

刘小楠◎主编

ACCOUNTABILITY
FOR
THE GOVERNMENT PURSE



中国公共预算改革
THEORY AND PRACTICE OF
CHINESE PUBLIC BUDGET REFORM

的
理论与实践

政府的
钱袋子

刘小楠◎主编

ACCOUNTABILITY
FOR
VERNMENT PURSE

追 问



政府的 钱袋子

中国公共预算改革的
理论与实践

THEORY AND PRACTICE OF
CHINESE PUBLIC BUDGET REFORM



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

追问政府的钱袋子：中国公共预算改革的理论与实践 / 刘小楠主编.
—北京：社会科学文献出版社，2011.9
ISBN 978-7-5097-2632-7

I. ①追… II. ①刘… III. ①国家预算—研究—中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 161877 号

追问政府的钱袋子

——中国公共预算改革的理论与实践

主 编 / 刘小楠

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156 责任编辑 / 郑 燕

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 李 娟

项目统筹 / 童根兴

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市文通印刷包装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 22

版 次 / 2011 年 9 月第 1 版 字 数 / 341 千字

印 次 / 2011 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2632-7

定 价 / 68.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

编者说明

国家的财政资金必须“取之有道，用之于民”，也就是说，财政资金的来源必须经过纳税人的同意，并用于加强公共服务。对于财政经费的使用，人民有权参与决定并实施监督。“追问政府的钱袋子”是人民主权的一种体现，是公民的宪法权利。

公共预算的过程应该是一个公开透明的过程，一个公众参与的过程。只有通过公众自身直接参与或委托人大代表审议预算，国家机关才能获得使用财政资金从事各项工作的合法性基础。同时，只有政府施政的经费预算由人民及其代议机关来审批和监督，政府的权力才能受到限制和制约，浪费和腐败现象才可能减少，从而使预算符合国民经济发展的需要，使国家的财政资金最大限度地“用之于民”。

长期以来，我国的政府官员缺乏预算法制观念，预算外资金大量存在，预算中随意挪用、浪费和腐败等现象非常普遍。我国迄今为止的公共预算改革还主要以加强对预算的行政内部控制为目标。人大的预算审查仍然是形式上的；社会公众对预算的直接监督和参与也非常有限。

“中国建立起现代公共预算制度，需要完成从行政控制到法制化、从法制化到民主化的过程，最终实现对预算的民主控制。……所以，以实现预算的行政控制为目标的改革，要真正建立起对预算的硬约束，实行法制化和建立预算的公共责任，仅有行政的内部控制是不行的；必须强化外部力量对预算的监督，需要提高人大的审查预算能力，将预算过程纳入政治控制过程，实行公共预算的公开化和民主化改革。”^① 为此，2007年开始，

^① 蔡定剑：《追问政府的钱袋子：公共预算改革与公众参与》，见本书第一篇“理论之思”。

中国政法大学宪政研究中心与财政部财政科学研究所合作，集结近年来在公共预算领域成就突出的中外专家、学者和地方政府有关人员，在上海市闵行区进行了全方位的公共预算的改革试点。该项目得到闵行区政府、人大有关领导的充分重视和支持，并得到美国耶鲁大学中国法律中心的资助。

闵行预算改革遵循科学理财、民主理财、阳光财政的精神，以①预算编制的科学和细化，建立财政账户；②预算审查的民主化和程序化，体现公众参与；③预算执行监督的科学化，以建立预算绩效评估制度为目标，以发挥人大预算的审查作用和功能为改革的核心。闵行经过四年的努力，预算改革取得了一系列的成就^①。

（一）推行以结果为导向的预算编制方法，实现预算编制的科学细化

闵行从2008年开始推行以结果为导向的预算编制模式的改革，即在编制预算时，先设立项目工作目标，根据目标明确要达到的结果，在有明确结果的基础上推算出所需的资金投入。在2009年的预算编制中，闵行首先从选取了教育（义务教育阶段）、卫生（公共卫生与农村基本医疗）、劳动就业与社会保障、公共安全（社会治安、食品卫生、安全生产）、农民增收等五大直接关系民生领域的九个部门进行试点。经过几年的实践，已经建立起了以结果为导向的、全过程的预算编制框架。

