



2003

中国财政发展报告

——重建中国公共预算体系研究

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社

本书由上海财经大学出版基金资助出版

2003

中国财政发展报告

——重建中国公共预算体系研究

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2003 中国财政发展报告——重建中国公共预算体系研究/上海财经大学公共政策研究中心编. —上海:上海财经大学出版社,2003.5

ISBN 7-81049-913-0/F·792

I. 2… II. 上… III. ①财政-研究报告-中国-2003 ②国家预算-财政制度-研究报告-中国-2003 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 023909 号

□ 责任编辑 江 玉

□ 封面设计 周卫民

2003 zhōngGuó CǎiZhèng FāZhǎn BàoGào

2003 中国财政发展报告

——重建中国公共预算体系研究

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海市印刷七厂一分厂印刷装订

2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 47.75 印张 806 千字

印数:0 001—2 000 定价:70.00 元

2003 中国财政发展报告

课题组顾问：陈立济

课题组组长：马国贤

课题组副组长：蒋 洪 胡怡建 储敏伟 杨君昌
丛树海

分课题负责人：

第一编 中国财政经济运行分析 胡怡建 储敏伟

第二编 公共预算政策与管理 丛树海

第三编 中国的部门预算改革研究 朱为群

第四编 西方的政府改革与公共预算制度改革 马国贤

第五编 政府采购制度与国库制度建设 杨君昌

第六编 政府会计报告与会计管理 蒋 洪

课题组成员(按姓氏笔画为序)：

文 剑	马国贤	王晓岚	王敬峰	丛树海	刘 弘
刘初旺	刘 静	朱为群	朱平芳	朱 萍	任晓群
许 峰	芮 萑	宋清波	张慧珍	陈 东	陈明艺
李传喜	杨君昌	金晓芳	胡怡建	姚新民	闻 媛
姜国麟	徐曙娜	贾松明	韩 励	储敏伟	曾军平
蒋 洪	裴 育				

公共预算——政府改革的钥匙

（代序言）

《2003 中国财政发展报告》与读者见面了。从 1999 年到 2002 年，上海财经大学公共政策研究中心已经连续出版了四本《中国财政发展报告》。这些报告既有连续性，又有特色。其连续性主要体现在第一部分对财政运行状态的分析 and 未来预测上。而其特色则体现在每一本发展报告都有较大的篇幅，对中国财政和公共政策的某一重大问题展开的实证分析和深度研究上，并形成了各自的重点。在过去的四年中，《中国财政发展报告》分别对公共财政建设框架、科教兴国政策、税制建设、社会保障和社会福利政策等问题展开研究，通过实证分析和中外政策的对比，提出了一些带有方向性、建设性、较为系统，而非个别或零星的政策主张。其中一些政策已经或正在为有关部门所采用，因而受到了社会的广泛关注，其影响也在不断扩大。关于《2003 中国财政发展报告》，除了继续对 2002 年的国民经济和财政运行状况进行跟踪分析以保持本报告的连续性之外，其特点是选择重建中国公共预算体系作为研究的主题，并由此得出若干重要结论，以显示公共预算是政府改革的钥匙。

一、2002 年的国民经济和财政运行状况分析

《2003 中国财政发展报告》继承了以往发展报告的传统，第一编对 2002 年我国财政和国民经济的运行状况、宏观经济政策和财政政策、财政收支进行了分析。这一分析结果表明，2002 年我国经济运行态势正常，财政收支状况良好，积极的财

政政策使财政增加了可营运的资金,机动性增大。财政投资带动了社会投资,国民经济中长期薄弱的基础设施环节得到了普遍改善,这些资金在配合中央提出的调整结构中起到了重大作用,再加上 2002 年中国“入世”后出口环境的改善,出口量明显增长,因而有力地拉动了中国的经济增长。投资和出口,成为中国经济发展的两大动力。随着中国经济的强劲增长,财政状况也有了明显改善。

