

标准周期预算管理

BIAOZHUN ZHOUQI YUSUAN GUANLI

崔津渡 主编



中国财政经济出版社

标准周期预算管理

崔津渡 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

标准周期预算管理/崔津渡主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.11

ISBN 7-5005-7676-5

I. 标… II. 崔… III. 国家预算-财务管理-中国
IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 111173 号

标准周期预算管理

崔津渡主编

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: 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 财经书店电话: 64033436

河北省财政厅印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.25 印张 218 000 字

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月河北第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-7676-5/F·6729

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑：王芝文
封面设计：海 东

序 言

改革开放以来，我国财税改革的许多实践经验，来源于地方财税部门的开拓性探索。标准周期预算管理制度就是从天津市率先试行并逐步推广的。

我国传统的预算管理模式是在计划经济体制下形成的，存在着预算编制时间较短，编制方法落后，技术手段陈旧，预算编制不够细化、透明度不高、约束力不强等问题。随着我国社会主义市场经济体制的建立和发展，财政职能发生了根本性变化，对预算管理工作也提出了许多新的要求。预算管理工作既要接受人大的法制监督和审计部门的行政监督，同时还要逐步向社会公开，接受纳税人的社会监督。财税部门也必须强化内部监督制衡机制，从源头上防止和治理腐败。为满足上述要求，预算管理制度必须科学规范，预算管理手段必须适时先进，预算管理程序必须简捷高效。

1999年以来，为适应建立社会主义市场经济体制和公共财政基本框架的需要，天津市财政部门针对传统预算模式中存在的问题，在借鉴市场经济国家先进经验和我国现有改革成果的基础上，积极探索新型预算管理模

式，提出了有别于传统预算管理模式的、适应社会主义市场经济条件下公共财政建设要求的预算管理新理论，在全国率先实施标准周期预算管理，并建立了“标准周期预算管理制度”。

标准周期预算制度是一个系统完整的现代预算管理制度体系，涵盖了预算管理的全过程。它首次提出预算周期的概念，通过延长预算编制时间，明确预算管理职责，规范预算编制程序，改进预算编制方法，细化预算编制内容，完善预算执行机制，强化预算约束与监督，建立预算绩效评价体系等一系列规范的制度创新，有效提高了预算管理工作效率，增强了预算编制的科学性和权威性。标准周期预算制度的建立有利于进一步转变和健全财政职能，充分发挥财政配置资源、调节收入和稳定经济的职能作用，促进经济社会协调健康发展。

从天津市实行预算制度改革的实际效果看，标准周期预算制度对于改进和加强预算管理，起到了积极作用。但是，受一些客观条件的限制，标准周期预算管理从制度上和方法上仍需要不断完善和创新。为总结经验，进一步完善预算管理制度，2002年，天津市财政局、天津市财政科研所、天津大学、天津财经学院组织有关人员共同完成了市级重点研究课题“标准周期预算管理模式和运行机制研究”。这一课题深入研究了标准周期预算管理模式及运行机制，创建了财政收入预测模型，建立了优化财政支出分配方法，提出了国库集中收付改革方案，对如何减少资金供需间的矛盾，逐步实现

整体支出结构的优化，提出了具体的对策措施。

标准周期预算制度的研究与实践还在探索和试行阶段，课题组^①的同志们将这一研究报告以专著的形式出版，是一项很有意义的工作。它可作为财政干部培训用书，也可作为高等院校财经专业研究生的教学参考书。希望财政理论和实际工作者在此基础上展开更深入的研究，通过交流，不断总结经验，在更高层次上继续深化预算制度改革，为建立符合我国国情的地方预算管理模式进行更深入的探索。

崔津渡

2004年6月18日

① 即“标准周期预算管理：模式及运行机制”课题组，其组成人员如下：

课题总负责人：崔津渡

课题组组长：马强

课题组副组长：樊登义 姚来英

课题组成员：（按姓氏笔划排序）

马蔡琛 王克冰 牛丽 王利江 王洪刚 刘植才 刘荣 朱春礼
李凯扬 侯立 韩文秀 韩国英 董颖

目 录

第一章 标准周期预算管理模式和运行机制的研究·····	(1)
第一节 我国预算管理制度的历史与现状考察·····	(1)
第二节 西方市场经济国家预算管理模式的研 究及借鉴·····	(7)
第三节 标准周期预算管理模式的改革 尝试·····	(18)
第四节 完善标准周期预算管理模式的 构想·····	(31)
第二章 市场经济国家预算管理模式的比较分析·····	(45)
第一节 西方政府预算管理改革的背景分析·····	(46)
第二节 西方政府预算管理改革的主要阶段·····	(51)
第三节 当代各国政府预算管理改革的比较分析·····	(55)
第四节 西方政府预算改革对我国的启示与借鉴·····	(75)
第三章 我国预算管理现状及创新地方预算管理模式的研 究·····	(81)
第一节 我国预算管理制度变迁的演变模式·····	(82)
第二节 我国传统预算管理模式的制度缺陷·····	(89)
第三节 预算管理模式的创新的总体思路和主要内容	

