

ZHONG GUO
ZHENG FU
YU SUAN ZHI
DU GAI GE YAN JIU

中国政府 预算制度改革研究

郑建新 著

中国财政经济出版社

中国政府预算制度改革研究

郑建新 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府预算制度改革研究/郑建新著. —北京: 中国财政经济出版社, 2003. 6

ISBN 7-5005-6534-8

I. 中… II. 郑… III. 国家预算-财政制度-经济体制改革-研究-中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 039042 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京新丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 13.5 印张 176 000 字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1-3 000 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-6534-8/F·5701

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 一

政府预算是整个财政管理活动的重要组成部分，作为财政的收支计划和职能体现，政府预算毫无疑问应履行国家的基本职能，同时，政府预算又因其采取的编制和执行方法、控制机制，而具有财政管理制度性特征。因此，研究政府预算要放在社会主义市场经济的大框架下，考虑预算是国家基本职能的重要体现，同时考虑制度、方法的自身规律性以及制度对基本职能的维护加强作用。在社会、经济转型条件下，两个考虑都要注重其改革动态性。

当前，我国正在进行社会主义市场经济体制改革，一方面原有的计划经济格局已经打破，另一方面成熟的市场经济体制还在建立和健全之中，经济体制还属于转轨经济体制，政府职能既有越位，又有缺位；管理制度既有规范的一面，也有混乱的一面。社会主义市场经济体制的确立，要求建立与之相适应的财政体制，公共财政是与市场经济相适应的财政体制，在公共财政框架下如何构建我们的政府预算制度，是当前财政改革中一个重要的理论问题，也是一个具有重大现实意义的问题。

我国从上世纪末就开始着手进行预算方面的改

革，一直想从实践中找到解决财政收支矛盾的办法。预算改革以来，取得了一定的成绩，同时也出现了不少问题，如何继续将预算改革的实践推向前进是当前需要解决的问题，而预算改革研究就是要从理论和实践上分析预算改革的方向与步骤，从路径上找到一条适合中国国情的改革道路。郑建新同志的这篇论著较好地把握住了我国政府预算制度改革的要领，以马克思主义经济学的基本原理为指导，运用辩证唯物主义、历史唯物主义的基本分析方法，对包括部门预算、国库集中支付、政府采购、权责发生制预算方法等在内的中国政府预算制度改革进行了系统分析，指出了改革的必要性、前提条件及存在的主要问题，展望了改革的方向，对规范政府预算行为提出了建设性的意见。我相信，这些研究对我国政府预算制度改革、规范与之相关的研究工作会有一定的参考价值。

郑建新同志自 1999 年开始攻读财政学博士，到财政部后，参与了一系列改革实践，繁忙的工作之余，笔耕不辍，积累了不少知识和经验，为财政改革做出了努力，也锻炼和提高了自己。他能顺利完成博士课程的学习，并由此成果，付出了艰辛的努力，我为郑建新同志这本著作的问世感到高兴并欣然为之作序。

楼继伟

2003 年 2 月 24 日

序 二

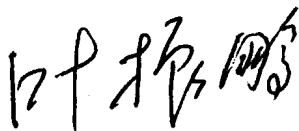
《中国预算制度改革研究》一书分析研究了部门预算改革,包括部门预算的基础理论、部门预算的国际比较、部门预算的现状、部门预算改革的必要性及改革的构想;探讨了国库集中收付制度改革的前提条件,对国库集中收付制度的基本理论、体系构成、支付流程和改革重点进行了系统分析;阐述了政府采购制度的运行基础与程序,对传统的采购方式进行了分析,吸取政府采购改革试点及市场经济发达国家在政府采购方面的经验,对改革和完善我国政府采购制度进行了大胆探索;研究了权责发生制会计与收付实现制会计的一些基本理论问题,分析了权责发生制预算会计、权责发生制政府会计在我国的现实情况,指出我国权责发生制会计改革的短期及中长期目标;对与预算改革相配套的几项改革,如转变政府职能、推进行政管理体制改革、财政分权改革及预算监督体制改革等提出了具体建议。

