



中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

建立现代预算制度——从绩效到民生

李成威 著



立信会计出版社
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE



中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

建立现代预算制度——从绩效到民生

李成威 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

建立现代预算制度:从绩效到民生/李成威著. —上海:立信会计出版社,2016. 10
(中国财政研究丛书)
ISBN 978-7-5429-5221-9

I. ①建… II. ①李… III. ①国家预算—预算制度—研究—中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 249471 号

策划编辑 窦瀚修 方士华
责任编辑 方士华 于欣

建立现代预算制度——从绩效到民生

Jianli Xiandai Yusuan Zhidu

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	江苏凤凰数码印务有限公司		
开 本	710 毫米×960 毫米	1/16	
印 张	12.25	插 页	1
字 数	156 千字		
版 次	2016 年 10 月第 1 版		
印 次	2016 年 10 月第 1 次		
书 号	ISBN 978-7-5429-5221-9/F		
定 价	35.00 元		

如有印订差错,请与本社联系调换

前言

财政是国家治理的基础和重要支撑。中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议(以下简称“中共十八届三中全会”)提出要建立现代财政制度,实施全面规范、公开透明的预算制度。2014年,中共中央通过的《深化财税体制改革总体方案》确立了三个方面的改革:一是改进预算管理制度,强化预算约束、规范政府行为、实现有效监督,加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度;二是深化税收制度改革,优化税制结构、完善税收功能、稳定宏观税负、推进依法治税,建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系,充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化的职能作用;三是调整中央和地方间的财政关系,在保持中央和地方收入格局大体稳定的前提下,进一步理顺中央和地方的收入划分,合理划分政府间事权和支出责任,促进权力和责任、办事和花钱相统一,建立事权和支出责任相适应的制度。其中,预算制度改革排在首位,彰显了建立现代预算制度的重要性。

预算是国家以法律形式对政府所掌握的公共资源进行分配的过程,也是影响政府行为最有力的工具。随着政府管理理论及预算观念的发展变化,预算制度改革一直是世界各国讨论较多的焦点问题。现代预算制度以绩效为起点,以民生为归宿。20世纪90年代以来,世界范围内将预算改革的焦点集中在能够有效提高政府行政绩效的绩效预算上。从发达国家推行绩效预算改革的实践来看,绩效预算在对提高公共资金使用效率、改进



政府部门绩效等方面取得了明显的效果。因此,从绩效出发,研究建立现代预算制度,是构建全面规范、公开透明的预算制度的基本路径。

民生是人类永恒的主题。与作为国家治理基础和重要支撑相适应的现代财政制度的基本特征是“法治财政、民生财政、稳固财政、阳光财政、效率财政”。这五个方面以民生财政为核心,体现的是以人为本的财政。现代预算作为现代财政的重要组成部分,也是以民生作为核心并以民生作为基本归宿的。从以人为本的角度来看,将效率与公平有效融合的制度安排,也是公共风险最小化的制度安排。现代预算制度作为国家治理现代化的基础之一,是实现公平和效率融合发展的制度前提。通过现代预算制度安排,化解经济社会中的各种风险,促使公共风险最小化,这个过程本身对经济社会发展来说意味着效率的提升,而对于每个公民来说则意味着最大的公平。

2014年8月,全国人民代表大会常务委员会通过了“全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国预算法》的决定”,并重新颁布修订后的《中华人民共和国预算法》(以下简称新《预算法》),自2015年1月1日起施行。《预算法》的修订反映了现代预算制度和现代预算管理的六个基本要素:^①

(1) 完善政府预算体系。新《预算法》删除了有关预算外资金的内容,并明确规定:政府的全部收入和支出都应当纳入预算。预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。同时对四本预算功能定位、编制原则及相互关系作出规范。

(2) 健全透明预算制度。新《预算法》要求,除涉及国家秘密的事项外,经本级人大或其常委会批准,预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表,应当在批准后20日内由政府财政部门向社会公开,并对本级政府

^① 楼继伟:《认真贯彻新预算法 依法加强预算管理》,《人民日报》2014年9月1日。



财政转移支付的安排、执行情况,以及举借债务的情况等重要事项作出说明。各部门预算、决算及报表应当在本级政府财政部门批复后 20 日内由各部门向社会公开,并对其中的机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。

(3) 改进预算控制方式。新《预算法》规定,各级人大预算审查的重点是:预算安排是否符合国民经济和社会发展的方针政策,收支政策是否可行;重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当;对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当。同时,各级预算收入的编制,应当与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接;各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标。

