

YUSUANGUANLICHUANGXINYUCAIZHENGZHICHUGAIGE

预算管理创新 与财政支出改革

◇ 陈秋华 / 著



中国财政经济出版社

预算管理创新与财政支出改革

陈秋华 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

预算管理创新与财政支出改革/陈秋华著. —北京:
中国财政经济出版社, 2002.8

ISBN 7-5005-5995-X

I. 预… II. 陈… III. ①国家预算—财务管理—研究—中国②财政支出—财政管理体制—体制改革—中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 060748 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 24.25 印张 325000 字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

定价(含邮费):39.60 元

ISBN 7-5005-5995-X/F·5257

(图书出现印装问题,本社负责调换)



>>> 陈秋华

1964 年生于湖南娄底。

1988年毕业于湖南财经学院，获经济学学士学位。1991年毕业于财政部财政科学研究所，获经济学硕士学位。2002年毕业于财政部财政科学研究所，获经济学博士学位。现任广西壮族自治区财政厅副厅长，广西师范大学兼职教授。自毕业以来一直从事财政管理与财经理论研究工作。曾在中央级、省级报刊上发表论文 120 余篇，主持或参与编著九部。有二十多篇文章被《经济参考报》、《中国人民大学复印报刊资料》等转载，有十多篇文章获中央级、省、部级奖励。

美术编辑：郁佳

序

《预算管理创新与财政支出改革》这部专著，脱胎于陈秋华同志的博士学位论文。1999年，作者在工作相当繁忙的情况下，下决心在职攻读博士学位三年，这是一个十分艰辛的历程。现在，他的博士论文已获学术委员会通过，并经进一步修改后，作为本书呈现在读者面前。

作为他的导师，我们认为该书是一部很有理论价值和现实意义的著作，是作者运用马克思主义基本原理、社会主义市场经济理论、财政基本理论，对财政改革和发展规律进行科学抽象，并在理论上有较大创新与突破的成功之作。我们相信，该书的出版对进一步丰富财政基础理论、深化预算管理理论研究，推动我国预算管理制度创新，促进财政支出改革，建立新型的财政支出管理体系，具有重要参考价值和理论支持意义。该书的特色和新意主要体现在：

其一，在选题上具有强烈的现实针对性，力

求财政理论创新。预算管理创新问题，既是当前我国财政改革和发展的现实热点问题，也是对我国社会政治经济发展和社会主义现代化建设具有重大影响的问题。而预算管理改革和发展有其自身独特的运动规律，我国的预算管理如何顺势而为，与时俱进，这是事关预算管理制度改革成败的全局性问题。要解决这一问题，首先必须弄清预算管理改革和发展的基本规律。陈秋华同志长期从事预算管理工作，对我国预算管理改革实践的理论需求有深切感受，因而在选题上更能切合实际，更具有现实针对性。作者对预算管理创新的研究，不同于以往这类选题侧重于改革目标和方案的阐释，而是通过探索财政收支运动矛盾主要方面的发展变化，揭示预算管理创新的内在变化规律，进而结合我国预算管理现状，提出预算管理改革创新的内容和方案。这体现了我国预算管理改革和发展理论研究的新水平，反映着作者理论联系实际，并在实践中深化理论、为现实服务的强烈意识与责任感。

其二，视角新颖，体系完整，理论深厚，立论严谨。作者综合运用马克思主义基本原理和社会主义市场经济理论，并借鉴国外公共财政的有关理论和方法，通过定性分析和定量分析，以及实证分析和规范分析，对财政收支矛盾运动与预算管理创新一般规律进行了系统的研究，构建了预算管理改革和发展的理论体系。在此基础上，运用一般理论与解决重点问题相结合的原则，提出了当前我国预算管理创新的重心以及财政支出管理改革的整体框架。

