



BOSHI WENKU
〔经济学〕

部门预算编制 与审查监督

Formulating, Examining and Supervising Departmental Budget in China

曹艳杰 著

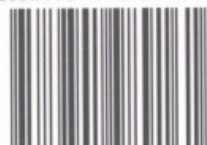
知识产权出版社

曹艳杰 女, 厦门国家会计学院副教授, 厦门大学

经济学院财政学博士。主要研究方向为: 政府预算、政府采购、税收。近年来潜心研究政府预算制度改革问题, 多次到财政部门了解部门预算改革的具体进程, 并参与人大对政府部门预算的审查工作。在《中国经济问题》《中国财政》等核心期刊发表论文多篇, 参编《财政与宏观调控研究》, 参与国家、省、市的多项哲学与社会科学课题研究。



ISBN 978-7-80198-916-1



9 787801 989161 >

责任编辑/董海龙 刘 爽
封面设计/SUN工作室

ISBN 978-7-80198-916-1/F · 088

(1970) 定价: 28.00元

BOSHI WENKU
[经济学]

BOSHI WENKU
【经济学】 1995 年第 4 期

部门预算编制 与审查监督

Formulating, Examining and Supervising Departmental Budget in China

曹艳杰 著

知识产权出版社

内容提要

本书以 2007 年政府收支分类改革为契机,在理论和实践两个层面上分析和探讨了我国部门预算的改革方向与步骤,并试图从路径上找出一条适合我国国情的改革之路。

责任编辑:董海龙 刘 爽

责任校对:韩秀天

装帧设计:SUN 工作室

责任出版:杨宝林

图书在版编目(CIP)数据

部门预算编制与审查监督/曹艳杰著. —北京:知识产权出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 80198 - 916 - 1

I. 部… II. 曹… III. 国家预算—财政管理体制—经济体制改革—研究—中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 084562 号

部门预算编制与审查监督

BUMEN YUSUAN BIANZHI YU SHENCHA JIANDU

曹艳杰 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010 - 82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010 - 82000860 转 8125

印 刷: 北京市兴怀印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2007 年 8 月第 1 版

字 数: 285 千字

ISBN 978 - 7 - 80198 - 916 - 1/F · 088

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010 - 82000893

责编邮箱: Liushuang@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 10.375

印 次: 2007 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。



序 言

经过近 30 年的改革,我国已经建成了公共财政基本框架,目前改革正在向纵深发展,但遇到的困难和阻力也更大,如何依据我国的国情建设一个健全和完善的公共财政制度,仍然是一个必须解答但并不十分明朗的问题,这就需要人们的全力探索。曹艳杰的博士论文《我国部门预算审查与监督:委托代理视角的分析》,就是这一努力的一个组成部分。

政府预算制度是财政制度的核心部分,建立起一个现代化的、与我国国情相适应的市场型政府预算制度,是我国财政制度公共化改革的核心内容,是决定我国财政的公共化改革,进而决定整个市场化改革能否成功的关键性环节。同时,对于政府预算问题的理论探讨与总结,又直接和具体地关系到如何构建和完善适应我国国情的公共财政理论。本书以部门预算问题为对象,详细全面同时也较为深刻地探讨了我国政府预算制度的改革,有着重要的现实意义和理论意义。

改革伊始,我国就着手进行了预算制度方面的某种变革,此后这种努力一直在持续着。与此同时,人们还一直试图从理论中、从对西方的借鉴中找寻提高财政支出效率的制度载体,从实践中寻找缓解财政收支矛盾的办法。尽管如此,政府预算制度的变革大体停留在具体制度规定的改进和修订上,触及预算制度的实质改革一直未能出台,这一状态直到 20 世纪末的最后二三年,才由部门预算改革的酝酿和实施有了根本改变。2000 年,我国全面开展并实施编制部门预算的改革。在推行部门预算改革的几年时间里,尽管这一新制度在不断地改进完善,但作为财政改革的新生事物,部门预算改革还有许多不成熟的地方,尤其是在我国特殊的国情下,部门