全书着眼于政府预算制度的创新,以改革时间序列为纵轴,以改革内容类别为横轴,对当前我国财政系统正在进行的几项重点改革进行了系统分析和研究。在方法论的选择上以实证分析为主,结合进行一些具体的理论分析,以改革内容的理论内涵为起点,以改革现状的分析为关键点,以国际比较为接引点,以改革展望为落脚点。每一章节都力图从理

论与实践、国内与国际、现状与未来两个方面来分析研究。除了运用马克思基本经济学原理之外,还运用了制度经济学的基本原理和方法、福利经济学的社会福利衡量标准与帕式改善标准、信息经济学的信息不对称理论、边际理论、宏观供求均衡理论、凯恩斯的宏观调节理论与市场均衡理论等,把这些理论与我国的现实情况结合起来进行分析研究,从市场经济的一般共性上来解释我国政府预算制度改革中所遇到的问题,并根据制度经济学中改革起点与路径选择的关系来解释问题的特殊性,在确立改革目标后,选择了最优的改革路径,以期实现社会福利最大化。

全书立意明确,从宏观上入手,于细微之处着笔,以规范化建设思路结束全文,对当前财政改革中的热点问题,借鉴国际经验,理论联系实际,追求理论研究的独立思考、政策建议的务实求真、资料选取的新颖全面和写作态度的客观严谨,在管理手段、方法和制度设计上均有独到观点,具有一定的参考价值。全文张弛有度,层次清晰,结构完整,逻辑严密,文笔流畅,内容丰富,展示了作者较好的理论功底和广博的知识背景。

本书的作者郑建新同志,1999年开始在我的指导下攻读博士学位。据我了解,他自从事财政学的学习、工作和研究以来,兴趣广泛,以财政学知识为切入点,阅读了大量财经论著,奠定了良好的管理学、经济学基础。攻读博士学位期间,他参与了近期的一系列改革工作,有较丰富的实践经验。通过大量的辛苦努力,以优异的成绩完成了博士学位的学业。这篇著作就是以他的博士论文为基础修改而成的,是他近年来学习积累的结果,相信对政府预算制度改革的研究会有一定的作用。借此,我也希望他能继续保持求知好学、积极向上的劲头,为财政改革乃至社会的发展做出更大的贡献!



2003年2月25日

目 录

摘要	(1)
ABSTRACT	(13)
导言	(25)
第一章 部门预算改革研究	(47)
第一节 部门预算理论内涵	(47)
第二节 部门预算改革必要性分析	(52)
第三节 部门预算编制	(56)
第四节 部门预算改革现状分析	(66)
第五节 部门预算编制国际比较	(71)
第六节 深化部门预算改革	(79)
第二章 国库集中收付制度改革研究	(85)
第一节 国库集中收付制度理论内涵	(85)
第二节 国库集中收付制度改革必要性分析	(90)
第三节 国库集中收付制度改革现状分析	(96)
第四节 国库集中收付制度国际借鉴	(100)
第五节 国库集中收付制度改革走向分析	(108)
第三章 政府采购制度改革研究	(114)
第一节 政府采购制度理论内涵	(114)
第二节 政府采购制度改革必要性分析	(123)
第三节 政府采购制度改革现状分析	(128)
第四节 政府采购制度国际借鉴	(134)
第五节 政府采购制度改革走向建议	(147)

第四章 权责发生制预算改革研究	(151)
第一节 权责发生制预算理论内涵.....	(151)
第二节 现行预算会计处理方法分析.....	(158)
第三节 权责发生制预算国际借鉴.....	(164)
第四节 实施权责发生制面临的挑战.....	(176)
第五节 预算会计权责发生制改革走向分析.....	(180)
第五章 预算管理改革相配套的几项改革	(184)
第一节 转变政府职能 推进行政管理体制改革.....	(184)
第二节 财政分权改革.....	(188)
第三节 预算监督改革.....	(196)
参考文献	(201)
后记	(205)

摘要

本书共分六部分：第一部分导言；第二部分研究分析部门预算的有关理论和实践；第三部分研究国库集中收付制度；第四部分研究政府采购制度；第五部分为权责发生制预算会计；第六部分是与预算改革相配套的几项改革，包括行政管理体制改革、财政分权改革与预算监督体制改革。

