



公共预算研究系列

Public Budgeting Research Series

丛书主编：马 骏

中国公共预算研究

第四届学术会议论文集（2012·南京）

China's Public Budgeting Research

——王浦劬 胡宇生 马 骏 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



公共预算研究系列
Public Budgeting Research Series
丛书主编：马 骏

中国公共预算研究

第四届学术会议论文集（2012·南京）

China's Public Budgeting Research

王浦劬 胡宁生 马 骏 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共预算研究: 第四届学术会议论文集 (2012·南京) / 王浦劬, 胡宁生, 马骏主编. —北京: 中央编译出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5117-3026-8

I. ①中…

II. ①王… ②胡… ③马…

III. ①国家预算—中国—学术会议—文集

IV. ①F812.3—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 121550 号

中国公共预算研究: 第四届学术会议论文集 (2012·南京)

出版人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 贾宇琰 朱瑞雪

责任印制: 尹 琚

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612341 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京溢漾印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 517 千字

印 张: 36

版 次: 2016 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 98.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 52612349

本社常年法律顾问: 北京嘉润律师事务所律师 李敬伟 问小牛

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

编者序

“中国公共预算研究”学术研讨会至今已成功举办四届，从第一届“广东·南海”到第二届“湖南·长沙”，从第三届“首都·北京”再到第四届“江苏·南京”，历经八载。在各位同仁的共同努力、支持与见证下，中国公共预算研究受到学术界和实践者们越来越广泛的关注，并对中国公共预算理论及政府预算改革起到了积极的推动作用。

此次会议由南京审计学院公共管理与绩效评估研究院、中山大学公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所共同举办，于2012年4月7—8日在南京成功举行。来自清华大学、北京大学、中山大学、中国人民大学、复旦大学、澳门大学、香港中文大学、中央财经大学、上海财经大学、西南政法大学、中南财经政法大学、东北财经大学等三十余所大学，财政部、江苏省财政厅等政府机关、黑龙江省人大、浙江省温岭市人大等立法机关，财政部财政科学研究所、吉林省审计研究所等科研机构五十多位预算学者与实践者在本次会议中分享了他们的最新研究成果并进行了充分与热烈的讨论，通过思想与观点、理论与实践的碰撞，不断探索中国公共预算研究与改革新的着力点与突破点。

通过整理与会学者和实践者的发言文章，本书共收录30篇会议论文，主要围绕“公共预算改革与国家治理”“预算决策、编制与执行过

程”“人大预算监督与审计”“预算收入与支出”“公民参与预算与预算公开和透明”“政府间财政关系”“地方政府财政风险控制”这七个主题展开讨论。第一个主题讨论了中国预算改革面临的挑战与发展方向；第二个主题分析了我国地方政府绩效预算改革实践，预算决策、编制及执行过程中存在的各种重要问题；第三个主题探讨了西方议会对政府预算决策的监督、我国人大的预算修正权及如何通过预算审计将政府预算权力关进制度的“笼子”里；第四个主题主要对我国行政管理支出、社保支出、环保支出及科研支出进行深入剖析；第五个主题介绍了浙江温岭参与式预算的实践经验，对我国省级财政透明度进行了评估并进一步提出应如何提高政府预算透明度；第六个主题讨论了我国央地财力分配的合意性、我国财政规模的垂直不平衡、预算外收入扩张与公共品供给、地方政府土地财政等问题；最后一个主题则重点分析了我国地方政府的财政风险，包括通过借鉴日本经验来预防与解决我国地方政府债务风险等。

在成功举办了四届“中国公共预算研究”研讨会之后，我们欣喜地看到公共预算研究受到国内学者和政府越来越多的关注。在各界同仁的共同努力下，中国公共预算的研究也取得了可喜的成果，同时培养了一批有志公共预算研究的新生力量。公共预算前沿研究有力推进了中国预算改革，与此同时，中国公共预算改革实践也为公共预算研究的深化奠定了重要的经验基础。

我们衷心感谢各位与会学者和实践者对第四届“中国公共预算研究”研讨会及其论文集出版的大力支持，同时感谢为此付出无限热忱、时间与汗水的会议组织者、会务老师及编辑论文集的老师和同学们。我们将不懈努力，继续推动中国公共预算前沿研究并最终推进中国公共预算的改革进程。