预算制度的改革并没有按着预期目标发挥作用，延缓并影响了整个财政支出制度进一步改革的步伐。为此，如何继续推进部门预算改革，是当前整个财政支出制度改革急需解决的问题。2007年我国政府收支分类改革，就是在这一背景下酝酿并推出的。这一政府预算制度具有非常重要意义的基础性工作的启动实施，将为我国真正建成现代政府预算制度提供必要的基础性条件。曹艳杰的《部门预算编制审查与监督》一书就是以此为契机，从理论和实践两个层面上分析和探讨了我国部门预算的改革方向与步骤，并试图从我国财政实践走过的路径上找出一条适合中国国情的改革之路。

曹艳杰同志的这篇论著着眼于部门预算制度的创新，立足中国国情，以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，以新制度经济学为主要分析工具，在实现多学科有效交叉的基础上，综合运用了规范分析方法、数理推导方法、比较分析方法，对包括部门预算编制与部门预算审查监督等在内的当前我国部门预算改革的几大难点进行了系统分析和研究阐述，对规范部门预算编制和完善部门预算监督体系的构建提出了建设性的意见。

曹艳杰同志在攻读博士学位之前，已在高校从事多年的财政教学工作。近年来，她一直潜心研究政府预算制度的改革问题，同时还多次到财政部门了解具体的预算改革进程。在攻读博士学位期间，更是进一步深入地研究了政府预算制度的改革问题。因此，作为凝聚着她多年心血的成果，相信本书对于我国部门预算制度的深化改革、部门预算制度的规范与完善，是具有较大参考价值，是能够起到应有作用的。

张 馨

2007年元月



目 录

导论	1
一、问题的提出	1
二、国内外研究成果综述	3
三、研究内容和分析方法	13
四、篇章结构	15
五、创新与不足	18

上篇 部门预算编制

第一章 部门预算改革及其问题	23
第一节 部门预算理论内涵	23
第二节 部门预算与政府预算	27
第三节 部门预算改革预期目标	32
第四节 部门预算改革成效及其问题	39
第一章小结	46
第二章 部门收支预算编制	48
第一节 收入预算编制	48
第二节 基本支出预算的编制	53
第三节 项目支出预算的编制	59
第二章小结	67
第三章 部门预算报表体系	68
第一节 政府收支分类改革预算报表	68
第二节 政府收支分类改革预算表与 2006 年部门预算表 对比变化	73
第三节 政府收支分类改革录入表的填报	79



第三章小结	94
第四章 政府收支分类改革与深化部门预算改革关系	96
第一节 政府收支分类改革若干问题	96
第二节 政府收支分类改革与规范部门预算编制	99
第三节 政府收支分类改革与加强部门预算监督	101
第四章小结	106
第五章 地方部门预算编制案例	107
第一节 部门预算编制案例	107
第二节 基本支出预算编制案例	118
第五章小结	126
第六章 部门预算国际借鉴	127
第一节 美国部门预算制度	127
第二节 英国部门预算编制制度	133
第三节 意大利部门预算制度	135
第四节 国外部门预算编制与审查经验借鉴	139
第六章小结	142

下篇 部门预算审查监督

第七章 部门预算审查监督的理论溯源——委托代理视角 分析	145
第一节 委托代理理论的基本框架简述	145
第二节 部门预算中的委托代理关系分析	153
第三节 部门预算中的委托代理问题	161
第七章小结	171
第八章 部门预算财政监督的实践解读	172
第一节 财政监督基本理论问题	172
第二节 我国财政监督实践回顾	176
第三节 部门预算财政监督的职责、内容和原则	179