其三，坚持与时俱进，不人云亦云，在理论上实现了一些颇具价值的创新和突破。一是首次综合运用最优收入与最优产出、财政支出增长规律、公共支出需求层次等原理，系统地研究、阐述了财政收支矛盾运动，在理论上揭示了财政收支矛盾运动的基本规律，使我国财政基础理论研究有一个新的突破，为建立科学的社会主义市场经济财政学进行了有益的探索。二是首次运用财政收支矛盾运动规律分析预算管理重心的变化，提出了预算管理重心变化的一般规律，并据此指出我国预算管理重心已发生根本性转移，即由原来

的以收入预算管理为重心转移到以支出预算管理为重心，为预算管理制度改革实践提供了科学的理论说明与指导。三是从预算管理目标、预算管理制度、预算管理手段上系统地阐述了当前我国预算管理创新的主要内容，为整体推进我国预算管理创新提供了新的思路。

其四，对财政支出管理制度改革方案的设计具有较强的可操作性。作者在研究预算管理创新理论的基础上，对财政支出改革实践重点进行了研究分析，并提出了比较周详可行的改革方案，为构建完整的公共财政支出管理体系勾画了系统的框架。

当然，面对范围广阔、内容复杂的论题，书中也还存在一些值得推敲的地方，需要进一步深化和完善。但总体而言，不失为一项高水平的研究成果。理论来源于实践，并反过来指导实践，在实践中发展，并接受实践的检验。社会经济是不断发展变化的，预算管理要适应社会经济的发展变化需要，就必须坚持与时俱进，不断进行改革创新，这就需要社会各界共同研究新形势下的财政改革与发展问题，使我国的预算管理更科学、更规范，更能适应社会经济现代化的需要，为国家、为人民做出新的贡献。

王军
孙晓达

2002年6月

内 容 提 要

20 世纪 90 年代以来,随着我国经济体制改革进程的加快,财政管理活动也发生了很大的变化。特别是 1994 年实行的分税制财政管理体制,成功地建立起了规范的收入分配机制、稳定的收入增长机制、有力的收入调控机制和完善的收入征管机制。但随着财政收入的稳定增长,财政支出的压力并没有从根本上得到缓解,地方财政特别是县乡基层财政困难有进一步加剧的趋势,有些地方甚至连国家机构正常运转和干部职工工资发放都难以维持。出现这种情况的原因很多,除了经济总体水平偏低、财源不充裕以外,财政支出管理制度改革滞后也是一个很重要的原因。因此,研究预算管理创新和财政支出改革是当前财政工作中一个亟待解决的重大理论与实践问题。

理论来源于实践,而科学的实践离不开科学理论的指导。预算管理创新和财政支出改革,既是社会经济发展的现实需要,也是财政管理理论

发展和完善的内在要求。研究预算管理创新的总体目标就是要更好地认识和把握预算管理活动发展变化的一般规律，为预算管理实践提供科学的理论依据，为财政支出管理制度改革提供科学的方法论指导，为全面提升财政支出管理水平提供科学的决策依据，以增强财政改革的可预见性，减少财政改革的盲目性，缩短改革磨合期，使改革实践少走弯路，降低改革机会成本。本人长期从事预算管理与财政政策研究工作，并一直致力于预算管理和财政改革的现实考察和理论研究，在这部著作中，期冀把自己多年来对预算管理创新和财政支出改革的认知整理出来，以期抛砖引玉。

本书运用社会主义市场经济理论、财政基本理论与公共财政原理，对预算管理创新理论进行了系统分析，并运用预算管理创新理论，结合现实中正在进行的预算支出管理制度改革，从部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度、社会保障制度、转移支付制度五个方面阐述了财政支出改革实践。

