

预算制度改革参考丛书之二

PUBLIC
EXPENDITURE
MANAGEMENT
HANDBOOK
公共支出管理手册

[美]孙克姆·霍姆斯 主编

王卫星 校译

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

预算制度改革参考丛书之二

公共支出管理手册

〔美〕 孙克姆·霍姆斯 主编
王卫星 校译

经济管理出版社

责任编辑:高小霞

版式设计:徐乃雅

责任校对:孟赤平

图字:01-2002-0503号

图书在版编目(CIP)数据

公共支出管理手册/(美)霍姆斯主编;王卫星校译. -北京:
经济管理出版社, 2002

(预算制度改革参考丛书之二)

ISBN 7-80162-147-6

I. 公... II. ①霍... ②王... III. 财政支出-经济管理
-手册 IV. F810.45-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 055194 号

公共支出管理手册

[美] 孙克姆·霍姆斯 主编

王卫星 校译

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 世界知识印刷厂

850 × 1168 毫米 1/32 7 印张 167 千字

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1 - 7000 册

ISBN 7-80162-147-6/F·141

定价: 22.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

通讯地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836

联系电话: (010) 68022974

预算制度改革参考丛书

主 编 项怀诚 楼继伟

副主编 张弘力 王卫星

编 委 (按姓氏笔画排列)

马 强	马蔡琛	王任飞	王范儒	王洪贵
冯雨梅	许永化	许宏才	李安东	李林池
李 萍	李晓玲	李新辰	陈诗新	陈新华
张小利	林桂凤	郑 涌	郑建新	项中新
赵永旺	高志立	容星火	夏先德	崔津渡
黄玉书	黄仲阳	蔡 强	颜永刚	薛 伟
冀国强				

前 言

在讨论政府、公共部门及发展问题的时候，人们总是会碰到公共支出问题。几年来，世界银行在公共支出和不同干预手段对可持续发展的影响分析上投入了大量的资源。这一工作不仅拓宽、也加深了我们对于优先发展项目政府是否干预与何时干预的理解。

本手册着重指出，仅有精辟的分析和正确的政策并不能确保健康、持续的发展成果。正如《1997年世界发展报告：变化世界中的国家》一文所强调的那样，如果制度安排（即所有正式和非正式的运作规则）无法支持或获得良好效果，则最终将无法实现持续发展。

值得感兴趣的是，本手册提出了预算结果三个层次的概念：总财力约束，战略重点排序（配置效率）和运作绩效（技术效率）。文中谈到为何需要关注这三个层次间的互相作用及相关制度安排问题，引人注目。

本手册为探索公共支出管理及对预算结果的影响问题提供了一个广泛的基础。此外，详细阅读本书会帮助您更好、更实践性地看待问题。本手册所有编者都认为本书并非是所讨论问题的决定性论断。我们仍然需要更多的理论和实践经验。对于世界银行成员国来说，理解经济合作与发展组织国家改革的经验与教训，尤为必要。如果我们希望能更好地了解哪些做法行之有效，而哪些又劳而无功，那么将发展中国家和转型经济的经验记录下来也

是必要的。

扶贫与经济管理副总裁 马苏德·阿默德
(Masood Ahmed)

简 介

本手册为探索政府如何取得良好的预算绩效提供了框架，并提出了一个运行良好的公共支出管理（PEM）系统的关键要素。

由于预算编制承担多个目标：通过预算立法监控行政机构，保持宏观经济稳定，对战略重点的资源配置以及提高管理效率，使得预算改革成为一个持续性的任务，一个朝圣者的旅程，而不是一个目的地。无论对于哪一项改革议程，本手册都强调了预算业务与政府其他体制和运作程序的相互作用的重要性。为此，本手册着重关注从根本上确保公共部门良好运作的三个重点原则：职权的明确划分与界定，权力（灵活性）与责任的统一，重新确定资源配置重点与重新配置资源的能力和积极性。

成功进行预算编制和财政管理的原则

本手册的研究方法以制度安排为中心，并遵循一些公认的有利于加强预算编制和财政管理的原则。^①

综合性和约束性 是最重要的原则。这是由于年度预算编制程序是唯一可用的约束决策行为的机制，至少在选举期间如此。

① 本手册中所述制度的概念就是游戏规则——人为设定并得到社会公认的各种约束，以规范人类各项活动。这一概念的相关意义讨论请参阅苏·伯利曼（Sue Berryman）“评估制度能力原则简介”。