编者

2013年5月

目 录

编者序	/ 1
-----------	-----

公共预算改革与国家治理

1 中国预算改革：未来的挑战	马 骏 林慕华 / 3
2 走向真正的公共预算	胡宁生 / 21
3 预算改革：功能、结构和过程	靳继东 / 30

预算决策、编制与执行过程

4 地方政府绩效预算改革：成就与困境	牛美丽 / 53
5 从碎片到整合：A 区项目绩效预算改革研究	武玉坤 / 71
6 公共预算决策中的间断均衡模型	朱春奎 严 敏 陆娇丽 / 85
7 预算编制过程中的多张面孔：以 A 市为例	石 慧 / 109
8 我国预算执行中超收超支的形成机制及其治理 ...	孙玉栋 吴哲方 / 129
9 “公共预算”与“发票”研究	钱元强 / 154

人大预算监督与审计

10 论议会对政府预算决策的监督权 ——地位和机制	王淑杰 / 179
------------------------------------	-----------

- 11 预算民主视野下的人大预算修正权
——基于现状与可行性的分析 范永茂 / 194
- 12 预算机会主义、预算治理构造和预算审计 郑石桥 贾云洁 / 210
- 13 把政府关进公共预算“笼子”里 魏 陆 / 230

预算收入与支出

- 14 部门预算改革对行政管理支出控制的成效分析 高树兰 / 249
- 15 隐性债务：中国社保支出补助的政治经济逻辑
——基于 2006—2010 年各省数据分析 张 岌 / 262
- 16 环保支出变化和预算决策
——基于中国省级面板数据的分析 邝艳华 / 284
- 17 我国科学研究中的公共财政效率：低效、无效与浪费
——来自国家自然科学基金、社会科学基金项目
产出的证据 尚虎平 罗梁波 / 307

公民参与预算及预算公开与透明

- 18 浙江温岭“参与式预算”中的公众参与 张学明 / 339
- 19 温岭参与式预算基本经验探析 朱圣明 / 352
- 20 政府预算透明度提升的环境基础与路径研究 李 燕 王淑杰 / 373
- 21 中国省级财政透明度评估（2011） 邓淑莲 / 388

政府间财政关系

- 22 我国中央和地方财力分配的合意性分析：基于“事权”
与“事责”角度的考虑 马海涛 任 强 / 407
- 23 财政垂直不平衡、分权与政府规模扩张：来自中国
的经验（1953—2010） 张 光 汤金旭 / 421
- 24 财政分权、预算外收入扩张与公共品供给
——基于中国省级面板数据的实证研究 ... 江克忠 许艳红 / 448
- 25 政府间寻租体制与地方政府职能转变研究
——以地方政府土地财政为例 范帅邦 / 474

- 26 央地关系视角的土地财政：一个制度层面的
梳理 雷艳红 游 宇 / 496

地方政府财政风险控制

- 27 省域经济安全风险评价及指数分析
——基于安徽省 1999—2009 年的经验证据 后小仙 / 511
- 28 日本地方自治体危机与松下圭一的市民自治论 孙 悦 / 534
- 29 行政准备阶段中国地方政府债务风险预算管理：
问题与对策 韩增华 / 546
- 30 基础设施券：农村基础设施供给路径新选择..... 刘银喜 陆华梁 / 560



公共预算研究系列
Public Budgeting Research Series

公共预算改革与国家治理

中国预算改革：未来的挑战*

马 骏 林慕华**

内容摘要：1999 年以来，中国启动了一场意义深远的预算改革，目标是建立现代公共预算制度。十余年的预算改革，取得了显著的成绩，中国基本上建立起现代公共预算制度的基本框架。但同时，中国也在预算权力结构、综合预算、总额控制、绩效预算、现金和债务管理、会计改革等方面面临着挑战。在未来，中国应更加深入地推进预算改革，建立现代公共预算制度。

关键词：预算改革 公共预算 挑战

从 20 世纪 80 年代到 1999 年，中国处于一种表面上有预算但实质上没有预算的“前预算时代”。1999 年，中国启动了一场意义深远的预算改革，目标是建立现代公共预算制度。这一改革主要包括部门预算改

* 本研究获得中山大学 985—3 期专项经费、2012 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（12JJD840010）及广东省哲学社会科学“十二五”规划 2011 年度青年项目（GD11YGL06）支持。该文已发表于《中国行政管理》2012 年第 6 期。

