

河北大学预算管理研究所课题成果

部门预算制度研究

BUMEN YUSUAN ZHIDU YANJIU

◎ 王秀芝 / 著

0.3



经济科学出版社

河北大学预算管理研究所课题成果

7810.3/p

部门预算制度研究

王秀芝 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

部门预算制度研究/王秀芝著. —北京: 经济科学出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6353 - 8

I. 部… II. 王… III. 部门经济 - 预算 - 财政制度 - 研究 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 075014 号

序

《部门预算制度研究》一书是王秀芝在其博士毕业论文的基础上修改完成的，即将由经济科学出版社出版，我作为她的博士生导师，应邀欣然为其作序，以示庆贺。

政府预算管理改革是当前世界范围内公共管理领域的热点。20世纪80年代中期以来，为了走出持续的财政压力及避免由此造成的宏观经济失衡，发达国家掀起了改革政府预算和支出管理的浪潮，许多发展中国家也加入其中。部门预算是与市场经济体制相适应的现代政府预算管理方式，也是市场经济国家的通常做法，是我国当前预算管理制度改革的主要内容之一，是推进我国公共财政管理机制建立的重要举措。政府部门预算改革，从规范政府预算分配入手，强化对预算执行的监督，使政府部门预算编制、执行、监督和绩效评价进一步公正、公开、高效，这是构建我国公共财政管理机制的重要内容，也是我国财政预算管理制度的重要创新。

可以说经过几年的艰苦努力，我国部门预算改革已经取得重大突破，在实际的预算管理中取得了一定的效果。从理论上来看，实行部门预算增强了政府预算的计划性和科学性、归一性和集中性、公开性和法制性等，编制部门预算所引起的这些变化，依靠全社会和人代会监督、约束政府的财政活动，有助于克服财政支出的随意性、人为性和缺乏监督的状态，大大提高财政支出的效率。但目前我国的部门预算制度才刚刚起步，还需要进一步改革和完善。如何克服传统预算的种种缺陷，完善部门预算，提高预算透明度，增强

部门管理资金的责任,建立全面、完整的政府预算收支管理体系,通过改革逐步形成一套预算有标准、执行有约束、决算有考评的现代预算管理制度,使部门预算管理逐步走向制度化、规范化、科学化,是当前政府预算管理改革中的一个重要理论问题,也是一个具有重大现实意义的问题。

该书在以下几个方面进行了深入的研究,具有显著特点。

一、这是一本全面系统研究部门预算制度的专著

1994年《中华人民共和国预算法》出台后,国内有不少有关政府预算管理的论著发表,主要集中于政府预算管理的流程与形式研究。在我国政府预算改革的过程中,部门预算是整个预算管理的一个重要部分,相应的,部门预算方面的论著,大都包含在有关政府预算的著作中,即使单独研究部门预算的论著也大都侧重于某个方面,如关于部门预算的改革、部门预算的编制等,独立研究部门预算的专著,相当少见。而王秀芝的这本《部门预算制度研究》,则是对我国部门预算制度的运作进行系统全面研究,该书主要着眼于部门预算制度的创新,以部门预算的理论分析为切入点,以部门预算的国际比较为连接点,以部门预算的具体运作为主线,以改革建议作为研究的落脚点,进行了全方位的研究。从内容上看,包括了部门预算编制、部门预算执行、部门预算监督和部门预算绩效评价等部门预算运行的全过程。可见,这是目前我国比较少见的全面系统研究部门预算制度的专著。

二、从理论上对部门预算进行了多角度分析

从现有的研究成果看,人们对部门预算的理论分析大多散见于政治学、行政管理学、法学、审计学等学科领域,系统地对部门预算进行理论研究的论述还比较少。而《部门预算制度研究》一书,

以马克思主义经济学的基本原理为指导,借鉴运用西方经济学中的公共选择理论、新公共管理理论、博弈论、制度经济学等理论,来解释和构建部门预算运作过程和部门预算制度及其改革的理论基础。

另外,该书还对部门预算的概念进行了专门的阐述和界定,明确了部门预算之“部门”的含义,指出事业单位不宜作为一级预算单位。大量按公务员系列管理的与财政发生领拨款关系的非公共部门,在预算编制体系中被当做一级预算单位处在与行政单位并列的位置,造成公共部门行政能力下降,部门经济数据失真,不符合财政透明度的要求。

