



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

公共预算读本

GONG GONG YU SUAN DU BEN

中国发展出版社

CDRF

中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

公共预算读本

GONG GONG YU SUAN DU BEN

中国发展出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

公共预算读本/中国发展研究基金会组织编写. 北京: 中国发展出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 80234 - 153 - 1

I. 公… II. 中… III. 国家预算—手册
IV. F810. 3 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 014425 号

书 名: 公共预算读本

著作责任者: 中国发展研究基金会

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 153 - 1/F · 711

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 人民美术印刷厂

开 本: 787 × 1092mm 1/16

印 张: 16

字 数: 253 千字

版 次: 2008 年 3 月第 1 版

印 次: 2008 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—12000 册

定 价: 45.00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990622

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

序言

预算是国家的财政收支计划，集中反映着政府活动的范围和方向。在经济高速发展中，我国财政收入和支出都在迅速增加。编制好并且执行好国家预算，对于实现经济发展与社会和谐，对于推进国家的现代化事业，具有极为重要的意义。全国人民对此寄予厚望。

按照宪法和法律规定，各级人民代表大会审查和批准同级政府的预算，并且监督预算的执行。这是人民监督政府，参与管理国家事务的重要途径之一。近年来，从中央到地方，都在这方面进行了许多积极的探索，例如，人大代表手中有关预算的材料比过去厚实明细；部门预算从无到有，这样做的部门越来越多；采用了新的科目体系，政府收入和支出状况更为清晰；审查程序逐步走向规范，随意性大为减少，等等。也还有不少需要改进的地方，例如，预算科目仍然比较简略；预算超收数额巨大，影响了预算的预见性和严肃性，给支出的随意性留下了空间；转移支付中存在不确定性等等。深化预算制度改革，强化预算管理和监督，是完善社会主义市场经济体制的紧迫任务，也是健全社会主义民主

与法制的重要环节。

这增加了各级人民代表大会和人大代表的责任，也对他们提出了更高的要求。预算的审查和监督是一项专业性很强的工作，而从目前人大代表的构成看，除在人大及其常委会从事法律、经济和预算专门工作的个别代表外，绝大多数代表都不是专职的，经济和法律知识准备不够充分，加之体制和预算编制本身存在缺点，审查预算和监督预算执行有一定困难。我在第十届全国人大常委和全国人大财经委员会副主任委员任内工作五年，在这方面有深切体会。

有鉴于此，中国发展研究基金会设立了“公共预算改革项目”。中国发展研究基金会是国务院发展研究中心发起成立的全国性社团组织，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。“公共预算改革项目”通过研究、培训、开展国际交流等活动，支持了一批公共预算管理和公共政策评估研究课题，与地方政府合作开展了“参与式预算”创新试验。这个项目的一个重要内容，就是为各级人大代表编写通俗易懂的关于公共预算的参考书。2006年曾经邀请专家编写了《公共预算手册》，受到读者好评。最近又请几位专家编写了这本《公共预算读本》，内容更为厚实和系统，并增加了全国各地预算审查监督的案例。我相信，这样的读物对于各级人民代表大会和人大代表更好地履行职责很有用，对于关心中国经济问题的一般读者也有参考价值，故乐为之序。

中国发展研究基金会理事长
十届全国人大常委会委员、
全国人大财经委员会副主任

王梦奎

2008年1月28日

目录

1	第一章 现代公共预算
3	第1节 什么是现代公共预算
6	第2节 现代公共预算的基本特征
9	第3节 现代公共预算的基本目标
14	第4节 我国的预算改革:走向现代公共预算
22	第5节 我国政府预算制度的组织架构
27	第二章 政府预算
29	第1节 我国政府预算编制的原则和形式
34	第2节 政府收支科目体系
39	第3节 预算草案
41	第4节 部门预算
52	第5节 创新预算编制方法 提高资金效益
61	第6节 基金预算和国有资本经营预算
66	第7节 政府间财政关系
73	第三章 审查、批准政府预算
75	第1节 审查、批准权
78	第2节 预算审批程序
87	第3节 预算审查的基本内容与重点
106	第4节 委员会在预算审查中的作用
110	第5节 人大代表在预算审批中的作用
121	第四章 公共支出结构
123	第1节 我国的公共支出规模
126	第2节 对我国公共支出结构的分析
136	第3节 适应公共政策格局转型,调整公共支出结构
141	第4节 我国社会政策支出的现状