另一方面，编制一套科学、易懂的预算报表，便于人大代表和社会公众的监督。在课题组专家的参与和指导下，闵行根据人民代表大会预算审议工作的要求和人民代表对预算信息的实际需求，借鉴了国内各地的预算编制方法，也吸收了国外的经验，设计并形成了一套总预算表、部门预算表、项目明细表的三级报表制度，按照分层分类、繁简适度、清晰易懂、突出重点的原则，把从财政的收入到预算的支出都集中到十一张表上，对预算信息进行过滤，保留了重要信息，并采用饼图、柱图、表格等多种形式，更直观地呈现各种预算变化，方便人大代表和民众理解。由于新的编

① 闵行公共预算改革的具体做法和成就参见本书第三篇“制度建设”。

制方法要求提供更加全面、详细、高质量的预算信息，各个政府部门每年5月份就开始编制预算。这套报表在人代会之前的两个星期送达人大代表，使人大代表能够有较长的时间去理解政府预算草案的基本内容和重点支出，便于人大代表监督。2009年的人代会上我们就代表对该表的满意度进行了调查，满意的比例达到80%多。

（二）建立了一套以人大批准审查预算为基础的、程序化的、有公众参与的民主审查预算的制度

1. 建立和完善常委会预算初审制度，增加预算听证和听取部门预算报告制度，改变了以往常委会预算初审无实质审议内容的情况。闵行人大主持的预算听证，在全国还是首创，在国内引起很大的反响。《人民日报》、《中国青年报》等20多家媒体参加了听证会，并进行了报道。

2. 培训人大代表，提升人大代表预算审查监督能力。实践证明，经过培训的人大代表参加预算听证的积极性比其他人大代表要高。另外，在2010年、2011年人代会期间，预算草案修正案都是由人大重点培训的人大代表领衔提出的。同时，闵行人大也通过建立专家咨询组增强人大监督的科学性和专业性。

3. 在人代会期间，闵行恢复了财政局长在人代会上报告的程序。另外，由财政局派出工作人员分别到各个代表团（组）听取代表的意见并现场解答疑问。现场不能答复的问题，会在人大会议后反映到财政局解决。

4. 建立预算草案修正案制度。闵行人大在2008年通过《闵行区人民代表大会关于预算草案修正案的试行办法》，明确人大代表在人代会期间对政府预算草案行使修正权的原则和程序。

5. 加强制度建设，人大常委会制定通过《闵行区人民代表大会常务委员会预算审查监督办法》等一系列规章制度以保证改革的持续性。

（三）完善预算执行监督规范，建立预算绩效评估制度

闵行借鉴了国内外的经验，在专家的协助下开发了一套有特色的预算评价体系。闵行预算监督评价的特色在于“以结果为导向的、全过程的预算评价体系”：其一是“以结果为导向”。从指标设计到评价打分、评价内

容、评价重点，都非常强调支出的结果问题，非常明确地体现了结果为导向的要求——从项目定位、项目计划、项目管理和项目结果四个方面，建立了项目评价三级指标体系，还包括对公众满意度的了解。其二是评价监督是全过程的。闵行在改革的过程中，分别建立了项目支出的事前评价、事中评价、事后评价制度，突破了单纯事后评价的局限性，有利于保障预算资金的有效配置，有利于发现问题和及时纠正。另外，在评价方法上，采取了项目单位和部门自评，以及重点项目财政集中评、聘请第三方机构进行事后评价等多种方式。在评价结果应用上，闵行在预算安排中，把预算绩效信息作为重要参考，对绩效优良的项目给予鼓励和支持，对绩效较差的项目不再安排预算。

闵行在公共预算改革方面所取得的成绩，除了闵行党委的支持，闵行人大和政府的努力外，也凝聚着公共预算改革专家组专家的心血。已故的中国政法大学宪政研究所所长蔡定剑教授是上海闵行公共预算改革的设计师和推行者。2007~2010年，在他生命的最后四年间，以蔡定剑教授为首的专家组多次往返于北京和上海，观察、指导闵行的公共预算改革。