三、把部门预算监督和绩效评价纳入部门预算管理制度体系中进行研究,拓展了部门预算制度研究的视角

监督是管理的重要一环,没有监督的管理或者监督乏力的管理不是完善的管理。部门预算监督,体现财政管理的本质属性,贯穿预算管理活动的始终,与资金运动同步进行,保证财政分配的科学、正确和有效,是预算管理的重要环节。本书勾勒出部门预算监督体系的基本框架,对我国预算监督的基本情况及存在的主要问题进行探讨,并通过对英国、法国、瑞典和日本的预算监督制度进行比较,得到有益的启示,进而从人大监督、财政部门监督和审计部门监督三个方面,提出完善我国预算监督制度的建议。

在现代政府预算管理中,预算绩效管理占有十分重要的地位,既是加强预算资金规范、高效运作的需要,又是提高政府行为透明度、加强社会公众监督、实施政府民主、廉洁执政的需要。加强对部门预算安排项目的绩效评价,逐步建立起项目支出预算的绩效评价体系,是深化部门预算改革的一项重要内容。本书从部门预算绩效评价的理论分析入手,分析了我国部门预算绩效评价的现状、取得的成效,指出存在的问题,对部门预算绩效评价运行的基础因素

及特点进行了分析。并通过对英国、美国、加拿大、澳大利亚四国财政支出绩效评价制度的比较和借鉴研究,提出完善我国部门预算绩效评价体系的建议。最后,以卫生部门绩效评价案例来说明部门预算绩效评价的具体运作过程。

四、注重定量分析,把定量与定性分析密切相结合

本书运用经济数学方法建立了政府预算收支预测模型。现代经济学的研究通常把定性分析和定量分析结合起来,通过定量分析使得定性分析的结论更加准确和科学。本书运用因果分析法和时间序列预测法等定量分析方法,选择近十年我国财政收支的有关数据,在财政收入方面,通过选择税收收入、企业亏损补贴、教育费附加收入和其他收入作为自变量建立了财政收入回归预测模型;以时间作为自变量建立了财政收入时间序列预测模型。在财政支出方面,以时间为自变量,分别建立了经济建设费、社会文教费、国防费、行政管理费和其他支出的时间序列预测模型。同时对所建的政府预算收支预测模型进行了仿真运算,从仿真运算的结果发现财政收支时间序列预测模型具有较高的实用价值。所建模型对我国部门预算运作的定量分析有一定借鉴意义。

当然,本书也有不足之处,例如,该书主要从经济学、管理学的角度对部门预算运作问题进行了研究,从政治学和法学的角度分析较少涉及,有待进一步研究和加强。

王秀芝注重政府部门预算制度问题研究,与她所从事的教学和科研工作密切相关。据我了解,她在考入中国人民大学读本科以前,曾在财政部门做了三年预算管理工作;在大学毕业后留校任教,又致力于政府预算管理方面的教学和科研工作。2002年开始在我的指导下攻读博士学位,同时还担任繁重的教学和科研任务,她以顽强的毅力,通过刻苦努力,以优异的成绩完成了博士学位的学业。这部专著就是她多年来学习和教学科研工作的成果,相信对政

府部门预算制度改革、规范及相关领域的研究会有一定的作用。值此专著问世之际，我希望她继续保持踏实好学、积极向上的精神，再接再厉，百尺竿头，更进一步！

最后，需要指出的是，这本专著是河北大学预算管理研究所设立的一项科研课题的研究成果，本书的出版得到了该研究所的资助。我作为王秀芝的导师和该研究所的顾问，对此表示衷心的感谢！

安体富

2007年5月20日

于北京市海淀区世纪城

内 容 提 要

预算管理改革是当前世界范围内公共管理领域的热点。20 世纪 80 年代中期以来,为了走出持续的财政压力及避免由此造成的宏观经济失衡,发达国家兴起了改革政府预算和支出管理的浪潮,许多发展中国家也加入其中。部门预算是与市场经济体制相适应的现代政府预算管理方式,也是市场经济国家的通常做法,是我国当前预算管理制度改革的主要内容之一。可以说经过几年的艰苦努力,部门预算改革已经取得重大突破,在实际的预算管理中取得了一定的效果。从理论上来看,实行部门预算增强了政府预算的计划性和科学性、归一性和集中性、公开性和法制性等,编制部门预算所引起的这些变化,依靠全社会和人代会监督、约束政府的财政活动,有助于克服财政支出的随意性、人为性和缺乏监督的状态,大大提高财政支出的效率。