(4) 建立跨年度预算平衡机制。新《预算法》强调,各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。各级政府一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金,用于弥补以后年度预算资金的不足。同时要研究编制 3 年滚动财政规划,并强化其对年度预算的约束。

(5) 规范地方政府债务管理。新《预算法》增加了允许地方政府举借债务的规定,同时从限制主体、限制用途、限制规模、限制方式和控制风险五个方面作出限制性规定。这样既坚持了从严控制地方政府债务的原则,又适应了地方经济社会发展的需要。

(6) 硬化预算支出约束。新《预算法》规定,在预算执行中,各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施,也不制定减少财政收入的政策和措施;必须作出并需要进行预算调整的,应当在预算调整方案中作出安排。

本书从建立现代预算制度的时代背景和历史趋势出发,对现代预算制度的逻辑起点和归宿进行了探讨,并对现代预算制度的基本要素进行了梳理和归纳。全书共分十章,主要内容如下。

第一章 建立现代预算制度的背景。本章对建立现代预算制度的社



会背景和经济背景进行了刻画。现代化过程中,民主法治思想深入人心,加上近年来新公共管理运动的兴起,民众对政府治理水平的要求越来越高,这是建立现代预算制度的社会背景。经济步入“新常态”是当前我国各项改革的最大背景和逻辑。“新常态”的最大特点和突出表现是:经济增长速度由高速增长转变为中高速增长,财政收入增速下滑,同时财政支出刚性增加,这是建立现代预算制度的经济背景。

第二章 现代预算制度的逻辑起点——绩效。本章论证绩效是现代预算制度的逻辑起点。完整、透明、规范、高效都是现代预算制度必不可少的要素,但完整、透明、规范,都是从高效出发的。绩效预算不仅是一种预算方法的改变,而且是整个政府管理理念的一次革命。可以说,推进绩效预算的建立是现代预算制度的敲门砖。

第三章 现代预算制度的归宿——民生。本章论证民生是现代预算制度的归宿。现代预算作为现代财政的重要组成部分,是以民生作为核心并以民生作为基本归宿的。民生是一种理念,并非我们通常理解的民生支出。现代预算制度作为现代财政的重要构成,着眼于公共风险,其目标取向以及与之相关的所有制度和政策,都应当以有利于人的生存和发展为出发点。

第四章 我国预算制度的沿革与现状。本章对我国预算制度的沿革进行回顾,并对预算制度的现状进行描述。改革开放以来,我国财政制度和体制经历了几个发展阶段,与此相对应,预算制度也经历过多次改革和调整。随着改革的不断深化,预算制度不断完善,为建立现代预算制度奠定了良好的基础。

第五章 现代预算制度的他山之石。本章阐述国外预算制度的经验和对我国的启示。发达国家预算制度是建立在成熟的市场经济基础之上的。在运作机制上都具有超强的法律属性和较为突出的公共属性,运作方式公开透明。这些国家的预算制度在处理公平与效率关系上有一些好的



做法,其特征反映了现代预算制度发展的基本趋势,为我国建立现代预算制度提供了很好的借鉴。

第六章 构建完整的预算体系。本章分析现代预算制度和预算体系的完整性问题。现代财政制度的一个基本前提是全口径预算,即政府收支全部纳入预算管理,全面反映政府收支总量、结构和管理活动。要明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算“四本预算”的收支范围和功能定位,加大统筹力度。

第七章 推动预算公开透明。本章探讨预算公开的若干问题。预算公开是现代财政的本质要求,是政务公开的重要内容。推进预算公开,有利于保障公民的知情权、参与权和监督权,加强对财政资金的社会监督;有利于促进党政机关厉行节约,推进反腐倡廉建设;有利于提高依法行政、依法理财水平,推进中国财政法制化进程。近年来,我国预算公开取得了积极进展,成效显著。但是,与社会公众的期望相比,预算公开还存在一定的差距,同时也暴露出一些问题和风险,需要认真分析,统筹把握,明确方向,采取有效措施,积极稳妥地推进预算公开。

第八章 实施中期预算框架。本章阐述中期预算框架相关内容。近期要推进实行中期财政规划管理,研究编制3年滚动财政规划,针对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目,研究政策目标、运行机制和评价办法。未来要实施中期预算框架,明确中期可操作的财政目标,提高预算项目的稳定性和可靠性,便于支出管理者制定更好的计划,同时实现预算的跨年度平衡目标。

第九章 构建战略和结果导向的预算绩效评价体系。本章阐述如何以战略和结果导向理念构建预算绩效评价体系。体现战略和结果导向理念的预算绩效评价体系,必然要以预算绩效管理战略规划模型为基础建立起来。绩效评价只是战略规划管理的一个环节。因此,战略导向理念应该在战略规划管理的整体中实现。同时,预算绩效评价体系也是构成预算绩



