



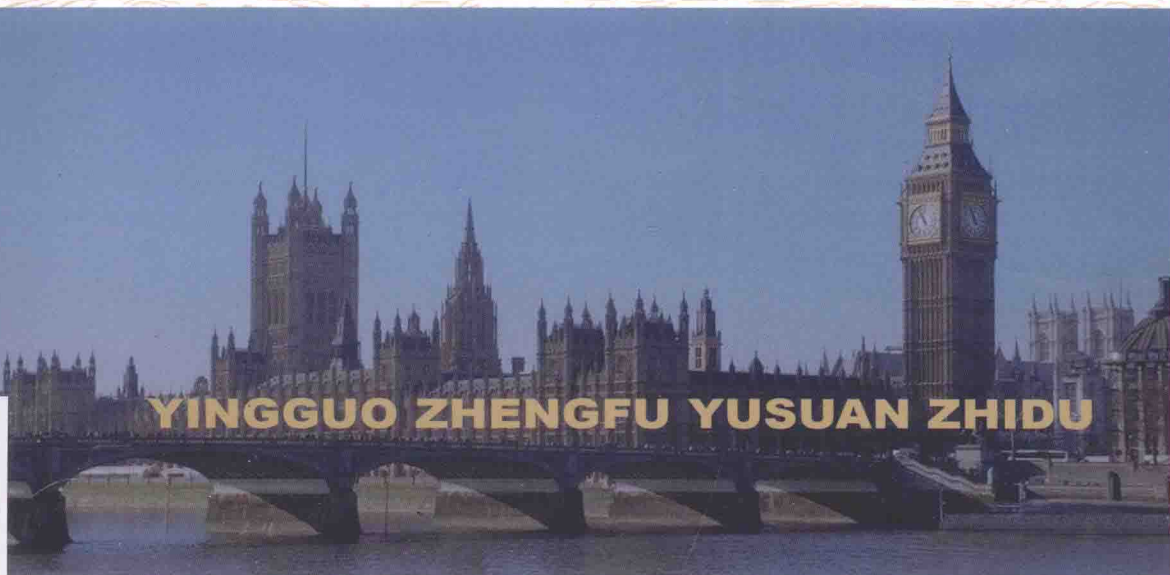
典型国家和地区政府预算制度研究丛书

中国财政发展协同创新中心、中央财经大学政府预算管理研究所资助项目

丛书主编/李 燕

英国政府预算制度

王淑杰 / 编著



经济科学出版社
Economic Science Press



典型国家和地区政府预算制度研究丛书

中国财政发展协同创新中心、中央财经大学政府预算管理研究所资助项目

丛书主编/李燕

英国政府预算制度

王淑杰 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

英国政府预算制度 / 王淑杰编著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 12

(典型国家和地区政府预算制度研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5361 - 3

I. ①英… II. ①王… III. ①国家预算 - 预算制度 - 研究 - 美国 IV. ①F815. 612

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 001135 号

责任编辑: 高进水 刘 颖

责任校对: 曹 力

责任印制: 潘泽新

英国政府预算制度

王淑杰 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

787 × 1092 16 开 19.5 印张 440000 字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5361 - 3 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

《典型国家和地区政府预算制度研究丛书》

编委会成员

顾 问：姜维壮 李保仁 李俊生

主 任：马海涛

副 主 任：李 燕

委 员：刘玉平 杨 琼 姜爱华 白彦锋 曾康华

马金华 肖 鹏 任 强 乔志敏 王小荣

丛书主编：李 燕

丛书总序

从世界范围来看，现代预算制度的产生发展历程与现代法治国家的建设如影随形，预算是控制和制约政府权力扩张的重要手段。从形式上看，政府预算是经过法定程序批准的、具有法律效力的政府年度财政收支计划，但从其实质而言，是社会公众对政府权力进行“非暴力的制度控制”的有效途径。同时，由于预算还决定着对有限的公共资源在不同利益主体之间如何分配的问题，因而，预算过程中也充满了各种利益集团为争夺有限预算资源的政治博弈。预算过程为各利益集团及公众提供了一个相对开放的平台和渠道，使他们可以通过法定的程序提出自己的预算诉求，了解预算配置的信息，监督预算资源的使用及政府承诺的兑现。因此，预算是实现政府自我约束和立法机构外部控制的重要制度安排与机制。

