



湖北经济学院学术文库

# 公共部门预算研究

◎ 张青 著

**GONGGONG**  
**BUMEN YUSUAN YANJIU**

 中国财政经济出版社

湖北经济学院学术文库

# 公共部门预算研究

◎ 张 青 著

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共部门预算研究/张青著. —北京: 中国财政经济出版社,  
2007.1

(湖北经济学院学术文库)

ISBN 978-7-5005-9617-2

I. 公… II. 张… III. 国家预算-研究 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 002147 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.75 印张 221 000 字

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 22.00 元

ISBN 978-7-5005-9617-2/F·8353

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 总 序

一个世纪以前，当大学研究之说被德国人洪堡提出之后，大学的新理念便一变欧洲中古的学术传统，逐渐成为全世界所接受的办学指归。蔡元培先生融中外于一体，铸古今为一炉，登高而眺远，振臂开风气，铿锵作声曰：“所谓大学者，非仅为多数学生按时授课，造成一毕业之资格而已也，实以是为共同研究学术之机关。”普罗米修斯的火种从此点亮了中国现代大学的方向。时至今日，教学与科研，犹如车之两轮，鸟之双翼，正鼓动着我们的大学在富国康民的大道上奔腾前行。

即如经济在竞争中发展一样，高校也是在竞争中提升自己的实力。“赤橙黄绿青蓝紫，谁持彩练当空舞？”国之兴，在科教，校之兴，在科研。睽睽事实，谁能否认？

蹊踪而述往，溯本以追源，历经数十载的艰苦奋斗，依靠数代人的不懈努力，我校科研收获颇多，学术优势亦较明显，应该说，薪火

代代传，如今尤为盛。但合并重组之后，学校层次提高，办学要求亦相应提高，如何顺时应势，做大做强湖北经济学院，以为本地乃至全国的经济建设做出更大贡献呢？学校立足现实，着眼未来，将科研强校写进了学校发展的战略宏图，这实是挈领之措，抓纲之举！

提升科研水平，需要个人的勤奋努力，亦需要团体的协同作战；需要老师的精力投入，更需要学校的鼎力扶助。这次由学校资助出版的《湖北经济学院学术文库》即是学校实施的战略计划之一。这项计划，旨在推介我校的学术成果，扩大我校的学术优势，营造我校的学术氛围，凝集我校的学术团队，因而它面向全校学人，尤其是奋发上进的中青年学者；它欢迎一切著作，尤其是思想新颖、见解独到的学术专著，“开明开放，优中择精”，是之谓也。

学术之道，一则立高，一则守静。立高才能紧跟前沿，把握动态；守静方可于喧闹中求真知，于细微处成大境界。学术文库是一块放飞思想的田野，之所以为“田”，是希望我们大家共同耕耘，春种而秋收；之所以为“野”，是希望我们的思想不囿于陈见，不拘于一端，有超迈之气象，有博取之视野。这当然是比较高的要求，但我相信，只要我们于高处放眼，在静中下手，我们的这块田野一定会绽满思想的鲜花，结出智慧的硕果！

许建国

2004年5月30日

本书是在张青博士的学位论文的基础上修改而成的。

公共部门预算是创建我国公共预算的重要内容。近年来公共部门预算的研究成果虽然很多，但在基本概念、基本目标、基本功能等方面的认识还存在很多模糊的地方。比如，改革的目标是公共部门预算，那么是否意味着我国目前的预算不是公共部门预算？再比如，公共部门究竟是一个什么概念？本书对这些问题做出了明确的回答。

公共部门预算在我国是一种新的提法，但从政府预算的编制方法来看，应该说都是以部门预算为基础的，因此并不能说目前的预算不是“部门预算”。因此，光从公共部门预算的字面理解，并不能给人传播新的信息。要使公共部门预算有新意，必须有进一步的界定。那就是按市场经济体制的要求重新审视目前的“部门预算”，才会发现究意在哪些地方存在理论误区，哪些地方需要改革。

“部门预算”的提出与我国市场经济体制改革有关。我国是以公有制为基础的国家，因

此在市场经济体制改革中首先面临政府和企业、政府和事业单位关系的制度重新安排问题。在传统体制下，企事业单位是政府的附属物，因此，公共部门预算实际上包含了企事业单位的预算。要把这样的体制改造为符合市场经济体制的要求，面临“政企分离”和“政事分离”的改革。这些改革必然导致“公共部门预算”的内含和外延发生变化。

在传统体制下，政府公共部门之间存在职能交叉重叠的问题。例如公共福利、社会保障、公共教育等问题存在“部门化”的倾向。这严重影响了政府预算决策的透明度；也严重影响了预算绩效的提高。要改变这种情况，就要对政府职能机构重新定位，实现公共部门管理专业化、公共事业社会化。