第四节 财政审查监督部门预算存在的问题及原因	184
第八章小结	187
第九章 部门预算人民代表大会审批监督实践解读	189
第一节 人民代表大会预算审批监督概述	189
第二节 人大对政府预算与部门预算审批监督的区别	199
第三节 人大部门预算审查监督存在的问题和原因	203
第九章小结	207
第十章 部门预算审计监督实践解读	209
第一节 我国政府审计概述	209
第二节 实行部门预算要求审计监督作出相应调整	213
第三节 部门预算审计监督存在的问题和原因	222
第十章小结	224
第十一章 我国部门预算监督体系的完善与构建	226
第一节 构建部门预算监督体系的理论依据	226
第二节 部门预算监督体系框架分析	228
第三节 构建完善部门预算监督体系的建议	231
第十一章小结	239
附录一：《2006 年政府预算收支科目》与《2007 年政府收支 分类科目》的衔接	241
附录二：2006 年政府收支分类改革预算表	307
参考文献	319



导 论

一、问题的提出

部门预算改革的提出,是为了适应我国社会主义市场经济体制的需要,在构建公共财政框架中改进财政支出管理的一项重大举措。1994年财税管理体制改革以来,在财政分配领域,一个快速增长的机制逐步形成。但由于支出规模不断扩张,财政收支矛盾一直未得到根本缓解,与此同时,财政资金使用铺张浪费、财政支出效率不高等问题日益突出,成为各方关注的焦点。尤其是1999年,国家审计署代表国务院在第九届全国人大常委会第十次会议上做出的《关于1998年中央预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告》和全国人大常委会《关于加强中央预算审查监督的决定》,掀起了我国预算管理体制的历史性革命。以此为契机,从改革预算编制方法着手,部门预算制度在我国拉开了序幕。推行部门预算改革为预算的细化和透明提供了载体,为搞好预算监督提供了必要条件。经过几年的努力,部门预算改革取得了显著成效,但仍然存在许多问题和不成熟的地方。

为了深化部门预算制度改革,财政部于2007年全面实施政府收支分类改革。政府收支分类改革的启动对完善部门预算编制提出了新的要求。在这一背景下,对部门预算编制若干问题进行有益探讨,无论是从理论层面还是从实践层面都十分必要。与此同时,深化部门预算改革要加强预算的审查与监督。我国预算监督制度一直都是沿用原有的模式,预算监督法律法规建设滞后,财政预算审查不严,人大预算监督批复流于形式,这不仅与部门预算制度要求不相配套,而且与市场经济国家对预算监督的重视程度以及法律制度完备方面尚有很大距离。为此,在借鉴发达国家预算编制及其监督

经验的基础上，立足我国国情，探讨构建完善的部门预算监督体系意义重大。

对部门预算改革问题的研究有不同的视野和角度，本书选取编制与审查监督的角度，其目的在于，规范部门预算编制，强化预算约束，提高预算效率，使我国预算管理全面迈向法制化、规范化、科学化。

从财政运行的实践看，部门预算改革任重道远。近几年来审计署对中央预算执行情况的审计结果足以说明这一点。在政府审计报告中，查实了金额巨大、数量众多的违纪违法案件，几乎涉及了中央到地方政府的每个部门。预算管理问题集中表现为：大量财政资金游离于预算管理之外，切块资金预算分配较粗，有资金分配权的部门预留资金严重，财政投资效益低下，部门预算执行中弹性太大等现象。审计所揭示出的问题，要么是预算编制中的问题，要么是预算执行中的问题。反映出政府预算管理体制仍然存在比较严重的缺陷，预算管理方面与当前推进的部门预算改革的目标相去甚远，使得运用零基预算编制方法，遵循真实、合法、完整、稳妥、透明、绩效等原则编制的综合、细化的部门预算改革初衷大打折扣。其原因在于对预算审查的不到位和监督的乏力。预算管理包括编制、执行、决算三个环节。在这三个环节中，预算编制是入口，预算执行是过程，决算是出口，相对于过程和出口而言，入口更为重要。试想，如果部门预算编制不科学、不规范，那将会造成财政资金使用的高效浪费，而这种浪费是有计划的浪费，也是最大的浪费。因此，以政府收支分类改革为突破口，促进政府部门用好、管好财政资金，加强和改进政府预算的审批监督制度，进一步深化财政监督，扩大审计监督范围，实现人大预算监督由程序性向实质性转变，最终构建有效的部门预算监督体系是财政运行中的迫切需要。