随着中国公共财政框架体系的逐步建立和完善，预算在保证政府对有限公共资源的配置及使用上的合规有效，强化人大对各部门、各单位使用财政资金的控制功能方面，正在发挥着越来越重要的作用。我国自2000年以来将财政改革及公共财政框架体系的建设聚焦于支出管理后，围绕预算制度的改革与创新就从未间断过：如部门综合预算改革旨在细化预算编制，实现部门预算的完整性；政府采购制度改革旨在将政府的支出管理纳入“公开、公平、公正”的轨道，杜绝黑箱操作；国库集中收付制度改革旨在提升财政部门对预算资金收支流的控制功能，防止财政资金被截流挪用和提高其使用效率；预算外资金管理改革旨在将完整的政府收支纳入财政管理和社会监督视野；政府收支分类改革旨在使政府每一项支出通过功能和经济分类得到“多维定位”，以清晰地反映支出最终去向等。党的十八大以来，党和国家的重要会议、重要文件中均密集涉及政府预算问题，特别是从党的十八大报告中提出的“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”到十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出的“实施全面规范、公开透明的预算制度”，再到历经十年修订历程于2015年1月1日起正式实施的新《预算法》等，可以说，预算改革已经成为中国当前行政体制改革、财政体制改革的关键突破口，引起了决策层的高度关注。

从理论研究而言，近十年来中国的政府预算研究也呈现出“百花齐放”的繁荣景象。政府预算突破了传统财政学的研究范畴，政治学、社会学、法学、行政管理学等学科纷纷从各自的研究视角加大对政府预算的研究，跨学科的研究视角和国际化的研究视野也有力地推动了政府预算研究的广度和深度。

西方国家现代预算制度作为政府治理的重要手段，其建立与完善走过了几百年的历史，经历了新兴资产阶级力量与落后王权力量的斗争过程，经历了暴力式的革

命路径和非暴力式的改良路径。一个国家预算制度的选择与该国的政治体制、政党政治、经济体制、经济发展阶段、历史文化等环境因素密切相关，各国预算制度的优化也始终与政府改革、政府效率的提高紧密联系在一起，但在发展与改革过程中越来越清晰的是预算已逐渐成为社会公众和立法机构控制约束政府权力扩张的有效工具，是给权力戴上“紧箍咒”的重要载体。

“他山之石，可以攻玉”，编纂《典型国家和地区政府预算制度研究丛书》的根本目的在于，全面、完整、系统地提供典型国家及地区预算管理的做法，归纳典型国家与地区在建立现代预算制度过程中的成功经验与教训，为预算理论及实际工作者了解他国及地区现代预算制度的建立历程、管理模式、关键改革等提供文献资料及经验借鉴，同时也可以为我国建立起现代预算制度及至预算国家提供参考依据。因此，本丛书定位于具有决策参考价值和研究文献价值的专辑，目的不在于说教，而在于为决策者和理论与实际工作者提供一种选择、借鉴的可能。我们也希望本丛书的出版与问世能引起各界和决策层对政府预算的广泛关注，为我国现代预算管理体制的建设与完善，为建设法治中国添砖加瓦。

《典型国家和地区政府预算制度研究丛书》首先选择俄罗斯、美国、英国、德国、日本、澳大利亚、印度、中国香港等国家和地区，内容根据各国和地区的特点，侧重梳理介绍其政府预算管理制度，主要包括组织体系、管理流程、管理制度、监督机制、法律法规以及预算改革的趋势等相关内容，重在诠释各国预算管理的基本事实和最新改革动态，力图总结出可供我国借鉴之处。