.....	(91)
第四节 创新地方预算管理模式——建立标准周期 预算.....	(101)
第四章 标准周期预算有关预算编制的理论分析和模式 设计.....	(105)
第一节 标准收入预算编制研究.....	(105)
第二节 标准支出预算编制研究.....	(135)
第五章 标准周期预算管理有关预算执行和决算的理论 分析及模式设计.....	(172)
第一节 标准周期预算管理模式下的预算执行.....	(172)
第二节 标准周期预算模式下的预算调整和变更.....	(212)
第三节 标准周期预算管理模式下的决算管理.....	(220)
第六章 标准周期预算管理模式实施方案和配套措施.....	(231)
第一节 标准周期预算管理模式执行现状.....	(231)
第二节 标准周期预算管理模式远期实施目标.....	(252)
第三节 实施标准周期预算管理的配套措施.....	(262)
主要参考资料.....	(280)

第一章 标准周期预算管理模式和运行机制的研究

第一节 我国预算管理制度的历史与现状考察

近年来，随着我国市场经济的发展和经济体制改革的深化，转变和健全财政分配职能，建立公共财政的基本框架和与之相适应的预算管理体系，已经成为财政理论界和广大实际工作者的共识。考察我国预算管理制度的历史沿革与现状，研究预算管理制度发展过程及其规律，科学评价现行预算管理制度，对推进财政职能转变和预算管理改革具有重要作用。

一、政府预算和预算管理的意义

（一）政府预算

政府预算是政府的基本财政收支计划，是政府以社会管理者的身份筹集和运用财政资金以满足其行使职能需要的一种活动。现代政府预算的意义可从以下四个方面理解：

（1）政府预算是在不同的权力部门提出的各种社会和经济需

求之间分配稀缺的公共资源的政治工具。

(2) 政府预算为政府制定公共规划和供应服务提供了方法和手段，为评价政府活动的效率和效益提供了成本记录或标准。

(3) 政府预算反映了一个国家或地区经济增长和发展的方向，是进行收入再分配、刺激经济增长、促进充分就业、抑制通货膨胀和保持经济稳定的工具。

(4) 政府预算是保证政府官员对国家委托其管理使用的资金负责的一个会计工具。

政府预算是国家参与国民收入分配与再分配的主要手段，它决定着国家及其各个行政区域公共资源的配置，体现着政府的施政方针和活动方向，从而对政府的绩效乃至整个社会经济的运行和发展都具有重要而深远的影响。

(二) 预算管理

预算管理是国家依据客观经济规律的要求，为使政府预算资金有序、高效运行而进行的计划、组织、指挥、协调、控制和监督活动的总称。是对政府预算活动全过程进行的管理。预算管理的基本内容包括：

(1) 建立健全预算法律法规，构建预算管理制度体系。

(2) 预算编制与审批。

(3) 预算执行与调整。

(4) 决算编制与绩效评价。

(5) 预算监督。

(6) 建立健全预算管理的基础工作，包括预算会计工作、国家金库工作、财政统计工作以及计算机设备配置及相关应用软件开发等技术保障工作。

预算管理是财政管理的核心内容，其实质是通过政府对政府预算

的编制、执行和决算的管理,对整个国民经济活动实施调节、控制和监督。因此,预算管理是国家用以管理财政、经济的重要手段。高质量的预算管理是一个国家财政、经济有序、高效运行的必要条件。这也是当今世界各国政府积极推进预算管理改革,不断完善预算管理制度的动因。

二、建国以来我国预算管理的历史回顾

建国以来,我国预算管理制度随着不同历史时期社会经济情况的变化而相应改革和发展,大体上经历了以下四个阶段:

(一) 我国预算管理制度的创建阶段 (1949 年—1950 年)