但目前我国的部门预算制度尚未真正形成。第一,预算分配权未完全集中于财政部门。目前在财政部门之外,还有其他的部门具有一部分预算分配权,在预算管理中存在多个核心预算机构。第二,尚未做到“一个部门,一本预算”,从部门预算编制的范围看,非税收入并没有能够全部纳入部门预算内,制度外范畴实质上仍然存在。第三,预算编制比较粗,编审时间短,编制方法落后,缺乏科学合理的预算定额。第四,计划科学性不强,部门预算先期执行的问题尚未解决。第五,在部门预算的执行过程中,已经由人大审批的预算刚性不强,约束力不够。第六,部门预算的法治性不强。

目前政府预算实际决定权仍然不在人代会手中，部门预算仍缺乏应有的公开性，预算外和制度外仍处于法律约束之外。第七，预算管理过程中缺乏部门预算编制的绩效考核机制。

政府预算管理是政府管理经济的一种集团行为，管理的对象是公共产品，应遵循公共选择规则，运用经济博弈方式，管理的核心是绩效管理。按照公共财政的要求，政府预算管理应该包括预算编制、预算执行、决算、预算监督、预算支出绩效评价。实行部门预算改革后，部门预算是我国财政预算管理的基本形式，因此，本书的题目定为《部门预算制度研究》。如何克服传统预算的种种缺陷，完善部门预算，提高预算透明度，增强部门管理资金的责任，建立全面、完整的政府预算收支管理体系，通过改革逐步形成一套预算有标准、执行有约束、决算有考评的现代预算管理制度，使部门预算管理逐步走向制度化、规范化、科学化，是当前政府预算管理改革中的一个重要理论问题，也是一个具有重大现实意义的问题。

本书主要从经济学和管理学的角度，从具体运行操作层面上集中研究我国目前政府预算管理制度改革问题。以马克思主义经济学的基本原理为指导，借鉴运用西方经济学中的公共选择理论、新公共管理理论、博弈论、制度经济学、效率分析等方法，对我国部门预算制度的运作进行系统全面研究，力求总结和发现带有规律性的东西，进而提出有针对性的政策建议和措施。从内容上看，主要着眼于部门预算制度的创新，以部门预算的理论分析为切入点，以部门预算的国际比较为连接点，以部门预算的具体运作（包括部门预算编制、部门预算执行、部门预算监督、部门预算绩效评价）为主线，以改革建议作为研究的落脚点。采取的研究方法主要是：理论分析与具体实践相结合、规范分析与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合、纵向比较与横向比较相结合。主要内容包括五部分：

第一章，主要分析了选题的理论意义和现实意义以及研究所需要解决的主要问题，在对前人研究成果进行综述的基础上，介绍了

本书的研究方法及思路。

第二章，主要是对部门预算制度的理论分析。包括两个层次：第一，简要分析了有关政府预算管理的基本理论，包括公共选择理论、新公共管理理论和博弈论等的基本观点，以及对我国预算管理具体运用的意义；第二，对部门预算制度进行具体理论分析，界定了有关基本概念，阐述了部门预算的含义、部门预算的特点、地位和作用，分析了部门预算与传统预算、单位预算的区别。

第三章，部门预算运作分析。首先对部门预算运作进行综述，根据部门预算运作的流程，部门预算运作具体分为三个阶段：一是部门预算编制，作为部门预算运作的起点，是一个资源配置过程，是部门预算管理的基础。预算编制的关键在于如何更好地处理“需要”（各部门的支出需求）与“可能”（财政部预计可以从国内外所获得的全部财政收入）之间的矛盾。二是部门预算执行，是部门预算运作的关键，是组织预算收支实现的过程，是预算管理的中心环节。三是决算，是部门预算运作流程的终点，决算从静态上指政府预算执行的最终结果，是政府下一年度预算编制的重要依据之一；动态上则指政府预算执行的事后确认，是预算程序的最后一环。决算是预算执行结果的全面总结。其次，分析了目前我国部门预算运作的主要问题，包括预算编制比较粗略，预算编制内容不完整以及预算执行的随意性，等等。第三，部门预算的借鉴分析，发源于英国而流行于世界各国的政府预算制度，发展到今天，其具体形式、技术和运行方式、机制等，已日臻完善。通过对欧美发达国家部门预算制度的分析，深入探讨其特点和发展趋势，对我国部门预算改革有很大的启示和借鉴意义。第四，提出了改进我国部门预算运作的建议。建议从预算编制程序上采用标准预算周期管理；在预算编制方法上，收入预算编制方面，运用标准收入测算法，支出预算编制中全面推行零基预算；从预算编制内容上，完善综合财政管理；从细化预算编制上，完善基本支出和项目支出预算管理；从预算编制基础上，完善定员定额标准，建立科学合理的政府预算