闵行在公共预算改革方面的成绩是令人关注、值得肯定的，但蔡定剑教授的目光并未仅停留于闵行。因为，“公共财政是现代民主政府的根基。没有公开、透明的公共财政，就不可能有为人民服务的政府；没有公共财政必然会出现不公正的贫富差别；没有公共财政必然会出现体制性腐败。建立公共财政制度是当前我国法治政府建设的当务之急”^①。

蔡定剑教授为首的公共预算改革专家组希望能把闵行的改革经验向全国推广，在更多的市、区政府做进一步的试点，制定一套市县一级公共预算编制范本，并建立一套人大进行实质审查和预算的程序。因此，出版一本书，介绍上海闵行区的改革历程和经验以及国内外在预算方面值得借鉴的做法，是蔡定剑教授生前未竟的心愿。

本书分为理论之思、改革构想、制度建设、经验借鉴、会议纪要五个部分。“理论之思”汇集了公共预算改革专家组在公共财政、公共预算方面的理论观点；“改革构想”力图展现专家组对上海闵行公共预算改革的

^① 蔡定剑：《公共预算改革的路径和技术》，《中国改革》2007年第6期。

设计和构想，期待改革达到的理想状态；“制度建设”则向读者展示闵行2007~2010年四年间的公共预算改革历程，尤其是在人大主导监督、公众参与预算、财政系统的绩效评价几个方面所取得的成就；“经验借鉴”介绍了焦作、温岭、南海等地公共预算改革的特色和经验；“会议纪要”记录了中国政法大学宪政研究所主办的两次预算研讨会，但并非简单的记录，它同时展现了国外公共预算制度和做法，以及学者们关于预算制度的见解和论争。

本书编写过程中，宪政研究所助理王理万同学对本书的框架结构提出了非常宝贵的建议，并在书稿的整理、校对方面作出很大贡献；马玉明和吉静萍同学也在收集整理资料方面提供了很多帮助，在此一并表示感谢！

刘小楠

2011年7月

附：公共预算改革研究小组成员名单

研究小组负责人：

蔡定剑 中国政法大学教授、宪政研究所所长

贾康 财政部财政科学研究所所长

课题组成员：

陈穗红 财政部财政科学研究所 研究员

王成栋 中国政法大学 教授

刘微 财政部财政科学研究所 副研究员

刘小楠 中国政法大学 副教授

项目管理：刘小楠 刘微

目 录

CONTENTS

编者说明	刘小楠 / 1
------------	---------

第一篇 理论之思

追问政府的钱袋子：公共预算改革与公众参与	蔡定剑 / 3
公共财政的制度建设与改革创新	贾 康 / 17
公共预算改革应该如何推进	蔡定剑 / 41
绩效评估的新动向：以部门评估为对象	王成栋 / 47
如何让人大主导我国的地方绩效预算改革	孙煜华 / 56
2010 年中央与地方财政预算解读	王理万 / 79

第二篇 改革构想

公共预算审查监督制度改革方案	/ 93
闵行 2008 年公共预算改革建议	/ 97
闵行 2009 年公共预算改革建议	/ 100
闵行 2010 年深化公共预算改革的建议	/ 103
闵行区镇政府参与式预算改革工作方案	/ 109
预算报表体系改革建议方案	/ 112

第三篇 制度建设

第一章 改革历程	/ 129
2007 年闵行区公共预算改革路线图	/ 129

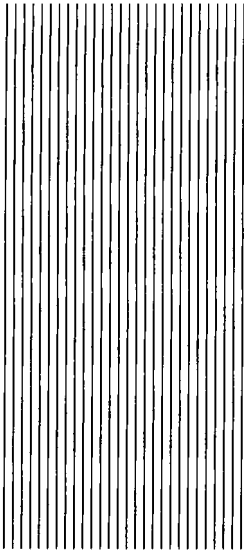
2008 年闵行区公共预算改革大事记	132
2009 年闵行区预算改革工作重点	135
2010 年闵行区预算改革进程	138
公共预算改革的闵行实践	周梅燕 / 142
第二章 人大主导	149
浅谈地方人大预算审查监督能力建设	顾宏平 / 149
闵行区人民代表大会常务委员会预算审查监督办法	155
第三章 公众参与	167
中国公众参与预算的若干思考：以闵行区预算 改革为例	刘 微 / 167
上海市闵行区 2010 年部分预算项目初审听证会 过程观察	史雪莲 / 174
公开透明 广纳民意	邬国新 / 187
第四章 绩效管理	191
闵行区绩效预算管理的情况汇报	周国强 / 191
闵行区结果导向的绩效预算管理改革探索	陈穗红 / 202