上篇：预算管理创新理论。全篇共分六章，主要阐述预算管理创新理论。在对财政收支矛盾运动规律深入剖析的基础上，勾画出支出预算管理制度改革的基本方向。本篇的研究路径和理论脉络是：预算管理是财政管理活动的核心，具有财政管理活动的一般特征。通过对财政管理活动内涵、特征及目标的分析，指出预算管理创新是由财政收支矛盾运动引致的。财政收支矛盾运动规律是客观存在的，拉弗曲线分析了财政收入的有限性，而瓦格拉定理表明财政支出无限膨胀现象的存在。通过对最优收入与最优产出的分析，揭示了财政收入在一定时期内的数量总是有限的；而公共支出由于是由不同的个体需求重叠而形成的，具有典型的层次性，当个体需求由较低层次向较高层次递进时，公共支出需求也相应由较低层次向较高层次递进，这就导致了公共支出的扩张与膨胀，加之支出需求标准随着经济社会的发展而提高，公共支出需求膨胀的欲望更为强烈；财政收入的有限性与公共支出需求的无限性构成了财政收支的矛盾运动。财政收支矛盾运动的重心是随着经济社会发展变化而

变化的。一般地，一个国家或地区的财政收支矛盾重心最先往往体现在财政收入方面，并随着经济社会各项事业的发展逐步转移到财政支出方面，这种转换导致预算管理重心也会从收入预算管理转向支出预算管理。预算管理重心转换引致预算管理创新。

第一章阐述财政管理活动。从分析财政管理活动的主体、客体和运行机制入手，揭示了财政管理活动的内涵、特征和构成，进而提出财政管理活动的目标。财政管理活动由财政收入管理和财政支出管理构成，具有综合性、客观性和动态性等基本特征。财政管理活动旨在为政府经济社会管理提供财力保障，实现满足公共需要、促进经济发展、实施宏观调控、保持社会稳定和财政稳健运行的目标。

第二章阐述财政收支矛盾运动规律。财政收支矛盾运动规律是导致预算管理创新的根本缘由，西方经济学家对此已有较多的研究。拉弗曲线分析了最优税率的存在，表明政府在达到最优税率前，总在努力探寻财政收入稳定增长机制，使税收达到最多。在财政支出方面，政府活动扩张法则、置换理论、经济发展阶段理论、非均衡增长理论和中间投票者理论等从不同角度分析了公共支出增长现象。财政收支矛盾运动的实质在于收入增长的有限性始终无法满足支出需求增长的无限扩张。通过对最优宏观税率选择的分析，揭示了最优税收收入与最优国民经济产出的协调性，映示出财政收入在一定时期内数量的有限性，进而分析政府支出需求层次理论与支出不断增长规律的实质。在此基础上，阐释了财政收支矛盾运动及其规律。

第三章阐述预算管理重心转换与预算管理创新的内在联系。预算管理重心是由财政收支运动矛盾的主要方面决定的。财政收支矛盾运动具有自身发展变化的特殊规律。在经济社会发展初期，财政管理重心必然放在如何建立与经济社会发展相协调的最佳增收机制上，从而建立起稳固的、强劲的收入增长机制。随着经济社会各项事业的发展，公共支出需求层次不断递进以及支出需求标准不断提

高,支出压力越来越大,为缓解日益增长的收支矛盾,政府需要研究如何节约财政支出的机制,预算管理重心也就由收入预算管理转向支出预算管理。预算管理重心决定预算管理工作重点,预算管理重心转换必然引致预算管理工作重点的转移。预算管理重心转换是预算管理重心变化量变达到一定程度后发生的质变。分税制财政管理体制改革的成功实施,使我国建立起了财政收入的稳定增长机制。与预算收入管理制度改革相比,预算支出管理制度改革明显滞后,随着财政收入稳定增长机制的建立,财政收支运动矛盾的主要方面由财政收入管理转变为财政支出管理。这一转变决定了预算管理重心也由收入预算管理转移到了支出预算管理上来。预算管理重心转换推动预算管理创新。

第四章阐述预算管理制度创新。从分析现代预算管理原则入手,提出了预算管理制度创新体系,在此基础上,阐释了预算管理创新的体制环境。预算管理制度创新包括预算编制制度创新、预算执行制度创新和预算监督制度创新三个相互分离、相互依存、相互制约的组成部分。要实现预算管理制度创新,必须合理划分各级政府间的事权,理顺国家与企业间的分配关系,加强预算管理法制建设,健全税收征管制度。

