

OECD

公共财政制度和政策译丛

# 比较预算

**Budgeting for Results**

经济合作与发展组织 / 编著  
财政部财政科学研究所 / 译

人民出版社

公共财政制度和政策译丛

# 比较预算

**Budgeting for Results**

经济合作与发展组织 / 编著  
财政部财政科学研究所 / 译

人民出版社

策划编辑:王玉霞

责任编辑:王玉霞 郑海燕

装帧设计:肖 辉

### 图书在版编目(CIP)数据

比较预算——透视公共支出管理/经济合作与发展组织 编著 .

财政部财政科学研究所 译

-北京:人民出版社,2001.12

(公共财政制度和政策译丛)

ISBN 7-01-003516-4

I. 比… II. 经… III. ①财政支出-财务管理-研究-世界

②国家预算-方法-世界 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 080220 号

### 比较预算——透视公共支出管理

BIJIAO YUSUAN——TOUSHI GONGGONG ZHICHU GUANLI

经济合作与发展组织 编著

财政部财政科学研究所 译

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京通州电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:11.5

字数:274 千 印数:1-3,000 册

ISBN 7-01-003516-4/F·787 定价:20.00 元

# 经济合作开发组织

根据于 1960 年 12 月 14 日签订，并于 1991 年 9 月 30 日开始实施的公约的第一条规定，经济合作开发组织（OECD）致力推动的政策有：

一在成员国内推动最大限度的可持续经济增长和就业机会，提高成员国的生活水平，同时保持财政的稳定，从而推动世界经济的发展；

一致力于成员国和非成员国经济的健康发展；

一依据国际条款，在多元化、无歧视的基础上发展国际贸易。

最初的 OECD 成员国是奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。随后加入的成员国根据后面所附时间顺序依次是：日本（1964 年 4 月 28 日）、芬兰（1969 年 1 月 28 日）、澳大利亚（1971 年 6 月 7 日）、新西兰（1973 年 5 月 29 日）和墨西哥（1994 年 5 月 18 日）。欧盟委员会参加 OECD 的工作（OECD 公约第十三条）。

@OECD1995

复印或翻译该出版物的申请应递交到

OECD 出版服务总部

2, rue Andre - Pascal,

75775 PARIS CEDEX 16,

法国

# 前 言

预算是一个适应的过程，它对政治和经济状况反应很敏感，因为收支计划是在政治经济环境中制定并执行的。尽管准备和实施预算的基本原则年与年之间变化不大，政府仍然定期调节惯用的预算方法来改变预算条件和要求，预算方法既有正式的预算程序和原则，又有非正式的作用和关系。预算适应和改革受经济和政治条件、流行观念以及预算决策者观点的影响。虽然改革有时是全面而广泛的，变化却常常是部分和渐进的。

本书实际上是个报告，着重于探讨 OECD 国家的预算实务。本报告应 OECD 公共管理委员会（PUMA）主办的预算高级官员会议倡议而编写，希望能促成国际间信息和经验的交流，刺激和丰富预算调节过程。本报告侧重当前预算方法的多元化，关注许多国家的预算共性，讨论应注意的问题。它从侧面反映了 OECD 成员国中央预算部门高级官员的预算观点。

就报告促进经验交流的目的而言，第一部分主要着重于近期的预算改革。它比较了成员国间的支出控制和管理发展，更新了 OECD 于 1987 年出版的《控制和管理政府开支》中的资料。第一部分涉及三个材料来源：（1）1987 年报告中与当前预算改革相关的一部分材料；（2）为参加 PUMA 年度会议的高级官员们准备的文件和材料；（3）第二部分中有关国家具体的预算情况。

在成员国“高级预算官员办公室”的协助下，报告的第二部分介绍 OECD 的 22 个成员国的预算方法。一个国家一章，每章的结构都相同：预算决策的制度结构；政府财政的范围和本质；

预算制定的策略和过程；支出审查；预算的实施和近期改革。

这个报告的编写纳入 OECD 公共管理委员会公共部门预算和财政管理的工作范围中。它由在 PUMA 内部负责比较 OECD 成员国财政管理改革的 Terry Wall 主持编写。

OECD 书记处对美国华盛顿特区的 George Mason 大学的公共政策教授 Allen Stick 博士为该报告第一部分的准备工作所做的贡献表示感谢，同时我们也感谢该报告中涉及到的 OECD 的成员国的官员们，感谢他们在编译有关他们国家预算体系的章节方面所给予的帮助。