153 第五章 预算执行监督

- 155 第1节 人大预算执行监督的主要内容
165 第2节 人大预算执行监督的主要形式
173 第3节 对预算执行情况的监督
184 第4节 对预算变更进行监督

197 第六章 决算的审查与监督

- 199 第1节 政府决算的编制
202 第2节 决算审查的程序、方式和重点
209 第3节 决算的监督

223 第七章 需要进一步讨论的问题

- 225 第1节 预算透明
231 第2节 法定支出
234 第3节 财政风险
238 第4节 支出绩效
239 第5节 公民参与

243 附 件

- 243 附件一:2008年财政收入科目
243 附件二:2008年支出功能分类
245 附件三:2008年支出经济分类

专栏目录

- 10 专栏 1-1 总额控制的历史
11 专栏 1-2 预算资金的分配模式
20 专栏 1-3 建立预算国家
22 专栏 1-4 我国中央一级预算管理职权的划分
31 专栏 2-1 地方政府部门预算编制原则案例
46 专栏 2-2 人员经费和日常公用经费的定额项目
47 专栏 2-3 中央部门开展行政单位实物费用定额改革试点
49 专栏 2-4 中央部门按经济分类编制项目支出预算的试点
50 专栏 2-5 河北省预算编制改革经验介绍
52 专栏 2-6 零基预算的基本概念与实施步骤
54 专栏 2-7 绩效预算
57 专栏 2-8 广东省佛山市三水区财政局项目绩效评价工作程序
60 专栏 2-9 广州市全面推行财政支出评价,改进政府管理
63 专栏 2-10 上海市国有资本经营预算的实践
67 专栏 2-11 1994年“分税制”改革方案关于中央地方收入划分的规定
69 专栏 2-12 安徽省启动省管县改革
71 专栏 2-13 广东和辽宁创新省级以下政府间财政关系的举措

82	专栏 3-1 厦门市人大财经委初审求突破
83	专栏 3-2 河北尝试预算听证制度:预算审查中倾听民意
88	专栏 3-3 税收条例与法律
90	专栏 3-4 全国人大强调收入预算审查的全面性
93	专栏 3-5 税收收入、财政收入增长与 GDP 增长
94	专栏 3-6 广东省人大代表“三问”政府预算:公共资金用于“公共目的”
96	专栏 3-7 深圳市人大预算监督:以政府投资项目为监督重点
99	专栏 3-8 三大法定支出
101	专栏 3-9 河北省预算编制引入绩效评价,支出绩效开始纳入人大预算审查
102	专栏 3-10 财政平衡计算公式
103	专栏 3-11 宏观决策与微观决策相结合的预算审查批准程序
104	专栏 3-12 国债风险控制的几个关键性指标
105	专栏 3-13 我国采用国债余额管理方式
111	专栏 3-14 各国立法机构的预算修正权
113	专栏 3-15 我国地方人大预算修正权规定
116	专栏 3-16 地方人大代表行使预算修正权
117	专栏 3-17 没有预算修正权,政府预算草案两度“卡壳”
119	专栏 3-18 对重点支出的“单项表决”
127	专栏 4-1 公共支出的分类
136	专栏 4-2 预算是一份政策声明
138	专栏 4-3 预算构成的变化反映国家政策优先次序的改变
156	专栏 5-1 关于有资金二次分配权的部门年初预算分配率的规定标准
158	专栏 5-2 常见的违规行为
161	专栏 5-3 预算调整岂能“先斩后奏”
164	专栏 5-4 河北省加强对增支政策的监督
167	专栏 5-5 江苏省响水县人大严格审查预算调整方案
171	专栏 5-6 广东省人大开展实时在线财政监督
174	专栏 5-7 中央预算执行偏慢的主要特点
179	专栏 5-8 武汉市江汉区人大较真监督“法定支出”
180	专栏 5-9 专项支出的执行进度偏慢
181	专栏 5-10 地方人大“试水”财政支出绩效监督——以广东省、上海市为例
185	专栏 5-11 各国对预算变更的控制方式
186	专栏 5-12 地方人大探索对预算变更的监督
192	专栏 5-13 河南省新密市人大严把预算变更关——超支项目须报批
204	专栏 6-1 把好决算审查关——武汉市政府决算审查经验
206	专栏 6-2 湖北省宜昌市人大预算机构“三审一评”经验介绍
208	专栏 6-3 青岛人大:改革决算报告写法
210	专栏 6-4 各国立法机构对预算执行的外部控制
211	专栏 6-5 国家审计的四种模式

