

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

公共 预算管理

Public Budget

王雍君 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

公共 预算管理

Public Budget

王雍君 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：郭宝荃
责任校对：王肖楠
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

公共预算管理

王雍君 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191515

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

760×990 16 开 20.25 印张 350000 字

2002 年 9 月第一版 2002 年 9 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-3161-5/F·2524 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

策划人 卢元孝

责任编辑 郭宝荃

封面设计 张卫红

版式设计 代小卫

内 容 简 介

本书在大量参阅国内外（尤其是国外）相关文献的基础上，较为系统地阐述了公共预算管理的基本原理、流行理念、一般方法、制度安排和实施机制，对最近20年来全球范围内的公共预算管理改革也做了较详细的介绍和评价。公共预算管理从预算准备开始，到预算呈报（立法机关）和审批，再到预算执行、报告和审计，形成一个完整的周期，本书的基本结构就是基于这一逻辑思路安排的。鉴于国内学界在公共预算管理领域方面的研究相对滞后，本书侧重于从“国际视角”中展开讨论，因而包含了公共预算管理领域丰富的内容和许多崭新的概念。

Seris on Public Management
公·共·管·理·学·科 系列教材

Seris on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

第一批计划书目

- 公共管理导论
- 公共行政学
- 城市财政管理
- 公共预算管理
- 公共债务管理
- 政府采购管理
- 公共部门经济学
- 社会保障管理
- 税收管理
- 国有资产管理

Public Budget

《公共管理学科系列教材》 编辑委员会

主编

高培勇 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

编委 (按姓氏笔画排列)

马海涛 中央财经大学教授

马敬仁 深圳大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

王俊豪 浙江财经学院教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

计金标 中央财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

邓大松 武汉大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员

尹庆双 西南财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

丛树海 上海财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

- 李成智 北京航空航天大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 曲福田 南京农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
- 曲德森 首都经济贸易大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 杨灿明 中南财经政法大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 张凤荣 中国农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 武彦民 天津财经学院教授
- 周 鸿 西南师范大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 郑功成 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 耿庆茹 西安交通大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 黄 崑 华南师范大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 崔运武 云南大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 寇铁军 东北财经大学教授
- 董克用 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员
- 鞠晓峰 哈尔滨工业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

《公共管理学科系列教材》

总 序

一

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1996年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理 etc 并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间

隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。^①进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学 = 政治学 + 经济学 + 会计学 + 行为科学 + 财务学 + ……”，^②便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，

① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》中译本，77页，北京，中国人民大学出版社，2001。

② 参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》中译本，7页，中国财政经济出版社，2002。

其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于20世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理学专业，到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到1996年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地

资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且，这些专业方向所涉及的课程，可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别，每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数，所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和中国公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的状况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们面前。

四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进，能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在

规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

高培勇

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际

前 言

随着民主政治的发展、政府作用与公共开支规模的扩大，公共预算在经济、社会和政治生活中已变得越来越重要，并因此吸引了比过去任何一个时期都多得多的注意力。在我们所面对的现实世界中，几乎没有哪个领域像公共预算那样涉及如此广泛而重要的利害关系，让如此众多的参与者直接或间接地卷入其中，这些参与者除了立法机关、政府与其他公共组织、投资者与分析研究人员外，也包括一般公众和纳税人。

然而对于许多人而言，公共预算管理可能是个相当陌生的领域，甚至那些修习过公共财政学课程的学员也是如此。本书的适用范围主要就是这些高校本科生和研究生，此外也可供专业研究人员和政府预算管理人员参考。

“公共预算管理”可以看做是“公共预算”与“公共财政管理”的结合，两者相互关联但彼此间的界限也是分明的。在现代公共管理文献中，公共财政管理关注的焦点是资金如何流入各个公共机构、如何在机构内流动以及如何流出的过程，而公共预算侧重于与资源的取得和使用有关的政策制定问题；换言之，公共预算涉及的是重大决策——解决“干什么”的问题，这是政治活动家和高层管理者实施的行为；而公共财政管理涉及的是遵循和执行预算决策的具体工作，主要由较低层次的公共组织来完成。^①

^① B. J. 理德，约翰·W·斯韦恩：《公共财政管理》，第2章，预算与财政管理，北京，中国财政经济出版社，2001年。

本书的正式名称“公共预算管理”明显地覆盖了公共预算与公共财政管理两个方面，因此范围十分广泛。本书除了在第1章中讨论预算管理的一般性问题外，其余各章阐述的就是这一领域涉及的四大主题：

