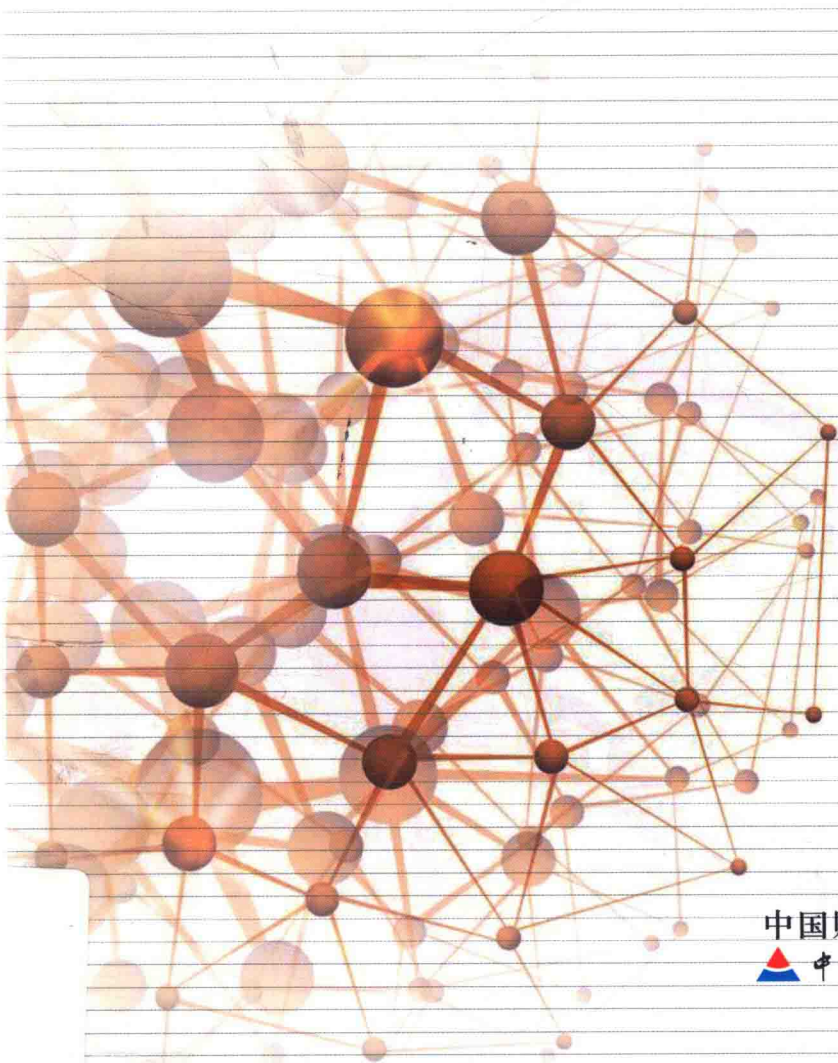


构建

现代财政制度 若干问题研究

GouJian XianDai CaiZheng ZhiDu
RuoGan WenTi YanJiu

全国预算与会计研究会
冯秀华 齐守印等 编著



中国财经出版传媒集团
 中国财政经济出版社

构建现代财政制度若干问题研究

全国预算与会计研究会
冯秀华 齐守印等编著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

构建现代财政制度若干问题研究/冯秀华等编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7279 - 5

I. ①构… II. ①冯… III. ①财政制度 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 028026 号

责任编辑: 卢关平

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 齐 杰

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

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 13.75 印张 226 000 字

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7279 - 5

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818

前 言

党的十八届三中全会着眼于实现中华民族伟大复兴的伟大梦想，从完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和国家治理能力现代化的总目标出发，开启了全面深化改革的新征程。在这一战略布局中，将财政地位和作用提升到“国家治理的基础和重要支柱”的新高度，同时对财政体制的基本功能给出明确定位，即“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。在此基础上，进一步将财政体制改革的目标明确为“建立现代财政制度”，其主要内容是“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”。由此，以构建现代财政制度为目标的新一轮财政改革大幕正式拉开。