在财政支出管理日益受到重视，部门预算改革迈出重要步伐的同时，我们发现，人们对部门预算编制的审查监督却没有给予充分



的关注和讨论。目前,国内对部门预算审查监督的理论研究成果相对来说还处于初级阶段,尤其是人大对政府预算的审查监督缺乏像国外议会对政府预算审议那样的完善制度和理论支持。与此同时,在理论层面,国内学者对部门预算改革基本理论分析的专门探讨为数不多,而从审查监督角度进行系统理论阐述也几乎是空白。

基于以上国内形势和财政运行现状的分析,在财政支出管理以及财政支出效益备受瞩目的今天,深入研究我国部门预算编制与审查监督问题具有以下两方面意义:

第一,在理论上,对部门预算编制与审查监督问题的研究,将有助于丰富和完善我国政府预算理论的基础研究内容,扩大政府预算管理的视野和思路,唤起社会公众及立法机关对政府预算监督重要性的认识,这不仅是构建社会主义公共财政框架的需要,也是和谐社会目标下依法治国、依法理财的需要。

第二,在实践上,对部门预算编制与审查监督问题的研究,从政治层面来看,对我国政治运行将会产生正面的推动作用。不仅在预算管理上更加全面、详细地体现社会公众的意愿,同时又约束了政府的权力,对政府良好信誉的建立,提高政府执政能力都将产生积极的影响;从经济层面来看,它是财政摆脱困境的一个重要制度设计,有助于缓解日益加剧的财政收支矛盾,提高财政资金使用效益,对于加强财政支出管理,避免财政资金的铺张浪费、挤占挪用,将预防腐败寓于决策之中都具有十分重要的意义。

二、国内外研究成果综述

1. 国外文献研究成果

近代预算制度开始于英国,“光荣革命”的发生,标志着议会取得了其对公共财政的控制,之后随着代议政治的兴起,为世界各



国所效仿。政府预算的编制始于19世纪,学者们大多以格莱斯顿^①首次担任英国财政大臣的日期加以界定,但详细、有系统、有组织及程序完备的预算编制历史并不长,它开始于1921年,之后,经过多次制度变革与演进,到目前为止,美国政府预算堪称最为完善,并建立了一套规范性政府预算理论体系。

20世纪初期,对政府预算研究较有深度的著作应当首推英国财政学者布克(A. E. Buck)提出的健全财政(Sound Finance)学说。他认为,政府预算的编制应维持经常支出的平衡,若经常收支能产生盈余或平衡,表示政府的净资产有所增加,财政稳健。而资本支出虽以公债发行或赊借的方式获得所需财源,但因相对获得资产对于净资产的变动并无任何影响,因此,可随未来经济发展的需要适度增加,以发挥调节的功能。在此时期,美国相关方面理论与文献却相当缺乏,凯伊(V. O. Key)曾经企图建立一套规范性的政府预算理论(凯伊,1940: 1137~1144),但却未能如愿。席克(A. Schick)曾归纳出美国预算制度演变的阶段,由初期的“控制”(control)导向,转变为“管理”(management)导向,再转变为“规则”(planning)导向(Schick, 1966)。

直到1964年艾伦·威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)才在《预算过程中的政治学》(*The Politics of the Budgetary Process*)一书中提出政府预算研究中最具影响力的描述性理论:渐进主义(incrementalism),并在此后20年来称为政府与苏阿研究的典范(Lance T. Le Loup, 1978: 488)。其主要内涵在于政府预算是在逐渐发展演变而成的,而此种发展演变的特征,不仅蕴涵在政府预算的决策过程中,同时也表现在决策的预算结果上。就过程而言,政府预算是行政首长、官僚人员、民意代表和各个利益团体等预算参与者反复协商沟通的过程,在渐进预算策略下,所有参与者都将获益。决策的结果表现在政

① 转自: Einzig, Paul: *The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliaments Financial Control*. London: Secker&Warburg, 1959 P 206