报告也显示,随着中国经济增长,发展中国家所遇到的矛盾和问题,诸如地区之间的不平衡问题,城乡收入分配矛盾、低收入人群问题,尤其是中西部地区的不良财政状况所带来的问题等已经凸现,并正在发展和深化。这些问题虽然尚未上升到主导地位,但处理得不好,极易导致矛盾的升级。这表明,我国的财政政策应当由“效率为主,兼顾公平”向“兼顾效率和公平”的方向转变。此外,报告也指出,有迹象表明,在我国经济 20 多年的高速发展之后,经济发展速度将会放缓,如果这样,财政收入的增量将会减少,财政矛盾将重新突出起来。这一点也应当引起我们的高度关注。

二、重视对公共预算改革的研究

《2003 中国财政发展报告》第二至第六编的主题概括起来就是重建中国的公共预算体系。选择这一主题,是基于以下考虑:

首先,公共预算在政府经济中具有重要地位。公共预算既处于政治、经济两大领域的结合部,又是政府的政治、经济和社会政策的集中体现,同时,还是行政管理的工具。我们知道,政府的各项职能都必须有资金的支持,而不同用途资金的受益人又是不同的。因此,公共预算不仅是公共资金分配、行政管理的工具,又是调和不同群体、不同阶层利益的政治手段。公共预算背后存在的复杂关系,相应带来公共预算改革中的诸多难题。揭示公共预算背后的复杂关系,为我国公共预算改革提供理论和方法论依据,是本报告的首要目的。

其次,公共预算是公共财政框架建设的核心。政府理财无非是收和支两方面。公共财政框架建设的核心,究其本源,仍然是一国的收入和支出制度建设问题。

正像人们因为要花钱才去赚钱一样,在财政收支关系上,支出是目的,而收入是手段。如果说,个人家庭由于能赚的钱是有限的,因而不得不按收入来安排支出,那么,对于拥有公共权力的政府来说,它有很多方式向居民收取费用,税收只是其中之一。因而从总体上说,政府是根据支出来安排收入的,支出是政府理财的首要问题。

公共预算是政府的理财计划。如果一个家庭在支出上无计划,无控制,那么尽管他赚得很多,却仍可能收不抵支。反之,如果家庭的支出是有计划的,各项开支安排合理,那么尽管收入不多,但仍足以维持温饱,进而有所积累。计划在家庭理财中如此重要,对于一个国家来说,又何尝不是如此。可见,公共预算是政府理财的核心问题,也是公共财政框架建设的核心问题。没有建立与市场经济相适应的公共预算制度,就谈不上真正意义的公共财政。

20世纪90年代以来,国家财政在税收、会计和国有资产的管理制度方面进行了重大改革,将这些财政收入方面的改革放在优先地位无疑是正确的,但也有缺陷。例如,我们建设了大体上与市场经济相适应的税收体系,但运行状况却并不理想,经常为行政性、制度外收费所干扰。那么,问题的答案在哪里呢?如果我们将行政性、制度外收费看作附属于财政支出的收入形式,问题就清楚了。由于支出制度没有改革,因而新的收入制度与传统的支出制度之间必然存在冲突,而“三乱”是其外在表现。因此,在财政收入制度改革完成之后,必须加快以公共预算为核心的支出制度改革,这是建设公共财政框架的需要,也是巩固财政改革成果的需要。而参与当前重大和核心问题的研究,正是《中国财政发展报告》的特色。

再次,我国的经济特点决定了政府应当承担领导市场经济的角色。要完成这一任务,必须按“三个代表”的要求重新认识政府的职能和作用。根据中共十六大要求,应当建设一个代表广大人民利益的,行为规范、运转协调、公正透明、高效廉洁的政府。从20世纪90年代以来,国家在行政管理方面采取了许多改革措施,如建立了公务员制度、精简行政机构和人员等,但当前仍然存在着官僚主义、缺乏效率、机构和人员膨胀等问题。

从财政方面看,20 世纪 80 年代以来从中央到地方的财政收入普遍地、较大幅度地增长,但地方财政却越来越困难,甚至大量拖欠教师和公务员工资,这是以前没有的。这至少说明,包括公共预算制度在内的我国公共支出制度无法适应市场经济要求,在运行中存在漏洞。

现行的“基数法预算”产生于计划经济时代,进入市场经济时代后,其弊病逐渐暴露。归纳起来至少有三个问题:一是单位自管经费制度与“整体性政府”要求有冲突;二是预算内外“两种资金、两种管理”与公共资金的集中管理要求有冲突;三是政府预算资金分配的“基数法”与“效率政府”的要求有冲突。