构建现代财政制度就是要使财政预算制度、财政收入制度、财政支出制度、财政管理制度、财政政策规则、全方位的财政体制等主要方面具有现代性，其根本特征是科学化、规范化、法治化。虽然我国的财政改革已经进行多年，但现实的财政制度距离现代化目标还相差甚远。要实现构建现代财政制度宏大的改革目标，既要在积极借鉴国外先进经验做法基础上着眼长远、系统谋划、整体设计，又要立足国情、明确重点、分步推进。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》及其后中央层面出台的落实性文件，在财政改革领域主要侧重于构建现代预算制度、现代税收体系、中央与地方财政体制这三个方面。

根据中央关于深化财税体制改革、构建现代财政制度的主要内容和总体进度，积极发挥学术团体与实务部门协作攻关的优势，继续以课题研究成果服务财政改革发展实践。2014年以来，全国预算与会计研究会每年都立足自己的学术领域，与财政部相关业务部门协商，并经本会常务理事会研究通

过,针对财政改革中难点热点问题,确定一定数量的重点课题,组织具有一定改革实践基础和理论研究能力的省、自治区或直辖市预研会和财政厅(局)参加,运用理论与实践结合、历史与现实结合、借鉴国际经验与立足中国国情结合、规范分析与实证分析结合的方法,认真开展研究,形成以总课题组完成的总报告为重点的研究成果,提交财政部或国务院领导作为推进财政改革实践的决策参考。国务院和财政部有关领导对发挥社会团体的智库功能十分重视,每每及时审阅我们的报告并做出肯定性批示,要求有关部门或财政部内设机构在相关改革设计中认真吸收采纳研究报告中的合理建议。为使这些研究成果在更大范围内发挥作用,并与学政两界同仁讨论切磋,特将本会2013—2016年组织完成的5项课题研究总报告经适当修订汇集成书付诸出版。现将5项课题研究总报告的主要内容和相关领导批示内容概述如下:

第一篇是《推进我国财政体制科学化问题系统研究》。2016年由本会与财政部预算司规划设计、主导研究,并组织12个省、自治区、直辖市和计划单列市的同志参与完成。课题研究采取总分结合方式进行,即在总课题组指导下由各分课题组分别围绕总课题的一个特定部分开展研究,然后由总课题组结合自己独立研究所得汇总加工、提升深化形成综合研究成果。本课题研究从3月立项到12月初历时10个月,经过多次开会研讨和系统加工修改,最终修改完成包括导言、结语和四部分正文、总篇幅达10.8万余字的总报告。

该报告着眼于有效发挥财政体制对实现国家治理体系现代化的支柱功能,分别从科学界定广义政府整体财政责权、政府间公共事务责权纵向划分、财政责权在各级政府之间的纵向划分和在同级公共部门之间的横向划分四个层面,就推进财政体制科学化问题进行了一定程度的理论分析,概要描述了我国财政体制各个侧面的演进过程和现实状况,着重分析了现行财政体制存在的主要问题,简要介绍了国外经验做法及其对我们的启示。在此基础上,结合国情对症下药,依照其内在逻辑顺序分别提出了实现财政体制科学化的基本原则、目标框架和主要改革措施,由此形成了整体财政责权范围合理、各级政府纵向之间和同级公共部门横向之间财政责权与公共事务责权相适应、政府间转移支付结构方法科学合理的全链条财政体制系统设计方案。