该报告由 OECD 秘书长负责出版发行。

## 公共财政制度和政策译丛编委会：

主任委员：项怀诚

副主任委员：楼继伟 张佑才

委员：何盛明 贾康 吕旺实 李金珊

陈立齐 龙艳萍

本书版权归经济合作与发展组织（OECD）所有，未经许可不得翻印。

Translated under the responsibility of the Research Institute of Fiscal Science of the Ministry of Finance from the original English and French editions published under the titles: Budgeting for Results: Perspectives on public Expenditure Management/La budgétisation au service des résultats: Perspectives de La gestion des dépenses publiques. Copyright OECD,1995. The OECD is not responsible for the quality of the Chinese translation and its coherence with the original text.

# 目 录

## 第一部分 各国经验比较

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 公共支出趋势·····         | 3  |
| 第二章 中央政府预算范围 ·····      | 15 |
| 第三章 预算总目标 ·····         | 25 |
| 第四章 支出计划：多年度与年度预算 ····· | 33 |
| 第五章 国会控制 ·····          | 46 |
| 第六章 支出监控 ·····          | 51 |
| 第七章 预算储备金 ·····         | 62 |
| 第八章 人员经费预算 ·····        | 67 |
| 第九章 管理责任与项目效益 ·····     | 74 |
| 第十章 为结果而预算 ·····        | 87 |

## 第二部分 各国情况

|             |     |
|-------------|-----|
| 一、澳大利亚····· | 101 |
| 二、奥地利·····  | 120 |
| 三、比利时·····  | 130 |
| 四、加拿大·····  | 138 |
| 五、丹麦·····   | 153 |
| 六、芬兰·····   | 163 |
| 七、法国·····   | 173 |
| 八、德国·····   | 180 |

|             |     |
|-------------|-----|
| 九、希腊·····   | 193 |
| 十、爱尔兰·····  | 201 |
| 十一、意大利····· | 217 |
| 十二、日本·····  | 233 |
| 十三、荷兰·····  | 243 |
| 十四、新西兰····· | 255 |
| 十五、挪威·····  | 267 |
| 十六、葡萄牙····· | 276 |
| 十七、西班牙····· | 284 |
| 十八、瑞典·····  | 293 |
| 十九、瑞士·····  | 305 |
| 二十、土耳其····· | 317 |
| 二十一、英国····· | 326 |
| 二十二、美国····· | 345 |
| 译后记·····    | 360 |

## **第一部分**

# **各国经验比较**



# 第一章 公共支出趋势

预算是政府政策的工具，对经济发展的影响很大。30 年来，财政政策经历了几次调整。随着战后经济繁荣的消失，工业国受到两次石油危机的冲击，经济低增长成了多数 OECD 成员国的正常现象。人们意识到预算对经济的影响既体现在与经济周期相应的预算收支变化上，同时，长期经济趋势也影响预算政策的结构变化，因此就必须对财政政策进行调整。

表 1-1 通过用实际 GDP 来衡量，将经济的发展分成四个时期：OECD 刚成立时期到 1973 年的第一次石油危机；1974～1982 的动荡十年，这十年中大多数经济处于相当严重的滞胀状态；1982～1990 年间，尽管经济增长不快，但确实有了新的增长；1991～1993 年，多数 OECD 成员国经历了严重的经济衰退。这四个时期在时间长度上不同，也不完全符合经济周期。之所以这样划分，是为了突显过去 30 年预算政策发生的重要变化。这些变化可以在表 1-2 中看出。表 1-2 列出了 1960～1993 年政府收入、支出和净负债的具体情况。

第一段时期可追溯到 OECD 成立前直到 1974 年。其特点是强劲的经济增长和公共部门的稳步扩张。当良好的经济可以支持项目扩张时，这两种趋势就可并存。OECD 国家实际经济增长年均 5% 左右，可支配收入增加，公共部门规模也随之扩大。政府