新中国的预算管理制度是随着中华人民共和国的诞生而建立的。建国初,依据《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定,我国开始编制财政收支概算。1949 年 12 月,中央人民政府第四次会议通过了《关于 1950 年财政收支概算编制的报告》,标志着新中国国家预算的诞生。

(二) 预算管理制度的稳定发展阶段 (1951 年—1992 年)

从 1951 年开始,我国预算管理制度进入稳定发展阶段,直到 20 世纪 90 年代初未发生重大变革。这一时期预算管理制度的特点是:在预算形式上采用单一预算,预算编制总体上贯彻国民经济综合平衡原则,长期沿用“基数法”编制预算,预算编制程序上采用“自下而上和自上而下、上下结合、逐级汇总”的方法,预算管理总体上比较粗放,预算编制透明度不高。

产生这种现象的原因主要是,这一时期中央与地方利益分配关系处于不断变化之中,中央与地方政府的注意力集中在彼此利

益分割问题上，缺乏通过优化预算管理内部制度约束、降低交易成本，提高资金使用效益的激励机制，导致预算管理改革与发展长期滞后。

（三）预算管理改革的初始阶段（1992 年—1997 年）

1992 年，我国颁布实施了《国家预算管理条例》。随着社会主义市场经济体制的逐步确立，我国的预算管理改革开始启动。按照《条例》规定，国家预算采用复式预算形式，分为经常性预算和建设性预算，从 1992 年起，中央预算按复式预算形式编制。1995 年开始实施的《中华人民共和国预算法》又进一步明确将中央预算和地方预算划分为公共预算、国有资产经营预算和社会保障预算三部分，待条件成熟时再考虑增设其他预算。从 1995 年开始，部分省市开始采用复式预算形式编制地方预算。

值得关注的是，在这一时期，部分地方政府改变了单纯运用“基数法”编制预算的习惯做法，结合本地区的现状，借鉴国外经验，开始试行采用“零基预算”方法编制预算。

（四）预算管理改革与发展的创新阶段（1998 年至今）

1998 年以来，随着财政、经济体制改革的深化，我国的预算管理制度改革也得到迅速推进。

1999 年 9 月，财政部公布了《关于改进 2000 年中央预算编制的意见》，在 2000 年选择部分部门作为编制“部门预算”的试点单位，细化报送全国人民代表大会预算草案的内容。与此同时，天津、陕西、安徽、河北等省市也相继根据本地区的情况，进行了预算管理制度改革的创新。天津市实行了“标准周期预算管理”；陕西省率先在全国实行了国库集中支付制度；安徽省实施了综合财政预算制度；河北省也推行了新的预算管理模

式。国内大部分省份均开始探索实施预算管理改革工作。我国的预算管理工作进入了一个中央与地方相互促进，共同推进创新的历史阶段。

三、传统预算管理模式存在的缺陷

我国建国以来长期沿用的传统预算管理模式虽在计划经济时期发挥过重要作用，但其在预算编制、预算执行和预算监督等方面均存在一定缺陷。随着我国社会经济的发展 and 财政职能的转换，传统预算管理模式缺陷暴露得日渐明显。

（一）预算编制方面存在的缺陷

（1）编制时间短。预算编制是一项复杂工作，充足的编制时间是保证预算质量的重要条件。传统的预算管理制度是在每年11月前后布置预算编制工作，距预算年度开始只有不到两个月时间。由于论证不充分，预算安排缺乏科学性，造成预算执行中调整报告不断，追加、追减过多，影响了预算的严肃性和约束力。

（2）编制方法不科学。我国传统的预算编制，基本上是沿用“基数加增长”的方法。由于缺乏足够的依据和科学合理的预测，预算准确度较低，主观因素过于浓重，致使预算约束软化，预算执行难度加大；同时预算编制内容粗糙，客观上形成增量预算，基数的积累固化了财政资金分配格局，基数内的不合理因素难以调整，使一部分支出项目规模超常扩张，而一些真正应该支持的项目可能得不到足够的经费供给，制约了经济结构和社会事业布局调整。此外，因经费供给缺乏规范、统一的定额标准，也容易造成部门之间相互攀比，并形成苦乐不均的局面。