本丛书是依托中央财经大学中国财政发展协同创新中心和政府预算管理研究所的力量组织编著的。中央财经大学政府预算研究团队集合了国内外高校、研究机构、实务部门构成的专兼职研究人员，主要从事政府预算管理理论与政策的研究，研究范围涉及政府预算理论、财政信息公开与透明度、预算监督与预算法治化、政府会计与政府财务报告等。研究团队还紧跟国际预算理论发展与我国政府预算管理改革动态，借鉴国际经验，加强对政府预算理论、预算政策、预算制度和预算程序以及中外预算的比较研究。研究团队的特色定位于倡导问题导向型的研究模式，强调研究成果的决策实用价值；随着学科交叉与融合，提倡对政府预算进行跨学科研究；推动研究方法的创新，提倡对政府预算问题开展实证研究。研究团队在运作模式上，提倡“产学研一体”的运作模式，以期将科学研究与人才培养工作结合起来。

丛书编写主要基于各国政府相关部门网站、政府预算报告、最新立法及政策方案、各种统计年报等所载大量一手资料和有关文献编纂而成，力图尽可能客观地反映各国的政府预算制度体系及改革近况。但是，由于受各种因素及语言局限，在资料收集上存在一定的难度，该套丛书还存在一些缺憾与疏漏，希望广大读者理解，也欢迎批评指正，以利于我们不断总结，逐渐扩大丛书所涉国家及地区的范围，为广大读者提供更多更好的开展预算研究与指导实践的书籍。

丛书编委会

二〇一四年十二月

关于政府预算流程中立法机构与行政机构关系的几点认识

(代书序)

一、完善预算法的核心问题

2014年8月31日,第十二届全国人民代表大会第十次常务委员会会议表决通过了修改预算法的决定,素有“经济宪法”之称的预算法终于完成了20年来的首次大修。1994年3月22日我国正式颁布实施了《中华人民共和国预算法》并且于1995年1月1日开始实施(下称“1994年预算法”)。2014年是我国“1994年预算法”颁布实施20周年,也是我国分税制财政体制实施20周年。可以这样认为,“1994年预算法”是我国实施分税制财政体制(包括预算体制和税收体制)改革的法律基础,因而也是我国分税制财政体制的基本法律保障。按照这样的逻辑关系分析,并且从法律的角度看,目前我国分税制财政体制实施过程中出现的各种问题——这些问题大到诸如中央与各级地方政府之间财权与事权划分不清晰或者不匹配问题、地方政府债务规模过大乃至存在潜在的地方政府债务危机问题,小到“三公经费”管理不严问题、预算科目划分不科学问题等——实际上都与我国“1994年预算法”本身存在的问题密切相关。因而,从实践的角度看,“1994年预算法”已经难以适应21世纪我国财政体制建设与国家治理工作的需要了。正因为如此,2012年7月6日全国人大常委会官方网站全文公布了《预算法修正案(草案)》,征求公众意见,截至2012年8月5日在一个月的时间里共征求到了33万条意见。我国《预算法》的修订工作之所以持续了10年,其主要原因在于:预算法本身实际上是涉及政治、经济、社会以及各个不同利益集团之间关系的复杂的系统,因而修订过程中是很难取得一致性的意见的,即使是在我国这样一个政治上高度集中统一的国家中,像预算法修订这样的工作也是具有相当大难度的工作;就预算从编制到立法再到执行的预算流程(本书将政府预算从编制到立法——即立法机构通过审查批准再到执行的全过程简称为“预算流程”)而言,上述复杂系统中体现的各种类型的利益关系又集中体现在预算立法机构与行政机构的关系之中,也正是基于这样的复杂的政治经济与社会关系,有人甚至认为,在我国,要进行根本性的预算法大修订的条件还不够成熟。同时还认为,中国预算的法律监督体系从根本上不是预算法所

