

-XUEZHEWENKU-

中央财经大学财政与公共管理学院
学者文库

公共治理与 中国政府预算管理改革

Public Governance and
Reform of Government Budgeting Management in China

安秀梅/著



中国财政经济出版社

中央财经大学财政与公共管理学院学者文库

公共治理与 中国政府预算管理改革

*Public Governance and Reform
of Government Budgeting Management in China*

安秀梅 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共治理与中国政府预算管理改革/安秀梅著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.3

(中央财经大学财政与公共管理学院学者文库)

ISBN 7-5005-8001-0

I. 公… II. 安… III. ①公共管理②国家预算—
财政管理—经济体制改革—中国 IV. ①D035②F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 015334 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 12.375 印张 313 000 字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 26.00 元

ISBN 7-5005-8001-0/F·7008

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

总序

在当今社会，政府与市场已成为推动经济社会持续、快速、和谐发展的最大驱动力。理论与实践皆已表明，在市场有效的领域，政府必须是有限的，而有效的政府同样是市场健全的必不可少的条件。

对处于社会转型期的中国而言，市场失灵的范围和领域与西方市场经济国家相比有很大不同，这就决定了政府提供公共服务的范围和进行宏观调控的力度也必须有中国特色。公共财政作为政府弥补市场失灵、提供公共服务、进行宏观调控的重要政策工具，必须承担起历史赋予的光荣使命，为政府职能的有效履行、为经济的快速发展和和谐社会的建设提供强有力的制度保证和财力保证。

变革的时代催生了诸多新事物，也引发了各种新矛盾。适时地、有针对性地研究新问题、解决新矛盾、凝练新思维、提出新对策，则是理论工作者的职责和应尽义务。为此，我们愿意为致力于研究中国公共财政

的中青年学者搭建一个平台，提供一个平等交流的场所，这也是我们推出学者文库的初衷和愿望。

首批入选文库的作者都是我院新近毕业的博士。这些作者都系统地受过经济学的严格训练，对当前国内外最新的学术研究动态有比较全面的了解，对各自领域的研究前沿有比较准确的把握。入选的论文是他们多年来从事学术研究的专著，在这些专著中，作者们以严谨、规范的学术态度展现了他们对公共财政理论诸多前沿问题的关注和思考。虽然有些观点还不尽成熟，但是其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。

学者文库的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持。在此，我们表示衷心的感谢！同时，我们也真诚地希望能把更多中青年学者的最新研究成果纳入这套文库中来，为推动和活跃我国公共财政理论的研究做出应有的贡献。

中央财经大学财政与公共管理学院学者文库编委会

2005年1月

序

党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，这是理论上的一个突破，思想上的又一次大解放，从此在我国拉开了大力发展社会主义市场经济的序幕。党的十五届五中全会根据形势发展的需要，高屋建瓴地提出了建立公共财政框架的要求。市场经济呼唤公共财政，公共财政影响市场经济。市场经济制度是公共财政制度建立的前提和关键，而公共财政可以弥补和纠正市场经济的缺陷，保持市场经济正常运转。没有公共财政制度的建立就没有市场经济制度的建立。因此建立公共财政制度是市场经济发展的需要，是政府转变职能的需要，也是财政自身改革与发展的需要。

政府预算是公共财政体系中的核心，是公共财政赖以存在的基础。一方面，政府预算是政府的基本财政收支计划，是筹集、分配和管理财政资金的重要工具，是政府履行职能、满足社会公共需要的物质基础。从这

个意义上讲，有什么样的政府职能就会有什么样的政府预算。另一方面，政府预算是按法定程序确定的，它明确规定了政府活动的范围和方向，不允许有政府预算以外的政府财政收支活动。同时政府预算确定后，也是公民监督政府的重要依据。因此，围绕着建设一个什么样的政府预算和怎样建设这样的政府预算，是财政理论界和财政工作者共同面临的重大课题。

安秀梅博士新著《公共治理与中国政府预算管理改革》（简称《预算管理改革》，下同）一书，是她写的博士学位论文，经答辩委员会各位专家的指点后修改而成。全书以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以国家宪法和相关法律法规为依据，借鉴发达国家“公共治理”的理念，结合我国国情和政府预算管理实际，比较全面、深入和系统地研究了我国政府预算管理的改革。