第四篇 经验借鉴

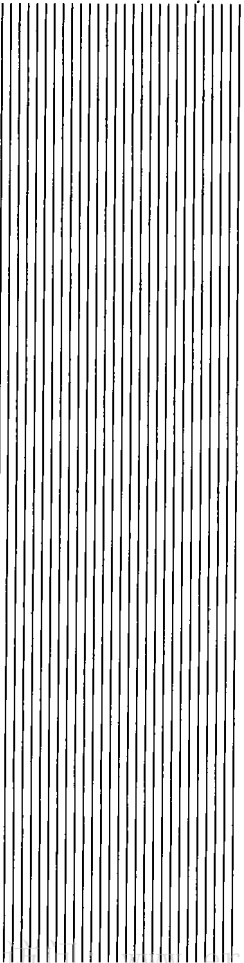
从“政府预算”到公共预算	张学明 / 213
地方预算管理与审查监督的焦作实践	申相臣 张继东 / 228
南海财政绩效管理系列改革情况	江启强 / 236

第五篇 会议纪要

公共预算改革：预算编制和绩效评估研讨会纪要（上）	245
公共预算改革：预算编制和绩效评估研讨会纪要（下）	278
中国地方预算管理及审查监督制度改革研讨会纪要（上）	301
中国地方预算管理及审查监督制度改革研讨会纪要（下）	324



第一篇 理论之思



追问政府的钱袋子：公共预算改革与公众参与*

蔡定剑**

今天我演讲的主题是“追问政府的钱袋子：公共预算改革与公众参与”，是关于公共预算改革的话题，并结合宪政研究所在上海闵行区进行实验的成果和经验。我是从2005年开始从事公共预算改革研究的，当时学界对该问题的关注并不是太多，公共预算还是比较敏感的话题。但是令人欣喜的是，2010年全国“两会”上公共预算改革竟然成为一个热门话题。这不仅是中央政府自上而下改革的成效，更重要的是我们民间的学者、媒体和社会力量共同推动的结果。深圳民间人士吴君亮先生长期致力于推动公共预算的公开，此外还有上海的律师、北京的民间人士等一大批人同样不遗余力地致力于此项事业。自2006年开始，中国政法大学宪政研究所与耶鲁大学中国法律中心进行“公共预算改革项目”的深度合作，与财政部财政科学研究所进行了合作研究，并在上海闵行区进行了改革实验。

引言：为什么关注预算

我们之所以要关注预算，是因为预算与现代民主发展的历程密切相

* 本文根据蔡定剑先生于2010年5月18日“宪政讲堂”的演讲整理，有删节。部分内容曾刊载于2010年第4期《民主与科学》。

** 蔡定剑（1956~2010），生前为中国政法大学法学院教授，创办北京大学人民代表大会与议会研究中心和中国政法大学宪政研究所，分别担任执行主任和所长；兼任洪范法律与经济研究所学术委员，中国经济改革研究会特邀研究员等。曾任中国人民解放军总政治部干事，全国人大常委会办公厅秘书二局副局长。2002年被评为“中国十大杰出中青年法学家”。蔡定剑先生是闵行公共预算改革的发起人和研究小组负责人。

关，“不出代议士不纳税”（no taxation without representation）的名言即源于此。中国古时也有“迎闯王，不纳粮”的民谚，说明中国历史上的农民起义与税收也密切相关。我们现在对公共预算的热切关注，也与我们税收的增加有很大关系。我和在座的很多听众都是重要的纳税人，月收入超过2000元的人必须依法缴纳个人所得税。但是，我们现在却没有权利知道政府把我们缴纳的税款花费在什么地方。