例如,基数法预算将经费分为“人头经费”与“办事经费”,无论是项目决策者、资金分配者、资金供给者,还是使用者,都不必对资金效果负责,也没有一个评估公共服务质量和资金效率的体系。于是,“养人”多的可获得比其他单位更多的预算,这无疑对人员膨胀、效率低下起到了“奖励”作用。由于“办事经费”是与办事多少有关,而与实效无关,这就出现了一条新修的马路又被多次“开肠破肚”,而“修路者”和“破路者”都获得了财政拨款。这种荒唐现象的背后,反映的是财政机制的不合理。而在这种情况下,地方财政困难的加重是必然的,可以预料的。

总之,不合理的预算制度与行政管理的上述三个问题有内在联系。虽然它不是问题产生的基本原因,但至少是重要原因。可见,从改善行政管理上看,我国的公共预算制度已经到了非改不可的时候了。

我国的预算改革得到了党中央、全国人大和国务院的积极支持。目前已经初步形成了以部门预算、政府采购和国库集中收付三项制度为核心的制度构架,其中政府采购制度已经通过人大立法。然而,“破旧”难,“立新”更难。预算改革不只是预算资金分配方法的改革,而且是对部门既得利益的“重新洗牌”。为此,在推进公共预算改革方面,需要集中一批优秀专家,对世界各国的改革进行深层研究,这也是我们选择这一课题的重要理由。

最后,在计划经济时代,我们将政府预算看做行政行为,没

有相应的法律规范。改革开放以后,根据实践的需要,1991年国务院颁布了《国家预算管理条例》。为了进一步规范各级政府的预算行为,1994年3月全国人大通过了《中华人民共和国预算法》。该法第一次明确了预算的收支范围和各级政府的预算权限、预算关系、预算的编制和批准程序、预算的执行程序等,具有划时代的意义。但预算法偏重于预算程序,属于程序法。到今年,它已经有10个年头了。随着我国公共预算改革的深化,一些问题需要重新研究。例如,预算法规定应当纳入“预算收入”的有税收收入、依照规定应当上缴的国有资产收益、专项收入、其他收入等四项,而没有规定所有的政府性收入都应当纳入预算收入,这就等于允许预算外、制度外资金存在,因而与公共财政建设的要求是脱节的;预算法没有将政府间转移支付款也列入地方财政收入或支出,因而在操作上也存在某些不足;《中华人民共和国预算法实施条例》第二十四条规定:“国务院于每年11月10日前向省直辖市、自治区和中央各部委下达编制下一年度预算草案的指示,提出编制预算的原则和要求”,即从预算编制草案的下达到向同级人大报告政府预算草案,只有3个月的时间,编制时间过短是造成预算过粗、透明度较低的原因之一;预算法没有将一些重要的预算管理制度,如预算会计制度、政府采购制度、对公共支出评价制度、国库集中收支制度等纳入其范围,因而不夠全面;可否将实体法的内容,如预算编制方法等纳入预算法,也是值得讨论的问题;等等。

总之,在《中华人民共和国预算法》颁布10周年之际,需要对其进行全面总结。在充分肯定其历史意义的同时,按公共财政框架建设的要求从法理和实体内容方面作进一步研究。本年度的《中国财政发展报告》选择这一主题,也是为了纪念《中华人民共和国预算法》的颁布。

三、本报告的若干重要结论

在重建中国的公共预算体系方面,本报告中有些结论可能是重要的。

1. 公共预算改革是政府改革的钥匙。

发达国家的经验和对我国现状的分析都表明,公共预算改

改革是政府改革的钥匙。无论是克服官僚主义,提高政府支出的效率,还是解决政府机构膨胀问题,都不能“头痛医头,脚痛医脚”,必须紧紧地抓住公共预算改革这一源头,否则,改革将会事倍功半,甚至夭折。这一结论也说明,公共预算改革的背后是政府改革,为此,必须自觉地将公共预算改革纳入政府的改革计划,而党委、人大、政府的强有力支持则是十分重要的。