《预算管理改革》运用制度分析的方法，在对发达国家政府治理运动产生和发展的动因进行了多角度分析后，深入探讨了公共治理的主导理论、治理范式的变革轨迹、治理目标、存在问题及发展趋势，从公共治理的独特视角，尖锐地分析了我国现行政府预算管理中存在的受托责任不清、透明度不高、公众参与性不强、可持续发展脆弱等问题，从理论认识、体制机制等较深层次寻根源、找出路，环环相扣，步步深入，进而提出以公共治理的理念推动中国政府预算管理改革的总体思路。从理论和实践的结合上，重点探讨了如何通过预算管理理念的转变、预算管理制度的创新、预算管理流程的优化以及政府公共支出的绩效考评等，构建有效的政府公共财政受托责任机制，提高政府公共预算管理的效率和效能，以实现总规模控制、资源的战略性配置、运作管理和运作效率、财政合规性以及控制和规避财政风险等政府预算管理目标。这些观点和结论对我国财政预算理论的发展和财政预算改革实践的深化都有着重要的参考意义。

《预算管理改革》在理论上、方法上都有所创新。尤其值得称

道的是，书中鲜明地提出了“政府公共受托责任是建立政府预算管理制度根本和最高理念”的观点，并紧紧围绕政府公共受托责任，探讨对预算管理的各项改革和创新，这实际上为新的预算管理制度明确了方向，注入了灵魂，实现了对政府公共预算管理理论的创新。

在我国，政府公共受托责任的法定地位是非常明确的。依照宪法规定，人民是国家的主人，国家的一切权力属于人民。“全国人民代表大会是最高国家权力机关”（宪法第57条），各级人民代表大会代表人民依照法律规定的权限行使权力。人民代表大会概括起来有四项权力，即立法权、重大事项决定权、重要人事任免权和监督权。说得再直白些，人民代表大会依法行使国家权力，并由它来产生其他国家机关，如行政、检察、审判和军事等机关，同时监督其他国家机关执行人民代表大会立法和决定的重大事项，其他国家机关对人民代表大会负责并报告工作，政府公共受托责任是清楚的。然而现实情况并非完全如此，人民代表大会的实际地位与其法律地位是不相称的，有的仅把人民代表大会作为发扬民主的一种形式，走走过场；有的则把人民代表大会作为政府“履行法律手续”的工具，有的甚至本末倒置地把政府凌驾于人大之上。凡此种种都说明，在我国，人民代表大会的宪法和法律地位还远远没有落实，而究其原因尽管很多，但与人们对政府公共受托责任缺乏清楚的认识有直接的关系，政府与人大之间以及政府之间责任关系的脆弱性是各种违法现象产生的根源之一。故此，《预算管理改革》的作者在文中大声疾呼：“政府公共受托责任是建立政府预算管理制度的根本和最高理念”，并紧紧围绕这一主题进行了一系列富有成效的探讨，就显得十分难能可贵了。以权力制约权力的监督是最有效的监督。只有政府切实履行公共受托责任，人大切实代表人民行使国家权力，政府预算管理的目标才能实现，经济和社会的持续、和谐发展才有保证。

科学的思索和大胆的探索是通向成功的桥梁。《预算管理改革》的问世，给我们带来了新的气息，也为我们进一步深入讨论中国政府预算管理改革的一系列问题提供了一个新的视角和新的平台。当然，此书也有些不足之处，有些地方还有待于深入思考和继续研究。值此新书问世之际，作为导师深感欣慰，既表示衷心祝贺，也致以良好祝愿：百尺竿头，更进一步，不断取得丰硕成果。

李保仁

2005年3月15日

前言

逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架是党的十五届五中全会提出的明确要求。在公共财政管理中，政府预算管理是核心。政府预算既是政府调节不同群体、不同阶层利益的工具，又是国家政治、经济和社会政策的集中体现。政府预算关系的复杂性，决定了政府预算管理和改革的艰巨性和复杂性。

近年来，适应市场经济发展和公共财政管理的需要，我国相继进行了部门预算、政府采购、国库集中支付等政府预算管理制度的改革，并取得了明显的成效。但是，长期存在于政府预算管理中的责任不清、透明度低、流程混乱、效率低下、浪费严重等问题，并没有从根本上得到解决。究其原因，除了政府预算管理本身的复杂性外，与预算管理的理念不清，管理制度和实施机制缺乏整体性、系统性和协调性有直接的关系。因此，如何通过管理理念的转变、管理制度的创新、管理流程的再造以及公共财政资源的绩效考评等，构建一套预算

有标准、执行有约束、决算有评估的现代政府预算管理制度，实现政府预算管理的制度化、规范化和科学化，是我国当前乃至今后较长时期内政府预算管理改革的重点，加强对政府预算管理问题的研究，不仅必要而且紧迫。