能解决的,而是有赖于政治、经济、社会全面配套改革和宪政改革构建法律监督体制完善的空间。就我国的政府财政改革而言,单靠预算法的修改而过多超前于其他改革的推进,将徒增尴尬,欲速不达。^①看来我国预算法修订过程中的问题的复杂程度比任何人所能想象的都要高。因此,尽管全国人大常委会已经通过了预算修正案,并且在立法宗旨以及在预算公开、地方债务问题、预算口径问题等方面的法律规范已经超越了1994年预算法,但是,在关于立法机构(即我国各级人民代表大会及其常务委员会)在预算流程中的地位与功能的法律界定方面,在预算流程中有关立法机构与行政机构之间的关系问题的处理上,在预算流程中各个有关行为主体的权力、责任与地位的界定上等方面仍然缺乏明确的法律规范,这些缺欠势必导致新修订的预算法仍然难逃“实施难”、甚至“无法实施”的厄运,我国有关专家甚至现在就断定新的预算法只具有“宣示”效应,其实际的法律效力基本上无法得以发挥。

预算法的核心问题是立法机构在预算流程中的地位、责任和功能的法律界定问题及其与行政机构的关系问题。我认为,我国预算法进一步的完善和法律效力的提升的关键点也在于立法机构在预算流程中的地位、责任与功能的法律界定是否明确以及其与行政机构的关系处理是否得当的问题,在于强化对政府预算的法律监督问题。实际上,就新预算法的“亮点”而言,最耀眼的“亮点”就是强化了预算的法律监督。^②

“他山之石,可攻玉”。实际上,关于政府预算的立法机关与行政机关的复杂关系问题不仅仅在我国存在,也是世界上大多数国家在处理政府预算的立法与执行过程中所面临的共同性的问题。尽管我国的政治体制与世界上的许多国家例如OECD主要成员国之间的体制有比较大的差异,但是了解、研究这些国家在预算流程中立法机构的地位、责任和功能法律界定特征及其变化的规律、了解这些国家的立法机构在预算流程中与行政机构之间关系的演变与发展规律,对我国进一步完善预算法、进一步处理好立法机构在预算流程中的功能定位问题及其与预算执行机构之间的关系有着十分重要的借鉴意义。

二、立法机构在政府预算流程中扮演的角色——四种类型

(一) 立法机构与行政机构在预算流程中的关系

关于立法机构在政府预算流程中的地位、责任和功能的问题首先涉及立法机构与行政机构的关系问题。立法机构(例如我国各级人民代表大会及其常设机构)和行政机构(这里主要是从预算的执行机构的角度讨论行政机构,例如我国国务院、各级地方人民政府及其财政部门)是政府预算流程中两个最为重要的机构,它们各自拥有的权利和功能在各个不同的国家尽管有所不同,但是其关系的基本内涵还是

^① 贾康、段爱群:《预算法修改中的创新突破与问题评析》,载于《财政研究》2013年第2期。

^② 楼继伟:《新〈预算法〉修正案——六大亮点解读》,新华网,2014年9月11日。

相近或者相同的。影响并导致各个国家的立法机构与行政机构在预算流程中的权利与功能差异的主要因素包括历史性的因素，机制方面的因素，宪法方面的因素，政治方面的因素以及各个不同国家在预算立法程序、立法机构的构成等等——这些因素都在程度不同地影响着各个国家政府预算的流程。

从目前世界各个国家的国家治理结构及其历史演变过程来看，按照宪法对行政机构与立法机构的划分，各个国家的行政与立法机构之间的关系大体上可以进一步分为四种类型，这四种类型中的三种又是分别基于以美国为代表的总统制和以英国为代表的威斯敏斯特体制这两种体制并且在这两种体制框架下的延伸。具体的类型划分如下：

1. 以分权为特征的总统制，其中立法机构对政府预算流程具有强大的决定权——该体系以美国为典型的代表。

2. 以立法、行政权力相对统一、同时也相互制衡为特征的威斯敏斯特体系（Westminster System），在该体系框架内，政府内阁的高级成员通常由立法机构中多数党成员组成而形成的实质上的立法、行政机构权利合一，因而，政府预算流程中的立法与行政环节的衔接相对平滑，行政机构在政府预算流程的各个环节中一般占主导地位。