2. 从“整体政府”的角度来设计公共预算制度。

本报告提出,随着我国市场经济体制建设的深化,政府改革势在必行。政府改革应重在运行方式和运行机制上的变革,或者通俗地说,是公共管理方式的变革。为了适应这一改革,必须树立“整体政府”概念。而公共预算改革也必须从这点出发。

“整体政府”概念在中国比较陌生,是由英国、新西兰等国家提出来的。整体政府理论产生于“委托论”。委托论认为,在市场经济中,政府是接受国民的委托管理公共事务的。因此,政府行政机构作为受托方,必须整体上对委托人负责。在政府内部,行政领导与部门(如局、部、委)之间也属于委托—代理关系。就是说,部门领导作为管理某一方面行政事务的代理人,必须向整体政府负责。当然,委托—代理关系的建立必须有一定条件:代理人有行为能力;委托的项目和职责明确,超过委托范围内的事项,代理人无权处理;赋权与责任、预算相匹配。因此,公共预算是在赋权与责任基础上,代理人完成某项委托的条件。

这一理论的意义在于:一是指出政府是一个行政实体,存在着权责利问题,但政府的利益是指委托人即居民的全局和整体利益,除此而外政府没有特殊的利益。二是行政机构与部门(如局、部、委)之间的领导与被领导关系是建立在委托—代理关系基础上的,部门是政府整体的一个局部,而不是一个独立的单位,即利益实体。因此,部门不存在自己的特殊的利益。将部门视为利益实体,实际上是割裂了公共权力,也会强化官僚主义,不利于廉政建设。因此,过去的那种将部门视为利益团体,按“权责利相结合”原则进行的改革,包括通过“预算外资金”、“制度外资金”等扩张部门利益的做法,肯定不符合整体政

府的改革方向。三是我国的政府采购、国库集中收付、银行统发工资等财政改革措施,都是从整体政府的观念出发的,因而改革方向是正确的。

3. 公共预算是一个体系。

本报告指出,公共预算是一个体系,这包括两层意思:一是从横向方面看,它应当由多种基金构成;二是从纵向看,它是由预算编制和决算制度、政府采购制度、国库制度、政府会计制度、预算监督、支出评价制度等组成的体系。

针对我国公共预算中存在编制过粗、内容过杂、项目透明度差的问题,本报告提出应当建设由政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算三个部分组成,各自独立设计,并可以合并成总括的预算体系。

4. 加强预算监督。

针对我国预算上存在的透明度低,在预算管理中重分配、轻监督问题,本报告提出,应当加强预算监督。所谓预算监督,是指包括预算编制监督、预算审查监督、预算执行监督和决算监督在内的公共预算全过程监督,建设预算监督法。

本报告认为,加强预算监督既是依法行政的要求,也是提高公共预算透明度的要求。同时,加强预算监督还有利于改进预算编制,完善国家预算制度。因此,各级政府的预算编制和执行,应当自觉地置于党委和人大的监督之下,严格按预算法办事。

本报告还提出,预算监督应当包括对部门业绩的监督和收入与支出的合法性监督两个基本方面。我国目前存在的重支出合法性监督、轻效果监督的问题,有待改进。

5. 部门预算是重要的阶段性改革。

本报告指出,我国部门预算是我国现阶段构建公共财政框架的重要改革。其实施计划分为两个阶段:第一阶段是在预算编制上引进零基预算方法;第二阶段是通过部门预算,将预算外资金与预算资金纳入以部门为基础的统一管理,从而为最终取消预算外资金,建立包括所有政府资金在内的公共预算体系创造条件。两者相比,第二点更加重要。

目前的部门预算改革是公共预算改革的第一阶段。美国

和 OECD 国家的经验表明,零基预算由于存在着过于烦琐、无法将效果与拨款联系起来、不能有效地控制财政赤字等三大问题,因而已经淘汰。目前,以产出和成果为导向的预算,即绩效预算模式是国际上预算管理改革的趋势。建设廉洁高效的政府是中共十六大提出的政府改革目标,也是我国社会主义制度的优势。因此,本报告认为,公共预算改革的目标最终可能是绩效化管理,而非零基预算方法的改革。然而,从部门预算到绩效预算,将是一个渐进的过程,在目前还存在着预算外、制度外资金的情况下,部门预算改革的首要任务是将这些资金都集中于财政,只有这样,以后的改革才能深化。