- 214 专栏 6-6 “审计风暴”
- 217 专栏 6-7 “三结合”——厦门市部门决算(草案)审签的主要做法
- 219 专栏 6-8 美国国会审计署更名政府问责署,重点监督绩效
- 222 专栏 6-9 深圳市人大加强绩效审计,引起强烈的社会反响
- 225 专栏 7-1 国际货币基金组织的财政透明准则
- 228 专栏 7-2 湖北省实行财政与编制公开
- 232 专栏 7-3 福建省人大财经委调研地方法规设定财政条款的情况
- 236 专栏 7-4 财政风险管理原则
- 240 专栏 7-5 我国地方的公民参与预算——以哈尔滨、无锡、温岭为例

图目录

- 37 图 2-1 改革前支出科目设置
- 38 图 2-2 新的支出科目设置
- 43 图 2-3 中央部门预算编制“二上二下”的流程
- 56 图 2-4 以结果为导向的预算普遍模式
- 123 图 4-1 我国预算内财政支出与国内生产总值的比较
- 124 图 4-2 我国预算内财政支出占 GDP 的比重
- 129 图 4-3 按功能性质分类的我国公共支出结构变化趋势
- 130 图 4-4 我国公共支出构成的变化
- 131 图 4-5 我国经济建设支出占财政支出及 GDP 的比重
- 132 图 4-6 行政管理支出占财政支出及国内生产总值的比重
- 143 图 4-7 世界主要福利国家社会政策支出占 GDP 比重的比较
- 144 图 4-8 发展中国家按地区分类的社会政策支出平均状况
- 145 图 4-9 我国财政(预算内)教育支出占财政总支出和 GDP 的比重
- 147 图 4-10 世界各国社会保障总开支比较
- 150 图 4-11 我国财政(预算内)卫生支出占财政总支出和 GDP 的比重
- 151 图 4-12 政府、社会及居民个人的卫生费用负担比例
- 238 图 7-1 绩效预算实施的配套条件

表目录

- 130 表 4-1 预算外资金分项目支出
- 133 表 4-2 主要支出类占预算内支出的比重及中央政府与地方政府分摊比例
- 135 表 4-3 地方财政支出占全部财政支出比重的国际比较
- 142 表 4-4 社会文教支出作为社会政策支出
- 143 表 4-5 社会事业支出及其占财政支出和 GDP 的比重
- 146 表 4-6 中国教育公共支出占 GDP 比重的国际比较
- 148 表 4-7 全国财政社会保障支出情况表
- 151 表 4-8 我国的卫生总支出
- 194 表 5-1 1997~2006 年度超收情况
- 235 表 7-1 财政风险矩阵

公共预算读本
GONGGONG YUSUAN DUBEN

第一章

现代公共预算

自 19 世纪以来，现代公共预算已是现代国家治理的基本制度。毫不夸张地说，一个国家的治理水平在很大程度上取决于国家的预算能力，取决于一个国家现代公共预算的成熟程度。1999 年，我国启动了一场意义深远的预算改革，其目标就是建立现代公共预算制度。为帮助读者更好地理解现代公共预算和现阶段我国的预算改革，本章介绍了现代公共预算的产生，它的特征和基本目标，以及近年来我国的预算改革。

第 1 节

什么是现代公共预算

自国家出现之日起,就有了财政管理活动。如果仅仅将“预算”理解为财政收支的记录,则“预算”古已有之。早在印度孔雀王朝(公元前 322 年~前 185 年)就有了比较正式的预算,规定哪些税收的多大比例用于什么开支项目。中国古籍《礼记·王制》也这样表述国家的理财:“冢宰制国用,必于岁之杪,五谷皆入,然后制国用。用地小大,视年之丰耗,以三十年之通制国用,量入以为出。”这在某些方面已经非常类似于我们今天所说的预算。^①

冢宰制国用,必于岁之杪,五谷皆入,然后制国用。用地小大,视年之丰耗,以三十年之通制国用,量入以为出。



然而,现代公共预算是 19 世纪的产物,它主要成型于 19 世纪的欧洲国家。在 19 世纪以前,尽管所有的国家都有财政活动,但是,在财政管理上普遍存在两大问题:一是在政府内部缺乏集中的行政控制,无论是收入还是支出管理都非常分散;二是对政府的财政活动缺乏外部监督,缺乏一套制度来确保政府的财政活动是对人民负责的。由于缺乏有效的监督与控制,不仅财政资金的征收与使用效率很低,而且经常出现各种贪污、腐败与浪费的现象。^② 进入 19 世纪,由于代议制民主制度的确立,工业革命和经济、金融行业的发展,欧洲各国逐渐确立了按年度编制和批准预算的制度,由财政部门在政府内部集中控制资金的分配和使用,同时,由议会审批政府预算并监督政府按

