

刘寒波 著

政府预算经济学

ZHENG FU YUSUAN JINGJIXUE

中南工业大学出版社

自 序

现代意义的政府预算发展到今天，已经有一百多年的历史。自产生之日起，现代政府预算就成为备受公众、政治家和学者关注的、常新的“热点”，特别是经济学者对政府预算的研究，取得了大量的研究成果，极大地刺激了现代政府预算管理水平的提高。但遗憾的是作为现代财政理论体系中的一个重要分支，政府预算却至今还没有形成一个公认的、完整的理论体系。因此，从这一意义上讲，在现代财政理论体系中，对政府预算的研究是一个相对比较薄弱的部分。特别是在我国，政府预算的理论与实践两方面都存在明显的欠缺，与社会主义市场经济体制对政府预算管理的要求之间的差距还很大，严重制约了我国政府预算管理水平的提高。

正是基于上述考虑，决定了本书的目的，一是试图建立一个分析与研究现代政府预算的理论框架；二是借助它描述我国政府预算的运行状况，并进而分析与讨论我国政府预算管理中存在的问题，探索我国政府预算改革的途径。

本书提供的分析框架虽然涉及宏观与微观两个方面，但在思路上选择，本书立足于微观分析，从政府预算基本范畴入手，集中讨论政府预算方法及其决策操作过程。具体由四部分组成，即政府预算的基本范畴（政府预算的功能、范围、原则、周期与方法）、政府预算的结构、政府预算过程与预算关系。

本书集中体现了作者十多年从事政府预算教学与研究的心得体会，并综合了中外学者在政府预算方面取得的研究成果。但由于本书旨在建立一个理论分析框架，加之个人水平与工作环境等因素的限制，如此广泛的研究范围必然使得本书在许多方面的讨论（如政府预算效率、政府预算的经济效应、政府预算方法和决策过程等）只是初步的，许多方面还仅仅只是作了一些介绍或简单的陈述。

需要说明的是，考虑到教学的需要，使得本书必须保持内容的完整性。同时，这既限制了写作的方式，又增加了本书的篇幅。

本书的写作过程中，得到了许多领导和同事的大力支持与帮助。我的好友张志华、王雍君两位博士给予的鼓励与指点，无疑是十分宝贵的，与他们的多次长谈，使我对我国政府预算的理论与实践有了更深刻的认识与了解。我的家人对我无微不至的关心与倾力支持当然是我最坚强的后盾。在此一并表示衷心感谢。

本书脱稿之日正值我儿子快满周岁之时，使本书的出版对于我的家庭具有更为重要和特殊的意义。

最后，需要说明的一点是，本书中的任何错误和缺点都由我个人负责。

作者

1999年12月25日

目 录

第一篇 基本理论

第一章 现代政府预算：定义、功能与体系	(3)
第一节 国家预算还是政府预算	(3)
第二节 前人关于政府预算定义的研究	(4)
一、早期的定义	(4)
二、现代西方学者的探索	(6)
三、我国学者的认识	(7)
四、对政府预算定义发展演变过程的分析考察	(8)
五、政府预算可以从多个角度来分析和考察	(10)
第三节 作为非市场资源配置机制的政府预算	(11)
第四节 现代政府预算功能	(13)
一、不同表述及其分析方法	(13)
二、我国学者的看法及其评价	(13)
三、政府预算的经济功能及其发挥	(14)
四、政府预算的公共行政管理功能及其发挥	(17)
第五节 政府预算体系	(18)
一、政府预算体系的涵义	(18)
二、政府预算体系的分类	(19)

II 政府预算经济学

第二章 政府预算范围	(21)
第一节 政府预算范围的涵义及其决定因素	(22)
一、政府预算范围的涵义	(22)
二、政府预算范围的决定因素	(24)
第二节 中西方政府预算范围发展变化的比较分析	(27)
一、当代中国政府预算范围	(27)
二、西方国家政府预算范围	(28)
三、比较与分析	(30)
第三节 规范社会主义市场经济体制下的政府预算范围	(32)
一、意义及其基本思路	(32)
二、规范政府预算范围中的几个基本问题	(34)
三、完善预算法规与规范政府预算范围	(39)
第三章 政府预算原则	(42)
第一节 政府预算原则及其研究方法	(42)
一、政府预算原则及其意义	(42)
二、政府预算原则研究方法	(44)
第二节 古典主义政府预算原则	(47)
一、从权力分配角度的研究	(47)
二、从资源配置角度的研究	(49)
三、古典主义政府预算原则的实践	(50)
第三节 现代西方政府预算原则	(51)
一、从权力分配角度的分析	(51)
二、从资源配置角度的分析	(54)
第四节 中国的政府预算原则	(56)
一、计划经济时期	(56)
二、关于政府预算原则的讨论	(57)