一、 导 言

政府预算是一个重大问题，我们党的三代领导集体对预算工作都十分关心和支持，并高度重视政府预算在国家各项管理工作中的地位和作用。

按照西方公共部门经济学的观点，政府预算作为财政的收支计划和职能体现应该履行财政的资源配置、收入分配和宏观经济稳定这三项职能。从制度经济学观点来讲，政府预算本身又是制度和规则，政府预算改革是制度变迁，因此研究政府预算改革要考虑四个制度经济学问题：改革的起点，改革的路径，改革方案的可行性与合理性以及改革中政府的作用。

政府预算范畴是一个综合性的范畴，其理论内涵包括以下几个方面：政府预算是政府计划资源配置的手段；政府预算是政府行使其职能的财力保障，同时它又规定着政府活动的范围和方向；政府预算是政府调控经济的重要手段，计划性和法制性是政府预算的本质特征；政府预算改革是公共财政建设的一项重要内容。

政府预算改革研究具有一定的理论与现实意义。理论意义体现在三个方面：研究政府预算有助于界定政府与市场范围，政府预算改革研究有助于制度创新研究的推进，政府预算改革研究还有助于公共支出管理研究。现实意义包括：部门预算、政府采购和国库集中收付制度改革研究有助于政府预算改革的深化，政府预算改革研究有助于提高公共支出绩效，有助于规范政府、财政和部门行为，有利于增强政府宏观调控能力，有利于构建公共财政体制框架，有利于财政风险的防范和化解。

本篇论文以马克思主义经济学的基本原理为指导思想，运用辩证唯物主义和历史唯物主义等基本分析方法对中国政府预算改革进行了研究分析；在写作过程中除了运用马克思基本经济学原理之外，还运用了制度经济学的一些基本原理和方法、福利经济学的社会福利衡量标准与帕式改善标准、信息经济学的信息不对称理论、边际理论、宏观供求均衡理论、凯恩斯的宏观调节理论与市场均衡理论等等，把这些理论与我国的现实情况结合起来进行分析研究。

二、

部门预算改革研究

部门预算是反映政府部门收支活动的预算。编制部门预算是发达

国家和多数发展中国家的通行做法，是我国当前预算管理制度改革的主要内容之一。完善部门预算编制办法，加快预算工作进程，对于规范预算管理，加强财政监督，实现依法理财具有重要意义。

我国传统预算采取收入按类别、支出按功能的方式编制的。其特点是在编制预算时，不以预算部门作为划分标准，而是根据预算收支的功能即预算收支的性质对收支加以分类进行编制。这种预算编制方式在传统经济体制下曾发挥过积极的作用，但随着社会主义市场经济体制的建立、完善和政府职能的转变与调整，传统预算编制方式的不适应性、不合理性已日益显露，缺陷表现在以下几个方面：预算编制时间仓促，预算编制粗放，预算编制内容不完整，预算编制、执行、监督职责划分不清。

部门预算的编制流程是指从基层单位编制基层单位预算开始至财政部门将经本级人大批准的预算批复到部门的整个过程。部门预算编制总流程实行“两上两下”的程序。部门编报预算流程包括四个步骤：（1）基层预算单位编报预算后上报二级预算单位；（2）二级预算单位审核、汇总基层单位预算，编制单位预算；（3）一级预算单位审核、汇总二级预算单位预算，编制部门预算上报财政部门；（4）财政部门审核部门预算数。然后是财政部门审核和上报预算流程和财政部门批复预算流程。部门预算的编制方式有综合预算、零基预算、滚动预算和绩效预算等。

根据中央部门预算改革的总体设想，改革大体分以下三步进行。第一步，在形式上将各部门的各项支出统一在一本预算之中，改变原来由各部门按照不同功能支出分别编制不同预算的传统做法。第二步，在统一汇编部门预算之后，按照基本支出预算和项目预算编制部门预算。在一个部门编制一本预算和财政部内设机构按照部门预算的要求进行适当调整之后，需要对部门预算进行实质性改革，改变按基数编制预算的办法。第三步，主要是完善、巩固部门预算。要不断改进和完善部门预算改革方案，及时解决改革中陆续出现的新问题。