府编制当年预算要求时，往往以前一年度的预算规模作为基础，再加上小幅的增长，行政部门每年度所争取的即是“增量”。“渐进主义”政府预算理论是建立在相关参与者与预算过程中所引发互动模式的三个假设上（Wildavsky, 1979: 63 ~ 126），其目的在于，试图从政治的角度解释美国联邦政府预算的演进过程及其发展的结果（Wildavsky, 1984）。此外，理查德 F. 芬诺（Richard F. Fenno）于 1966 年所著《看紧荷包的权利：国会中的拨款政治学》（*The Power of the purse: Appropriation Politics in Congress*）一书中亦指出，随税收增长，预算在单位与部门间成正比例增加，他针对 36 个行政机构在 1947 ~ 1962 年间，国会拨款的预算增减比例进行统计计量分析，亦得出预算渐进的论证。

随着岁月的流逝，渐进主义的观点越来越无法精确诠释现实的情况，同时理论上的内涵也遭受相当多的质疑，而且渐进主义最遭人批评的一点是，容易形成政府预算膨胀浪费，对照于今日世界各国财政收支的普遍恶化，在财政压力之下各国应致力于赤字的削减。为此，到了 1988 年，威尔达夫斯基在其新书《预算过程之新政治》中已不再坚持预算的增量，而转向新政治冲突的调节。

勒娄普（Leloup）于 1978 年提出“渐进主义的迷思：预算理论的分析抉择”（*The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory*），又于 1988 年提出“个体预算到总体预算：理论与实务的革新”（*From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice*），认为有意义的预算理论应在不同情况下有能力处理预算变迁的因素，并在一套内外系统范围中，制约主要的活动者。其所提倡总体预算的概念在于，政府的支出、收入和赤字总额及相关预算分配，应由高层决定，其运作方式采取由上而下（top-down）且同时运用在立法部门；对倾向于渐进主义的个体预算，亦即由中层决定政府预算方案，由下而上（bottom-up）的动作方式加以改革。从个体预算到总体预算的目的在于控制支出总额，缓解财政赤字。然而，事实证明，总体预算却未能如期乐观，在立法部门，即使增加对预算

过程的权力集中采取总体预算由上而下的方式，却因国会中两党对政府预算认知的差异与争执，在政党政策与意识形态的对抗下影响了预算的决议与结果，联邦政府不可控制的预算比例仍节节高升，预算赤字亦不断扩大。不过，勒娄普的研究指出了立法部门在预算过程中的重要性。

20 世纪 80 年代后，有关国会对政府预算影响的理论研究愈来愈多，学者们或多或少借用新制度主义的分析概念。在立法组织行为的研究上，他们主张应该考虑制度的特征对行为者及改革结果所可能产生的影响。

（1）行政与立法部门间的互动观点

舒曼（Shuman，1984）指出，政府预算不仅是“第一重要的政治文件”（number-one political document），而且也是最主要的施政优先顺序文件（priorities document），在送达国会之前，行政部门间，包括总统、预算管理局（OMB）和其他行政部门之间，都会因预算分配及编制问题产生冲突和争执；在送到国会之后，总统与国会之间的互动更是预算过程中最主要的争斗环节。他从行政部门和立法部门互动角度，来观察美国政府预算的形成过程，得出结论是预算与政治是分不开的，而所谓“预算的政治”乃指预算过程中得到好处者与付出成本者之间的争斗。

尼斯坎南（Niskanen）在其 1971 年所著的《国家预算之创新》（*Budget Innovation in the States*）中，主张建立跨越的沟通系统：行政与立法部门间的沟通与调解，计划与预算的衔接、控制—管理—规范间的整合制度，他认为官僚不但勇于追求机构预算极大化，而且其企图多半能成功，其理由主要来源于“代理人问题”（agency problem）。首先，代议民主的政治体制下，官僚多半只需满足政治上的出资者（如国会议员），而非最多的消费者（选民）。其次，出资者亦可透过利益交换的方式，从增加预算中获得好处，如此使得出资者并无太大的诱因去刻意阻止官僚增加预算。官僚易于达成扩大预算规模企图另一重要原因是，官僚有服务或产品供给的充分