效管理战略规划模型的一个环节。

第十章 规范地方政府性债务管理。本章从现代预算制度的角度讨论地方政府性债务管理问题。我国地方政府性债务风险和财政风险凸显,迫切需要将地方政府性债务管理纳入国家债务管理范畴,有效构建地方政府性债务风险预警和防范机制。同时,还需要从经济发展方式以及体制完善角度对地方政府性债务进行综合治理。

本书中部分内容是笔者参与相关的课题的研究成果,在课题研究过程中得到了相关领导和同事的指导与帮助,有些观点是在课题研究、讨论过程中直接产生的,笔者在此深表谢意。本书在研究和写作过程中吸收了很多前辈的学术思想和观点,虽然在脚注和参考文献中尽量予以标注,但也难免挂一漏万,在此一并表示感谢。感谢立信会计出版社编辑为本书的出版付出的辛勤劳动。由于时间仓促,纰漏在所难免,请读者加以批评指正。

李成威

2016年10月

目 录

第一章 建立现代预算制度的背景	001
一、建立现代预算制度的社会背景	001
二、建立现代预算制度的经济背景	008
第二章 现代预算制度的逻辑起点——绩效	021
一、现代预算制度以绩效为逻辑起点	021
二、现代预算制度的基本特征以高效为核心	028
三、推进绩效预算是建立现代预算制度的敲门砖	032
第三章 现代预算制度的归宿——民生	037
一、从公共财政到现代财政：民生观的转变	037
二、从现代财政到现代预算：以民生为归宿	045
第四章 我国预算制度的沿革与现状	052
一、改革开放以来我国财政制度和体制的演变	052
二、我国预算制度的历史演变	056
三、新《预算法》的出台和实施	071
第五章 现代预算制度的他山之石	077
一、美国现代预算制度：“进步时代”的启示	077
二、其他国家现代预算制度	085



三、借鉴与启示	092
第六章 构建完整的预算体系	095
一、建立现代预算制度要解决预算体系的完整性问题	095
二、国外复式预算体系比较	102
三、按照现代预算制度要求构建完整的预算体系	105
第七章 推动预算公开透明	108
一、我国预算公开的现状	108
二、目前我国预算公开中存在的问题及原因分析	114
三、国外预算公开的制度做法及评价体系借鉴	117
四、预算公开的目标、原则与建议	123
第八章 实施中期预算框架	130
一、中期预算框架的理念和要素	130
二、以可持续为目标实施中期预算框架	134
三、我国全面实施中期预算框架的路径	137
第九章 构建战略和结果导向的预算绩效评价体系	142
一、预算绩效评价体系设计理念	142
二、体现战略与结果导向理念的预算绩效评价体系	150
三、预算绩效报告	157
第十章 规范地方政府性债务管理	162
一、地方政府性债务风险和财政风险凸显	163
二、将地方政府性债务管理纳入国家债务管理范畴	167
三、有效构建地方政府性债务风险预警和防范机制	169
四、对地方政府性债务进行综合治理	174
参考文献	182

第一章

建立现代预算制度的背景

建立现代预算制度具有深刻的时代背景,也体现了一种历史的趋势。

一、建立现代预算制度的社会背景

在现代化进程中,民主法治等思想观念深入人心,加上近年来新公共管理运动的兴起,民众对政府治理水平的要求越来越高,这是建立现代预算制度的社会背景。

1. 民主法治等思想观念深入人心

随着我国经济改革、民主政治的进步,以及新科学技术的推动,民主法治等越发成为政府部门和广大民众的主流话语体系。在这种情况下,民众要求监督政府并提高政府绩效的诉求也越来越强烈,必然要求建立现代预算制度。

民主法治观念是市场经济发展的必然产物。我国市场经济发展和建设具有政府主导下的分权化与市场化相结合的特点,分权包括中央向地方分权和政府向企业分权。

无论是分权化还是市场化,都是在政府主导下进行的。分权是由政府实行的放权,放松管制也由政府施动,究竟放松哪些,不放松哪



些,先放松哪些,后放松哪些,如何放松,放松到何种程度,以及如何以规范为名,把放松的管制再管制起来,都是政府说了算,民间社会是没有办法约束政府并与政府抗衡的。这也决定了中国经济的市场化转轨采取了先经济、后社会,甚至单纯经济市场化的方式。^①