部门预算改革虽然取得了很大的成绩，但是由于整个部门预算改革还没有完成，原有预算编制尚未完全改变，同时初步进行的部门预算改革又使原有的编制方法中的弊端更加突出，主要表现在以下几个方面：第一，缺少科学的定额标准体系；第二，综合预算制度不健全；第三，缺少严格的项目预算管理程序；第四，预算收支分类方法落后；第五，政府资产状况不清。

部门预算编制的国际经验借鉴有以下几点：一是坚决推行部门预算；二是部门预算编制时间要充足要细化；三是编制滚动预算。

根据中央部门预算改革方案及其实施步骤，中央部门预算改革的要点包括：第一，按照新的方法编制基本支出预算和项目支出预算；第二，按照新的政府预算收支科目细化中央部门预算编制；第三，加大预算外资金纳入预算内管理力度，推进实行综合预算的进程；第四，编制中央政府采购预算，为推进政府采购制度改革创造条件；第五，在细化预算编制的基础上，进一步细化预算批复，为国库集中支付制度改革试点工作创造更有利的条件；第六，摸清“家底”，提高预算编制的准确性。

三、

国库集中收付制度改革研究

国库收付制度改革是预算改革的一项重要内容，是规范预算收支改革的必经之路。国库集中收付制度是市场经济国家普遍实行的现代国库制度，国外称之为国库单一账户制度，就是将所有的政策性财政资金全部集中到国库单一账户，并规定所有的财政支出必须由国库直接支付。在这种制度下，财政资金的使用由各部门根据细化的部门预

算自主决定，由财政部门核定后准予支出，财政资金将由国库单一账户直接拨付给商品劳务的供应商，而不必经过支出单位进行转账结算。

我国国库集中收付体系由以下五类账户构成：财政部门零余额账户（工资）、财政部门零余额账户（政府采购）、财政部门零余额账户（授权支付总户）、财政部门零余额账户（小额现金账户）、国务院授权财政部门批准设立的账户。适应财政国库管理制度的改革要求，将财政收入的收缴方式分为直接缴库和集中汇缴。财政支出拨付程序：按照不同的支付主体，对不同类型的支出，分别实行财政直接支付和财政授权支付。

传统国库收付制度已不适应经济发展和公共财政框架构建的需要，其改革势在必行。传统分散收付制度的缺陷为：（1）收入缴库存在延滞现象；（2）资金拨付环节过多；（3）资金使用效率偏低；（4）财政资金运行信息反馈滞后；（5）不利于加强财政廉政建设。

改革中存在的问题：（1）有的试点部门还存在模糊认识和畏难情绪；（2）财政管理信息系统和银行建设滞后，无法满足深化改革的要求；（3）预算编制还不能满足国库支付的基本要求，分月用款计划编制不准确；（4）一些试点单位的做法还不够规范。

通过比较几个国家或地区国库集中收付制度改革与实施情况，我们应该学习以下几点：（1）财政部或国库紧紧地控制着所有的政府财政资源；（2）中央集中的现金和支付管理并不意味着中央集中支出控制；（3）从匈牙利和台湾改革经验看，建立国库集中支付制度，其作用在于：①财政部门能及时掌握财政收支的全部情况；②有利于财政加强预算监督；③各部门不用花精力进行现金流量管理；④有利于编制预算；⑤有利于对各项支出进行控制；⑥有利于国家财政减少发债或向银行融通资金。

国库集中收付制度改革包括：（1）全面推进国库集中收付制度，建立国库地区网络结构，国库业务主要应由中央支付和会计中心处

理，地区性支付和核算中心应支持中央支付和核算中心；(2) 借鉴国际经验，实施国库集中支付制度，可考虑多种支付方式并存；(3) 改变当前财政信息系统建设滞后状况，建立发达的电子信息网络系统，建立支付中心业务和信息处理系统；(4) 制定国库集中支付制度相关法规；(5) 在政府财政管理信息系统建立起来后，应尽量建立承诺控制制度；(6) 明确中国人民银行作用，财政部、中国人民银行及代理银行之间的关系建立在各自作用和责任清晰、稳定和透明的基础上。中国人民银行应确保代理银行所承担的服务与国库单一账户的规章制度、专门服务协议规定的要求相一致。应由财政部，而不是中国人民银行和商业银行，来跟踪和控制用款单位支出。