表 1-1 1960~1993 年实际 GDP 年均增长 (%)

| 国家 \ 年份  | 1960~1973 | 1974~1982 | 1983~1990 | 1991~1993 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 澳大利亚     | 5.2       | 2.4       | 3.7       | 1.7       |
| 奥地利      | 4.9       | 2.3       | 2.6       | 1.3       |
| 比利时      | 4.9       | 2.1       | 2.3       | 0.6       |
| 加拿大      | 5.5       | 3.0       | 3.6       | 0.5       |
| 丹麦       | 4.4       | 1.5       | 2.3       | 1.1       |
| 芬兰       | 5.0       | 2.7       | 3.3       | -4.5      |
| 法国       | 5.4       | 2.5       | 2.5       | 0.4       |
| 德国       | 4.3       | 1.6       | 2.9       | 1.8       |
| 希腊       | 7.6       | 2.8       | 1.8       | 1.4       |
| 冰岛       | 5.5       | 5.2       | 2.7       | -0.5      |
| 爱尔兰      | 4.4       | 3.9       | 3.9       | 3.3       |
| 意大利      | 5.2       | 3.0       | 2.7       | 0.4       |
| 日本       | 9.6       | 3.6       | 4.3       | 1.8       |
| 卢森堡      | 4.1       | 1.0       | 4.4       | 1.7       |
| 荷兰       | 4.8       | 1.6       | 2.8       | 1.2       |
| 新西兰      | 4.0       | 1.3       | 1.6       | 0.4       |
| 挪威       | 4.3       | 3.9       | 3.0       | 2.4       |
| 葡萄牙      | 6.9       | 2.9       | 3.0       | 0.9       |
| 西班牙      | 7.2       | 1.8       | 3.6       | 0.7       |
| 瑞典       | 4.1       | 1.5       | 2.4       | -1.7      |
| 瑞士       | 4.4       | 0.4       | 2.6       | -0.1      |
| 土耳其      | 5.9       | 4.1       | 5.6       | 4.4       |
| 英国       | 3.2       | 0.9       | 3.3       | -0.3      |
| 美国       | 4.0       | 1.6       | 3.4       | 1.6       |
| OECD 平均值 | 5.2       | 2.4       | 3.1       | 0.9       |

资料来源：OECD《经济展望》52期（1992年12月）和55期（1994年6月）。

表 1-2 政府财政的变化趋势(%)

| 项目<br>国家 | 经常性收入         |               |               |               | 总支出               |               |               |               | 净负债           |               |               |               |
|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|          | 1960~<br>1973 | 1974~<br>1979 | 1980~<br>1990 | 1991~<br>1993 | 1960~<br>1973     | 1974~<br>1979 | 1980~<br>1990 | 1991~<br>1993 | 1960~<br>1973 | 1974~<br>1979 | 1980~<br>1990 | 1991~<br>1993 |
| 澳大利亚     | 25.3          | 29.4          | 33.3          | 33.8          | 24.5              | 33.6          | 34.3          | 37.6          | 1.4           | -2.1          | -1.1          | -3.8          |
| 奥地利      | 38.6          | 43.9          | 47.2          | 48.2          | 38.7              | 46.7          | 50.0          | 50.6          | 0.7           | -2.6          | -2.9          | -2.4          |
| 比利时      | 32.2          | 46.2          | 51.2          | 50.5          | 34.1              | 52.1          | 60.4          | 57.6          | n.a.          | -6.9          | -9.1          | -7.1          |
| 加拿大      | 30.0          | 36.1          | 39.0          | 43.0          | 31.6              | 39.2          | 43.5          | 49.5          | -0.2          | -2.5          | -4.5          | -6.6          |
| 丹麦       | 35.3          | 48.2          | 56.4          | 57.7          | 33.7              | 49.1          | 59.1          | 60.7          | 2.1           | -1.3          | -2.6          | -3.0          |
| 芬兰       | 32.6          | 38.2          | 45.7          | 53.2          | 30.3              | 36.3          | 42.5          | 57.9          | 3.1           | 2.1           | 3.2           | -4.8          |
| 法国       | 37.7          | 40.8          | 48.1          | 48.5          | 38.0              | 43.3          | 50.2          | 52.5          | 0.5           | -1.1          | -2.1          | -4.0          |
| 德国       | 37.5          | 44.0          | 45.0          | 46.1          | 37.4              | 47.5          | 47.1          | 49.2          | 0.6           | -3.2          | -2.1          | -3.0          |
| 希腊       | 24.9          | 29.1          | 33.2          | 38.6          | 20.8 <sup>①</sup> | 28.0          | 41.7          | 51.4          | n.a.          | -2.5          | -11.5         | -12.7         |
| 冰岛       | 31.3          | 32.8          | 33.9          | n.a.          | 29.6              | 34.4          | 35.1          | n.a.          | 1.8           | -0.6          | n.a.          | n.a.          |
| 爱尔兰      | 30.0          | 35.9          | 40.1          | 41.2          | 34.3              | 45.1          | 49.2          | 43.3          | -3.5          | -9.3          | -8.2          | -2.2          |
| 意大利      | 30.2          | 33.5          | 38.1          | 44.7          | 33.6              | 42.9          | 49.1          | 54.4          | -3.1          | -10.1         | -11.0         | -9.7          |
| 日本       | 20.0          | 24.6          | 31.0          | 34.2          | 19.5              | 28.4          | 32.1          | 32.5          | 1.0           | -4.2          | -1.1          | 1.7           |