按照习近平总书记关于“实践创新和理论创新永无止境”的论述,我们在本课题研究中进行了一些具有学术价值和实践意义的理论创新与改革思路创

新：其一，创造性地使用“公共事务责权”这一新范畴取代长期流行的“事权”概念，具有政治理论或公共管理理论方面的创新意义。所谓事权，顾名思义，就是办事的权力，其主体通常指政府。这一概念虽然约定俗成地广为使用，但本质上却是不够科学的。这是因为，按照民主政治理论，对人民和社会而言，政府首先是承担公共事务责任的公共机构，其拥有的公共权力以承担公共事务责任为前提，属于履行公共事务责任的必要条件。根据这一逻辑，对于政府而言，履行公共事务责任是根本的，理应摆在最突出、最重要的第一位，而拥有处理公共事务权力则是从属和派生的，理应摆在第二位。然而，人们听惯了、用惯了的政府“事权”这一概念，却隐去了责任、突出了权力。这种理论认识上的偏差，在实践中极易导致各公共部门之间遇事争权而诿责，从而增加公共管理过程中的交易成本、降低公共经济效率。所以，用“公共事务责权”这一新范畴取代沿袭已久的“事权”概念，既有从理论上正本清源的学术价值，也有正确引导公共管理行为的实践意义，而不是吹毛求疵、咬文嚼字的文字游戏。其二，将广义政府作为主体，将财政体制从纵向维度上溯到政府整体财政责权暨政府与市场配置资源职能的界定，从横向维度上延伸到同级公共部门之间财政责权的划分，把财政体制概念的内涵从狭义的政府间纵向财政关系拓展为包括一个基础（政府整体财政责权）、两个维度（多级政府间纵向财政关系和同级公共部门间横向财政管理责权划分）的完整体系。这不仅是对财政体制理论概念的创新，更重要的是通过这种扩展意义上的理论思路和顶层设计研究，有利于构建系统完整的财政体制，并通过推进财政体制科学化更好发挥财政作为国家治理基础和重要支柱的应有功能。多年实践中的经验教训表明，政府与市场之间资源配置职能划分不清楚，暨政府整体财政责权范围不明确，以及同级公共部门之间财政管理责权划分不合理，经常给国家理财乃至整个国家治理带来很多困扰。只有将财政体制上溯到顶、扩展到边，进行立体型的系统谋划设计，才能形成完整科学的国家财政体制，从而更为有效地发挥其维护全国市场统一、实现社会公平、促进科学发展、保障国家长治久安的重要作用。反之，如果停留在把财政体制局限于政府间财政关系的狭隘视野和研究思路，不仅难以打开推进财政体制科学化的新境界和新天地，而且势必妨碍着眼于构建现代财政制度的财政体制改革步伐。其三，通过列表方式，提高了财政体制研究对改革实践的可操作性参考价值。在本研究报告中，我们不仅阐述了各层面财政体制设计的原则和目标，而且将广义政府的整体财政责权范围、

政府间公共事务责权划分、财政支出责任划分、财政收入及其管理责权的划分、财政转移支付和同级公共部门之间财政责权的划分全部列出了一览表式的清单,不仅使研究结论更加直观和清晰,而且为进一步细化设计各层面财政体制提供了更为切近的具体参照。这是以往绝大多数同类研究所没有达到的。

本报告呈送审阅以后,先后得到财政部预算司和部领导的充分肯定。预算司在呈送部领导的签报中说:“报告在对事权和支出责任划分的必要性及发展概况进行分析的基础上,从四个方面分析了推进事权和支出责任划分面临的体制政策性难题,并提出了破解的基本思路和对策建议”,“报告立意较高,着力于通过完善顶层设计推进国家治理体系与治理能力现代化……系统的从改革的目标、原则要求、发展规划、实施路径等方面对优化财政体制做了客观分析,没有静态的仅就事权展开讨论。”“报告针对当前财政改革焦点难点入手选题,分析全面深刻,既有理论分析,又有国际比较;既立足当下,又着眼长远;既分析了重点难点,又提出了可行的对策建议,思路清晰、逻辑严谨、内容详实、分析透彻,对当前有很强的参考意义。下一步,我们将结合财政事权和支出责任划分改革进展情况,进一步研究完善《研究》报告,认真吸纳相关政策建议,积极推动改革工作。”财政部党组副书记、张少春副部长12月14日批示:“报告重要内容和建议可摘要供有关方参阅。”

第二篇是《建立中期财政规划和滚动预算制度难点问题研究》。2015年由全国预算与会计研究会和财政部预算司联合设计主导,并组织9个省分课题组共同参与研究完成。从当年3月初设计立项开始,经过资料收集、理论思考、实际调研、集体研讨和多次修改完善,历时10个月,到12月中旬完成了2万余字的课题总报告。