总之,预算改革是一个渐进的过程,不能指望毕其功于一役,部门预算是实现财政管理规范化的重大改革。但最终目标应当在改革初期就确定下来,以免走弯路。建议财政部组织专家对西方绩效预算改革进行全面研究,总结出一些可行的方法和指标,并在一些部门如教育、卫生、文化等部门进行全国性试点。

6. 建立政府采购的监督机构和评价机制。

本报告提出,应当将政府采购、国库集中收付、政府会计等管理手段纳入公共预算体系。政府采购和国库集中收支是加强财政资金控制的有效手段,它有利于节约支出,加强廉政建设。但是,政府采购也存在着某些固有的缺陷。例如,由于它是一种垄断性采购,存在着排斥市场的倾向,因而它并不能自动保证其活动的有效性,换言之,可能会产生政府采购活动中的官僚主义问题;这是一种以集权为基础的采购,由于存在着采购者与使用者利益脱节问题,不能自动保证官员廉政,进而可能产生“寻租”行为,即在反对“分散腐败”的同时,产生“集中腐败”问题。针对上述问题,本报告建议,除了应当设定科学的政府采购程序外,更应当加强对政府采购活动的监督,包括程序监督和效果评价。尤其是建立以效果为核心,以客观指标为基础,包括用户评价在内的评价指标体系。由此形成支出评价机制,是改善政府采购的有效途径。

7. 改革预算和预算会计核算基础。

我国的预算和预算会计采用现金制基础,这一体系以现金

流量为标准进行核算,不核算公共劳务成本,不计算折旧,因而存在着公共劳务成本概念不清和低估公共劳务成本两个问题。低估公共劳务成本至少带来以下问题:一是因为成本是衡量财政资金投入与产出的关键和基础,所以,不计算成本,就不能如实地反映公共服务的效率状况,从而无法对财政支出的投入产出作出客观公正的估价。二是造成公共服务的补偿不足,如对中小学拨款低于成本,因而房舍等固定资产折旧无法有效补偿,这是我国出现中小学危房问题的基本成因。三是,给人以公共服务部门的成本低于市场成本的错觉,阻碍了公共服务的市场化改革。

为此,本报告提出,应当逐步将公共预算和政府会计调整为修正应计制基础。由于会计基础的调整既涉及到折旧问题,也涉及到财政的消化能力问题,因而只能是一个渐进过程。

8. 着手研究中国的基金化预算。

公共预算资金的基金化管理与目前的基金概念是不同的。公共预算资金的基金化管理中的“基金”是指包括来源和应用在内,以单独的会计核算为基础的政府资金。就是说,每一个基金应当包含独立的会计核算。基金化管理后,政府的每项基金需设置一套账目。就是说,今后的行政单位不再是会计主体,也不必进行会计核算,除非授权辅助核算,而会计核算由财政统一进行。这就大大简化了行政管理。

本报告认为,建立中国的基金化预算,体现了以下三个方面的改革需要:

一是与改革开放前相比,我国目前的预算资金规模十分庞大,取消预算外资金后,预算资金的规模将更加庞大,这就难免顾此失彼。按照受托责任理论,政府应当根据委托人的要求,分门别类地管理资金,而解决问题的方法是将其划分为若干基金,实行基金化管理。基金化预算是西方国家的基本预算模式。

二是我国的预算资金核算采用流量方式,不核算存量,即政府的资产。这就存在着以下问题:首先,预算会计只记录了一部分政府资金,有的预算外、制度外资金由于不通过预算程序,会计上也不记录,因而预算会计并非完全意义上的政府会

计。同时,由于这一体系不反映地方政府“隐性赤字”和债务,因而无法真实地反映地方财政“假平衡,真赤字”问题。其次,它不设资本性账户,国有产权无账可查。随着国有企业改革和股权变动,这将成为管理上的重大漏洞。

三是虽然我国预算会计也分为一般预算收支、基金预算收支、债务预算收支,从这种分类上说有点接近于基金预算,但由于它仅仅是会计的科目分类,而没有进行基金制改造,因而与基金化管理还有较大距离。