在这种政府主导下的分权化与市场化相结合的经济建设作用下,我们看到:一方面,中国经济快速发展,市场经济逐渐繁荣,人民生活水平得到较大程度的提高;另一方面,在民众生产、生活最基本的需求得到一定程度的满足之后,必然要求自身合法权利得到良好保障,包括对相对稳定的社会环境的追求,对合理激励约束机制的追求,以及对公平、民主、法治的追求。因此,必然要求构建现代预算制度,也为我国接下来构建现代预算制度提供了基本的社会条件。

民主法治观念是我国民主政治进步的必然产物。近些年来,特别是进入 21 世纪以来,随着我国政治体制改革不断推进,“法治”“人权”“以人为本”“公民社会”“和谐社会”等许多新思想观念的传播,有力地推动了中国民主政治的进步。20 世纪 90 年代中期以后,“法治”和“以人为本”的观念成为中国共产党的主流意识形态和重要理论基础;到 20 世纪末 21 世纪初,“保护公民人权”“国家保护公民合法的私有财产”都被写入宪法,我国还出台了《物权法》,对保护公民私有财产也作出了法律规定;提出“政治文明”,并在中国共产党第十六次全国代表大会上正式将以往所提的精神文明和物质文明“两个文明”扩充为“三个文明”,倡导政治文明,实质就是倡导民主和法治。^②

现代新技术的繁荣助推了民主法治观念植根。网络技术的普及和迅

^① 张曙光:《市场经济与民主法治》,中国政治学网, <http://newcp.ccnu.edu.cn/showSubject.asp?NewsID=760>。

^② 俞可平:《新观念推动我国民主政治进步》,《领导科学》2007 年第 19 期。



猛发展,极大地提高了信息传播量和传播速度以及信息共享程度,与以往信息相对封闭和信息不对称相比,给社会带来了民主法治知识、相关案例以及相关信息的沟通、交流,极大地促进了社会思想解放和进步,对民主法治观念的深入有积极的作用。此外,现代新技术诸如现代交通技术、现代金融技术等,使经济社会运行产生了颠覆性的变化。

从历史上和国际上来看,现代技术给经济、运输和交易成本带来方方面面的积极影响,如果相应制度不跟上来,那么,老百姓的利益必定会受到威胁,现代技术给社会所带来的后患也会非常严重。^①

因此,技术的发展和社会民主法治观念不断深入,为建立现代预算制度提供了良好的社会条件。

2. 新公共管理运动和理论的蓬勃发展

兴起于20世纪70年代末80年代初的新公共管理运动及其理论,迅速席卷发达国家和发展中国家,对公共部门管理和改革产生了深刻的影响。这也是我国构建现代预算制度的一个大背景和有利的社会条件。

从20世纪60年代开始,西方国家经济滞胀,失业率攀升、社会保障、环境污染和公共安全等社会问题凸显,与此同时,政府规模日渐膨胀、效率低下。这一现实激起了西方社会较为广泛的民权运动,运动的核心就是要求缩小政府规模、创新服务方式、降低服务成本和提高服务效率。应该说,新公共管理一开始就是以改革创新政府内部结构,以及公共产品供给方式为目标导向的。

最早实践新公共管理理念的是1979年英国撒切尔内阁,具体做法包括以下四个方面内容:

^① 陈志武:《现代技术催生民主法治》,《中国评论月刊(网络版)》,www.crntt.com,2013-01-30。



一是引入私人部门管理技术阶段。撒切尔内阁提出著名的 3E 标准,即经济(Economy)、效率(Efficiency)和效益(Effectiveness),作为衡量行政管理和公共服务的质量最终尺度。二是公共服务私有化阶段,这使政府规模和活动范围大大缩小。三是公共服务代理化阶段。决策部门只负责政策制定,不再掌管政策执行。四是公共和私人部门伙伴关系阶段。^①

历史证明,英国的政府部门改革极大地提高了政府部门效率,产生了良好的效果和十分深远的影响。此外,美国里根政府也较早力行了新公共管理理念,里根政府崇尚市场至上、个人自由和政府最小化。其基本理念是:对政府就应像一个大型公司那样予以组织和管理,公共部门和私人部门都需按照同样的经济参数和管理原则进行评价。^② 世界多国在这场潮流中对公共管理进行了革新,虽然具体做法不尽相同,但也存在诸多共同之处。例如,都尽力压缩政府规模,减少政府对经济的直接干预,引入市场竞争机制;用企业化的管理方式和手段进行政府部门管理的创新;进一步明确政府部门的工作目标、职责范围和考核标准等。英国学者 Ewan Felie 将西方各国政府改革运动划分为四种模式,包括:将私人部门管理的方法和技术引入公共部门管理的效率驱动模式;更加追求组织架构灵活性的小型化与分权模式;强调价值、文化、习俗和符号等对组织及管理变迁与革新的重要性的追求卓越模式;强调公共部门的公共服务使命,但又采用私人部门的“良好的实践”中的质量管理思想的公共服务取向模式。