温家宝总理也几次谈到公共财政的重要性：“我们要推进财政体制改革，使公共财政更好地进行结构调整和促进经济发展方式的转变，更好地改善民生和改善生态环境。其实，一个国家的财政史是惊心动魄的。如果你读它，会从中看到不仅是经济的发展，而且是社会的结构和公平正义的程度。”^①这说明温总理对公共财政有着深入的了解，并决心推进财政体制改革，使公共财政更好地为人民谋利益。但是，我现在很担心温总理在其任期内是否能够完成他的承诺——虽然我们对其重要性的认识有了提高，但制度建设方面还是很落后。

简单地讲，宪政就是限制政府权力，而对政府权力的限制不仅需要制衡权力，更重要的是限制“钱”的来源。如果我们对政府财政缺乏关注，而空谈限权，是没有多大意义的。我们看到政府变得越来越强大、越来越有钱，但是我们不知道这些钱花到什么地方了。宪政的一个基本原理就是，由纳税人选举产生的政治家来管理国家，财政资金的来源必须经过纳税人的同意，其唯一目的在于提高公共服务。如果税收缺乏必要的透明性，便与抢劫无异！政府征税的目的是保障人民的安全与自由，而不是用来限制公民的自由。去年有关部门耗费巨资，意图强制在公民个人电脑上安装“绿坝”软件，由于媒体和网民的强烈反对，才不得不暂时搁置。大家疑惑的是，为什么我们缴纳的税款反而用来限制我们自由的交流和沟通了呢？还有许多城市以公共安全的名义安装了电子探头，安装一个探头的价格是3万~5万元，如果一个城市安装一万个探头，其花费便多达数亿元之巨。但许多探头恐怕不仅保障公共安全，也反过来会妨碍我们的自由。所以限制政府财政花费，成为限制政府权力的一个非常重要的途径。

^① 这段讲话是2008年3月18日温家宝总理在十一届全国人大一次会议闭幕会后回答记者提问时发表的观点。

我们看到这些年，国家 GDP（国内生产总值）以百分之几的速度在增长，财政收入以百分之十几的速度在增长，而税收则以每年 30% 左右的速度增长。我们很不明白，为什么国家税收增长如此迅速，大大超过 GDP 和财政的增长速度？2009 年我国财政收入大概是 6 万亿元，根据财政部门公开的数据，一般公共服务花费 5000 多亿元，其中政府为自己服务的费用占一般公共服务花费的 35% ~ 40%，而国际一般水平仅为 15%。另外，国防支出将近 5000 亿元，公共安全支出约为 5000 亿元。民生服务，包括社保、医疗、教育和环保，总体支出 5000 亿元，大约占总体支出的 8%。2008 年社保转移支付 3500 亿元，其中行政经费占 2500 亿元——这意味着每转移支付 7 元，政府自己花费多达 5 元，而用在老百姓身上的仅有 2 元。据有关统计，全国每年政府自身支出为 2.4 万亿元，其中公车花费 3000 亿元、公共消费 3000 亿元、出国费用 3000 亿元，仅这三项就达到近 1 万亿元的支出。我们看到政府花钱大手大脚、没有限制；国家财力增长的同时，老百姓并没有得到真正的实惠。另外，我这里有个小资料，一并给大家介绍一下。深圳 2008 年地方财政收入为 800 亿元，同时市级政府总编制人员 51587 人；政府总支出 169.39 亿元，人均支出 32.84 万元；公务员支出 55.36 亿元，人均年收入 10.73 万元；办公支出 24.76 亿元，人均支出 4.8 万元；此外，教育支出 37.7 亿元，公共卫生支出 11.2 亿元，社保支出 12.3 亿元。

上述数据意味着什么呢，我这里有一个表格，可以直观反映其中存在的问题（见表 1）。

表 1 中法预算支出比例对比

支出项目	中 国			法国 (%)	备 注
	2009 年 (亿元)	2010 年 (亿元)	百分比 (%)		
一般公共服务	1082.25	1014.95	2.44	13.44	全国政府用于自身的费用约占 40%
国防	4829.85	5190.82	12.46	3.58	—
公共安全	1287.45	1390.69	3.34	2.59	—
教育	1981.39	2159.90	5.19	11.48	—
社会保障和就业	3296.66	3582.25	8.60	42.16	—