第五节 确立社会主义市场经济体制下的政府预算原则	··· (58)
一、出发点	····· (58)
二、社会主义市场经济体制下的政府预算原则	····· (59)
第四章 政府预算周期	····· (63)
第一节 政府预算周期及其内容	····· (63)
一、定义	····· (63)
二、政府预算周期各阶段	····· (64)
第二节 政府预算年度与政府预算周期	····· (69)
一、政府预算年度及其确定	····· (69)
二、政府预算年度与政府预算周期间的关系	····· (70)
三、标准政府预算周期	····· (71)
第三节 中国政府预算周期的改进与完善	····· (74)
一、中国的政府预算周期	····· (74)
二、存在的问题	····· (76)
三、原因分析	····· (78)
四、改进与完善	····· (80)
第五章 政府预算方法	····· (82)
第一节 政府预算过程中的基本问题	····· (82)
第二节 理论模型	····· (84)
一、边际效用模型	····· (84)
二、马斯格雷夫模型	····· (85)
三、唐斯模型	····· (87)
四、组织决策优化理论	····· (88)
第三节 成本—效益分析	····· (90)
一、政府预算过程中的成本—效益分析方法	····· (90)
二、单一目标下政府预算的微观决策	····· (92)

IV 政府预算经济学

三、多目标下政府预算的微观决策	(93)
四、公平与效率	(94)
五、如何贴现	(94)
第四节 政府年度预算的宏观决策	(95)
一、政府预算决策与宏观调控	(95)
二、货币融资与政府预算的宏观决策	(96)
三、债务融资与政府预算的宏观决策	(97)
第六章 政府预算决策过程	(98)
第一节 政府预算决策的政治基础	(98)
第二节 多数表决模型	(100)
一、简单多数表决下的政府预算决策	(100)
二、复杂多数表决下的政府预算决策	(101)
三、帕累托最优选择	(103)
四、“互相捧场”	(103)
五、议程控制	(104)
第三节 官僚机构与政府预算	(105)
一、官僚机构的目标函数——最大预算	(105)
二、基本关系	(106)
三、官僚机构行为的影响	(107)
第四节 公共选择与政府预算规模	(108)
一、简单多数表决与政府预算规模	(108)
二、支出与税收决策的分离	(110)
三、政府预算规模控制	(110)
第五节 预算饥饿及其治理	(111)
一、政府预算过程中的预算饥饿	(111)
二、遏制预算饥饿的传统观点——渐进主义 的方法	(113)

三、遏制预算饥饿的途径·····	(115)
------------------	-------

第二篇 · 政府预算结构

第七章 政府预算的组织结构·····	(119)
第一节 政治过程中的政府预算·····	(119)
一、政府预算是权力的体现·····	(119)
二、政府预算分权与政府预算组织结构·····	(121)
三、组织结构内的制衡·····	(123)
第二节 预算冲突与政府预算管理效率·····	(124)
一、预算冲突与协调·····	(124)
二、组织结构效率·····	(126)
第三节 政府预算权力的配置·····	(128)
一、立法机关与政府行政·····	(128)
二、政府行政与财政职能部门·····	(133)
三、财政机关与税务机关·····	(134)
四、预算管理机构、政府会计机构与审计机构·····	(136)
五、国库的设置及其职责·····	(137)
六、财政部门与资金支用单位·····	(139)
第四节 对地方政府的预算限制·····	(141)
一、目的和动机·····	(141)
二、政府预算限制的基本形式·····	(143)
三、政府预算限制的效果·····	(144)
第八章 政府预算的形式结构·····	(146)
第一节 政府预算形式结构及其设计原则·····	(146)
一、政府预算形式结构及其意义·····	(146)
二、传统的观点·····	(148)