综合性要求从整体出发，分析问题，理解各种联系，评估制度对绩效的障碍，然后找出最合适的切入点进行阶段性改革，并最终扩展成为全面的改革。预算必须包括政府一切财政行为，使涉及财政的有关决策建立在硬预算约束背景下，并能够与其他要求相互竞争。有效的约束要涉及所有方面。而选择最合适的政策手段以实现特殊政策目标，对成功的公共支出管理来说，则意味着需要将经常性和资本性支出决策相联系。与经济相结合的约束性，也意味着预算应仅限于利用执行政府政策所必需的资源。

合法性 是指在实施过程中有权改变政策的决策者必须参与并同意最初的决策，无论该决策是否独立于预算编制或在预算编制过程中作出。合法性也意味着在预算编制过程中作出的决定应关注对现有政策的影响。与合法性相联系的原则，职能部门应决定如何最好地利用资源投入，团体和私营部门应对最适合其决策的问题作出决策。

灵活性 与决策应建立在信息全面的基础上这一概念相联系。在运作上，管理者应对管理决策具有权威性；在纲领性计划上，各部部长应享有更多的计划决策权限。这一点必须同时伴随以透明度和责任制，并要求有严格的战略。目前公共部门过多地出现了执行严格而战略松散的情况。

可预测性 对于提高政策执行和规划实施的效率和效益具有重要作用。如果宏观和战略政策，以及执行现行政策所需资金比较稳定，公共部门就会运作得很好。这就要求关注短期和长期的平衡。财政政策应考虑到确保资金及时满足计划和项目的需要，这要求在调整不平衡预算、项目发展计划及其评估方面有一个中期计划。

可竞争性 在政策制定和公共服务提供中能换得更大的可预测性，因为可竞争性确保了现有政策不断受到审查和评估，促使职能部门不断改进工作。

诚实性 意味着预算来自无偏见的收入或支出预测。技术问题和政治问题都会引起预测偏见。过于乐观的预测弱化了预算对战略性重点部署的约束，导致重点政策执行不力。

信息 是诚实性和正确决策的基础。准确及时地反映成本、产出和结果信息，至关重要，不可或缺。

透明度和责任制 要求一切决策，以及决策依据、结果和成本必须公开，并清楚明确地告知公众。透明度同时还要求决策者在作出任何决策之前，必须收集一切相关材料和信息。决策者有责任行使好所赋予的权力。这是换取更大的灵活性的基本条件，同时也对准确、及时获取信息提出了更高要求。

制度安排

本手册的中心内容为如何改进制度安排和管理活动以更好地促进资源配置、资源利用和财政管理，并举例说明了有效的制度安排方式，但不提倡某种特定的机制。本手册主张，每一国都应努力理解其特定的制度安排方式如何影响预算结果。

这一做法同时受到了运作良好和运作不佳的政府实践，以及以制度理论为基础的广泛研究的影响。理论和实践证明，各国的制度（正式的和非正式的）都在三个层次上对预算结果产生决定性的影响。这三个层次为：

第一层次：总财力约束

第二层次：根据战略重点配置资源

第三层次：在战略重点实施中高效利用资源

政府支出总额应与中期收入密切相关，并相应地与年度预算紧密相连。应适当分配支出以符合政策重点要求，用最少的成本达到预期结果。

这三个层次之间互为依存的关系是理论和实践最有力的发现

之一。只追求总财力约束往往导致损害第二层次和第三层次的执行，即武断地改变政策重点，更普遍地破坏公共服务的提供和运作情况。类似地，在选择战略性重点时缺乏财力约束以及不考虑现实的预算情况会导致政策和资源的脱节，引起运作资金短缺。从积极的方面看，稳定的财政状况会为第二层次和第三层次运行创造良好的环境，促进健康运行。相应地，两个层次的良好运行也会促进财政的稳定。

《1997年世界发展报告：变化世界中的国家》强调了重新激发制度作用、保持限制性与灵活性平衡的重要性：国家能力指国家利用最低的社会成本采取集体行动的能力。这一能力概念不仅仅只局限于国家官员、辅助体系和运作程序的行政和技术能力，它同时也包括了更深层次的制度机制。这些机制使政治家和公务员能够灵活地依照规章处理问题，并受到一定限制，使他们能代表公众利益。