** 马骏，男，教授，中山大学中国公共管理研究中心主任，研究方向为国家建设、公共管理、公共预算、财政史、行政史；林慕华，女，博士，广东财经大学“卓越青年教师”校长特聘教授，广东财经大学公共管理学院行政管理系副主任，国民经济研究中心兼职研究员，中山大学政治学研究所研究员（特聘）。主要从事公共预算与财政管理、人大制度、财政立宪、公务员制度研究。

革、国库集中收付体制改革、政府采购改革等。十余年的预算改革，成绩显著，中国基本上建立起现代公共预算制度的基本框架。在这个过程中，预算权力结构得到改善，新的预算程序以及相关的程序性规则开始建立起来，并开始对政策制定者和管理者构成约束，通过资金约束政府及其各个部门活动的改革目标初见成效。在此基础上，中国各级政府开始发展出最基本的预算能力。同时，三种财政问责机制开始建立起来，包括建立在政府内部预算控制基础之上的对上负责的官僚问责、以人大预算监督为基础的横向问责，以及在个别地方（例如哈尔滨、无锡、浙江温岭）实施的公民参与预算基础之上建立起来的社会问责（王绍光、马骏，2008；马骏、林慕华，2012；Ma & Hou，2009；马骏，2010）。

然而，建立现代公共预算制度是一项复杂的工程。在这个过程中，不仅预算能力的提高需要一个比较长的学习过程，而且在很多情况下，预算改革实质上也是一个政治体制改革，越到改革的后期，预算改革的特征就越强，改革的难度也会越来越大。根据我们从2003年到2009年在八省五市的实地调研以及各种公开的文件和数据，本文将分析中国预算改革面临的十大挑战。在未来的改革中，中国必须认真对待这些挑战。只有成功地解决了这些问题，中国才能真正建立起现代公共预算制度，公共预算才能变成一个治理国家的基本制度。

一、继续理顺权力结构，夯实制度基础

公共预算制度“就是指那些规范预算过程中各个参加者预算行为的预算结构、预算程序与预算规则”（马骏、赵早早，2011）。预算权力结构是最基本的行动框架，它影响着预算过程中行动者的动机和角色定位，也影响着预算过程中的信息流动。对于任何处在建立现代预算制度早期的国家来说，预算改革首先需要解决的一个问题必然是如何在各个预算参与者之间重新分配权力和责任（Willoughby，1918）。预算改革以来，中国的预算权力结构开始发生改变。这表现在，财政部门的权

力开始上升，并开始向一个核心预算机构演变；人大预算监督开始兴起，同时在国家层面，审计机构开始对政府的预算执行结果进行审计；随着预算公开的启动以及公民参与预算的兴起，国家与公民之间的关系也开始发生改变（马骏，2007）。这些都表明，一个符合现代公共预算要求的预算权力结构已经初具格局。然而，为了建立起真正意义上的现代公共预算制度，中国仍需重塑预算权力结构，理顺各个国家机构及其内部的权力关系。

首先，必须进一步落实人大的预算监督权力。现代预算制度包括两大支柱：政府内部集中统一的行政控制与人大预算监督。经过十余年的预算改革，这两大预算控制机制已经建立起来。但是，成绩主要体现在政府内部的预算控制方面，人大预算监督目前只处于起步阶段（Ma，2009）。为了进一步加强人大预算监督，首先必须在修改《预算法》时赋予人大代表预算修正权。这是立法机构行使实质性预算权力最基本的程序性权力，也是判断一个国家立法机构预算监督能力强弱最基本的标准之一。此外，赋予人大代表预算修正权可以避免政府预算被整体否決的尴尬局面（马骏、林慕华，2007）。其次，应该为人大预算监督配备足够的编制，雇用更多的专业人员协助人大及其常委会审查和监督预算。第三，应该重构人大内部的预算审批程序，在各个委员会之间建立一个专业性的分工。例如，在支出审查方面，授权委员会（例如农业委员会等）和拨款委员会（例如财经委员会）应该扮演不同的职能。授权委员会应该介入部门预算的审查，重点审查相应的政府职能部门（例如农业部、水利部）提出的部门预算中的项目在政策上是否具有必要性，而财经委员会则主要进行拨款审查。按此逻辑，可以考虑将财经委员会分成财政委员会（或者预算委员会）和经济委员会，后者属于授权委员会，负责审查经济类部门（例如商务部）提出的部门预算中的项目的必要性。总而言之，人大预算监督是全体委员会的职责。