新公共管理相关理论吸收和结合了诸如现代经济学(如“理性人”假设、成本—收益分析等)、现代管理学(如私营部门的绩效机制、激励机制)

^{①②} 高小平、沈荣华:《推进行政管理体制改革的回顾总结与前瞻思路》,《中国行政管理》2006年第1期。



等多种学科或流派的观点和方法。在此基础上,新公共管理理论认为,私人部门的诸多管理理论或方法,如绩效管理、目标管理、组织发展和人力资源开发等,都可以为公共部门所借鉴和应用,从而提高公共部门效率。弗里德曼和哈耶克提出了“小政府理论”,建议在政府失灵的情况下,政府应该缩小行动领域和范围,专注于做市场不能做的事情,即提供具有非排他性的公共产品和服务。哈默和钱皮提出了“流程再造”理论,认为应该对官僚体制运行流程进行改造,对政府部门的业务工作流程进行重新设计,打破传统的职能型组织结构,建立全新的过程型组织结构,从而实现组织在成本、质量、服务和速度等方面的巨大改善,提高被服务者的满意程度。霍哲以政府绩效为切入点,设计了一套绩效评估流程,认为应将绩效评估作为改进绩效的一种管理工具,还强调应提高公民在绩效评估中的参与程度。此外,霍哲还提出了著名的“基于回应性的政府全面质量管理理论”,提出了一套以顾客为中心,强调授权和协作基础上的政府的全面质量管理体系,以减少或消除官僚体制、利益集团和专业化结构所带来的“回应性障碍”,从而建立一个更具回应性的、以顾客为中心的公共机构。奥斯本和盖布勒提出“重塑政府”理论,将“新公共管理”看作是一种政府管理模式,并提出这种模式中政府应遵循如下原则或者说具有如下特征:“掌舵”而不是“划桨”;授权而不是服务;政府提供服务应具有有效的竞争机制;按章办事;按效果而不是按投入拨款;满足顾客的需要,而不是官僚政治的需要;有收益,不浪费;具有“预防而不是治疗”的预见性;不是等级制,而是参与和协作的分权式政府;以市场为导向。

实践证明,新公共管理运动和理论在很大程度上提高了西方国家公共管理水平,提高了国家经济社会发展水平和国际竞争力。新公共管理运动和理论对我国的公共管理理论和实践也产生了一定程度的影响。我国在政府管理方面也进行了多次改革。1978年以前,多是与经济压力和政府膨胀有关,需要降低政府成本;1978年以后,政府机构改革则呈现出需要适应



市场经济建设的特点。随着经济领域改革的不断深入,政府行政管理改革也逐步推进。仅1982—2003年,我国就经历了五次较大规模的政府机构改革,但从整体上来说,均没有跳出“精简—膨胀—再精简”的怪圈。原因可能是因为政府机构改革并没有与转变政府职能结合起来,抑或是因为机构改革缺乏配套制度保障。^①进入21世纪以来,我国政府行政管理体制改革进一步加快,改革的目标由相对单一的“精简、统一、效能”向“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”转变,而且同时注重机构改革所需的配套法律、法规和制度建设。这实际上也在一定程度上契合新公共管理的精神和理念,但同时,也仍需要在以下方面进行探索和改进:一是借鉴企业管理的理念精神和方式方法来管理政府并提高政府行为效率,如结果导向、目标管理、绩效评价和成本核算等;二是打破政府提供公共产品和服务的垄断地位,引入市场机制和竞争机制,提高政府公共服务效率;三是加强监督约束政府的法律、法规和制度建设,并加强公众参与程度。

可以看出,作为政府行为的重要手段和集中体现,预算制度在政府行政管理中必然发挥关键作用,必然成为政府行政管理体制改革中的重要内容。特别是在当前制度改革,尤其是政府行政管理制度改革已经成为经济社会等其他所有领域改革顺利进行和取得预期效果的必要前提的情况下,我国以往的政府机构改革经验和新公共管理运动及理论,为我国接下来构建现代预算制度提供了有利的社会条件。

3. 全球化进程客观上要求建立现代预算制度

全球化是人类社会发展的必然,并对人类的生产、生活方式都产生了深远影响。当前,全球化不断深化,全球格局正在发生变化,全球化所带来

^① 柴生泰:《新公共管理对中国行政管理改革的借鉴意义》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2000年第2期。