



中国财政科学研究院智库丛书
Think tank Series of Chinese Academy of Fiscal Sciences

政府预算报告的国际比较与借鉴

Report on the Draft of Government Budget: International Comparative Perspectives



马洪范 等著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国财政科学研究院智库丛书

政府预算报告的国际 比较与借鉴

马洪范 等著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算报告的国际比较与借鉴 / 马洪范等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2018. 9

(中国财政科学研究院智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8430 - 9

I. ①政… II. ①马… III. ①国家预算 - 预算报告 - 对比研究 - 中国、国外 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 179617 号

责任编辑: 胡 博 庄 莉

责任校对: 杨瑞琦

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537 北京财经书店电话: 64033436 84041336

中煤(北京)印务有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 12 印张 205 000 字

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8430 - 9

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661 QQ: 2242791300

中国财政科学研究院简介

中国财政科学研究院（简称“财科院”）是财政部直属科研事业单位，担负着财经理论与政策研究、财经改革与发展决策咨询，以及培养高级专门人才的任务。

财科院的前身系财政部财政科学研究所，于1956年根据毛泽东主席关于财政部应成立专门机构、加强财政经济问题研究的指示而设立。2016年，经财政部同意、中编办批准，正式更名为中国财政科学研究院。

中国财政科学研究院下设12个研究中心，并设有研究生部，培养财政学、会计学专业的博士学位和硕士学位研究生。60年来，财科院秉承理论与实践相结合的学风，致力于为党和国家的中心工作服务、为财政经济改革与发展现实服务，潜心研究，谏言咨政，成为我国重要的财经研究和人才培养基地。目前，财科院正在为打造高端新型智库而努力。

中国财政科学研究院智库丛书

编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员 罗文光 白景明 傅志华

程北平 杨远根

总 序

党的十八届三中全会在明确“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明建设要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的

科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究院的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院

承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016年7月



《稳中求进的财税政策选择》

《城镇化、债务融资与风险防控》

《建立现代预算制度研究》

《部分国家中期预算制度》

《聚焦“十三五”战略任务与发展思路》

《以共治理念推进PPP立法》

《降成本：我们的调查与看法》

《2016年中国政府和社会资本合作（PPP）
发展报告》

《国外PPP法律文本解析》

《国内PPP立法分析》

《政府和社会资本合作（PPP）立法基础
理论研究》

《政府和社会资本合作（PPP）案例法律
分析》

《政府和社会资本合作（PPP）财政管理》

《会计、审计与国家治理》

《“财政与国家治理”理论探索》

《中国互联网金融：发展、风险与监管》

《降成本：2017年的调查与分析》

《政府预算报告的国际比较与借鉴》

《公共债务与财政风险

——中日财政智库研讨会(2017)成果汇编》

《降成本：2018年的调查与分析》

目 录 ■ ■ ■ ■

- 总报告：政府预算报告的国际比较与借鉴..... (1)
 - 一、政府预算报告的理论分析..... (1)
 - 二、部分国家政府预算报告的历史沿革与发展..... (7)
 - 三、政府预算报告的国际比较与经验总结..... (11)
 - 四、政府预算报告与预算编制及管理的关系分析..... (16)
 - 五、对我国的启示与借鉴..... (22)
- 分报告 1：英国政府预算报告分析与借鉴..... (39)
 - 一、政府预算报告的发展历史..... (39)
 - 二、政府预算报告的框架与主要内容..... (41)
 - 三、政府预算报告的特点..... (46)
 - 四、对我国的启示和借鉴..... (48)
- 分报告 2：德国联邦政府预算报告分析与借鉴..... (52)
 - 一、预算报告的法律依据..... (52)
 - 二、预算报告的范围界定..... (54)
 - 三、预算报告的框架和主要内容..... (56)
 - 四、预算报告的编制与执行流程..... (60)
 - 五、对我国的启示与借鉴..... (62)
- 分报告 3：美国联邦政府预算报告分析与借鉴..... (65)
 - 一、联邦预算报告的发展历史..... (65)
 - 二、联邦预算报告的框架与主要内容..... (68)
 - 三、联邦预算报告的特点..... (72)
 - 四、对我国的启示与借鉴..... (78)
- 分报告 4：加拿大联邦政府预算报告分析与借鉴..... (82)
 - 一、联邦政府预算报告概况..... (83)
 - 二、联邦政府预算报告的历史沿革..... (85)