3. 对上述两种体制进行程度不同的改造后形成的体制，包括：比较多地具有总统制体系特征的半总统制体系（semi-presidential systems），或者是比较多地具有威斯敏斯特体系特征的非威斯敏斯特议会体系（non-Westminster parliamentary systems）。

4. 我国的在中国共产党领导下的人民代表大会制度，该制度的基本特征按照我国官方的概括为：坚持中国共产党的领导、人民当家做主和依法治国。在人民代表大会制度下，预算流程中的立法与行政环节之间在过去长时间里是“无缝”衔接的，行政机构在预算流程的各个环节中实际上始终占据主导地位，但是近些年来，由于中国共产党开始注重并强调政府预算流程的民主与透明度问题，开始实施强有力的反腐措施，立法机构对预算流程的影响力开始增强，不过总体上看，政府预算流程中的立法与行政环节还是相当平滑的。

（二）立法机构在预算流程中的作用有不断增强的趋势

从世界历史发展的角度看，在过去的几个世纪中，立法机构在政府预算流程中扮演的角色几经演变。在欧洲的英格兰，立法机构在政治与预算制度中的优势地位从整体上看，是随着国家政治体制由君主制向民主制的转变而得到了强化。其他国家也发生了类似的转变。

历史上，立法机构强化其在预算流程中的地位与作用的主要原因是立法机构力图使支配钱袋子的权力独立于君主。其中，决定资源在竞争性项目之间的配置是立法机构与君主（以及政府）之间进行争夺的焦点。

从政府预算产生与发展的历史进程来看，立法机构对财政资金的拨款授权构成了政府预算与财政责任的基础。由于掌握了对财政资金的拨款授权，使得立法机构具备了对财政资金配置的法定影响能力。立法机构通过这种事前决策的功能实现其

对整个预算的执行过程和预算项目管理的制约和影响。立法机构的法定影响力主要表现在：行政机构在预算年度内按照批准的预算和获得的预算授权使用财政资金；立法机构或者直接监督行政机构的预算执行过程，或者通过引入独立的审计机构对行政部门的预算执行情况进行审计来实现对预算执行过程的监督与管理。

目前，世界主要经济发达国家的立法机构在政府预算流程中的作用范围实际上已经变得很宽泛。立法机构对预算流程的影响力主要来自于立法机构控制的政治力量、法律手段和制度手段得以实现。立法机构还通过立法机构内部机构的调整以及立法程序的调整实现对预算流程的影响与控制。

一个国家通过宪法对立法和行政机构的预算责任的划分直接决定了立法机构和行政机构在预算流程中的角色定位与作用。

——在像美国这样的实施分权化的总统制体系里，立法机构在政策制定与预算决策领域扮演着十分重要的角色，其主要原因之一是，按照美国宪法的规定，立法机构成员的选举与总统的选举是各自独立进行的，立法机构，即国会参众两院的议员席位与总统所代表的政党并不一定是一致的。

——在以英国为代表的威斯敏斯特体系里，立法机构的预算权力实际上是比较微弱的，在该体系里，行政领导人，即以首相为首的内阁成员产生于国会的多数党，由此决定了立法机构有支持行政机构，即支持政府的义务。

——在介于两种体制的国家里，立法机构和行政机构之间的预算权力则稍有不同，这些国家包括：① 法国和韩国等“半总统”体系（the semi-presidential system）类型的国家；德国和意大利等民主共和体系（the parliamentary republic）类型的国家；荷兰、瑞典等非威斯敏斯特议会君主立宪体系（the non-Westminster parliamentary monarchy）国家等。

——以我国为代表的人民代表大会制度，由于中国共产党领导层实际上一一直在强化人民代表大会及其常设机构的立法责任和预算权力，使得立法机构在整个预算流程中的影响力在逐步增强，特别是自2014年中共十八届四中全会确立了依法治国的基本方针后，预计我国各级立法机构的预算影响力将会进一步增强。