续表

| 国家               | 经常性收入         |               |               |               | 总支出           |               |               |               | 净负债           |               |               |               |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                  | 1960~<br>1973 | 1974~<br>1979 | 1980~<br>1990 | 1991~<br>1993 | 1960~<br>1973 | 1974~<br>1979 | 1980~<br>1990 | 1991~<br>1993 | 1960~<br>1973 | 1974~<br>1979 | 1980~<br>1990 | 1991~<br>1993 |
| 卢森堡              | 35.2          | 50.1          | n.a.          | n.a.          | 34.1          | 48.2          | n.a.          | n.a.          | 2.2           | 2.9           | n.a.          | n.a.          |
| 荷兰               | 39.4          | 49.8          | 51.8          | 52.2          | 40.7          | 52.8          | 56.7          | 55.1          | -0.6          | -2.9          | -4.9          | -2.9          |
| 新西兰 <sup>②</sup> | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          |
| 挪威               | 40.0          | 49.8          | 53.9          | 54.9          | 36.6          | 48.5          | 49.0          | 56.6          | 4.1           | 2.4           | 4.9           | -1.7          |
| 葡萄牙              | 21.0          | 27.6          | 36.3          | 45.4          | 20.4          | 33.0          | 42.2          | 51.6          | 0.5           | -4.2          | -5.9          | -6.2          |
| 西班牙              | 20.2          | 25.7          | 34.2          | 39.5          | n.a.          | 26.8          | 38.5          | 45.0          | n.a.          | -1.7          | -4.3          | -5.5          |
| 瑞典               | 41.6          | 54.4          | 60.0          | 59.4          | 38.8          | 54.4          | 61.1          | 66.6          | 3.8           | 1.6           | -1.1          | -7.1          |
| 瑞士               | 24.9          | 32.7          | 34.1          | n.a.          | 20.3          | 29.2          | 30.3          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | n.a.          |
| 土耳其              | 21.6          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | 21.0          | n.a.          | n.a.          | n.a.          | 1.0           | n.a.          | n.a.          | n.a.          |
| 英国               | 34.8          | 39.0          | 40.2          | 37.0          | 36.7          | 44.4          | 42.2          | 42.5          | -0.8          | -3.9          | -2.0          | -5.6          |
| 美国               | 27.6          | 29.8          | 30.5          | 30.7          | 29.5          | 32.6          | 33.0          | 34.5          | -0.6          | -1.3          | -2.5          | -3.8          |

注:①这个时期希腊的数据指的是经常性支出。

②新西兰 n.a. 指数数据缺失。

资料来源:OECD《经济展望》52期、55期。

收支不仅在绝对规模上扩大了，相对于 GDP 而言也是如此。1974 年政府的收入和支出在 GDP 中所占的份额比 1960 年 OECD 刚建立时高出 6 个百分点。尽管政府规模扩大，但净负债仍很低，而且有强大的经济和税收增长做保障，所以，OECD 国家依然能够用经常性收入来实现那些庞大的计划。

第二时期，从第一次石油危机（1973~1974）开始，经济萎缩一直持续到第二次石油危机。这个萧条期的特点是经济滞胀，高通货膨胀和失业率及政府开支在 GDP 中所占比重急速增长。1974 年到 1982 年间，OECD 国家总的政府支出从占 GDP 的 34.7% 攀升至 41.7%，几乎每年增长一个百分点。同一时期，净负债从几乎为 0 增加到 1982 年占 GDP 的 4.5%。许多成员国面对缓慢的经济增长，在调整预算方面遇到了困难。有些国家试图通过刺激需求来拉动经济的增长；其他国家尽管财政收入不充足，但减少已经增加的开支却并不容易。几乎所有的国家都面对财政收支的结构性不平衡。

第三时期是经济的温和复苏，大多数国家支出占 GDP 比重基本保持不变。事实上，在成员国中总的政府支出在 1989 年与 7 年前相比，占 GDP 的比重还有所下降。此外，这段时期的净负债在 GDP 中所占的比重也在逐步减少。但这段美好时期于 1990 年结束。一年过后许多成员国的经济状况开始恶化。