三、现行联邦政府预算报告的简要介绍	(87)
四、预算报告的形成及其与立法机构和公众的沟通机制	(93)
五、对我国的启示与借鉴	(97)
分报告 5：澳大利亚联邦政府预算报告分析与借鉴	(101)
一、联邦政府预算报告概况	(101)
二、联邦政府预算改革历程	(104)
三、现行联邦政府预算报告的框架与内容	(108)
四、预算报告的形成及其与立法机构和公众的沟通机制	(113)
五、对我国的启示与借鉴	(114)
分报告 6：日本政府预算报告分析与借鉴	(118)
一、政府预算报告相关理论	(118)
二、政府预算报告的历史沿革与现行做法	(119)
三、政府预算报告的框架与内容	(121)
四、与我国预算报告的比较及启示	(125)
分报告 7：韩国政府预算报告分析与借鉴	(132)
一、预算报告的框架与内容	(132)
二、预算报告的法律依据与编制主体	(137)
三、政府预算报告的特色与做法	(138)
四、对我国的启示与借鉴	(141)
分报告 8：香港特区政府预算报告分析与借鉴	(143)
一、香港特区政府预算案的概况	(143)
二、香港特区政府预算案的框架和内容	(144)
三、政府预算案的编制流程及与立法机构和公众的沟通机制	(148)
四、香港特区政府预算案的公开程度	(150)
五、对我国内地政府的启示与借鉴	(151)
分报告 9：我国政府预算报告的调查与分析	(155)
一、政府预算报告的概念与定位	(155)
二、关于政府预算报告的观点综述	(157)
三、人大代表和社会公众对政府预算报告的诉求	(159)
四、当前我国政府预算报告存在的主要问题	(160)
五、完善我国政府预算报告的几点建议	(162)

分报告 10：国外政府预算报告与我国的比较分析	(166)
一、预算报告相关理论	(166)
二、国外预算报告的演变	(168)
三、国外预算报告的经验总结	(169)
四、国外预算报告和我国的比较与启示	(173)
后 记	(177)

总报告：政府预算报告的国际比较与借鉴

政府预算报告（以下简称“预算报告”）是政府向立法机关提交的关于未来一定时期（通常是一个财政年度）的财政收支和运行状况进行概括和呈现的政策及法律文件。狭义的理解是财政部长（厅局长）代表政府提交给立法机关的预算执行情况和下一年度预算草案的报告，以及部门预算草案及附表。广义的理解还包括财政部门代表政府向立法机关提交的预算执行情况报告、预算决算报告以及绩效管理报告等内容。相比而言，主要发达国家预算编制经过长期持续发展，已经成为一种集政治、规划、管理、财务、沟通、技术于一体的重要活动，形成了比较成熟的预算报告体系，国外预算报告的编制、体例和内容等具体做法，对促进我国预算报告的改进与完善具有重要的启示与借鉴意义。

一、政府预算报告的理论分析

（一）政府预算报告的概念

党的十八届三中全会指出“要改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算管理制度”，党的十九大报告进一步指出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。”建立现代预算制度已成为当前及未来一段时期我国政府预算制度改革的具体目标，预算报告是现代预算制度的重要组成内容之一，政府预算的活动必须形成一个以数据和文字说明相结合的文本文件，这就是预算报告，它通过对财政收支活动进行总结和展望，能够折射和反映出政府的治理、战略及其具体活动。