三、现代的观点·····	(149)
第二节 政府预算的基本形式结构及其比较·····	(150)
一、单式预算·····	(150)
二、复式预算·····	(152)
第三节 西方政府预算形式结构·····	(154)
一、设计思想的演变·····	(154)
二、几种主要政府预算形式及其实践·····	(158)
三、世界各国的改革实践·····	(172)
第四节 中国政府预算形式结构的发展变化·····	(174)
一、基本形式结构·····	(174)
二、中国试编的复式预算及其实践·····	(174)
三、实际操作中的“复式预算”·····	(176)
四、近几年改革的新进展·····	(177)
第五节 改革的比较与启示·····	(180)
一、中西方政府预算改革的比较·····	(180)
二、改革的启示·····	(182)
第六节 改革和完善中国政府预算形式结构·····	(184)
一、完善复式预算·····	(184)
二、改革完善支出预算·····	(187)
 第九章 政府预算分类与科目表格·····	 (189)
第一节 收支分类与政府预算收支科目和表格·····	(189)
第二节 分类的基本方法·····	(190)
一、单式预算下的收支分类·····	(191)
二、复式预算下的收支分类·····	(191)
第三节 20 世纪 50 年代以来的发展·····	(193)
一、功能分类·····	(194)
二、规划—计划—预算的分类·····	(194)

三、80 年代的分类方法	(195)
四、支出的经济分类	(195)
第四节 政府预算科目与表格的设计	(196)
一、政府预算科目级次与科目的设计	(196)
二、政府预算表格的种类与设计	(197)
第五节 中国政府预算收支科目与表格	(199)
一、政府预算收支科目与表格	(199)
二、存在的问题	(200)
三、改进和完善的基本思路	(204)

第三篇 政府预算过程

第十章 政府预算编制与审查批准	(209)
第一节 政府预算编制的内容和组织步骤	(209)
一、政府预算编制制度的特征	(209)
二、政府预算编制的内容	(211)
三、政府预算编制的组织步骤	(212)
第二节 政府预算编制的主要参数	(214)
一、法律、法规	(214)
二、政府施政纲领与发展计划	(215)
三、财政政策	(216)
四、政府预算职责权限与收支范围	(218)
五、开支标准	(219)
第三节 政府预算编制的技术方法	(221)
一、政府预算编制的准备技术	(221)
二、单位预算的编制	(223)
三、部门预算的编制	(224)
四、政府预算的编制	(225)

五、政府预算的审查批准	(226)
六、检查与评估	(227)
七、政府预算审核的专业化	(229)
 第十一章 中国政府预算的编制与审查批准	 (231)
第一节 程序与方法	(231)
一、基本程序	(231)
二、基本方法	(232)
三、一般预算的编制	(233)
四、基金预算的编制	(234)
五、审查批准	(236)
第二节 部门单位预算的编制与核批	(236)
一、事业单位预算的编报和核批	(236)
二、行政单位预算的编制与核批	(239)
第三节 改进与完善	(242)
一、更新预算编制体系设计思路	(242)
二、完善政府预算编制制度	(243)
三、改革政府预算编制方法	(247)
四、完善政府预算编制过程	(249)
五、强化政府预算审查批准	(252)
 第十二章 政府预算执行与资金管理	 (254)
第一节 政府预算执行的意义及其组织体系	(254)
一、政府预算执行的意义	(254)
二、政府预算执行的组织体系	(256)
三、执行中的“行政主动权”	(258)
四、执行能力	(260)
第二节 政府预算执行的程序和方法	(261)

一、政府预算执行期	(261)
二、政府预算执行程序	(262)
三、收入预算执行的步骤与方法	(264)
四、支出预算执行的步骤与方法	(265)
第三节 政府预算偏差与执行中的调整	(267)
一、预算偏差及其原因	(267)
二、偏差的确认与纠正	(270)
三、政府预算调整的职责权限与方法	(273)
第四节 政府预算执行中的资金管理	(274)
一、政府预算执行与资金管理	(274)
二、资金管理与预算执行成本	(275)
三、财政资金管理与控制体系	(277)
四、政府预算执行的监管	(278)
第十三章 中国政府预算执行与资金管理	(280)
第一节 政府预算的执行与资金管理	(280)
一、组织机构与任务	(280)
二、收入预算的执行	(281)
三、支出预算的执行	(282)
四、预算调整	(283)
五、政府预算执行情况的检查分析	(284)
六、部门单位预算的执行与资金管理	(285)
七、资金管理与监控	(287)
第二节 改进与完善	(287)
一、改进与完善收入预算执行管理体系	(287)
二、改进与完善支出预算执行管理方式	(290)
三、限制政府在预算执行中的“行政主动权”	(297)
四、实行国库单一账户制度	(299)