第五章阐述预算管理手段创新。预算管理手段包括预算管理的制度手段、利益调节手段、混合和弹性调节手段。预算管理制度手段包括法律手段、行政手段和经济手段三种类型。预算管理利益调节手段包括总量调节手段、增量调节手段、存量调节手段和结构调节手段。混合调节手段是一个相对概念,在当今经济社会生活中,相对单一的调节手段并不多用,往往会采用多形式的混合手段。弹性调节手段是指预算管理手段具有弹性功能和自我调节功能。预算管理手段创新应遵循市场性与计划性相结合、规范性与灵活性相结合、间接性与可控性相结合、公平与效率相结合的原则。预算管理手段创新必须明确政府职能范围及其预算管理目标。只有明确政府职能范围和预算管理目标,预算管理手段创新才有明晰的方向。预

算管理信息系统是预算管理手段创新的技术支撑。

第六章阐述预算管理创新与公共财政体制构建。财政体制改革是经济体制改革的一个重要组成部分，加快财政体制改革有助于完善市场经济体制。财政体制改革的目标是建立与市场经济相适应的公共财政体制。公共财政是国家或政府以满足社会公共需要为目标的集中性分配活动，它是与市场经济相适应的一种财政管理模式。公共财政管理包括公共收入管理和公共支出管理。预算管理创新有利于建立与市场经济相适应的财政运行机制、发挥公共财政职能、转变理财方式和建立稳固、平衡、强大的国家财政。财政支出改革是现阶段财政体制改革的重心，预算管理创新需要加快财政支出改革进程，以尽快建立和完善公共财政体制。

下篇：财政支出改革实践。全篇共分五章，主要内容是结合上篇的理论分析，对财政支出改革实践进行阐述。

第七章阐述部门预算。传统预算编制方法编制时间短、编制质量不高；编制方法不科学，财力在部门之间配置不合理；预算编制比较粗放，不利于人大、审计的监督检查；预算内、预算外资金相互分离，预算内容不完整；预算编制、预算执行、预算监督职责划分不清。这种预算编制方法已经越来越不适应市场经济发展与公共财政体制架构对财政管理的需要，亟待加以改革。改革预算编制方法，细化预算内容，编制部门预算，有利于规范政府、财政、部门行为，有利于优化财力资源配置，有利于硬化预算约束，有利于民主理财、规范理财、科学理财。部门预算就是一个部门一本预算，部门预算由部门收入预算、部门支出预算构成。部门支出预算包括基本支出预算和项目滚动预算两个有机组成部分。部门预算与功能预算既有联系，又有区别。部门预算实行“两上两下”的编制程序，部门预算编制的基本方法是综合预算、零基预算。

第八章阐述国库集中收付制度。现行国库管理制度是典型的分散收付制度，存在收入缴库普遍延滞、资金拨付环节过多、资金使用效率偏低和财政运行信息反映滞后等弊端。要实现预算执行制度

创新，必须改革现行财政国库管理制度，尽快建立与公共财政体制框架相适应的国库集中收付制度。国库集中收付制度又称国库单一账户制度，是建立、规范国库集中收付活动的各种法令、办法、制度的总称，是市场经济发达国家普遍采用的一种财政资金收付管理制度。通过建立国库集中收付制度，有助于规范收入收缴程序和支出拨付程序。为了确保国库集中收付制度改革的顺利实施，必须建立财政国库管理机构和支付执行机构、研究开发财政管理信息系统、健全现代化银行支付系统、推进预算编制改革、完善预算会计制度、健全财政监督制约机制、修订制定相关法律法规。