如何理解预算报告，OECD 相关研究^①指出，透明度是国家治理的关键要素，政府预算的公开与透明，既是现代财政制度的基本特征，也是现代国家治理的题中之义，体现了政府与公众之间、立法机构与行政部门之间、政府首脑与政府各部门之间的委托—代理关系，预算的编制和审批过程实质上是委托人和代理人之间的信息交换过程，也是委托人和代理人之间订立契约的过程。在此意义上，政府预算报告可以看作是该契约的呈现形式，是对预算信息及时、系统的披露。

世界银行报告^②认为，政府提交立法机关审查的预算信息应当完整，包含预算评估和财政政策评估所需的全部要素，并根据议会立法监管的要求提出拨款计划。同时，还需要提交收入、支出和财政决算。支出包括两部分：一是对需要进行表决的拨款的介绍；二是对以附件形式额外呈现的信息的介绍。对于拨款的估算，部分国家通过“拨款法”授权，部分国家将拨款视为支出分类系统中的一个层次。一些国家预算文件中仅供参考的支出项目（line items）信息多达上千条，增加了阅读难度，因此需要总结性文字（summaries）以增强可读性。最佳数量的界定主要取决于一个国家对于拨款的规定以及政府组织结构的特点。为了更好地介绍拨款，需要添加预算附件和其他文件附件。预算附件包括：功能附件（近几年来支出的增长情况）、方案附件（尤其涉及跨部门方案时）、发展项目或计划（发展预算）附件；其他文件附件包括：各部门有关预算政策的描述、绩效指标、多年期项目中长期成本介绍、多年期估算或公共投资计划等。

美国加拿大政府财政官员协会（Government Finance Officers Association, GFOA）每年组织地方财政部门在一起交流预算管理先进经验，定期将各地一些好的预算管理方法印刷成册，并为政府编制高质量的预算文件及报告提供咨询与技术支持。GFOA 制定的预算文件标准已经被美国和加拿大两国大部分地方政府所接受。GFOA 建议，预算报告应减少冗余，以更加合理的逻辑关系保证信息表达更加顺畅，预算报告框架主要由六个部分构成：介绍和概述；财务结构、政策及程序；财务摘要；资产及负债；各部门信息；全文标准（术语表、统计、附录部分）。

根据 GFOA 标准，预算报告作为政府的政策文件以及财务计划，需包含的主要信息包括：（1）一项说明性咨文，在其中应阐明下一财政年度内的政策优先项目和相关问题，并对本预算年度内原定优先项目的重大调整予以说明，详细解

① OECD. Best Practices for Budget Transparency [EB/OL]. <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>, 2002.

② CHAPTER 3. BUDGET SYSTEMS AND EXPENDITURE CLASSIFICATION.

释引致调整变化的各种因素；(2) 一个概要，在其中列举重要的收入与支出项目，以及其他资金来源和支出用途，用以整体地反映政府预算的资金来源与运用的真实情况；(3) 至少要涵盖三年的信息，上年度财政实际收支情况和其他信息、本年度预算或预估实际发生的收支数字，以及在下一年度即建议年度的预算收支数；(4) 应对主要收入来源做出预测评估，分析未来增收的潜力和重要的收入变动趋势；(5) 应在预算文件的实体部分中反映各项基金余额的预期变化，在提交的预算中要把所有可供拨款使用的各项政府基金余额反映出来；(6) 应包括当期债务的数据，说明当期债务水平和法定债务最高限的关系，解释当期债务水平对现行和未来政策操作的影响；(7) 应清楚地说明各项预算基金所采用的会计标准，是收付实现制、权责发生制，或是其他会计标准。