这表明作者对“公共部门预算”的定位和改革目标的把握是有深度的。在此基础上，该文严格界定“公共部门”是指组成政府内阁的职能机构，公共部门预算是一级政府的本级预算。这是保证政府（公共部门）公正、正义和清正廉明的重要基础。在上述含义上的公共部门预算是实行绩效预算的重要前提条件。绩效预算（PPBS）首先是由美国国防部开创的，然后才推广到教育、医疗、社会福利等领域的。我国同时在开展财政支出的效率评估研究，应该说没有上述含义上的公共部门预算的确立是难以深入的。

我国目前的预算与公共部门预算目标模式相比存在很大差距。我国的政府本级预算，不仅包括公共部门的预算，而且还包括非内阁的行政机构和政府直属的事业单位的预算。“政企分离”和“政事分离”的改革虽然取得了重大进展，但受政府预算资助的企事业单位的预算实际上受公共部门预算的再调节。此外，我国在税收收入和非税收入关系的处理上；在预算内和预算外关系



的处理上；在一般预算和基金预算关系的处理上存在问题。甚至可以说助长了部门利益。部门利益是预算决策民主、科学和预算支出效率提高的严重障碍。作者把公共部门预算作为公共财政建设的一个重要方面来处理的做法是很有见地的。

本课题的另一个难点是：公共部门并不是一个常量，即使公共部门是较稳定的，部门预算的变化都是不相同的。因为公共部门之间在预算关系上存在竞争和协作的关系；公共部门预算和市场经济的关系也存在竞争和协作的关系。应该建立怎样的一种机制，才能使公共部门预算朝效率提高的方向移动？这可以说是一个国际难题。该文借用尼斯卡能的官僚行为分析模型，指出了公共部门机构膨胀的机制，并提出了相关的防范措施。

本书在讨论部门预算编制的时候，对当前急需解决的一些问题研究不够深入，比如企事业单位和公共部门之间的预算关系、各项事业多种所有制成分的出现、部门利益等问题；对财政部正在实行的国库集中支付制度、公共采购制度也没有从部门预算的角度进行探讨。尽管如此，该书把公共部门预算改革目标中的一些重大问题都提出来了，也初步建立了一个分析框架，给人以启迪；也为进一步研究提供了一个基础。

吴俊培

2006年3月8日于武汉

# 目 录

1 导 论 ..... ( 1 )

1.1 公共部门预算：基本使命  
..... ( 1 )

1.2 公共部门预算：回顾与分析  
..... ( 5 )

1.3 公共部门预算：改革的理论  
准备和基本思路 ..... ( 9 )

2 公共部门与财政收支透明度相适应  
的制度安排

——公共部门设置的合理性原则  
..... ( 12 )

2.1 公共部门的定义 ..... ( 14 )

2.2 公共部门设置的合理性原则  
..... ( 17 )

2.3 公共部门“领地权”的成本分析  
..... ( 41 )

|     |                          |       |
|-----|--------------------------|-------|
| 3   | 公共部门与提供混合商品的事业部门相适应的制度安排 |       |
|     | ——公共部门的边界 .....          | (43)  |
| 3.1 | 公共部门与非营利组织的共性与区别 .....   | (44)  |
| 3.2 | 市场经济条件下行政事业单位经费的总体设计     |       |
|     | .....                    | (54)  |
| 4   | 公共部门与国有企业的市场化改革相适应的制度安排  |       |
|     | ——公共部门的边界 .....          | (62)  |
| 4.1 | 企业国有资产 .....             | (63)  |
| 4.2 | 建立国有资产的资本市场化理论 .....     | (66)  |
| 4.3 | 企业国有资产的所有权管理 .....       | (73)  |
| 4.4 | 企业国有资产的收益管理 .....        | (76)  |
| 4.5 | 政府预算对营利性企业的投资 .....      | (81)  |
| 4.6 | 财政补贴 .....               | (83)  |
| 5   | 公共预算系统 .....             | (85)  |
| 5.1 | 公共预算 .....               | (86)  |
| 5.2 | 预算编制 .....               | (97)  |
| 5.3 | 政府预算的形式 .....            | (109) |
| 5.4 | 预算的执行 .....              | (111) |
| 5.5 | 国库制度 .....               | (115) |
| 5.6 | 政府采购制度 .....             | (119) |
| 6   | 官僚制与政府预算效率 .....         | (122) |
| 6.1 | 福利(效用)最大化的政府模型 .....     | (123) |
| 6.2 | 政府预算效率的涵义 .....          | (125) |