在整个20世纪，特别是从20世纪后半期以来，以OECD成员国为代表的西方国家立法与行政机构之间的关系发生了很大的变化，这种变化主要是伴随着政府行政机构的急剧膨胀，以及这些国家的政府更多地关注国际关系以及国际间的各种争端的增加，导致行政机构对预算流程的影响力越来越大。不过，进入21世纪以来，这些国家行政机构对预算的影响力受到来自立法机构的越来越严峻的挑战，有些国家的立法机构往往通过坚持强调立法机构应当对政府预算流程拥有更大的影响力与责任的原则来强化立法机构对预算流程的影响力——从这个角度看，在部分西方国家立法机构与行政机构在预算流程中的相互关系正在发生变化，其主要原因之一是来自公众的对预算政策的政治压力越来越大，这种政治压力主要集中在预算约束上，

① Lienert, Ian (2005), "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?", IMF Working Paper No. 05/115, June, International Monetary Fund, Washington DC.

来自于人口老龄化进程的加剧对政府预算支出的压力越来越大，同时也来自于由于各个国家推行的绩效预算管理方法对支出的约束越来越紧，各个国家对预算流程再造与预算管理方法与理念的变化实际上也在客观上促使其立法机构强化自身对政府预算的责任，强化其在政府预算流程中的影响力和地位，强化其对政府预算支出的有效控制和对预算风险的防范与控制。

实际上，在许多国家，伴随着人口老龄化及其对政府预算支出压力的增大，伴随着国家主权债务危机问题的加重，伴随着公众对政府预算改革（诸如实施绩效预算、编制中期预算或者建立中期支出框架等）呼声的不断增高以及由此带来的预算改革压力的不断增大，许多国家的立法机构、行政机构都在不约而同地重新审视和强化它们各自在预算流程中的地位与作用，由此导致了立法机构和行政机构在预算流程中的相互关系的不断变化。这种变化及其变化的趋势不仅对相关国家的政府预算改革与发展产生重大影响，而且也会对整个世界经济与政治格局的演变带来重大影响。

三、值得研究的英国预算制度

从政府预算发展历史的角度看，世界上最早出现政府预算的国家是英国，其在13世纪时就出现了政府预算的萌芽。发展到目前，英国的政府预算管理已经比较成熟和完善。如果能够比较全面、客观地了解英国政府预算制度的框架及其内容、梳理其背景历史及现状体制，那就为我国借鉴英国制度构建我国的现代预算制度奠定了基础。显然很多学者也关注到了这一问题，关于英国预算制度方面的介绍和梳理也比较丰富，尤其是学术论文，但论文的论述毕竟篇幅有限，不可能给读者一个全面的视角来了解英国预算制度。而专著则数量较少，且不完全是从英国预算制度的角度出发，可能在论述英国议会制度、发展演变、部门预算、绩效等专题时涉及预算的内容。因此本书试图将现有研究进行编辑、梳理，并补充完善，以提供完整的学习和了解英国政府预算的参考资料。

因为本书的编辑初衷是理清英国政府预算制度的框架并为我国理论和实践提供借鉴，所以本书的写作思路按照英国预算管理宏观背景、英国政府预算管理流程、英国预算管理热点专题以及英国政府预算管理制度特点和借鉴等四个步骤进行，共分十一章内容。

第一个步骤中包含了英国政府预算的环境、演进和主体。这为读者介绍了英国预算制度是在什么样的宏观背景下实施的，由谁来实施。这个背景的交代非常重要。这正是辨别哪些可为我用，哪些不可为我用的基础。因为英国的政治环境、经济环境和财政环境都和我国有很大区别，其历史演变也非常特别，所以才会造就了今天的英国预算制度。我国这些环境与英国有着巨大差别，因此在借鉴英国制度时不能照搬，而要考虑到我国的特殊背景。在英国，其预算管理组织比较充实，包括财政、预算责任办公室、部门、内阁、公共账目委员会、审计等多个机构，机构众多而且分工明确相互监督。这也是英国预算管理比较有特色的地方，值得我国借鉴。第二个步骤包含了预算编制、审批、执行和报告审计等预算管理流程。作者如此安排是