- 预算的准备——这是第2~4章的主题；
- 预算的执行——这是第5~7章的主题；
- 预算管理的技术（信息）支持——这是第8~9章的主题；
- 预算管理改革——这是第10~12章的主题。

本书涉及的是公共财政中的管理领域，而不是作为经济学分支的理论领域。本书也未直接涉及公共财政的政治层面。当然，这并不意味着政治因素在预算与公共财政管理领域中无关紧要。事实上，现代民主政治要求国家直接或间接地从其人民手中获取的资源，应以最密切地反映其人民偏好的方式加以使用。建立什么样的制度安排和实施机制以揭示人民的偏好、实现政治受托责任，一直是政治学的核心并且非常重要。然而，如何发展政治层面的制度安排和实施机制以达成“拿人钱财、替人消灾”之受托责任，已经超出了本书的分析范围。考虑到在促进民主政体的这项根本任务方面，良好的预算管理扮演着关键性的角色，因此本书关注的是在预算管理领域中如何达成有效的安排，促进公共财政的受托责任、透明度、可预见性和参与，进而惠及民众并促进社会经济的健康成长。

本书并未直接涉及具体国家的预算管理，也没有对中国的预算管理加以评述。这并不意味着预算管理的国别经验和教训不重要。主要的考虑是：无论从理论还是从实务的层面上讲，过多地将特定国家的预算管理问题引入作为教材的本书中，会妨碍本书最重要的目标的实现，这就是将国际上较为成熟的或流行的那些预算管理理念、制度、技术和方法进行概括，使读者能够通过对本书的阅读，掌握公共预算管理领域中基本的和前沿性的知识，以此增进对现实世界中公共预算管理问题的理解，并使自己尽量如同一个合格的公共管理者那样去思考和面对公共预算管理问题。

由于国内目前公共预算管理文献不多，所以本书的写作参阅了大量的英文文献，尤其是20世纪80年代以来的相关文献。细心的读者会发现本书的若干特色之处，而大部分对公共预算管理缺乏了解的读者也会感觉到，充分理解书中的许多崭新概念和思想并不是一件容易的事情。对此，作者能够提出的一个忠告就是反复地阅读本书及相关文献，相信每一次这样的努力都会有所裨益。另外，本书的差错和不成熟之处在所难免，读者们提出的任何意见和建议都将受到珍视。

作 者

2002年6月

目

录

第 1 章 公共预算管理概论	1
1.1 预算管理的意义与作用	1
1.1.1 预算管理理念的发展	1
1.1.2 预算管理是公共管理的核心	2
1.1.3 好的预算管理如何促进公共利益	3
1.1.4 什么是好的预算管理	6
1.1.5 预算管理应充分考虑本国的具体情况	7
1.2 预算管理目标与公共治理	7
1.2.1 从政府政策目标到预算管理目标	7
1.2.2 预算管理与公共治理	11
1.3 预算周期	13
1.3.1 预算的范围应是全面性的	14
1.3.2 预算的准备	16
1.3.3 预算执行	18
1.3.4 技术与工具	21
1.4 加强预算管理	25
1.4.1 预算管理与绩效导向	25
1.4.2 引入市场力量	26
1.4.3 改革的战略	26
结论	28
内容提要	28
关键概念	30
复习思考题	30

第 2 章 预算原则与范围	31
2.1 预算的一般原则.....	31
2.1.1 预算应是全面性的.....	31
2.1.2 预算应在年度基础上准备.....	33
2.1.3 预算应是未来导向的.....	34
2.1.4 遵循法定程序.....	35
2.1.5 预算管理应是透明的.....	35
2.1.6 预算应是绩效导向的.....	36
2.2 准财政活动.....	37
2.2.1 准财政活动需要纳入预算范围.....	37
2.2.2 中央银行和公共金融机构的准财政活动.....	38
2.2.3 非金融公共企业的准财政活动.....	39
2.2.4 税收支出、政府贷款和贷款担保.....	39
2.2.5 将准财政活动纳入预算管理.....	40
2.3 政府负债和资产.....	43
2.3.1 政府负债.....	43
2.3.2 财务资产.....	44
结论.....	45
内容提要.....	45
关键概念.....	46
复习思考题.....	46
第 3 章 预算方法与预算分类	47
3.1 预算方法.....	47
3.1.1 法定授权与预算拨款.....	47
3.1.2 预算的基础.....	50
3.1.3 投入导向预算法.....	50
3.1.4 绩效/规划预算.....	52
3.1.5 其他绩效导向的方法.....	54
3.2 预算分类.....	58
3.2.1 什么是好的预算分类.....	58
3.2.2 收入分类.....	59
3.2.3 支出分类.....	62
3.3 对支出分类的进一步讨论.....	65