|      |                                |       |
|------|--------------------------------|-------|
| 6.3  | 官僚的经济分析 .....                  | (126) |
| 6.4  | 消除资源配置无效率和 X—无效率的一般方法<br>..... | (141) |
| 7    | 公共部门预算编制：决策过程 .....            | (144) |
| 7.1  | 编制部门预算的整体规程 .....              | (145) |
| 7.2  | 编制部门预算的具体程序 .....              | (152) |
| 7.3  | 部门预算的执行与调整 .....               | (159) |
| 8    | 预算收入总论 .....                   | (163) |
| 8.1  | 预算收入概述 .....                   | (164) |
| 8.2  | 税收类收入 .....                    | (168) |
| 8.3  | 政府收费类收入 .....                  | (176) |
| 9    | 部门预算编制：收入部分 .....              | (182) |
| 9.1  | 中央部门收入预算的编制内容 .....            | (183) |
| 9.2  | 中央部门收入预算编制的程序和要求 .....         | (185) |
| 9.3  | 部门收入预测 .....                   | (187) |
| 9.4  | 预算外资金的管理与改革 .....              | (190) |
| 10   | 预算支出总论 .....                   | (203) |
| 10.1 | 预算经常支出 .....                   | (204) |
| 10.2 | 政府预算投资支出 .....                 | (223) |
| 10.3 | 预算转移支出 .....                   | (236) |
| 11   | 部门预算编制：支出部分 .....              | (251) |

|      |                                    |       |
|------|------------------------------------|-------|
| 11.1 | 部门基本支出预算改革过程 .....                 | (253) |
| 11.2 | 项目支出预算的回顾 .....                    | (254) |
| 12   | 公共部门预算改革的目标与路径 .....               | (257) |
| 12.1 | 对作为部门预算依据的现行若干条例和相关<br>观点的评析 ..... | (258) |
| 12.2 | 公共部门的目标与部门预算改革的目标 .....            | (262) |
| 附 录  | .....                              | (267) |
| 参考文献 | .....                              | (283) |
| 后 记  | .....                              | (297) |



## 导 论

### 1.1

#### 公共部门预算：基本使命

在一个社会中，民间存在营利性组织和非营利性组织（我国通常称为事业单位），此外还有凌架于两者之上的“国家组织”。在民间的非营利组织中，还有家庭组织，但在“交换结构”中至今仍被看作是非生产性的消费单位。国家组织本质上也是非营利性的，但它处于特殊的地位，是民间组织的制度供给者和管理

者。“交换结构”的制度建立和变迁是所有组织中的“人”共同努力的结果。<sup>①</sup>正如阿弗里德·马歇尔所指出：经济学既是一门研究财富的学问，也是一门研究人的学问。宗教力量和经济力量共同塑造了世界历史。<sup>②</sup>

国家组织的基本构成是政府职能部门（公共部门），也就是由一系列多功能、微型化单位组成的一个复杂的综合性官僚机构。尽管这个官僚机构的所有活动最终都要受到某个惟一的行政中心的约束和指挥，但这一系统的凝聚力却有被官僚机构的惰性与部门主义和个别官僚的宗派主义、腐败侵蚀的危险。在诸多问题中的一个尖锐问题，就是各部门“都在千方百计地扩大自己所支配的国家资源，赋予自己的利益以高于所有其他部门的优先权”。<sup>③</sup>这种倾向会导致各官僚部门故意地为中央决策的重要信息的收集工作设置障碍或制造麻烦，并因此而陷于毫无意义的争斗之中。其结果必然是，政府的最高权力机关会觉得自己即使并非完全无法但也难以真正贯彻其政策意图、防止其执行部门脱离自己本来的严格职守。政府的整体凝聚力因此而沦为“官僚机构各自为政”的牺牲品。

在公共部门中，尤其是在发展中国家的政府中，最致命的问题还是各自为政和腐化堕落，即官员们或利用自己的职位为其亲

① 见吴俊培：《关于财政学的研究对象和方法》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2004年第57卷第6期（总第275）期，第731页。

② 见阿弗里德·马歇尔著：《经济学原理（1920年第8版）》，华夏出版社2005年1月中文版第1版，第3页。

③ Poggi, 1990, *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge: Policy Press, 30-31.