续表

支出项目	中 国			法国 (%)	备 注
	2009 年 (亿元)	2010 年 (亿元)	百分比 (%)		
医疗卫生	1277.14	1389.18	3.33	13.65	—
环境保护	1151.80	1412.88	3.39	1.52	—
住房保障支出	979.32	992.58	2.38	3.4	—
交通运输	2178.71	2119.19	5.09	—	—

通过表 1 大家可以看到，国外的公共财政，政府自身的支出不会超过 15%，主要是用于公共服务；特别是社会保障和就业，占了公共支出的很大一部分。我曾经赴意大利的托斯塔纳省考察“公共参与项目”，陪同的意方人员告诉我，托斯塔纳省主要的财政支出用于医疗保障，大约占全部财政支出的 70%。而我们在 4 万多亿元的财政支出中，用于社会保障和就业的仅仅占了 8%。所以你不读懂政府的财政预算，不清楚财政支出的去向，便不可能读懂这个国家，也不可能找到限制政府权力的方式。

一 中国公共预算改革的背景

(一) 中国公共预算改革现状

中国的公共预算改革现状大体可以分为以下几个阶段。

第一个阶段是 1992 年以前计划经济体制下的功能预算，预算只不过是计划的反映。由于计划是跨部门的，因此，预算不是以部门为基础，而是按支出功能编制的。

第二个阶段是 1992 ~ 1999 年“预算破碎阶段”。自 1992 年开始市场经济改革，计划经济在资源分配方面的支配作用开始瓦解。但是，到 1999 年以前并没有对预算进行改革，而只进行了财政体制改革，重点是中央与地方财政收入的分配关系，而不是预算改革。虽然传统的以计划为主导的财政资金分配体制已经开始衰落，但由于预算改革的滞后，中国没有建立一个有效的预算体制来填补计划体制衰落后留下的预算管理真空。原来由

“计划委员会”集中掌握的资金分配权逐渐地被各个部门肢解，政府预算不是完整的，而是呈现出“碎片化”状态；预算从来就不是一个有效约束财政的工具，也不能反映政府财政活动的全貌。

我国过去的预算管理制度存在以下严重缺陷。

一是国家没有完整、统一的预算。各级政府和政府各部门不是单一账户，而是在商业银行多头设立账户，预算和非预算资金分散在单位开设的账户中支出。各级政府和部门不但有预算内资金，还有大量的“预算外收入”，这些资金来自政府各部门的收费罚款和土地出让金；这些钱被部门收取留用，并由部门支出，并不在政府的预算中反映出来。

二是没有规范的政府采购制度。各政府部门直接通过自己在商业银行的账户，为向政府提供的商品和服务支付款项，而不是进行公开的政府采购。

三是没有建立起有效的财政监管和严格的会计制度。财政和审计部门不能对政府发生资金支出活动的财政交易进行会计记录和集中监管。

四是人民代表大会没有对预算进行实质上的审批。预算只做非常粗线条的分类，预算信息非常简单，它使得人大很难对预算进行实质上的审查监督。预算也很难反映政府资金的流向。可见，预算既缺乏完整、有效的政府内部行政控制，又缺乏外部的政治控制；预算缺乏透明度，每级政府可能只有很少的几个领导人知道预算，资金分配到各部门时又只有具体掌管资金的人才知情。所以，资金的滥用、违规、低效率、浪费和腐败现象达到了极点。

第三个阶段是1999年开始的统一、规范预算和部门预算改革。1992年中国开始实行市场经济改革后，建立一个现代公共预算体制来改进支出管理的要求变得越来越强烈。1994年，中国颁布《预算法》，在一定程度上为建立一个新的预算体系奠定了法律基础。但是，直到1999年中国开始新一轮的财政改革，才将改革的重点转到加强对支出的管理。

这一改革的目标是重新构造预算编制和执行过程，主要包括：①实行部门预算改革，即强调政府预算以部门为基础进行编制，部门的预算必须包括它所有的收入和支出。这一改革将把分散到各个部门的预算分配权逐渐集中到财政部门，从而在政府内部增强行政控制和预算的透明度。②实行国库集中收付的财政体制改革，即政府部门建立一个以单一账户为核心的集中型国库管理体制，来取代分散型财政管理体制。③实行政府采购。