部分之间分权与制衡的内容。“政府预算”强调政府预算的政治性,指出它在整个活动过程中受到立法机构和政治程序根本制约和规定限制的特点。(3)“国家预算”一词反映了我国财政理论将财政视为国家财政,而“政府预算”一词反映了西方财政理论视财政为政府活动或公共活动。

当然,从现代市场经济的角度来看,“政府预算”的提法比“国家预算”更科学、更规范、更符合实际。这是因为,从预算资金运行的内涵来看,它与政府有着本质的联系,它是为政府职责服务的,是实现政府职责的财力保证,体现政府事权与财权、财力的统一,体现以政府为主体的财政分配关系,并规定政府活动的范围和方向。在市场经济条件下,财政预算活动归根到底还是反映政府(不管是中央政府还是地方政府)财政收支活动的经济范畴。

二、政府预算的起源与确立

(一)政府预算的萌芽

古代政府预算萌芽于国家财政的初步发展时期。原始社会虽然也有简单的财政活动,但这只是财政本身的萌芽,作为财政范畴之一的预算自然要在财政初步发展之后才可能产生。历史资料表明,从奴隶社会

^① 上海财经大学马国贤教授在《中国公共支出与预算政策》一书中认为,国家含义包括政府。国家是由居民(Nation)、政府(State)和领土(Country)组成的有机实体,而政府仅仅是组成国家的三大要素之一。国家是一个抽象名词,政府是一个历史概念。他还认为,“政府”一词有大概念与小概念之分,小概念的政府仅指公共行政管理机关,如我国的中央和地方政府;大概念政府是指由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关,即包括行政、立法、司法及其附属机构在内。政府指的是行政意义上的国家。

开始就出现了国家财政收支活动,如中国周代和古罗马都有国家财政收支的粗略估计,也有个别的预计收支。据《周礼》记载,“九赋”、“九式”分别是政府的经常收入和支出。这一时期的政府预算处于早期的萌芽状态,其基本特征包括:

(1)王室私财收支与国家财政收支不分,“朕即国家”。如《诗经·小雅·北山篇》写道:“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣。”

(2)缺乏统一的财政收支计划。在古代,自然经济的生产方式占统治地位,商品货币关系不发达,国家基本上是直接支配实物和劳动力,不可能充分利用货币形式对财政收支预先进行精确的测算,难以建立规范的财政收支计划。

(3)国家财政收支的决定无须经过法定程序审批。奴隶社会至封建社会,国王拥有至高无上的权力,可以任意支配国家资财,由此,决定财政收支的安排无须经过特定的法律程序。

综上所述,古代政府预算作为王权财政的重要范畴,表现出专制、人治的特征,并不是真正意义上的政府预算。

(二)现代政府预算的起源与确立

从世界范围看,现代政府预算制度产生于商品经济发展和资本主义生产方式出现时期,是在新兴资产阶级与封建统治阶级的斗争中,作为一种斗争手段产生的。

在西欧封建社会末期,资本主义生产方式开始出现,商品货币关系也逐渐发展起来。随着商品经济的发展,新兴资产阶级开始出现,社会财富逐渐向新兴资产阶级聚集。如英国从最初的商业高利贷资本、商业资本,到商业资本拥有产业资本,再到制造业独立为产业资本等。随着城市的发展,各地区间的经济联系日益加强,中世纪封建割据和关卡林立的局面严重妨碍了商品的生产和流通,成为当时社会生产力进一步发展的阻力。经济的发展、生产关系的变化和统一市场的逐步形成导致了社会的变革,从14世纪起,西欧一些国家已出现政治统一和中央集权的趋势。在国家政权集中化过程中,国家机关的扩大,常备军的建立,封地制度的取消,国家机关官吏薪金俸给的增加,都使得国家的财政支出大大增加,于是产生了筹集经常性收入来源的要求。因此,掌握着国