第九章阐述政府采购制度。传统采购制度导致采购资金分配和使用脱节，采购过程透明度不高，助长了地方保护主义，不能形成规模采购效益，不利于从源头上治理腐败，同时也不利于财政宏观调控职能的发挥，不利于与国际惯例接轨。政府采购制度是预算管理创新的有机组成部分，也是支出管理制度改革的重要内容。推行政府采购制度有利于预算管理制度创新、降低政府运行成本、提高支出使用效果、促进全国统一市场的形成与市场主体的公平竞争。政府采购具公共性、非营利性、竞争性、市场性、行政性等特征。编制政府采购预算，有助于强化预算管理，促进预算管理创新。要扩大和推进政府采购制度，必须健全政府采购监督管理体系、规范政府采购操作规程、加强政府采购队伍建设、整合政府采购资源、完善政府采购信息传导系统、防范和化解政府采购风险，加强政府采购制度的环境建设。

第十章阐述社会保障制度。现行社会保障制度存在的主要问题是社会保障覆盖面狭窄、筹资机制不健全、资金保值增值机制不完善、社会化管理和服务程度低、基金结构性矛盾突出。加快社会保障制度改革，有利于正确处理改革、发展与稳定的相互关系，加快公共财政体制与现代企业制度的建立，更好地发挥社会保障的“稳定器”与“调节阀”的作用。通过改革社会保险制度、完善社会救济制度、发展社会福利事业、改革优抚安置制度、健全社会互助制

度、发展个人储蓄积累保障，进一步深入社会保障制度改革。适时开征社会保障税，改进社会保障预算管理，编制社会保障预算，健全完善社会保障管理体系。

第十一章阐述转移支付制度。建立比较规范的转移支付制度对于缩小地区间财力差异、实现收入均等化分配、理顺政府间财政分配关系，具有十分重要的作用。转移支付制度包括一般性转移支付、专项性转移支付、特殊性转移支付、政策性转移支付等四种基本形式。我国现行的政府间转移支付制度还存在规模偏小、重点不突出、制度不规范和测算方法技术不科学等问题，亟待加以改革。建立比较规范的政府间转移支付制度必须遵循公正性、公开性、规范性和效率性的原则。通过合理划分政府间事权及其支出范围、科学核定标准收入能力与标准支出需求，建立比较规范的政府间转移支付体系，实现政府财力资源的均等化分配。

Abstract

Owing to the quickened reform of economic restructuring, great changes have taken place in financial management in China since the 1990s. So far a well – developed mechanism has been successfully established in China in the field of revenue distribution, steady revenue increase, revenue regulation and control, and management of taxation. This is especially the case since 1994 when the reform was carried out for the management of tax-sharing. However, the steady increase in financial revenue fails to relief the financial expenditure of its burden substantially. In some places, on the other hand, some organizations can barely make their ends meet to maintain the normal institutional operation or to dispense salaries. This is due to many reasons. Apart from the backward economy on the whole and the deficiency in financial resources, the retardant reform in the management of

fiscal expenditure may also account for this. Therefore, researches in the innovation of budgetary management and the reform of fiscal expenditure, issues of great theoretical and practical significance, are brought to top of the agenda of financial work.

Theory derives from practice, while scientific practice should be conducted under the wise guidance of theory. It is a demand of the social economic development as well as the internal requirement of the theoretical perfection of financial management to undertake innovated budgetary management and the reform of fiscal expenditure. The general goal of the research is to achieve better understanding of the general principle governing the activities of budgetary management, as so to manage the budget and carry out the reform of financial expenditure based on the guidance of scientific theories, provide sound theoretical support to decision-makers who take care of financial charges, and predict the results of financial reform in a more efficient way thus to lessen the opportunity cost. The author has been engaged in the studies of financial theories and budgetary management for a long time. In the doctoral thesis, he offers the results of his observation with a hope to induce valuable opinions from other scholars.

The thesis gives a systematic analysis on the innovation theories concerning budgetary management based on the general principles of socialist marketing economy, finance, and public finance. Proceeding from the undergoing financial reform in budgeted expanses, it expounds the reforming practice in fiscal expenditure from areas of departmental budget, concentrated treasury collection and payment, and the systems of government procurement, social security and transfer payment.

The first volume, *on the innovation theory of budgetary management*, composed of six chapters, dwells on this innovation theory.