公共支出管理改革

本手册认为，改进公共支出管理工作要求：

- 更加注重绩效，即通过支出取得的结果。这将有可能使所有的利益相关者都参与到预算和财政管理改革之中。

- 政策制定、计划安排和预算编制间的充分关联。这一点对于预算结果各个方面的持续改进是必不可少的。

- 运作良好的会计和财政管理体制。这些体制是加强政府高效配置和利用资源能力的基础之一。

- 关注预算编制和财政管理体制与其他有关决策、政府结构和人员管理的政府公众服务体制和运作程序之间的相互关系。一个运作良好的公共部门要求其所有组成部分都出色地工作，并在适当的时候协同合作。

本手册还指导如何发现和处理预算编制和财政管理中的不足之处，并对捐赠者资助改革某些传统性问题进行了探讨，这些包括政治上的承诺，简单性与综合性间的平衡和国家执行能力。

政治承诺 这一点显然很重要，但承诺并不会在真空条件中产生。在很多方面，政治家获得的建议含有政治目的，这些政治目的是支持改革的基础。倡导改革就必须面对这样一个事实，即政治利益通常利用非透明、不负责任的体制进行资源配置和利用。通过关注预算结果三个层次（总财力约束，战略重点排序和技术效率）运行业绩使所有利益相关者都参与其中，是改变政治家动机的关键。这也意味着“宇宙大爆炸式”改革很少能获得成功：预算改革的时间框架不是短期的，而是中长期的。捐赠者是否在特定情况下参与削弱政治目的也是值得关注的问题。

简单性与综合性 这与简单化原则相关。对于改革工作来说几乎是完全正确的，但必须建立在综合分析的基础上。同样正确的是，在改革预算编制和财政管理体制时不关注其他公共服务体系、政府运作程序和结构，将会使变革成为空谈。综合分析的一个重要方面是对那些非正式的规章制度进行评估，以免影响正式的规章制度的改革。

国家执行能力 一个经常谈到的问题是如何使改革和执行能力相一致。这是要求简单化原则的另一种形式。这一条值得注意的一点是需要捐赠者相互协调，因为执行能力问题是捐赠者要求的一项重要功能。但同时，本手册所采用的制度方法强调了通过激励机制，增强执行能力的做法。不强调融入制度框架的激励机制而试图从供应方增强执行能力，这几乎不起作用。建立促进和要求良好运作的体制和程序会相应地使人员和机构组织能力得到充分发挥。

预算编制存在的问题

决定出版本手册是由于许多国家连续出现了预算运作较差的情况，而这可从一些国家过去 20 年来预算编制成果改进中吸取经验教训。

政策制定、计划安排和预算编制联系较弱往往会导致公共部门的不良运作（专栏 1）。这一方面表现为政策制定和计划安排完全不受国家中期支付能力的限制；另一方面表现为无法完全了解政策制定和计划安排的预算意义及其对公众团体可能产生的影响。在计划安排和预算编制阶段，对决策者缺乏严格的预算约束会导致在预算资源流向负责提供公众服务的机构时出现运作资金短缺、支出控制失败和无法预测等情况。

专栏 1 资源配置和利用的缺陷

影响公共部门运作的缺陷包括：

- 计划不力；
- 政策制定、计划安排和预算编制互不关联；
- 支出控制不力；
- 运作和维持资金短缺；
- 预算编制和预算执行相脱节；
- 不合适的会计系统；
- 预算资金无法可靠地流向各机构及下级政府；
- 外部援助管理不善；
- 现金管理不善；
- 不充分的财政运行状况报告；
- 人员积极性不高。

读者大概都十分熟悉不加规范的财政政策 and 此类政策给经济和穷人（那些最没有能力保护自己的人）带来的不良后果之间的联系，而相比之下，对效率不高的预算编制体制和缺乏连续性的政策选择以及与战略性重点相脱节的部门分配之间的关联就略显陌生。更不常见的是，不良预算编制体制和缺乏连续性的政策选择及部门分配之间所建立的关联。即使建立了关联，此类关联也很少成为预算改革的基本理由。