为了与我国预算管理流程相一致,便于借鉴。对于每个流程的介绍也结合了当前我国改革的热点,包括复式预算和中期预算等。比如在预算编制部分,就比较详细地论述了复式预算这一热点问题,书中介绍了资源预算和资本预算并列了表格和数据,为我们更好地借鉴英国复式预算提供了参考。再比如,在预算审批部分,比较具体地介绍了审批程序和内容,这为我国加强人大预算审批,改变人大预算审批“橡皮图章”的尴尬地位提供了良好的借鉴。第三个步骤是对英国预算改革热点专题的梳理,包括预算公开、绩效预算和债务管理等。这些也是当前我国预算改革的热点问题。虽然这些改革在我国都已经开始实施,但管理水平仍旧停留于较低的层次。而本书在这些问题上的梳理无疑能够为未来在我国继续推行这些改革提供良好的借鉴。第四个步骤是对英国做法的总结借鉴以及我国预算改革的展望。在这部分,本书总结了英国中期预算、绩效管理、政府会计和财务报告、信息公开和债务管理等方面的特点,并提出我国可借鉴英国做法,从改善预算公开、推进中期预算、推动绩效预算、加强地方债务管理和健全政府会计和财务报告等方面入手,逐步建立并完善我国的现代预算制度。

作者尽量获得英文原文资料并进行翻译整理,部分资料内容比较新,如关于英国部门会计长、预算责任办公室的介绍等,这为我们了解英国的现状提供了重要的资料。这些英文原文资料大多通过官方网站、研究机构网站或者图书、论文等途径获得,这保证了这些资料的客观性和准确性。

本书是中央财经大学财政学院《典型国家和地区政府预算制度研究丛书》之一,希望该书的出版能够有助于丰富对英国预算制度的研究以及为改进我国预算制度提供参考。

李俊生

2014年11月15日星期六

于北京沙河高教园

目 录

第一章 英国政治经济和财政概况 / 1

- 第一节 英国政治体制 / 2
- 第二节 英国经济概况 / 11
- 第三节 英国财政概况 / 17

第二章 英国政府预算制度演变 / 29

- 第一节 早期形成阶段 / 30
- 第二节 中期发展阶段 / 41
- 第三节 近期成熟阶段 / 54
- 第四节 英国预算制度变迁的若干特征 / 63

第三章 英国预算管理组织及其职能 / 67

- 第一节 财政部门 / 68
- 第二节 预算责任办公室 / 71
- 第三节 部门会计长 / 77
- 第四节 内阁 / 85
- 第五节 公共账目委员会 / 86
- 第六节 审计署 / 87
- 第七节 各预算组织间的制衡与博弈 / 93

第四章 英国政府预算编制管理 / 96

- 第一节 政府预算原则 / 97
- 第二节 政府收支分类 / 99

- 第三节 预算编制依据 / 106
- 第四节 预算编制格式和流程 / 114

第五章 英国政府预算的审批 / 130

- 第一节 审批依据和方式 / 131
- 第二节 预算支出审批 / 135
- 第三节 预算收入审批 / 139

第六章 英国政府预算的执行 / 148

- 第一节 预算执行组织体系 / 149
- 第二节 国库账户体系 / 155
- 第三节 国库资金的收入与支出 / 159
- 第四节 国库现金管理 / 162
- 第五节 政府采购管理 / 166

第七章 英国政府财务报告和审计 / 171

- 第一节 政府会计 / 172
- 第二节 政府财务报告 / 177
- 第三节 审计制度 / 187

第八章 英国政府预算信息公开 / 198

- 第一节 政府信息公开计划 / 199
- 第二节 政府预算信息公开的内容 / 203
- 第三节 政府预算信息公开的方式 / 205
- 第四节 政府预算信息公开的途径 / 208
- 第五节 政府预算信息公开的期限 / 218
- 第六节 政府信息公开的法律体系 / 220