该报告由两大部分构成:第一部分为“建立中期财政规划和滚动预算制度的必要性及发展简况”,简要回顾了我国探索中期财政规划和滚动预算管理的基本历程,分析了党的十八届三中全会以来全面启动实施此项改革的背景,重点在于阐述建立这项制度的目的、功能及其对推进国家治理现代化的重大意义。第二部分为“推行中期财政规划和滚动预算制度的难点及破解对策”,循序渐进就如何解决经济社会发展规划与中期财政规划(滚动预算)之间在内容方面“两张皮”问题、如何解决滚动延展的中期财政规划(滚动预算)与确定周期的经济社会发展五年规划在编制周期和方式方面衔接的难题、如何统一运筹、一并实现中期财政规划(滚动预算)的各项功能、中期

财政规划（滚动预算）编制和实施过程中相关部门之间如何协调配合、中期财政规划（滚动预算）经常性、制度化的管理机制如何建立以及事责事权、支出责任和收支政策的不确定性与中期财政规划或滚动预算相关预测、计划编制准确性之间的矛盾如何破解问题进行了较为系统的分析研究，分别提出破解的基本思路和对策建议。这“五横、一纵”六个问题，都是建立中期财政规划和滚动预算制度、实行中期财政规划管理的体制政策性障碍，破解这六大障碍，对我国建立中期财政规划和滚动预算制度、推进国家治理现代化将起到关键性作用，而破解这些难点的总体路径就是全面深化公共经济体制和公共经济管理模式的改革。主报告从理论与实践、立足国情与借鉴国外经验结合上所提出的对策思路则有助于这些难点问题的破解。

报告呈送以后，预算司在呈报部领导签报中认为该报告具有三个主要特点：一是起点比较高。报告从公共经济管理和建立现代财政制度的高度，对中期财政规划的目标、功能及其与经济社会发展规划、政府部门工作规划的关系、政府职能部门职责划分和协调等方面进行全面客观的分析，而不是就财政论财政。二是分析比较实。比较全面地分析了中期规划的内容要素和主要特点，对中期规划与其他规划如何衔接、相关功能如何统筹、如何解决因功能定位不同造成的矛盾、经济管理各部门及职能部门的责权配置、工作协调等方面，提出了比较具体的建议。三是引入了国际比较。报告对美国、澳大利亚、英国等国家在实施中期规划管理的做法作了介绍，特别是对财政管理相关的部门，如美国的总统预算和管理办公室、澳大利亚的支出管理委员会等的职能作了客观分析，对今后研究我国完善政府管理机制有很好的借鉴意义。报告分析全面深刻，做到理论结合实际，并有较多的国际比较研究，对财政部门研究建立政府中期财政规划和部门支出中期财政规划制度体系，包括中期规划的内容、编制方式、审批程序设计等，有很强的参考意义。

报告经预算司陈新华副司长批示、李敬辉司长和许宏才部长助理阅阅后，张少春副部长12月31日批示：“将报告作一摘要上报”，2016年1月6日再次批示：“所提建议应在中期规划管理中研究运用。”

考虑到该报告所提建议涉及各级政府多个部门间公共经济体制机制性问题，非财政部门一家能够解决，为使研究成果确实发挥决策参考作用，2016年1月初，我们以提要附全文形式通过国务院参事室渠道报送国务院领导。1月6日国务委员、国务院秘书长杨晶批示“请高丽同志阅示”，1月7日中央

政治局常委、国务院副总理张高丽批示给国家发改委徐绍史主任和财政部楼继伟部长阅读参考。

第三篇是《权责发生制政府综合财务报告制度建设若干重要问题研究》。2015年由全国预算与会计研究会联合财政部国库司一起设计立项，组织6个省（市）预算与会计研究会、财政厅（局）国库处等单位参与完成。课题研究从4月份制发工作方案起正式开始，历经9个月的阅研相关资料、开展实地调研、集体研讨和大量加工修改，于12月中旬最终形成2.3万余字的总报告，由总课题组组长、全国预算与会计研究会常务副会长冯秀华同志签署呈送财政部国库司审阅并转呈部领导。

该报告包括主体范围研究、分析体系研究、应用体系研究、思考与建议四大部分。其中，前三部分分别就相关理论基础、国外经验、难点问题进行分析并提出解决建议，第四部分进一步就加强报告主体范围难点问题、政府资产功能分类、政府综合财务分析指标体系的深入研究和结合实际、合理规划、先易后难、分步推进政府综合财务报告制度改革提出了建设性意见。