家政权的封建统治阶级,对新兴资产阶级和农民横征暴敛,而自己却挥霍浪费,不承担任何捐税,从而严重地损害了新兴资产阶级和劳动大众的利益。在这种情况下,新兴资产阶级为维护自身的利益,以议会制度为手段与封建统治阶级展开尖锐的斗争。国家预算制度就是在新兴资产阶级同封建统治阶级进行较量的过程中,作为一种经济斗争手段而产生的。这场斗争最初集中表现在限制国王的课税权上,即国王要开征新税种或增加赋税,必须经议会的同意和批准;继而扩大到限制国王的财政资金支配权;最后发展到要求取消封建统治阶级对财政的控制权和在财政上享有的特权,国家财政与王室财政分离,国家的岁入、岁出受到议会的监督,现代意义上的预算制度基本形成。

现代预算制度最早起源于英国。^①其标志性事件是1789年英国议会通过《统一基金法案》(the Consolidated Fund Act),将所有基金合并为一项联合王国总基金,并规定一切政府收支都必须纳入《财政收支计划书》,向议会报告并由议会审核批准。至此,英国有了正式的预算法规,形成了现代国家预算制度。当然,英国现代预算制度的建立并不是一蹴而就的,通过专栏1.2的描述,我们可以详细地了解这一过程。

专栏 1.2: 政府预算在英国的起源

1215年英王约翰签署了《大宪章》,从而揭开了国会和国王对于预算控制的漫长斗争。宪章第十二条指出,“除非得到共议会的同意,国王不得征收任何赋税。”共议会由贵族精英组成,后来逐渐演变为国会。从财政和预算历史发展的角度看,《大宪章》的意义在于它塑造了一种国王“自力更生”(live of his own)、靠自己的收入统治的财政制度。国王的收入来自于习惯上被认为属于王室的财源,主要包括王室拥有的土地等不动产收入,以及已被习惯归属国王终身收入的关税和国会投票决定的不定期的“特别征税”。

在《大宪章》之后的数百年间,英国的国家财政基本上一直停留于

^① 英国之所以能在近代世界史上脱颖而出,在欧洲争霸战争中获胜,并率先实现工业化的原因之一,即在于它是现代公共预算制度的发源国。公共预算制度对于英国在17~18世纪的经济增长发挥了重要作用,在很大程度上促成了英国的崛起。

王室财政的中世纪状况。这种状况直到英国内战(1642~1649)后,才发生了重大的改变。1653年,克伦威尔统治下的英国国会决定,除了军事支出,20万英镑应当就足以应付政府的日常开支。1657年,该国会更加明确地宣布:“我们愿意准备一百三十万英镑的资金,其中一百万供海军和陆军开支,三十万英镑用于支持政府的日常支出。……我们愿意,根据国会对国家需要的判断,向政府提供这些资金。”在查理二世复辟王朝统治初期(1660年代),国会出于对克伦威尔独裁的恐惧,愿意支持一个强大的复辟王朝。为此,国会又致力于使国王能够“自力更生”,让国王按照他自己认为合适的方式处理国家财政事务。国会一度认为无须审查政府的财务,不必介入政府的财务管理。但是,随着克伦威尔的威胁远去及复辟王朝独裁统治倾向的抬头,国会又开始强调对国家财政的控制。正是在这次控制努力中,拨款(即财政资金必须用于规定的目的)和审计(即对拨款规定是否得到遵守的事后审查)的预算制度开始在英国确立。1681年,国会通过决定,表示任何没有得到国会授权的对政府贷款,其贷款的提供者将被视作国会的敌人。

1689年的英国“光荣革命”进一步强化了国会对预算的控制。与《大宪章》以来的让国王及其政府靠自己的财力过活的传统相反,“光荣革命”后的国会故意不赋予国王及其政府以任何足以使它们得以独立生存的终身财源。威廉和玛丽最终获得的两项固定收入是“吨税和镑税”两项关税,两项年收入估计为577 507英镑。而且其中的“吨税”收入只给予国王四年,其用途也很快被指定。这些财政制度安排体现了国会欲借预算控制以控制国王及其政府行为的用心。

在“光荣革命”之后,英国又花费了70年的时间,形成了政府行政部门必须每年向国会提交年度预算、获得国会批准后,行政部门执行预算的现代预算制度。从1760年起,财政大臣于每个财政年度开始之前向国会提交国家预算以寻求国会拨款开始成为惯例。

这个预算是财政大臣做的国家财政报告,它包括如下三个方面的主要内容:

- (1)对政府去年开支状况的财务总结报告;
- (2)以会计语言的形式,预估来年的开支;