无法阻挡的“投资项目”和公共部门雇员人数增加意味着年度预算程序不得不将国内极其有限的资源进行分配以维持如此之多的项目和活动的正常进行。这使得支出的压力越来越大（很多国家出现的拖欠现象证明了这一点）。财政业务范围的不全面性也会导致公共支出管理体系的不良运作。与之相连的是缺乏透明度和常见的看似有理的假设：总会有资金或捐赠者来解救个人、项目、计划、部门或者国家。相应地，这种软的预算约束由于缺乏及时的支出数据和以结果为核心的责任机制而更趋弱化。

不良公共支出管理的另一特点是刺激预算分配的及早支出，原因是无法保证在当年的晚些时候仍能获得预算资金。也许最能体现公共支出管理体制状况的，是在项目层次上预算安排和实际支出之间的关系。改革者应关注政策制定、计划安排和预算编制之间的关系而不是寻找预算执行过程中出现的问题。

外部援助管理不善也标志着公共支出管理体制的不良运作。在严重依赖援助的国家里更容易存在不良公共支出管理，这一点毫不令人惊奇。问题主要来自于不同项目的优先安排（不仅仅是捐赠者和国家之间，也在捐赠者与捐赠者之间）和预算没有包括所有援助资金。

这些缺陷并不是新近才发现的。1980年，凯登（Caiden）就曾写到：“假如的确存在这样一个问题，它被过分描写，过分分析和过分理论化但却少有实践结果以表明所作努力，那就是经济

不发达国家的预算编制活动。”

专栏2列出了凯登（Caiden）认为的有关发展中国家的预算编制活动的10个有问题的假设。

专栏2 有关发展中国家预算编制的10个共性和有问题的假设

- 存在一个适合所有情况的一般预算编制模式；
- 预算编制的目的是经济计划；
- 改进预算编制依赖于充足的资源；
- 预算决策可与政策决策分离；
- 协调好就是最好的；
- 全面决策优于部分决策，复杂的解决方法优于简单方法；
- 预算编制的前提是技术问题和意愿问题，而不是环境条件的结果；
- 政治不如经济重要；
- 良好的预算编制关键在于法规建设；
- 预算编制与发展有关。

资料来源：凯登（Caiden），“经济不发达国家的预算编制：再谈十种常见的假设”《公共管理评论》，1980年1月/2月刊。

过去100年来预算编制的发展对所有国家的资源配置和利用方式都产生了一定的影响。显然，发展中国家情况大不相同，但是所有国家都需要有效的财政规范，需要具备高效地将资源配置到战略性重点上并加以利用的能力。令人安慰的是，在过去20年里，导致经济合作与发展组织（OECD）成员国爆发预算改革的主要问题与当前发展中国家和转型经济中存在的问题十分相似（专栏3）。

在过去20年中，我们是否真的学到了一些需要更深入地描

写、分析甚至于理论化的预算知识？我们相信答案是肯定的。而艾伦·希克（Allen Schick）关于“改革的基础到位”的想法（这将在下一段里谈到）给我们寻找原因提供了线索。一直以来，我们所需要的是更广泛地理解什么是改革的基本条件。

专栏3 有待改革的预算体制的特点

预算编制的许多缺陷反映了预算编制各个功能之间缺乏相互联系。不良的预算系统和程序，无论是委托执行还是疏忽遗漏，都不能为公共部门的良好运作创造好的环境。导致此类预算系统和程序的因素有：

- 几乎唯一只关注投入，评价绩效主要看支出是否不超出或低于预算拨款；
- 对投入的唯一关注导致了预算决策的短期性；无法充分考虑中长期成本（潜在的和现实的），以及由于仅从短期出发而导致在选择政策工具时存在偏见（如，在资本性和经常性支出之间和支出、行动及控制管理之间）；
- 自上而下的预算编制，意味着即使财政政策的最终立场是合适的（1973年后情况变得越来越非如此），为使自下而上的资源要求能挤入适当的财政政策范围，职能部门与财政管理部门的运作方式会导致较高的交易成本；
- 按实际需要编制预算的趋势，会导致在通货膨胀严重的地方对总支出产生很大的压力（并常通过追加拨款得到证实）或者在预算执行中强行减少开支，对部门造成负面影响；
- 内阁决策注重把来自通货膨胀增加的财政收入分配到新的支出提案中去；
- 内阁和（或）财政管理部门沉溺于为现行政策融资方面的微观决策；
- 最后时刻的全面缩减，包括在预算执行中进行的全面缩减；
- 决策不力和最后关头的缩减导致现行政府政策执行所需资金的不可预测性；这一点突出表现在中央：中央预算部门随时注意发现和检查“不正常储蓄”；
- 在年度早期尽快支出预算所有资金的强烈愿望，这是由于当前年度支出是下年预算讨价还价的起点，以及由于害怕执行中会全面缩减而引起的；
- 现行政策本身（与其资金相对）在年度之间几乎不再受到详细审查（这一点和上一点概括了增量预算编制最失败之处）；
- 增量预算编制导致了中央政策制定与资源的脱节，财政管理部门与职能部门之间，以及职能部门之间联系不够；
- 联系不力导致了对于目的和任务的盲目性以及由此产生的有关政策、项目和服务及其成本信息传递的失败；
- 政府机构内部政策建议、法规管理、服务和资金提供以及避免使用者控诉四者之间相联系（与上一点相联系）；
- 总体看来，缺乏改进所提供资源运营状况的积极性。