国库司和部领导审阅后，对该报告给予高度重视和很高评价。具体评价和批示情况：国库司在呈报材料认为，该“《报告》选题体现出全面深化改革、建立现代财政制度的鲜明特征”，“紧扣权责发生制政府综合财务报告制度改革主题，坚持问题导向，通过周密论证分析，对我国财政财务报告制度建设中若干重点难点问题提出非常有针对性的建议”，“《报告》既有理论分析，又有国际比较，既立足当前，又着眼长远，既分析重点难点问题，又提出切实可行的对策建议，是一篇主题鲜明、思路清晰、内容翔实、分析透彻、结构严谨、有决策参考价值的研究报告，较好落实了楼部长‘关于努力建设现代新型智库、为科学决策当好参谋’的指示精神。”刘昆副部长2015年12月18日批示：“预算会计研究会着眼大局，从国际到国内，从理论到实践，论证了政府综合财务报告制度的基本构成、内容、用途、存在的难点等，很有创建。国库司研究应用并在制度设计中参考。”

第四篇是《深入推进政府预决算信息公开研究》。鉴于推进预决算信息公开对构建现代财政制度、推进国家治理现代化具有重大而深远意义，2014年3月，全国预算与会计研究会商财政部预算司将“深入推进政府和部门预决算信息公开”确定为年度重点课题，组织北京、河北、黑龙江、上海、浙江、安徽、福建、湖南、广东、四川、云南、陕西等12个省市预算与会计研

究会进行认真调查和深入研究，其中10个省市如期完成了分课题研究报告。与此同时，总课题组成员就课题内容进行了独立调查和理论研究，由胡定荣同志执笔对各分报告研究成果进行了汇总，时任预算司副司长夏先德同志给予了指导，在此基础上委托齐守印同志对总报告初稿进行了系统的修改完善，经课题组长冯秀华同志审定，于2014年12月初完成了课题研究总报告。

该报告2.3万余字，分8个部分依次就我国推进政府预决算信息公开问题的相关理论、历史演进、现实状况、存在问题、国际经验进行了分析阐述，在此基础上提出了关于我国今后推进政府预决算信息公开工作的总体思路、目标、原则、内涵层次、框架设计和具体对策建议。

报告呈送以后，得到预算司和部领导的高度重视，分别给予充分肯定和高度评价。12月18日，财政部党组成员、部长助理许宏才同志批示道：“《报告》系统、完整，内容翔实，既有理论，又有实际，还针对主要市场经济国家的做法做了整理，对进一步推进我国预算公开工作有重要的参考作用。请预算司认真研究、吸纳，推动公开工作。”

第五篇是《逐步将地方政府债务收支纳入预算管理的研究报告》。地方政府债务是地方各级政府调控经济的重要杠杆，近年来在加快城乡基础设施建设，推进城镇化进程，促进教育、文化、卫生等公共事业发展，应对亚洲金融危机和国际金融危机等方面发挥了积极作用。但由于地方政府分散举债，管理失于规范，不少地方超越了自身财力，偿债风险加大，对财政经济运行造成冲击，在一定程度上威胁到财政经济的安全，已经引起党和国家的高度重视。对政府性债务实现归口财政统一管理，逐步将地方政府债务收支纳入预算管理，建立政府债务预算管理制度，实现借、用、还全过程管理，形成与公共财政体制相适应、管理规范、运行高效的政府性债务管理专门机制，已经迫在眉睫。2013年3月，全国预算与会计研究会在预算司的指导和支持下，组织北京、河北、内蒙古、辽宁、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、山东、湖南、广东、云南、新疆等14个省（区）市，对地方政府债务问题进行了专题研究。课题组通过座谈会、实地调研、召开结题会等途径，深入了解地方政府性债务现状、成因，对经济社会发展的促进作用及存在的问题，加强债务管理已采取的政策措施及下一步工作安排，广泛汲取各地对地方政府债务收支纳入预算管理的思路、办法及相关配套措施等，并围绕哪些债务应该纳入预算，以什么样的形式纳入预算，纳入预算的内容，纳入预