信息，而出资者却缺乏这类信息。而持反对观点的彼特（Peter，1978）则主张官僚最主要目标是维持现状，由于机构的生存必须寻找国会、总统及利益团体的政治支持，因而官僚为避免不确定性，追求的将是机构的自主性，而非预算极大化。即使官僚拥有供给面的信息优势，但国会委员会较官僚了解需求面的信息，因此委员会可以采取一些策略来进行监督，在相当多争议与反对中，1991年尼斯坎南主动放弃“官僚极大化预算的假设”而改为追求的自由裁量预算的最大化（Niskanen，1991：28）。

（2）选区利益与连任动机观点

美国政治学者戴唯·梅赫尤（David Mayhew，1987）提出一个简单但有力的论点，来解释立法者的角色与行为。他指出，国会议员的行动表现最主要是为了一个目标——“当选连任”（getting reelected）。为了确保能“安全上垒”，国会议员的言行举止十分在乎所谓的“选票效应”。顺着“选举连任至上”的思考逻辑，梅赫尤也认为委员会和政党的主要功能都是在协助国会议员达成其选举需要。委员会的设计便于国会议员进行分工，以使各委员会得以分享其选区所需的利益资源；同样的，政党间的分歧因选票的考虑因素变得很不明显，跨越党派的预算未能随时可见，因此观察国会政治的界限不在于政党之间，而是在当选者与落选者之间。换言之，是连任的强烈动机使得国会成员议事问政处处以选区利益为主要考虑，我们可称之为受选民“偏好驱使”（preference-driven）的行为模式。

（3）专业信息观点

克雷贝尔（Krehbiel，1991）提出国会里有交换政策利益的现象，议员们大都希望能从交易中获得好处，但克雷贝尔认为此种突显“肉桶政治”（Pork-barrel politics）和“政策互惠”（policy reciprocity）的分配式观点并不能完全解释立法组织的行为与政策结果。相对于分配式观点，克雷贝尔提出不同的观点，即“信息观点”专门化（specialization）与政策专业知识（policy expertise）对

立法组织有相当重要影响，议员获得利益的关键在于其掌握信息与专业知识的程度大小。信息观点认为立法者普遍对某项政策及其效果之间的关联性并不确定，但有些立法者对某些政策与结果之间的关系有较多的知识，这就形成“不对称信息”（Asymmetric information），该情况使得委员会在其政策辖区中拥有较大发言权，因而在提出法案时，通常受到院委的尊重，并非只是源自其制度上的权力（此观点是1989年瑟比勒提出的），而是院会对其相关政策与专业信息的尊重。克雷贝尔事实上点出了“不对称信息”本也可以作为一种权力来源，进而操作立法组织的议事结果及拨款程序。

（4）政党组织观点

1993年克思（Cox）和麦兹卡宾（McCubbins）更强调政党在预算分配决策过程中的作用。他们认为政党在许多情况下仍然扮演相当重要的角色。首先，政党图腾（partisan label）绝对与国会议员竞选连任的目标脱不了干系；选区选民的投票行为常受到政党表现的影响。因此，为了本身的连任，同党籍的议员有集体的目标——让所属政党受到选民的肯定。可是，集体的目标产生集体的难题，即若每个人都是理性自利，只以个别选区利益为标准，最后结果就是没有人愿意配合“集体目标”去出力。解决此种难题方法就是设立一个负责协调统一的“中心权威”（central authority）。因此，政党领导权成为国会议事程序中的中心权威。

克思和麦兹卡宾视政党党团为院委的联盟，特别是在重要的全国性预算及法案上，政党力量的展现（特别是多数党）更是明星。为此他们列举了两种强化党团动作必要性的机制：一是政党记录，即选民对某政党过去作为的评估及定位；二是政党的选举形式，即同时影响某一政党候选人的全国性因素。这两种机制促使党籍议员愿意接受政党中心权威的领导并维持其稳定动作。

（5）授权关系与预算审议观点

政府预算内容复杂，项目繁多，且大多涉及专业知识，预算行为者之间的授权便应运而生。根据洛伟（Lowi，1979）的观察，美