四、

政府采购制度改革研究

政府采购是预算制度改革的一项重要内容，是强化预算支出管理的一项重要举措，是提高预算资金效率和公共财政建设的一项重要内容。政府采购也称公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序，对货物、工程或服务的购买。政府采购不仅是指具体的采购过程，而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称，是一种公共采购管理的制度。政府采购制度是有关政府采购的一系列法规、政策和制度的总称，其基本内容体现在以下四个方面：(1) 政府采购法规；(2) 政府采购政策；(3) 政府采购程序；(4) 政府采购管理。

政府采购制度的运行基础包括以下几个方面：(1) 以市场为基

础,政府与企业保持平等的商业地位;(2)政府采购制度的运行体现了政府与纳税人之间的契约关系;(3)政府采购制度运行的法律基础。政府采购制度作为市场经济条件下一种有效的支出管理制度,在各国财政及整个经济生活中具有非常重要的功能:(1)加强支出管理、提高资金使用效益;(2)强化宏观调控;(3)促进国际经济协调与合作;(4)有效保护国内产业。

传统政府采购方式存在的缺陷:(1)采购资金分配和使用环节脱节;(2)采购过程透明度不高;(3)助长了地方保护主义;(4)不利于提高采购效益;(5)不利于政府宏观调控职能的发挥;(6)不利于与国际接轨。

我国当前政府采购的基本形势是:(1)政府采购的基本制度框架已基本形成;(2)政府采购的规模和范围不断扩大;(3)地方政府采购工作全面试点;(4)中央国家机关的政府采购工作逐步展开;(5)政府采购信息系统框架初步建立。政府采购工作存在问题是:(1)计划经济体制给政府采购工作留下了许多障碍;(2)政府采购人才匮乏;(3)政府采购法律法规欠缺;(4)财政基础配套工作改革不力。

政府采购的国际经验对我们的启示有以下几点:(1)各国的政府采购制度原则上虽无大出入,但具体的办法措施则各有不同。我国在建立推行政府采购制度时,没有现成的典范可以复制,而必须立足国情,同时吸收国外的一些适用做法,建立有中国特色的政府采购制度。(2)政府采购目标的明确性、系统性。(3)政府采购原则的市场性。(4)适宜的政府采购集中程度。(5)专门的采购执行机构和大量的专业采购人员。(6)实行政府采购市场对外开放和有效保护相结合的采购政策。(7)各国在推行政府采购制度过程中尽管具体措施不尽相同,但均有一套程序性的法规制度,尽可能使政府采购过程和管理程序化。制度建设应当法制先行。加强我国的有关立法建设,完善法制环境是推行政府采购制度中不容忽视的。(8)政府采购制度中还有一项很重要的“申诉”制度。公众(或供货商)可以对政府的采购行

为（主要是对签约决定）提出申诉。这种申诉制度有助于维护采购的公正、捍卫采购制度的透明，并且这种公正和透明都是建立在竞争和立法基础之上的。这种申诉制度可以在很大程度上克服武断决议，大大减少政府在采购过程中发生的决策性失误所造成的损失。

根据我国政府采购的试点情况，借鉴国外政府采购的理论与方法，我们应从以下几个方面来发展和完善政府采购制度，建立科学规范的政府采购制度：（1）尽快制定一套适合我国国情的完善的政府采购法律体系；（2）建立明确的政府采购管理体制和政府采购主管机构；（3）改进现行的行政、事业单位的财务管理体系和具体操作方式；（4）建立完善的政府采购人才聘用机制；（5）充分利用中介机构的作用。

五、

权责发生制预算改革研究

权责发生制预算改革是预算改革的一项重要内容和世界许多发达国家预算实践中的通行做法。权责发生制即收入与费用的确认以权利已经形成和义务（责任）已经发生为标准。对于收入，不论款项是否收到，以权利形成作为其归属期。凡在本期已经实现的收入不论款项是否在本期收到，都应作为本期收入入账。对于费用，不论款项是否在本期付出，以支付责任的发生确定其归属期。凡在本期已经发生的费用，不论款项是否在本期支付都应作为本期费用入账。凡是不在本期实现的收入和已经发生的费用，即使款项在本期支付，也不应作为本期的收入和费用处理。

现行的预算会计制度存在如下问题：（1）现行预算会计范围过窄，