算的主体等四个重点问题开展了广泛讨论。经过共同努力，四易其稿，最终形成了《逐步将地方政府债务收支纳入预算管理的研究报告》。

报告共分五个部分：一是分析地方政府债务概况及成因，二是揭示地方政府债务管理的问题与难点，三是介绍美国、英国、日本等市场经济国家管理政府债务的做法和经验，四是地方政府债务纳入预算管理的基本思路，五是加强地方政府债务管理的对策与建议。建议包括：充分认识地方政府债务的长期性和必然性；理顺债务管理机制，实施归口管理制度；设立风险准备金，合理控制地方政府性债务规模；建立债务投资绩效评价机制、实行责任追究制度；统一债务预算会计核算体系；强化法律和制度建设等。

报告认为，债务预算是债务管理的核心制度，其设计要与债务的现状成因相适应，并借鉴国际经验，吸收地方先行先试的好经验，做好顶层设计，完善配套制度。债务预算的编制要符合完整性、总额控制、中长期平衡、滚动预算、资本性支出的原则。应先将保障性住房、公路、土地储备等合法合规的债务纳入预算管理，再将政府机关和经费补助事业单位举借的政府负有偿还责任的债务纳入预算管理，最后将包括融资平台公司等举借的所有政府负有偿还责任的债务纳入预算管理。

预算司和部领导对这份研究报告给予了很高的评价。预算司认为，报告分析了地方政府债务现状及成因，归纳了地方政府债务管理存在的问题和难点，对国外债务管理实践作了比较分析，总结了北京、河北等14个省（区、市）债务管理的观点和做法，报告内容翔实，提出的建议对下一步债务管理工作有较强的借鉴意义。财政部党组副书记、副部长张少春在预算司评价报告的基础上，作出了“在下一步工作中研究参考”的重要批示。

构建现代财政制度，作为我国推进国家治理体系现代化的重要组成部分，无疑是一项艰难而浩繁的宏大系统工程，其理论研究、方案设计和推进落实都不可能毕其功于一役。全国预算与会计研究会作为财政部主管的一级学术团体，理应遵循中央要求，充分发挥智库功能，尽其所能地为这一系统工程做出积极贡献。本书所辑的5份研究成果，尽管其中的理论观点和政策建议不过是研究者的一管之见，浅陋与瑕疵也难以避免，但体现了我们在近三年所做的积极努力。今后，我们将不忘初心、一如既往地秉承围绕中心、服务现实、推进改革的宗旨，继续为实现我国财政制度现代化而尽心竭力。

目 录 ■ ■ ■ ■

|| 第一篇 推进我国财政体制科学化问题系统研究

导 言 (1)

第一部分 推进我国政府与市场资源配置边界暨政府整体财政责权

划分的科学化 (4)

一、相关理论分析 (5)

 (一) 市场机制与市场失灵 (5)

 (二) 政府机制与政府失灵 (6)

 (三) 各种经济学派对政府与市场配置资源职能的主张 (7)

二、历史发展与现状分析 (12)

 (一) 新中国成立以来市场与政府资源配置职能变迁 (12)

 (二) 市场与政府资源配置职能现状 (14)

 (三) 政府资源配置各领域现存的主要问题 (16)

 (四) 资源配置主体错位的制度根源 (20)

三、国际经验借鉴及启示 (21)

 (一) 部分国家的经验做法 (21)

 (二) 国际经验对我们的启示 (24)

四、深化改革的目标模式及对策建议 (25)

 (一) 推进资源配置主体结构改革的目标模式 (25)

 (二) 规范市场与政府之间资源配置职能划分的原则 (27)

 (三) 优化我国市场与政府之间资源配置职能划分格局的
 主要任务 (29)

 (四) 进一步规范市场与政府之间资源配置职能划分的主
 要措施 (34)