① 王绍光:《从税收国家到预算国家》,载马骏、侯一麟、林尚立主编:《国家治理与公共预算》,中国财政经济出版社 2007 年版。

② Webber, Carolyn & Arron Wildavsky. 1986. A History of Taxation and Expenditure in the Western World. New York: Simon & Schuster, p. 230. Cadien, Nomai. 1989. A New Perspective on Budgetary Reform. Australia Journal of Public Administration Vol. 48, No. 1: 51~58.

照批准的用途使用经费。至此，现代公共预算制度就产生了。^①

现代公共预算是“控制取向”的。一方面，在政府内部建立集中的行政控制，由一个核心预算机构（如财政部）集中资金的分配权，编制整体的政府收支计划（即政府预算草案），并在预算执行过程中，监督各个部门的收支活动；另一方面，由立法机构审查和批准政府预算草案，监督并审查预算的执行过程和结果，从外部监督政府的收支活动，确保其履行对纳税人的财政责任。^② 因此，现代公共预算可以表述为：

现代预算必须是经法定程序批准的、政府机关在一定时期的财政收支计划。它不仅是对财政数据的记录、汇集、估算和汇报，而且还是一个计划。这个计划由政府首脑准备，然后提交立法机构审查批准。它必须是全面的、有清晰分类的、统一的、准确的、严密的、有时效的、有约束力的；它必须经立法机构批准与授权后方可实施，并公之于众。^③

19 世纪成型的现代公共预算通过在政府内部建立行政控制，使得政府各个部门对政府行政领导负责，通过立法机构的预算监督，使得政府整体对立法机构负责，进而确保整个政府预算对公民负责。从 20 世纪 50 年代开始，为了提高资金的配置效率，又出现了多次预算改革，例如，50 年代的绩效预算、60 年代的计划项目预算、70 年代的零基预算、80 年代至今的新绩效预算。这些预算改革进一步完善了现代公共预算。



① 当然，在此之前还存在一些先驱性的实践，例如中世纪末期的一些欧洲城市国家和建立君主立宪制后的英国。前者实行了严格的基金会计；后者则政府每年都要向议会提交预算估计。参见 Cadien, Nomai. 1989. A New Perspective on Budgetary Reform. Australia Journal of Public Administration Vol. 48, No. 1: 51 ~ 58.

② Cadien, Nomai. 1989. A New Perspective on Budgetary Reform. Australia Journal of Public Administration Vol. 48, No. 1: 51 ~ 58.

③ Cleveland (1915)，转引自王绍光：《从税收国家到预算国家》，载马骏、侯一麟、林尚立主编：《国家治理与公共预算》，中国财政经济出版社 2007 年版。

总体上看,19世纪和20世纪是现代公共预算形成和发展的200年。这200年可以分成两个阶段:在第一个阶段(19世纪~20世纪50年代),现代公共预算的主要任务是通过建立一套有效的监督控制体制,确保所有的公共资金都用于公共目的,防止决策者将公共资金用于私人目的,同时减少各种浪费。在此基础上,现代公共预算进入第二个阶段(20世纪50年代至今)。这一阶段,在实现了公共资金基本用于公共目的这一基础性的目标之后,完善现代公共预算,提高公共资金的配置效率,追求支出绩效。总而言之,自产生之日起,现代公共预算已是现代国家进行国家治理的基本制度,是建立一个廉洁、有效、负责的现代政府的基本条件。

第

2

节



现代公共预算的基本特征

现代公共预算具有多重特征。经过 200 年的发展,现代公共预算制度也不断完善,逐渐形成了一些被视为“经典”的预算原则。这些原则都是建立现代公共预算必须遵循的基本原则,也是现代公共预算的基本特征。^①

(1) 年度性原则。预算每年都必须重新制定一次并只能覆盖某一个特定的时期。年度性原则的重点是预算的非连续性,即不得有长期拨款和永久性拨款。这一原则将定期的审查与监督纳入整个政府收支管理框架中,确保政府首脑和财政部门能够定期审查和监督政府各个部门的收支及相应的活动安排,立法机构能够定期审查和监督政府的收支及相应的活动安排。