（3）资金分配交叉分散，预算内外资金“两张皮”，政府预

算内容不完整，影响财政资金的使用效益。

(4) 财政部门内部编制、执行、监督职责划分不清，预算管理部门和业务部门都有编制预算的职能，造成在预算编制上政出多门，预算编制的质量和效率不高。

(二) 预算执行方面存在的缺陷

(1) 由于预算的编制和批复未落实到具体项目，预算下达晚、执行慢，年初大量专项资金无法拨付，年底突击花钱，预算执行的均衡性较差，执行质量难以保证。

(2) 由于预算透明度不高，各主管部门不了解财政总的资金情况，加之预算编制质量的局限性，在预算执行中申请追加预算的现象普遍而频繁，往往形成“一年预算，预算一年”的局面。

(3) 财政资金按预算单位隶属关系逐级划拨，致使在预算执行过程中资金过于分散，并大量积压在各级行政事业单位，造成资金调度不力和使用效益低下。

(4) 在预算执行过程中，财政部门的主要精力放在应付日常预算追加和追减方面，难以研究深层次的财政问题。

(5) 个别地方政府法治观念比较淡薄，预算执行中发生的预算调整、变更业务未能严格依照《预算法》规定的程序进行。

(三) 预算监督方面存在的缺陷

预算编制比较粗糙，预算指标不够具体，难以为预算监督提供确切依据，在客观上给预算监督造成了困难。加之缺少行之有效的监督控制手段，导致预算监督不力。在预算执行过程中，财政部门对收入和支出预算的执行情况均缺乏有效的跟踪监督，财政决算后也很少对收入、支出预算的完成情况进行认真的考核和评价；财政对一个预算单位的经费整体控制较差，部门预算外收

支脱离财政监督的状况未能从根本上得到改变。

第二节 西方市场经济国家预算管理模式的研究及借鉴

西方国家的政府预算制度自产生至今已历时二百余年。经过两个多世纪的发展历程,当代市场经济国家的预算管理制度日趋完善。因此,研究和探讨市场经济国家预算管理制度,借鉴国际上预算管理方面的成功经验,改进和完善我国现行的预算管理制度,建立与社会主义市场经济体制相适应的预算管理体系是十分必要的。本节主要通过对当代市场经济体制国家预算管理模式的比较分析,归纳其一般特点,并与我国预算管理制度进行对比,以期对我国预算管理理论研究与制度创新有所裨益。

一、预算管理的法律约束比较

为保证预算资金分配的公平、有序、高效,市场经济国家政府预算的整个活动过程要受到来自国家法律、国会以及政府的不同层面的约束,以便形成比较完善的制约机制。

(一) 国家法律对预算管理的约束

(1) 宪法对预算管理的约束。宪法对政府预算管理的约束主要体现在三个方面:一是宪法决定了国家政权以及财政的基本任务,赋予了财政基本权力和义务。二是各国宪法都对本国政权组织形式作了规定,从而也决定了政府预算的组织形式。三是宪法明确规定了财政的运行程序,即要求财政活动必须在国会的直接

监督下，通过预算报告、审查、批准、监督等过程来完成。

(2) 一般法律对预算管理的约束。西方国家一般都在宪法之下设立了财政法或预算法作为财政的基本法。预算法承接宪法中的有关规定，对财政预算运行程序、财政的权利和义务做出进一步规定。同时，在宪法之下设立的卫生法、教育法等，也都规定了政府承担的义务和预算支出的标准，财政预算必须为满足政府的正常运转提供资金。

(3) 行政法对预算管理的约束。在宪法、一般法和国会批准的预算通过各自的方式授权给财政部门之后，财政部门通过行政法体系来落实和实施。

在市场经济国家，政府预算是在一个完备的法律以及司法体系中运行的。宪法、普通法和行政法之间协调一致，由宪法法院、国会和一般民事或行政法院解释、阐述和处置有关的争议。法制不仅为政府预算活动提供了一个存在的框架和基础，而且使政府预算是在最高法院、国会和行政部门之间的相互制衡中运行，这就可以最大限度地避免政府预算被人为因素所左右。

(二) 国会对政府预算管理的约束

(1) 政府预算草案要提交国会审查、批准。这是西方国家通行的作法。其意义在于通过“议会”这个权力机构使各种无限膨胀的财政支出要求得到平衡与抑制，最后统一在预算案之中。

(2) 国会对政府预算进行事前事后调查。国会对政府预算的收支活动，特别是预算支出活动往往采用设立专门的和临时机构、雇佣专业人员、举行听证会、由议员或专业委员会就某些问题进行质询等方式进行调查。上述调查又分为一般的行政调查和个案调查。以上手段对政府预算的执行具有监督和威慑作用。

(3) 国会通过审计和会计对政府预算进行监控。西方国家采