第二部分 推进我国不同层级广义政府之间公共事务责权划分的科

学化	(36)
一、相关理论分析	(36)
(一) 广义政府的公共事务责任	(36)
(二) 广义政府的公共事务权力	(37)
(三) 广义政府间分责分权理论	(38)
(四) 广义政府间公共事务责权划分的原则	(40)
二、我国广义政府间公共事务责权划分的历史沿革及现状	(42)
(一) 我国政府间公共事务责权划分的历史沿革	(42)
(二) 我国政府间公共事务责权划分的现实状况	(43)
(三) 我国政府间公共事务责权划分存在的主要问题	(44)
三、国外广义政府间公共事务责权划分的做法及其启示	(45)
(一) 发达国家政府间公共事务责权划分的总体情况	(45)
(二) 主要发达国家政府间公共事务责权划分	(47)
(三) 发展中国家政府间公共事务责权划分的改革	(50)
(四) 国外政府间公共事务责权划分经验对我国的启示	(50)
四、完善我国广义政府间公共事务责权划分的构想与建议	(52)
(一) 明确界定上级政府责权,有效防止责任下移、权力 上收	(52)
(二) 着力克服政府间“责权同构”现象	(53)
(三) 合理界定基本公共服务标准,力促社会公平	(53)
(四) 加强法制建设,规范和稳定政府间公共事务责权 关系	(54)
(五) 着力实现政府间公共事务责权的明晰化	(54)

第三部分 推进我国政府间财政责权划分暨纵向财政体制科学化

一、相关理论分析	(62)
(一) 作为西方纵向财政体制理论的财政联邦主义	(63)
(二) 纵向财政体制的基本框架体系	(65)
(三) 优化纵向财政体制的基本原则	(66)
二、我国政府间纵向财政体制的历史演进与现状分析	(68)

(一) 中央与地方政府间财政支出责任、收入归属划分和 转移支付的历史与现状	(68)
(二) 地方政府间财政支出责任、收入归属划分和转移支 付优化的历史与现状	(73)
(三) 现行纵向财政体制存在的主要问题	(83)
三、国外设计实施纵向财政体制的经验与启示	(87)
(一) 单一制国家的纵向财政体制模式	(87)
(二) 联邦制国家的纵向财政体制模式	(89)
(三) 国外经验对我们的启示	(91)
四、优化我国纵向财政体制的对策建议	(93)
(一) 科学划分各级政府的财政支出责任	(93)
(二) 在各级政府之间合理划分财政收入及其管理权的 归属	(95)
(三) 优化政府间转移支付制度	(97)
 第四部分 推进我国同级政权机构内部财政管理责权划分暨横向财 政体制的科学化	(99)
一、相关理论分析	(100)
二、我国横向财政管理责权划分的历史演进与现存问题	(100)
(一) 我国横向财政管理责权划分的历史演进	(101)
(二) 我国横向财政管理责权划分现存的主要问题	(105)
三、发达国家横向财政管理责权划分的经验与启示	(108)
(一) 第一层面财政管理责权的划分大体遵循“立法、行 政、司法”三权分立的治理逻辑	(108)
(二) 第二层面财政管理责权的划分遵循事有专责、合理 分工的治事原则	(109)
(三) 美德两国财政管理责权横向划分做法的启示	(109)
四、推进横向财政管理责权划分科学化的对策建议	(109)
(一) 遵循横向财政管理责权配置科学化的基本要求	(110)
(二) 横向财政管理责权配置整体框架暨改革的目标模式	(110)
(三) 推进横向财政管理责权划分科学化的改革措施	(113)
五、结语	(113)

第二篇 建立中期财政规划和滚动预算制度 难点问题研究

- 一、建立中期财政规划和滚动预算制度的必要性及发展简况 (118)
 - (一) 中期财政规划的目的、功能和意义 (118)
 - (二) 我国推动中期财政规划和滚动预算简况 (119)
- 二、推行中期财政规划和滚动预算制度的难点及破解对策 (121)
 - (一) 经济社会发展规划与中期财政规划(滚动预算)在内容方面如何衔接 (121)
 - (二) 确定周期的各级经济社会发展五年规划与滚动延展的中期财政规划(预算)在编制周期和方式上如何适应 (124)
 - (三) 中期财政规划(滚动预算)各项功能之间如何统一运筹、一并实现 (125)
 - (四) 中期财政规划(滚动预算)编制和实施过程中相关部门之间如何相互配合 (127)
 - (五) 确保中期财政规划和滚动预算制度有效运行的公共部门间经常性、制度化体制机制如何构建 (130)
 - (六) 事责事权、支出责任和收支政策的不确定性与中期财政规划或滚动预算相关预测、计划编制的准确性之间的矛盾如何破解 (133)