第九章 英国政府绩效预算改革 / 231

- 第一节 改革背景 / 232
- 第二节 发展演化 / 234
- 第三节 新绩效预算 / 238
- 第四节 绩效评估指标体系 / 246

第十章 英国政府债务管理 / 252

第一节 政府债务管理的历史及发展 / 253

第二节 债务管理框架 / 256

第三节 国债发行和国债市场 / 259

第四节 英国地方债务管理 / 265

第十一章 英国预算制度相关改革的启示与借鉴 / 268

第一节 中期预算的特点与借鉴 / 269

第二节 绩效预算的特点与借鉴 / 271

第三节 政府会计和财务报告的特点与借鉴 / 276

第四节 预算信息公开的特点与借鉴 / 279

第五节 地方债务管理的特点与借鉴 / 284

参考文献 / 288

后记 / 296

第一章

英国政治经济和财政概况

■ 本章导读

作为“议会之母”和现代预算制度的发源地，英国预算管理制度具有较明显的开创性，并为世界上许多国家效仿。英国的预算制度是在其特定的政治、经济环境下，经过漫长的发展变化而逐渐成熟的。本章在介绍英国单一制、内阁制等政治体制，经济发展历史和现状的基础上，梳理了英国的财政收支概况以及财政体制。

第一节 英国政治体制

英国位于欧洲西部、大西洋的不列颠群岛上，东濒北海，西临大西洋，南与欧洲大陆只有英吉利海峡一水之隔，全称为大不列颠及北爱尔兰联合王国，国土面积24.25万平方公里，人口5900多万人。英国行政区由英格兰、苏格兰、北爱尔兰、威尔士和大伦敦地区组成。英格兰下设45个郡，威尔士下设8个郡，苏格兰下设9个行政管辖区，北爱尔兰下设26个区，大伦敦地区下设33个区。

一、单一制

英国是一个单一制的民主国家，它的政府体系（即所谓西敏制）直接影响了许多其他国家的政治体制，包括加拿大、印度、澳大利亚和牙买加等英联邦成员国。英国领土由英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰四部分组成。1949年以前，英国的正式国名是大不列颠及爱尔兰联合王国，1949年4月17日南爱尔兰独立后，其正式国名相应改为大不列颠及北爱尔兰联合王国，简称联合王国、大不列颠或不列颠。

英国是一个有地方自治传统的单一制国家，这就使它既不同于地方权力较大的联邦制国家，也区别于地方权力较小的中央集权的单一制国家。现代英国地方政府的基本框架是：实行郡和非都市、城区二级地方政府，或者郡级市和乡区、教区二级地方政府。中央与地方政府关系极为复杂。议会有权决定授予、取消或改变地方政府的权力，中央政府部门对相应的地方政府部门具有指示、指导或建议权。如果地方政府的行为有超越法令规定的“越权”行为，任何公民都可向法院起诉。中央政府有权派视察员对地方政府的某些做法进行检查、监督，有些法规亦要求地方政府把种种计划或命令提交给有关的大臣批准或认可。

二、君主立宪制

英国是最早进行资产阶级革命的国家，资产阶级和贵族相妥协建立了君主立宪政体，世袭君主成为国家“虚任元首”。宪法是几个世纪以来政治历史演变的产物，宪法的不单独成文性使其具有多样性。英国没有成文的宪法，但宪法惯例（constitutional conventions）具有宪法的作用；各种成文法和普通法共同组成了所谓的英国宪法。

君主立宪制又称“立宪君主制”或“有限君主制”，是资本主义国家君主权力受宪法限制的政权组织形式，有二元制和议会制两种。二元制的君主立宪制，是君主和议会分掌政权。君主任命内阁，内阁对君主负责，君主直接掌握行政权，而议会则行使立法权，但君主有否决权。议会制的君主立宪制，议会掌握立法权，内阁