从实践层面看，当前世界各国的预算报告并没有统一的格式和范本，上述国际机构的建议为预算报告编制提供了较好的准则，具有一定的参考意义。我们认为，预算报告是对未来一定时期（通常是一个财政年度）的财政收支和运行状况进行概括和呈现的政策及法律文件，预算报告的科学撰写是推进政府预算制度改革、提高政府预算透明度的重要载体。在我国，预算报告是各级财政部门受本级人民政府的委托，向同级人民代表大会报告上一年度财政预算执行情况和本年度预算安排草案的书面文字材料，这也是本课题研究的对象和重点。

（二）政府预算报告的要素构成

在内容上，有些国家的预算报告都包括未来一定时期财政收支和借债情况，这个期限一般是一年，但有的国家的预算报告中还包含了未来几年的中期财政规划。一般而言，财政收入和支出是预算报告中最重要内容。政府的政策目标通过税收、支出及其两者的结合来实现。具体看，一份预算报告通常包括以下几部分内容：

1. 简短、清晰的概要

在预算报告中，首先应对整个预算报告的内容进行简明扼要的描述，使阅读者在短时间内对预算报告的总体内容及核心思想有一个清晰的了解与把握，例如政府下一年度的财政支出规模有多大，其构成如何；国家或地区总体经济状况会对政府的财政收入产生怎样影响，政府财政收入大体规模有多少；财政收支平衡状况如何，是否会出现财政风险，如何避免财政风险的发生等。

2. 财政支出分析

这一部分是概括下一财年政府将做什么事，为什么要做这些事，做这些事需

要多少财政资金支持，这是预算报告的重点内容，既要理清预算资金配置与政府施政目标及发展战略之间的关联，又要理清预算资金配置与民众需求之间的关联，还要阐明预算资金投入的预期目标和结果。财政支出分析可分为不同的分类方式，有按照功能分类，也有按照经济分类。

3. 财政收入分析

在对财政支出总量及结构进行分析后，就需要对政府未来的财政收入进行预测。我们必须知道有多少钱可以花，否则，支出计划只能算是一个不一定能实现的“愿望清单”。财政收入在很大程度上取决于未来一段时期国家或地区的宏观经济发展状况。因此，需要对面临的宏观经济形势进行简要分析，即未来经济形势会对财政收入带来什么样的影响，未来财政年度财政收入大致处于一个怎样的水平，面临哪些不确定风险，收入结构如何，主要由哪些收入构成，是否会给老百姓带来额外的税收负担等。

4. 财政收支平衡的分析

这一部分主要着眼分析未来财年的财政收支平衡状况，是收大于支，还是支大于收？当收大于支时，超预算收入可为政府化解财政收支矛盾、解决历史欠账、缓和社会冲突提供财力保障，但也可能给国家或地方经济运行带来相当严峻的挑战。当支大于收时，是借债，还是削减支出？预算报告需要对上述问题进行说明，并对选取方案的原因进行详细解释。

5. 保障财政支出合理高效使用的政策措施

政府有责任合理、高效地使用各项财政资源。为此，预算报告要明确说明政府计划采取哪些政策措施和办法，以确保财政资金的每一分钱都能花在该花的地方，并能带来富有成效的社会经济影响。

在给出充分与详细的说明后，预算报告的阅读者即可根据自己掌握的信息以及了解的情况，去评判政府设定的支出总量及结构是否合理，支出的方向是否与国家战略、经济社会发展规划以及老百姓的需求相一致，其中哪几项支出是合理的，哪几项支出不够合理，哪几项支出完全不能成立，还有哪些支出是政府应该投入而没有投入的，以及政府列出各项支出的资金规模与实际需求是否一致。

实践中，不同国家的预算报告的内容和形式基于国情和预算传统的差异而各不相同。以美国为代表的多数国家的预算报告以支出预测为主，而英国的预算报告则以税收及税制改革为主，以大量篇幅阐述税收以及税制改革。以英国 2017 年春季预算为例，共五章内容中有一章专门讲税收（第三章）。除此以外，支撑文件“税收立法和税率概览”（Overview of tax legislation and rates, OOTLAR）中