朋好友谋取私利，或者想方设法扩大自己个人的财富、权力和地位。那些热衷于特殊化的政府官员并不是像韦伯所期望的那样，尽量使得管理过程非人性化，而是通过爱憎、亲疏，以及其他个人感情去影响其以政府的名义做出的决定。腐败的官员甚至还在执行政府指令的过程中给予他们关系密切的人以优惠，但却并非出于情感，而是出于对潜在利益和冒险程度的精打细算。尽管动机不同，但无论是特殊化还是腐败都破坏了公共管理的公正性，造成了公共权力的信任度下降，引发了政治异化，甚至在极端情况下，导致制度的解体。在很大程度上，政府实现其目标的能力取决于其政治机构的凝聚力。如果政府机构之间不能密切配合而造成各自为政与腐化堕落之风愈演愈烈，就会大大降低整个体制在控制税收资源流向和实现其他政策目标方面的能力。<sup>①</sup>

公共利益部门化在管制的层面上是指官僚机构向新的领域扩展“领地权”（territoriality），<sup>②</sup>表现为各部门都在千方百计地扩大自己所支配的国家资源，赋予自己的利益以高于所有其他部门的优先权。其后果则是扭曲了市场经济的资源配置效率，并在公平上减少了社会的总福利。

如何从体制上控制和化解公共利益部门化、公共权力个人化的诸多负面效应，是不同国家所面临的共同挑战。市场经济国家无论其政治体制有多大区别和不同特点，从政府财政预算制度的安排上来克服公共部门和官僚的形形色色的机会主义行为，则是

① 见王绍光著：《有效的政府和民主》，载胡鞍钢、王绍光、周建民主编：《第二次转型：国家制度建设》，清华大学出版社2003年7月第1版，第327~328页。

② Downs, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown.

被证明行之有效的途径。<sup>①</sup>这是因为预算制度是国家政治体制最重要的组成部分，其重要性不亚于选举制度、政党政治、议会制度和舆论监督制度。从收入和支出两个方面改造政府预算体系是遏制腐败、加大政府透明度、缓解社会矛盾、增强国家能力的制度条件。预算改革过程实际上也是政治改革的过程，是政治体制改革的最佳切入口。它是低调而务实的，可以在不太长的时间内产生看得见的变化。<sup>②</sup>

公共服务分配和资助方式长期以来一直是公共经济学的核心问题。对政治决策的分析显然需要了解公共生产和筹资的分配要素，也需要了解供给水平受到政治活跃的个人影响的渠道，这种分析需要把政府服务的供需关系与制定财政政策的政治制度联系起来分析。<sup>③</sup>

政府是管理社会的组织，从这个意义上说，政府几乎和国家的含义相同。现代国家的制度安排，通常由党派、议会、政府等组织组成。因此，从制度安排的角度看，政府通常被看作国家的一个具体组织形式，并且通常在这个含义上被使用。在国家的制度安排中，政府是“国家意志”的执行者。在现代国家中，“国家意志”实际上就是公众的意志，这是由国家的制度安排决定

---

① 在国家层面上也是如此。例如分配责任的宪政化安排有效地将集体决策的两个方面分开来，这样就明显地缩小了以分配为动机的特定期限内的政治幅度。也许哈耶克（Hayek）正是认识到了这个结果，才提出两院制立法机构，把分摊责任的配置权（allocation authority）交给“上”院，把常规预算权交给“下”院。见 Hayek, F.A., 1960, *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago press.

② 王绍光著：《美国进步时代的启示》，中国财政经济出版社 2002 年 6 月第 1 版，第 34 页。

③ 见 [美] 詹姆斯·M. 布坎南、罗杰·D. 康格尔顿著：《原则政治，而非利益政治——通向非歧视性民主》，社会科学文献出版社 2004 年 3 月第 1 版，第 168 页。



的。

现代国家的经济职能是效率、公平和经济稳定，并且在政府预算中反映出来。政府预算是经法定程序产生的政府年度收支计划，反映执政党对社会经济发展的目标和抱负。公共部门预算是政府职能部门的预算，是政府预算的组成部分。公共部门预算的出发点或者说其基本的使命是通过约束部门利益的制度安排来维持政府机构内部的凝聚力。作为“交换结构”的组成部分，政府对政府预算的形成有重要的作用。其中政府职能部门设置的合理与否，对于预算的合理性具有关键性影响。判定的标准是：作为“社会意识形态”凝结物的公共部门制度安排是否激励创造性劳动？是否通过节约交易费用增加社会的新创造价值？

## 1.2

### 公共部门预算：回顾与分析

我国在 2000 ~ 2004 年实行部门预算改革以前，财政部主管预算的司，基本上是按部门性质分口设置的，如文教行政、农林水气、经贸、社会保障、涉外等，只是具体的职能存在交叉现象。然而在实际管理中，考虑到要加强某项经费的管理，就将某项经费从部门正常预算中划出来单独管理。久而久之，原本比较完整的单位预算，就被割裂为若干“条”（如行政经费、事业经费、科研经费、外事经费、离退休费、基建费、住房公积金等）。而每“条”开支都要单独编制预算，由财政部内不同司、处管理。多数部门都要向财政部六七个司呈报七八套预算，而财政部