政府预算管理改革涉及我国政治、经济和社会发展的各个方面，政府预算管理改革的背后实际上是政府改革。因此，改革和创新政府预算管理，必须立足中国国情，从宏观的、全局的、战略的高度，抓住影响政府预算管理效率、效益及有效性的关键性因素，从管理理念、管理目标、责任机制、激励机制、权力结构、组织文化等各方面，对现行政府预算管理制度进行整体性和系统性改革，以提高政府预算管理的效能，促使政府更好地履行公共财政受托责任。同时，改革和创新政府预算管理，还应该有选择地研究和借鉴西方发达国家政府预算管理的成功经验，特别是要客观地分析形成先进制度和政策的背景和条件，研究支撑其存在和发挥作用的因素及内在规律，考察不同社会政治、经济和文化差异对政府预算管理的影响等，从中找出适合我国国情、与我国经济发展和传统文化相适应的管理制度和政策，提高学习和借鉴的主动性和自觉性。

基于这样的认识，本书以我国宪法和相关法律法规为依据，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以履行政府公共财政受托责任为主线，在力求全面、客观、公正地评介西方发达国家公共治理和政府预算管理理论与实践的基础上，对中国的政府预算管理模式、管理制度和运行机制进行改革、改造和整合，试图通过良好的制度安排和机制设计，使公共财政资源的配置和使用能够真正地反映人民的意愿，促进政府更好地履行公共财政受托责任，提高财政透明度，增强财政政策的可预见性和可持续性，实现总规模控制、资源的战略性优先配置、改善管理和运作效率、确保财务合规性以及有效控制和管理财政风险等公共财政管理目标，进而惠及民众并促进财政、经济和社会的可持续发展。为此，本书从以下七个

方面贯彻和体现了这一研究思路 and 观点：

1. 运用制度分析的方法，首先对西方国家政府治理运动产生和发展的动因进行了多角度、全方位的理论分析，进而探讨了支持西方政府公共治理的主导理论以及政府治理范式的变革轨迹，展望了政府公共治理的目标和发展趋势，并就政府公共治理中存在的问题进行了客观的分析和评估。基本结论是：承担和履行公共受托责任是西方国家政府治理结构变革的主题。政府治理理论和治理范式变迁的过程实质上是政府公共受托责任的确认和履行过程。只有切实履行公共受托责任，政府的合法性才有根基，经济和社会的持续健康发展才有保证。

2. 按照“理念——目标——制度——机制”的框架思路，较全面地分析和阐述了西方发达国家（主要是 OECD 国家）在政府预算管理体现和贯彻的基本理念（对纳税人和公众负责、财政透明度、产出和结果导向、市场机制与适度竞争以及严密的系统控制等），如何将这些先进的管理理念运用到政府预算制度（预算管理模式、宏观经济框架、中期支出框架、年度部门预算、国库制度、政府会计制度、绩效评估制度、政府报告和信息披露制度等）的制定，以及如何通过有效的实施机制（权力制衡机制、预算执行中的责任机制、内外结合的系统控制机制、规范的绩效评估机制、预算监督机制等）来贯彻理念和落实制度。得到的启示是：理念是灵魂，制度是核心，机制是保障。只有实现“理念支持制度——制度选择机制——机制贯彻理念和制度”的良性循环，才能提高政府预算管理的效率和效能。基本结论是：公共财政受托责任是政府必须依法承担的为社会公众有效提供公共物品和公共服务并报告公共资源管理和运营情况的责任。公共财政受托责任必须是公开透明的，其有效履行依托于科学、合理的预算制度和高效的实施机制，其根本目的是提高公共财政资源的效率、效益和有效性。公共受托责任是西方发达国家建立政府预算制度和实施机制的基本理念。

3. 从公共财政受托责任、财政透明度、预算编制和执行中的公众参与以及财政政策的可持续性等新视角，系统分析了我国现行政府预算管理中受托责任不清、透明度不高、参与性不强、可持续性脆弱等存在的问题，探究了多年来我国政府预算管理制度和运行机制改革成效不高的理论认识根源、体制原因以及实施机制等方面的缺陷，进而指出了进一步深化我国政府预算管理体制改革的基本方向和总体思路。

4. 深化我国政府预算制度改革必须首先进行政府预算管理理念的转变和创新，因为这是影响和制约良好制度产生的思想根源和决定性因素。本书以我国宪法和相关法律法规为依据，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以西方发达国家政府预算管理的先进理念和良好做法为参照，根据我国国情并结合我国政府预算管理的实际，提出在我国政府预算管理中应积极倡导和建立“有效政府和整体政府、对纳税人和社会公众负责、财政透明度、市场导向和适度竞争、结果和绩效导向以及公众参与和民主理财”等管理文化和管理理念，明确政府预算管理及改革的目标和方向，为深化政府预算制度改革提供坚实的思想基础。