五、改进与完善专项预算及资金管理·····	(300)
第十四章 政府决算与绩效考核·····	(303)
第一节 政府决算及其过程·····	(303)
一、作为预算执行成果报告的政府决算·····	(303)
二、政府决算的编制及其程序·····	(305)
第二节 绩效及其考核·····	(307)
一、从责任会计到绩效评价·····	(307)
二、绩效评价的一般方法·····	(308)
三、绩效指标确定·····	(309)
四、绩效指标的运用·····	(310)
第三节 中国政府决算·····	(311)
一、政府决算的组成与编制程序·····	(311)
二、政府决算的审核与审查批准·····	(312)
第四节 中国政府决算的改进与完善·····	(313)
一、理顺预算与决算的关系·····	(313)
二、简化政府决算的报账工作·····	(315)
三、强化政府决算的分析与评价工作·····	(316)
四、加强政府决算的审计监督·····	(318)

第四篇 政府预算关系

第十五章 政府与事业单位间的预算关系·····	(321)
第一节 政府与公共事业活动·····	(321)
一、事业单位、国有事业单位和公营事业单位·····	(321)
二、政府为何介入事业领域·····	(325)
三、政府介入的方式与国有、公营事业的规模·····	(327)
第二节 政府与事业单位预算关系的内容·····	(330)

一、政府预算与事业单位预算·····	(330)
二、事业单位预算周期·····	(331)
第 三 节 中国政府与事业单位预算关系·····	(332)
第 四 节 中国政府与事业单位预算关系的 进一步改革·····	(336)
一、现行作法存在的问题·····	(336)
二、改革的基本思路·····	(338)
..	
第十六章 政府间预算关系的原理·····	(345)
第 一 节 理论基础：中央政府和地方政府 的比较优势·····	(345)
一、政府间预算关系的本质·····	(345)
二、中央政府的比较优势·····	(346)
三、地方政府的比较优势·····	(347)
四、集权与分权的最佳结合——比较优势 的发挥·····	(348)
五、使政府更接近公众——政府间关系改革 的趋势·····	(349)
第 二 节 政府间预算关系的基本框架·····	(352)
一、政府间预算管理职责权限的划分·····	(352)
二、政府间支出划分·····	(353)
三、政府间课税权与收入的划分·····	(361)
四、政府间转移支付的含义及其理论基础·····	(366)
五、政府间转移支付的基本形式·····	(369)
六、政府间补助的原则和可能的最佳作法·····	(371)
第 三 节 政府间转移支付制度的设计·····	(372)
一、纵向与横向财政平衡的实现与协调·····	(372)
二、均等化及其实现·····	(374)

三、有条件（专项）补助及其方法·····	(380)
四、均等化、专项补助与税收分享·····	(383)
第十七章 中国政府间预算关系·····	(384)
第一节 政府级次与预算管理职责划分·····	(384)
一、政府级次及其预算意义·····	(384)
二、管理职责划分·····	(385)
第二节 支出范围的划分·····	(386)
一、支出划分的原则·····	(386)
二、1994 年以前政府间支出划分·····	(387)
三、1994 年“分税制”体制中的规定·····	(387)
四、比较与分析·····	(388)
第三节 课税权与收入划分·····	(389)
一、中国是否有真正意义的课税权划分·····	(389)
二、1994 年以前的收入划分·····	(391)
三、1994 年“分税制”体制的规定·····	(391)
四、比较与分析·····	(392)
第四节 1994 年以前的政府间转移支付制度·····	(394)
一、转移支付的形式·····	(394)
二、无条件转移支付的计算方法·····	(395)
三、财政包干与转移支付的分析与评价·····	(396)
第五节 现行政府间的转移支付制度·····	(397)
一、1994 年的转移支付·····	(397)
二、现行的转移支付制度·····	(398)
第六节 现行政府间预算关系的主要评价·····	(401)
一、主要成效·····	(401)
二、有待进一步完善的几个方面·····	(403)
第七节 改革建议·····	(409)

一、进一步明确政府间事权和支出责任·····	(409)
二、科学划分课税权与收入·····	(411)
三、统一和规范政府间的转移支付制度·····	(415)
参考文献·····	(417)