第三篇 权责发生制政府综合财务报告制度 建设若干重要问题研究

- 一、关于政府综合财务报告的主体范围 (138)
 - (一) 界定政府综合财务报告主体范围的理论基础 (138)
 - (二) 政府综合财务报告主体范围的国际比较 (141)
 - (三) 我国界定政府综合财务报告主体范围的难点 (143)
- 二、关于政府综合财务报告的分析体系 (145)
 - (一) 构建政府综合财务报告分析体系的目标和原则 (145)
 - (二) 政府综合财务报告分析体系的基本内容、分析方法及分析依据 (146)

(三) 政府财政财务质量分析	(150)
(四) 政府财政财务运行质量分析	(151)
三、关于政府综合财务报告的应用体系	(152)
(一) 政府综合财务报告体系构成及其信息用途	(153)
(二) 政府综合财务报告信息的应用需求	(154)
(三) 着眼于满足应用需求的政府综合财务报告指标设计	(156)
四、完善政府综合财务报告工作的思考与建议	(159)

II 第四篇 深入推进政府预决算信息公开研究

一、政府预决算信息公开的理论依据	(163)
(一) 民主政治理论	(163)
(二) 委托—代理理论	(164)
(三) 国家治理理论	(166)
二、我国推进政府预决算信息公开的重要性和紧迫性	(166)
(一) 推进政府预决算信息公开，是发展社会主义民主政治的需要	(167)
(二) 推进政府预决算信息公开，是规范政府行为、建设法治政府的需要	(167)
(三) 推进政府预决算信息公开，是建立现代财政制度的需要	(168)
(四) 推进政府预决算信息公开，是从源头上防范和治理腐败的需要	(168)
(五) 推进政府预决算信息公开，是维护社会稳定、促进社会和谐的需要	(168)
(六) 推进政府预决算信息公开，是借鉴市场经济国家成功经验、推进国家治理现代化的重要方面	(168)
三、我国政府预决算信息公开的基本历程	(169)
四、我国现阶段政府预决算信息公开的主要内容与基本做法	(170)
(一) 我国现阶段政府预决算信息公开的主要内容	(170)
(二) 我国现阶段政府预决算信息公开的基本做法	(172)
五、我国现阶段政府预决算信息公开存在的主要问题	(174)
(一) 主动公开意识不强	(174)

(二) 公开内容不够全面、详细	(175)
(三) 实际运作不够规范	(175)
(四) 缺乏与社会公众互动	(175)
(五) 缺乏考核监督机制和责任追究制度	(176)
六、政府预决算信息公开的国际经验借鉴与启示	(176)
(一) 主要发达国家的基本经验	(176)
(二) 国外经验的借鉴与启示	(177)
七、推进我国政府预决算信息公开的总体思路、目标、原则、 内涵层次和框架设计	(179)
(一) 推进政府预决算信息公开的总体思路	(179)
(二) 政府预决算信息公开的目标	(179)
(三) 政府预决算信息公开的原则	(181)
(四) 政府预决算信息公开的内涵层次	(181)
(五) 政府预决算信息公开的框架设计	(182)
八、有效推进我国政府预决算信息公开的具体对策建议	(183)
(一) 构建政府预决算信息公开的基础支撑	(183)
(二) 建立健全政府预决算信息公开管理机制	(184)
(三) 完善政府预决算信息公开的技术手段	(185)
(四) 建立政府预决算信息公开的反馈与对话机制	(186)
(五) 建立政府预决算信息公开工作考评问责机制	(186)
(六) 构建政府预决算信息公开的监督体系	(187)

第五篇 逐步将地方政府债务收支纳入 预算管理的研究报告

一、地方政府债务概况及成因	(188)
(一) 地方政府债务概况	(189)
(二) 地方政府债务成因	(189)
二、地方政府债务管理的问题与难点	(190)
(一) 缺乏统一的管理制度，难以监控债务风险	(190)
(二) 缺乏有效的管理机制，难以控制债务规模	(191)
(三) 缺乏明确的法律规定，难以限定政府责任	(191)
(四) 缺乏统一完整的资料信息，难以进行全面监管	(191)