5. 制度创新是提高政府管理效率的第一推动力，政府预算管理改革重在制度创新。我国政府预算管理制度创新的宗旨是：提高政府预算管理的整体运作效率，造就一个更加法治、负责、透明、高效、务实的公共管理型和公共服务型政府。制度创新的重点是：预算管理的模式、部门预算制度、政府采购制度、国库管理制度、政府会计制度、政府财务信息披露制度以及预算监督制度等。

6. 管理流程是落实责任制、增强透明度、提高管理效率和效能的最重要载体，预算制度的有效实施必须要有先进、完善的管理流程作保证。以政府公共治理的理念再造政府预算管理流程，就是通过变革财政部门的组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化，来创造具有持续创新惯性的财政管理部门和财政管理

体制，以大幅度提高财政管理的效能、效率、适应性及创新能力，实现政府公共财政管理的目标。以此为指导，本书对政府预算管理的总流程以及预算管理中的部门预算、国库集中收付、税收收入和各种非税收入以及乡镇财政预算管理的流程进行了优化、整合和再造。

7. 政府公共支出绩效考评是计量、检查、考核、落实和监督政府公共财政受托责任的最为有力的实施机制，我国应积极借鉴国外成功经验，尽快建立政府公共支出绩效考评制度。本书以产出和结果为导向，首先探讨了公共部门绩效低下的根源及实施绩效考评的意义，构建了基于战略导向和结果导向的公共支出绩效评估模型。在对西方发达国家政府公共支出绩效考评制度进行比较分析的基础上，就我国实施政府公共支出绩效考评标准和考评工具的选择，以及如何构建适合我国国情和政府财政管理能力的公共支出绩效考评制度，提出了一个原则性框架思路。

Preface

The Fifth Plenary Session of the Fifteenth Central Committee put forward a definite requirement to gradually establish a managerial system of public finance in conformity with the economic requirements of socialist market economy. Government budgeting management is the core of management of public finance. However, government budgeting is not only a tool which is used by government to adjust the benefits of different groups and different ranks, but also a focus embodiment of national policies of politics, economy and society. Complexity of relations of government budgeting determines the difficulties and complication of government budgeting management and reform.

Recently, adapting to the needs of development of market economy and management of public finance, our government gradually have carried on a series of reforms of government budget systems which mainly include departmental budgeting

system, governmental procurement system, treasury centralizing payment system etc and have gained obvious effects. But the problems which exist in the government budgeting management for a long time have not solved fundamentally, such as ambiguous responsibility, low degree transparent, disordered procedures, poor efficiency and serious waste. Besides the complex of government budgeting management, these problems is directly related to unclear principles of budgeting management and shortage of uniform, system and harmony of management system and enforcement mechanism. As the result, how to form a modern system of government budgeting management characterized by standardized budgeting, restricted execution and assessed final accounts through the transformation of management principles, innovation of management system, reinventing of management process, allocation of fiscal resources and assessment of performance to realize the systemizing, normalizing with scientific of government budgeting management, is the key point of reform of government budgeting management at present or even in a long period. Enhancing the research of problem of government budgeting management, is not only necessary but also urgent.

Apparently, the existing system of government budgeting management lags far behind the development of market economy and the requirements of public finance, and urgently needs to be reformed and innovated. Reform and innovation of the system of government budgeting management, the author think, involve in various aspects of development of politics, economy and society. And in fact its essence is the reform of government management. Consequently reform and innovation of the system of government budgeting management must adapt to the national conditions, grasp the key elements influencing the efficiency, benefit and validity of government budgeting management at the level of macro economy, overall situation and strategy; implement integrated and systematic reforms on existing system of gov-

ernment budgeting management at aspects such as principle of management, objective of management, responsibility mechanism, motivation mechanism, structure of authorities, culture of organizations, etc. This reform can improve efficiency of government budgeting management and promote government to fulfill the accountability of public finance better than before. Moreover, we should select and research into the successful experience of developed countries concerning the government budgeting management and learn it for reference, especially analyze objectively background and condition of advanced system and policy, find out its supporting element and internal regularity and research on influence of different politics, economy and culture. We can find the management system and policy adapted to our national condition, economic development and traditional culture so that improve the initiative and consciousness of study.

Based on the knowledge, the thesis tries to be guided by the basic principles of public governance, take the execution of accountability of public finance committed to the government as mainstream, and take the organic combination of governmental public governance and government budgeting management as the starting point of research. Moreover, the thesis tries to give a comprehensive, objective and impartial opinion on the theory and practice of public governance and government budgeting management in developed countries, and combine the practices of government budgeting management with China's national conditions. Through the reforms and innovations of both budgeting management system and implementation system including the planning and designing of macro economy, mid-term framework of budgeting, departmental budgeting, governmental procurement, treasury single account, governmental account, governmental reporting, disclosure of governmental financial information, reinventing of management process and performance assessment of public expenditure, the whole process of govern-