其次，完善国家审计制度。独立的审计是现代公共预算不可缺少的一部分。目前，中国的审计机关是政府内部的机构。《审计法》规定，审计机关必须向同级人大报告审计工作结果。这使审计成为人大预

算监督的一个部分、一个环节。然而，从根本上说，中国的审计制度属于行政型审计。如何完善审计制度？这些年一直有许多讨论。许多人主张将审计机构划归人大，建立立法型审计。但是，国家审计制度是由《宪法》规定的。将审计机关划归人大必须修宪。为了完善中国的审计制度，中国可以借鉴英联邦国家的经验（马骏、赵早早，2011），在人大内部建立专门的审计委员会。这样既可以完善审计制度，也可以同时加强人大预算监督。

最后，提高财政部门地位，将其建成真正的核心预算机构。正如冯·哈根（Von Hagen）研究发现的，在那些支出控制得比较好的国家，财政部在政府内部的地位都特别高，这使它能够抵制各种支出压力（Von Hagen，1992）。预算改革以来，随着综合预算以及预算细化等改革的推进，预算权和支出管理权开始向财政部门集中，改革前预算“碎片化”的局面开始得到改善，财政部门也开始迈向现代公共预算所说的“核心预算机构”（Ma，2009）。然而，预算“碎片化”仍未得到根本性的改观。在政府内部，财政部门的地位仍不是很高。在财政部门之外，其他部门仍然掌握着对某些资金的分配权。这些机构实质上是一些“准预算机构”。为了将财政部门建成真正的“核心预算机构”，中国有两个选择：一是结束预算碎片化，将资金分配权完全集中到财政部门，这是法国模式；二是将财政部门的预算职能与发展改革委员会的计划职能整合成一个级别非常高的“计划与预算委员会”，在国家层面直接对总理负责，由其对整个政府资金进行预算安排，将政府的政策意图贯彻进资金分配，而财政部主要负责预算执行和财政管理，这是美国模式。当然，无论选择哪种模式，中国的财政部门应该超越目前这种会计导向的职能定位，将自己重塑成一个政策分析机构，树立自身在预算分配中的权威地位，变成一个真正的核心预算机构。

二、深化全口径的综合预算，落实预算全面性原则

现代公共预算要求将所有的政府资金全部纳入预算，受预算过程约

束，这即是所谓的预算全面性原则。预算改革以来，在推进部门预算改革的过程中，中国一直狠抓综合预算改革，将部门的预算外资金纳入预算管理或者“收支两条线”管理，或者说，将各类预算外收入逐步纳入预算控制的“笼子”，受预算过程约束。2011年，中国开始全面取消预算外资金，预算外收入或纳入一般预算管理或纳入政府性基金管理（财政部预算司，2011）。地方层面，将预算外收入纳入预算管理或政府基金管理的改革也进展顺利。在推进部门预算改革的同时，将国有企业上缴的经营利润纳入预算管理也提上日程。2007年国务院下发《关于试行国有资本经营预算的意见》，2008年中央企业国有资本经营预算安排支出总额547.8亿元，开始将央企上缴的利润纳入预算管理。此外，从2007年1月1日起，土地出让金全额纳入地方基金预算管理，实行彻底的“收支两条线”。随着这些改革的推进，纳入预算约束的政府资金越来越多。这为建立公共预算制度奠定了坚实的基础。

然而，综合预算改革仍未完成，仍有相当一部分公共资金未纳入预算管理。这既包括目前改革没有要求纳入预算管理的资金，例如社会保障资金；也包括国家已有要求但在实施过程中仍未完全纳入预算管理的资金，例如政府基金和国有资本经营收益的上缴部分。国家审计署对2009年的预算执行情况进行审计时发现，有11个省、区未按规定将683.99亿元土地专项资金纳入预算管理（刘家义，2010）。2011年，一部分中央部门管理的企业尚未实行国有资本经营预算管理。更有甚者，尽管预算改革以来各级政府一直不断加强对预算外资金尤其是制度外资金的控制，但是私设“小金库”的现象仍未杜绝。审计署对2010年预算执行情况进行审计时发现，仍有82个中央部委所属单位采取截留收入、虚列支出等方式，套取和私存私放资金4.14亿元，主要用于发放奖金、补贴等（刘家义，2011）。2009年至2011年全国纳入专项治理范围的110多万个单位共发现“小金库”60722个，涉及金额315.86亿元（王迎辉，2012）。此外，在地方层面，国有资本经营预算仍未完全推开。最后需要指出的是，目前的国有资本经营预算仍然只是一个“小国资”预算，其他类型的国有资产（例如金融资产、矿产性资产