收支科目体系；从预算执行上减少随意性，增强约束力，并建立预算绩效评价机制。第五，建立我国政府预算收支预测模型，以此来说明定量分析方法在预算编制中的运用和意义，并期望对将来建立我国部门预算收支预测模型有所借鉴。

第四章，部门预算监督分析。监督是管理的重要一环，没有监督的管理或者监督乏力的管理不是完善的管理。部门预算监督，体现财政管理的本质属性，贯穿预算管理活动的始终，与资金运动同步进行，保证财政分配的科学、正确和有效，是预算管理的重要环节。首先分析了预算监督的含义及其要素，勾勒出部门预算监督体系的基本框架。其次，对我国预算监督的基本情况及存在的主要问题探讨。第三，通过对英国、法国、瑞典和日本的预算监督制度进行比较，得到的启示，一是重视预算监督工作；二是采用多样化的预算监督方式；三是设有负责预算监督的专门机构；四是具有高素质的预算监督人员；五是吸收社会中介力量参与预算监督。最后，从人大监督、财政部门监督和审计部门监督三个方面，提出完善我国预算监督制度的建议。

第五章，部门预算绩效评价分析。在现代政府预算管理中，预算绩效管理占有十分重要的地位，既是加强预算资金规范、高效运作的需要，又是提高政府行为透明度、加强社会公众监督、实施政府民主、廉洁执政的需要。加强对部门预算安排项目的绩效评价，逐步建立起项目支出预算的绩效评价体系，是深化部门预算改革的一项重要内容。首先分析了部门预算绩效评价的含义、特征及其要素。其次，探讨了我国部门预算绩效评价的现状、取得的成效，指出存在问题，并对部门预算绩效评价运行的基础因素进行分析，揭示出其特点。第三，通过对英国、美国、加拿大、澳大利亚四国财政支出绩效评价制度比较，得出我国可以借鉴的先进经验：一是建立部门预算绩效评价法律体系；二是确定部门预算绩效评价的领导、组织实施主体；三是确定部门预算绩效评价的工作体系；四是建立部门预算绩效评价的有关指标体系；五是确定部门预算绩效评

价的具体实施方式；六是适当运用绩效评价的结果。第四，提出完善我国部门预算绩效评价体系的建议。第五，以卫生部门绩效评价案例来说明部门预算绩效评价的具体运作过程。

部门预算制度改革是一项系统工程，其制度安排、实施机制、如何监督以及绩效考评等问题，跨经济学、政治学、管理学和社会学等多学科、多领域，牵扯面广，涉及因素多，如何使这项研究既达到相当的理论高度，又具有现实可操作性，难度很大。本书做出了一定的努力，试图在以下几方面有所创新。

第一，对部门预算的概念进行了阐述和界定，明确了部门预算之“部门”的含义，指出事业单位不宜作为一级预算单位。大量按公务员系列管理的与财政发生领拨款关系的非公共部门，在预算编制体系中被当做一级预算单位处在与行政单位并列的位置，造成公共部门行政能力下降，部门经济数据失真，不符合财政透明度的要求。

第二，从经济学和管理学的角度来研究部门预算运作问题，运用了公共选择理论、新公共管理理论和博弈论等，来解释和构建部门预算运作过程和部门预算制度及其改革的理论基础。对比已有的研究成果，人们对部门预算的理论分析大多散见于政治学、行政管理学、法学、审计学等学科领域，系统地对部门预算进行理论研究的论述还比较少。

第三，以部门预算运作过程为主线，以部门预算运作存在的具体问题为主要研究对象，以改进部门预算运作的对策建议为研究的落脚点，从理论与实践、国内与国际、现状与将来两个方面进行了较为全面、系统的探究，提出的改革建议在一定程度上具有可行性。

第四，运用因果分析法和时间序列预测法等定量分析方法，初步建立了政府预算收支预测模型，并对模型进行了仿真运算，所建模型对我国部门预算运作的定量分析有一定借鉴意义。

Abstract

Budgetary management reform is the hot topic in the worldwide area of public management at present. Since the mid of 1980s, an upsurge in government budget and payment management reform in the developed countries is in the making in order to reduce the persistent financial pressure, avoiding the instability of Macroeconomics thereof. Some developing countries are in too. The departmental budget, which is the current governmental budgetary management pattern fitted for market economy system and commonly appears in the market economy countries, is one of the most important content of our budgetary management system reform. The departmental budget reform has already made considerable headway and achieved good result in practical budgetary management with several years' endeavors. Theoretically, government budget is made planned, scientifically, centralized, opened, legally with the implementation of departmental budget. Those changes, which come from departmental budget drafting depend on the entire society and National People's Congress supervision and restrain government's financial activity. It is helpful to change the situation the public finance expended casually, without supervision. It can greatly enhance the efficiency.