1982~1990 年经济增长周期结束，一直到整个第四时期（1991~1993），值得一提的是有些国家对开支控制有所放松。在这段时期内，尽管国库收入周期性减少，支出占 GDP 的比重反而增加了四个百分点，导致 OECD 成员国的财政赤字有所增加，达到了 20 世纪 80 年代初的水平。

表 1-3 的数字表明，源于 20 世纪 80 年代初的预算的加强，到该年代末已销声匿迹了。20 世纪 80 年代初，许多政府对刚经

历的石油危机以及刺激经济行为的失败和严重的财政不平衡高度敏感。他们从这些失败的政策中走出来，决定改变预算过程，控制公共支出和赤字。然而随着 20 世纪 80 年代的经济复苏（大多数成员国经历了五年或以上的复苏和景气），赤字减少了，控制公共支出的决心也因之减弱。面对增加额外支出或税收改革的呼吁，减少赤字的努力在许多政府的工作中不再那么重要。

表 1-3 1979~1992 年中央政府财政收支余额变化<sup>①</sup> (%)

| 项目<br>国家         | 1979<br>年余额 | 1979~1989 年变化值 |      | 1989<br>年余额 | 1989~1992 年变化值 |      | 1992<br>年余额 |
|------------------|-------------|----------------|------|-------------|----------------|------|-------------|
|                  |             | 收入             | 支出   |             | 收入             | 支出   |             |
| 澳大利亚             | -2.4        | 3.9            | 0.2  | 1.6         | -1.4           | 5.0  | -4.9        |
| 奥地利              | -2.4        | 0.1            | 0.5  | -2.8        | 1.4            | 0.4  | -1.9        |
| 比利时              | -7.4        | -0.3           | -1.3 | -6.4        | 1.5            | 1.2  | -6.1        |
| 加拿大              | -2.0        | 4.0            | 5.0  | -3.0        | 3.7            | 6.4  | -5.8        |
| 丹麦               | -1.7        | 6.7            | 5.5  | -0.5        | -2.7           | -0.7 | -2.6        |
| 芬兰               | 0.4         | 3.6            | 1.1  | 2.9         | 1.8            | 12.9 | -8.2        |
| 法国               | -0.8        | 3.5            | 3.8  | -1.1        | -0.1           | 1.6  | -2.8        |
| 德国               | -2.6        | 0.4            | -2.4 | 0.2         | 4.6            | 8.3  | -3.2        |
| 希腊               | -2.5        | 1.0            | 16.2 | -17.7       | 5.8            | 1.2  | -13.2       |
| 爱尔兰              | -10.6       | 5.5            | -4.0 | -1.1        | -0.8           | 0.6  | -2.5        |
| 意大利              | -10.2       | 10.1           | 9.8  | -9.8        | 2.1            | 3.4  | -11.1       |
| 日本               | -4.7        | 5.7            | -1.6 | 2.5         | -1.0           | 0.2  | 1.3         |
| 荷兰               | -3.7        | -0.7           | 0.7  | -5.1        | 1.7            | 0.4  | -3.8        |
| 挪威               | 1.3         | 0.8            | 0.7  | 1.4         | 1.3            | 6.1  | -3.4        |
| 葡萄牙              | -6.3        | 8.7            | 5.5  | -3.1        | 1.2            | 3.5  | -5.4        |
| 西班牙              | -2.1        | 10.1           | 10.8 | -2.8        | 0.7            | 2.7  | -4.7        |
| 瑞典               | -2.9        | 6.5            | -2.0 | 5.6         | -4.9           | 8.6  | -7.9        |
| 英国               | -3.2        | 1.4            | -2.8 | 0.9         | -1.4           | 6.4  | -6.6        |
| 美国               | 0.4         | 0.6            | 2.4  | -1.5        | -0.2           | 3.1  | -4.7        |
| 平均值 <sup>②</sup> | -3.3        | 3.8            | 2.5  | -2.1        | 0.7            | 3.7  | -5.1        |

① 由于四舍五入运算，这些数据无法加总。正数表示相对 GDP，收入的比重大于支出比重，负数则相反。在余额栏中正数表示盈余而负数表示赤字；

② 平均值为非加权平均值。

资料来源：1992 年 12 月《OECD 经济展望》第 52 期中的表 8、9 和 10。