改革应具备良好的基础条件

1997年，希克提出，对于发展中国家来说，来自于经济合作与发展组织国家（OECD）核心公共部门（几乎）最彻底的改革经验是“改革应具备良好的基础条件”（专栏4）。换言之，改革者应关注实现改革的基础条件而不是特殊的技巧。这意味着中央预算机构应带头使改革的基础到位以支持预算的三大功能：控制公共资源、未来资源配置计划和管理资源，并应建立能够支持和促成适合各个方面的以绩效为导向的体制安排。改革的基础到位也意味着在约束力和灵活性之间应建立平衡，并认识到由于改革基础的融入，该平衡会发生改变。透明度和责任制是约束机制的关键要素。引进机制提高透明度和加强责任制，将会控制灵活性的滥用，并对信息提出更高的要求。然而正如第五章所强调的，预算改革是无法明确界定时间顺序的。当改革针对如何解决一个特定问题时，便会引起决策者的兴趣。改革者必须抓住机会，利用绩效问题来引导对于“改革的基础到位”的需求。

专栏4 改革应具备良好的基础条件

在阐述“改革的基础到位”这一论点时，希克提出：

- 在引入绩效或结果预算编制方法前培养支持和要求良好绩效的环境；
- 在寻求控制产出之前先控制投入；
- 在使用权责发生制会计之前先使用收付实现制会计；
- 在引进内部监管前先建立外部监管体系；
- 在引进管理责任制前先建立内部监管体制；
- 在建立集成的财政管理系统前先执行可靠的会计系统；
- 在编制目标预算之前先编制应做工作的预算；
- 在公共部门引进绩效协议之前先强化市场上的正式协议；
- 在转向绩效审计之前先进行有效的财政审计；
- 在坚持各级管理人员高效地使用托付给他们的资源之前，采纳并执行可预测的预算计划。

手册结构

本手册分为两大部分。第一部分包括五章内容。

第一章回顾预算编制 100 年来的发展，突出强调其对于不断增长的多方面的预算要求所作出的反应。本章认为，预算编制、资源配置以及财政管理的方法一直在不断变化着，以反映出预算编制的三大功能（控制公共资源，制定未来资源配置计划以及管理资源）哪一功能具有优势地位。本章特别强调，通过某些特别手段或方式进行的预算改革缺乏稳定性。从本章可得出两条主要信息，一是改革失败通常是由于改革的不全面、不完善；二是公共部门的政策制定、计划安排、预算编制和管理体系及程序必须统一起来。

第二章阐述影响追求更佳预算结果动力的制度安排，包括改进总财力约束、战略重点配置及运作效率的机制。本章讨论了预算编制的政治性以及寻求约束性与灵活性间平衡的必要性。在这一过程中，透明度与责任制发挥巨大的作用。透明度要求，决策的理由、结果和成本必须明确公开，告知广大的公众。透明度也意味着在决策者进行决策时必须了解他们面临的一切相关问题。责任制是指，各级决策者必须对授予权力（灵活性）的使用负责。本章也认为，有关支出、成本和结果的信息对于决策和有效地进行支出控制都至关重要。本章结尾阐释这些理念在三个层次中如何加以运用。

第三章深入阐明在部门层次及整个政府范围中如何将政策制定、计划安排和预算编制紧密联系起来。本章对体制机制提供指导，以促进根据战略目标进行中期资源配置。本章认为，资源可承受性问题必须在预算周期之初就对政策制定、计划安排和预算编制产生影响，并认为，只有在政策变化时，才应继续进行调