But nowadays our country's departmental budget system has not yet truly come into being. Firstly, the financial department has not completely centralized budget distribution right. Besides the financial department,

some other departments have some rights. There are several budget authorities in the budget management. Secondly, it has not yet achieved "one department, one budget", the non-tax income has not completely brought into the departmental budget from the point view of departmental budget layout. Thirdly, the content of budget is very coarse, the time of weaving is too short, and the method is not scientific. Fourthly, the budget is not so scientifically planned. The problem that the departmental budget needs to be carried out ahead of time has not yet solved. Fifthly, during implementing, the budget, which is approved by National People's Congress, is not carried out properly. Sixthly, the departmental budget doesn't act in accordance with law. At present the power of making decision still does not belong to National People's Congress. The departmental budget should open to the public. Seventhly, it lacks the mechanism how to assess the achievements in the budget management process.

The government budget management is the group action that the government manages economy that the management object is the public product. It should follow the public selective rule, in economy gambling way, which the core is the achievements management. According to the public financial request, the government budget management should include the budget layout, the budget implementation, the final accounts, the budget supervisions and the budget achievements assessment. After the reform, the departmental budget is the fundamental budget management mode in our country, that is why the title "Departmental budget System Research" is made. How to overcome all sorts of the traditional budget shortcomings, perfect departmental budget, make the budget open to the public, enhance the responsibility of running the fund, establish a thorough and integrity revenue and expenditure management system, become more and more standard, institutional and scientifically is the important theoretical and practical problem in reform.

This book mainly focuses on how to operate government budget management system reform in the concrete from the economic and the management angle. The Marxism political economy as the guiding ideology, utilizing public choice theory, new public management theory, game theory, institutional economics, efficiency analysis which come from western economics, the dissertation does the research comprehensively to the operation of our departmental budget system and tries best to summaries and discover some regular things, then put forward some proposals and suggestions. The dissertation, which begins with theoretical analyzing the departmental budget, then compares it in different countries, but the main topic is how to concretely operate which is the budget layout, the budget implementation, the budget supervisions and the budget achievements assessment concerned and takes the reforms suggestion as the foothold, mainly concentrates on the departmental budget system innovation. The methods the dissertation involves are: unifying the theoretical analysis and the concrete practice, qualitative and the quantitative analysis, the standard and the real diagnosis analysis, the longitudinal and the crosswise comparison. The dissertation is composed of 5 chapters. The detail is as follow:

The first chapter, which mainly analyzed theory and the practical significance the topic contains as well as the question need to be solved, is introductory one. It also introduces the methods and the thread on the predecessor's foundation.

The second chapter mainly analyzes the departmental budget system theoretically, including two levels: First, it briefly analyzes the elementary theory about government budget management, which includes public choice theory, new public management theory and game theory, as well as the significance of budgets the management utilization; Second, theoretically analyzes the departmental budget system; defines some related

basic concept; elaborates it and analyzed the difference between the departmental budget and the traditional budget, the unit budgets. This chapter is the rationale of the entire dissertation.

The third chapter analyzes how the departmental budget operates. It is the main part of the dissertation. It begins with summarizing the operation, according to the flow and specifically divides into three stages: first, the departmental budget layout, which is a resources disposition process and the foundation of the departmental budget management, is the beginning of the departmental budget operation. The key is how to deal with "the need" (every departments' disbursement demand) and "to be possible" well (financial revenue which obtains abroad and at home that the Ministry of Finance estimates). Second, the key that the departmental budget implements is the departmental budget execution, which balances the budget revenue and expenditure and is the center link of budget management. Third, the final accounts are the end. The final accounts statically are the final outcome of the government budget implementation and are one of the important bases of next year's government budget layout. Dynamically speaking, it is subsequent confirm of the government budget execution and is the last link. The final accounts are the conclusion of the budget execution. Next, it analyzes the main questions the departmental budget operation in our country exists, such as the content of budget is very coarse and incomplete and the operating process is too casual. Third part is analyzing the departmental budget by compare different government budget system, which originates in England but is popular in the various countries. Nowadays, it is developed very well from concrete forms, technologies and the ways of operating, mechanism and so on. Analyzing the European and American countries and thoroughly discussing its characteristic and the developing tendency is helpful for our country departmental budget reform. Fourth, it puts forward the proposal on