(2) 事前批准原则。政府所有的支出——有时也包括收入——必须获得立法机构的批准。因此,只有那些通过预算程序拨付的资金才能够合法地支出。许多国家甚至把这一要求直接写入宪法,明确规定“非经议会授权不得进行任何开支”。所以,这一原则有时也被称为“拨款原则”。

(3) 全面性原则。全部政府收支必须纳入预算,受预算过程约束。换言之,在政府预算之外不允许政府及其各个部门有任何收支活动。与此相联系的是“排他性原则”,即只有服务于“公共目的”的活动才能放进预算,绝不能为任何属于“私人目的”的活动提供财政资金。

(4) 一致性原则。所有的政府收入和支出应该遵循同一决策规

^① 主要参见 Cadien, Nomai. 1989. A New Perspective on Budgetary Reform. Australia Journal of Public Administration Vol. 48, No. 1: 51 ~ 58. Sundelson, Wilner. 1935. Budgetary Principles. Political Science Quarterly Vol. 1, No. 2: 236 ~ 263. 预算平衡原则参见詹姆斯·布坎南、理查德·瓦格纳著:《赤字中的民主》,北京经济学院出版社 1988 年版,第 10 ~ 11 页。关于严格性原则在操作层面的三层含义是 Neumark (1927) 提出的,转引自彭健著:《政府预算理论演进与制度创新》,中国财政经济出版社 2006 年版,第 86 页。

则,用同一种方式管理,不能有任何支出享受特殊待遇;而且,预算的各部分应该恰当地联系起来,预算决策必须互相比较,互相竞争,公平考虑所有的预算需求。相应的,各种支出都应该尽量从“一般性财政收入”中安排。与此相联系的是“收入的非专用性原则”,即不能通过制定某种政策或法律的方式,将某一收入变成某项支出的专项基金。

(5) 平衡预算原则。在正常情况下,财政活动中的收入和支出必须平衡,即使在不可避免地出现赤字和盈余的情形下,也要做到财政收支在数量上的大致平衡。这特别强调控制赤字,要求支出不能超过收入;如果没有盈余,至少必须保持平衡。当国家不得不利用负债的方式来为必要的开支筹措资金时,必须建立并保持相应的偿债基金。

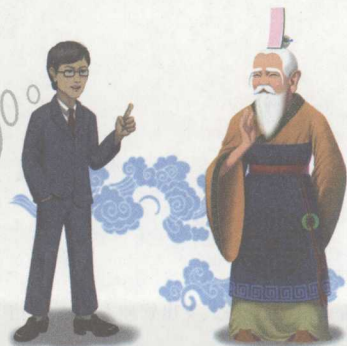
(6) 严格性原则。预算经立法机构批准后,即成为具有法律效力的文件,执行机关必须照此执行,非经法定程序,不得改变。这要求拨款只能用于预算中规定的支出项目,非经一定程序批准,部门不得自行改变资金的用途,不得将预算拨款从某一个科目、项目(或部门)转移到另一个科目、项目(或部门)。预算中规定的资金数额是支出的上限,不得超支,不得拖欠,也不得浪费。

(7) 审计原则。政府部门的收支活动与预算执行必须受到审计监督。早期审计的重点是政府各个部门的收支行为是否与通过的预算保持一致,是否遵守政府的各种规章制度,例如采购制度、会计制度等。20世纪80年代以来,审计的重点开始转向绩效审计。

(8) 公开、透明原则。政府预算的制定过程是透明的、受公众监督的。政府预算作为公开性的法律文件,其内容必须真实、详细和准确,以便于公民及其代表能理解和审查。同时,政府预算的执行、审计以及决算也须向公众全面公开。

从20世纪70年代开始,无论是发达国家还是发展中国家,财政

20世纪80年代后,
各国都开始重新建立总额
控制制度,严格财经纪律,
控制并减少预算外活动,
减少支出、赤字和债务。



实践都出现了一些偏离这些经典预算原则的做法，包括赤字财政政策、福利国家建设引起的“权利性支出”的增长以及日益增加的预算外活动等等。然而，这些财政活动给各国的支出控制带来许多问题，所以，20世纪80年代后，各国都开始重新建立总额控制制度，严格财经纪律，控制并减少预算外活动，减少支出、赤字和债务。^①

^① 希克：《现代公共支出管理方法》（王卫星译），经济管理出版社2000年版，第46～47页。