等）形成的收益，仍在预算管理之外。

现代公共预算制度要求将所有的公共资金纳入预算。在未来，中国需要彻底落实预算全面性原则，建立全口径的公共预算体系。首先，严格实施全面取消预算外资金的改革，对按规定必须纳入预算管理的各种资金加强管理，杜绝“小金库”现象。其次，扩大、完善国有资本经营预算，建立大口径的国有资本经营预算。最后，尽快启动社保预算的编制。

三、整合计划、政策与预算

提高公共资源配置效率的前提条件是，政府能够战略性地配置资源，在每个时期，将稀缺的资源配置到最关键的领域，解决该时期最紧迫的社会、经济问题。若要做到这一点，必须将中长期计划、政策与预算整合起来。部门预算改革的推进，促使各个部门的领导越来越重视部门预算的编制，并开始将部门的年度工作计划与部门预算整合起来。这大大地增强了部门预算的计划性和政策性。同时，在编制部门预算的过程中，对项目预算启动项目库管理并对项目进行政策重要性方面的排序。此外，每年在启动部门预算编制之前，越来越多的地方党委、政府都开始明确当年的重点工作，例如“十大民心工程”等，对部门预算的编制进行政策引导。这就加强了预算资金分配与党委和政府政策意图的联系，使部门预算开始成为一个实现政策意图，提高政策质量的工具。

然而，在整合计划、政策与预算方面，中国的预算体制存在着比较大的缺陷。五年编制一次的国民经济和社会发展规划，理论上是一个能够影响政策和预算制定的指导计划。在现实中，它的确也是部门申请资金时的一个依据。但是，它只是依据之一。在计划期间，一方面各级党委和政府仍会出台计划之外的重大政策，并对预算产生影响；另一方面计划中安排的项目也可能无法获得足额的资金支持。总之，计划和预算的衔接程度不是很高。为了解决这一问题，中国需要在预算资金分配方

面引入一个计划性强的新模式，例如计划项目预算（PPB）。

部门预算改革开始将年度工作计划与年度预算整合起来。但是，要提高资金的分配效率，需要在预算资金分配过程中植入一个跨年度的框架，而不能完全在一个年度内规划活动并安排资金。然而，若要将计划和预算很好地衔接起来，有两个问题需要解决。一是财政部门 and 计划部门（国家发展和改革委员会）之间的关系。一个可能的选择是建立一个“计划与预算委员会”。另一个选择是维持两个机构的权责现状，但建立一个更有效的协调机制，或者在两者之上建立一个权威很高的决策机制。二是政治任期和计划周期要保持一致。这意味着，不应出现这样的情况：前一任领导离任之前为下一任领导制定五年发展规划。

政策与预算的衔接程度也存在着问题。最主要的挑战不是政策不能引导资金分配，而是预算不能有效地约束政策制定。首先，政策制定周期与预算周期不衔接。目前，即使在人大已经批准了政府预算的情况下，在预算执行过程中，党委和政府仍会召开重大的政策制定方面的会议，导致新的支出。其次，领导在预算执行过程中也会制定一些政策，在许多情况下也会导致新的支出。最后，在预算执行过程中，上级政府或者部门也会出台新的政策，要求下级政府或相应的部门安排资金执行。这些政策与预算的不衔接不仅导致预算过程中充满了不确定性，而且也阻碍资金分配效率的提高（马骏、侯一麟，2005）。为了提高资源配置效率，中国需要加强政策与预算的衔接程度。这涉及预算年度与财政年度匹配的问题。目前，财政年度是每年的1月1日到12月31日。但在国家层面，人民代表大会是在3月中旬才开，项目预算要4月份才批复到各个政府部门。这不仅减少了项目预算的预算执行时间，也为政策和预算的整合带来一些问题。中国可以考虑将预算年度设置为某年的4月1日到次年的3月31日（或者7月1日到次年的6月30日）。如此，就能在一些重大的政策制定会议与预算审批之间留出足够的时间，使政府及其部门有充足的时间将这些政策意图贯彻进预算编制。当然，最为关键的是，各级党委和政府应该将各种重要的政策制定方面的会议前置到预算编制启动前召开，并应在预算执行过程中尽量不再出台新的