与前面提出的三大类预算相适应,本报告提出,基金化预算应当包括政府基金、权益基金、受托基金三个基金大类以及相应的各种基金,相应地,政府会计应当由政府基金会计、权益基金会计和受托基金会计等三大体系,以及国有产权和普通固定资产、普通长期负债等两个账户群(组)构成。

9. 建设中国的公共服务市场。

所谓公共服务市场,是按照公共服务的“生产”与“提供”分开的思路,形成公共服务的生产方竞争机制。在这一思路下,政府是公共服务的提供者,但未必是生产者,生产者可以是企业、其他公共部门和非营利组织,政府的作用是通过出钱(预算),来购买这些部门的公共服务,并转化为社会所消费。例如,根据传统模式,环境卫生是政府的一项公共服务,因此,政府必须成立环卫所,雇用人员、购买设备从事马路清扫。究竟效果如何,则无从考查。建立公共服务市场后,政府的责任是提供洁净的马路,及掩埋垃圾的场地,至于清扫路面的工作(生产),可以由环卫所,也可以由私人公司来进行。当然,环卫所也可以承揽其他方面的业务,如机关和工厂的卫生清扫、大楼的表面清洗等,一切按合同要求进行。环节所干得不好,可以让位于私人公司。此外,公共工程招标制等也是公共服务市场化的一个方面。

当然,建立公共服务市场的过程,是将一部分事业单位推向市场,即由公共部门变为非营利组织的过程。实践证明,建立公共服务市场是提高政府支出效率,由“养人政府”转变为“办事政府”,进而转变为“效率政府”的有效途径之一。

10. 编制滚动预算。

目前的年度预算还存在着一个缺点,即重视资金的短期效益,而忽视资金的长期效益,在目前的行政制度下,会鼓励政府官员追求政绩的短视行为,忽视长远利益。针对这一问题,报告中还提出应当加编三年滚动预算的设想。

《2003 中国财政发展报告》在重建公共预算体系方面进行了上述研究,但由于时间短,资料有限,许多内容还没有来得及消化、凝炼,编与编之间的衔接亦非紧凑。此外,在研究的广度和深度等方面还存在着不少限制,个别观点也有待商榷。这些,将在今后的报告中继续得到改进。

谈 敏

2003 年 2 月 15 日

目 录

第一编 中国财政经济运行分析

1	中国宏观经济运行分析	(3)
1.1	2002 年经济运行的主要特点	(3)
1.2	当前宏观经济运行的主要问题	(14)
1.3	2002 年重大经济政策分析	(22)
1.4	2003 年经济形势展望与政策建议	(28)
2	中国财政收入分析	(36)
2.1	2001 年财政收入完成回顾	(36)
2.2	2002 年财政收入分析	(37)
2.3	2003 年财政收入预期	(48)
3	中国财政支出分析	(62)
3.1	2002 年财政支出总量分析	(62)
3.2	2002 年财政支出结构分析	(67)
3.3	2002 年财政支出存在的问题分析	(76)
3.4	2003 年财政支出预测	(83)

3.5	关于财政的“三项改革”分析·····	(89)
4	中国的国债市场分析 ·····	(94)
4.1	2001 年国债市场基本回顾·····	(94)
4.2	2002 年国债市场基本特征分析·····	(100)
4.3	2003 年国债市场基本展望·····	(114)
5	中国的预算与预算管理体制 改革·····	(117)
5.1	致力于收入方面的财政预算管理体制	改革····· (118)
5.2	着眼于支出方面的财政预算管理体制	改革····· (127)
6	中国宏观财政政策 分析·····	(140)
6.1	2002 年中国积极财政政策特点·····	(140)
6.2	对连续五年扩张性财政政策的评价·····	(144)
6.3	2003 年财政政策取向·····	(152)
7	中国财政计量经济模型 分析及其预测·····	(163)
7.1	2003 年中国经济和财政形势的预期·····	(164)
7.2	中国财政计量经济模型设计·····	(166)
7.3	中国财政计量经济模型运行结果分析·····	(170)
7.4	中国财政及宏观经济主要指标预测·····	(186)
7.5	中国财政宏观计量经济模型·····	(187)

第二编 公共预算政策与管理

8	公共预算 体系建设·····	(201)
8.1	政府职能与预算体系·····	(201)