



世界银行

政府（公共）部门治理与问责系列丛书

预算编制与预算制度

沙安文 主编
朱 光 译
姜永华 校译



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



世界银行

政府(公共)部门治理与问责
系列丛书

预算编制与预算制度

沙安文 主编
朱光 译
姜永华 校译

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

预算编制与预算制度 / (美) 沙安文主编; 朱光译. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 3

(政府 (公共) 部门治理与问责系列丛书)

国家出版基金资助项目

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6517 - 9

I. ①预… II. ①沙… ②朱… III. ①预算编制 - 研究 ②预算制度 - 研究
IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 285290 号

著作权合同登记号: 图字 01 - 2016 - 1954

责任编辑: 吕小军

责任校对: 胡永立

封面设计: 思梵星尚

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.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: 100142

发行处电话: 010 - 88191537 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 35 印张 580 000 字

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 120.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6517 - 9

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661 QQ: 2242791300

©2007 国际复兴开发银行/世界银行

1818H 大街, NW

华盛顿特区, 20433

电话: 202 - 473 - 1000

网址: www.worldbank.org

电子邮箱: feedback@worldbank.org

版权所有

1 2 3 4 10 09 08 07

本书是国际复兴开发银行 / 世界银行工作人员的作品。书中表达的调查结果、解释、结论未必反映世界银行执行董事们或其所代表政府的观点。

世界银行并不保证本书数据的准确性。本书中任何一幅地图上显示的疆界、颜色、教派和其他信息不暗含世界银行关于对任何领土的法律地位或对此类疆界的认可或接受方面的评判。

权利与许可

在此出版物中的素材是受版权保护的。未经允许复制和/或传播本书的部分或者全部内容可能将违反准据法。国际复兴开发银行/世界银行鼓励其作品的传播并且正常情况下会快速授予复印作品部分内容的许可。

欲得到复印或重印本书内容的许可, 请将附有完整信息的书面申请邮寄到版权结算中心股份有限公司。邮寄地址: 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; 电话: 978 - 750 - 8400; 传真: 978 - 750 - 4470; 网址: www.copyright.com。

所有其他关于权利、许可证, 包括附带权利方面的询问, 请邮寄至世界银行出版商办公室。邮寄地址: 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA; 传真: 202 - 522 - 2422; 邮箱: pubrights@worldbank.org。

国际标准图书编号 - 10: 0 - 8213 - 6939 - 3

国际标准图书编号 - 13: 978 - 0 - 8213 - 6939 - 5

电子国际标准图书编号 - 10: 0 - 8213 - 6940 - 7

电子国际标准图书编号 - 13: 978 - 0 - 8213 - 6940 - 1

数位物件识别号: 10.1596/978 - 0 - 8213 - 6939 - 5

美国国会图书馆图书在版编目数据

《预算编制与预算制度》/编辑, 沙·安文 (Anwar Shah) .

p. cm.

包括参考文献及索引。

国际标准图书编号 - 13: 978 - 0 - 8213 - 6939 - 5

国际标准图书编号 - 10: 0 - 8213 - 6939 - 3

国际标准图书编号 - 10: 0 - 8213 - 6940 - 7 (电子版)

1. 预算 - 发展中国家。2. 财政, 公共 - 发展中国家。

I. Shah, Anwar.

HJ2216. B862007

336. 09172'4 - dc22

2006102152

《政府（公共）部门治理与问责系列丛书》中文版出版说明

由我主编的世界银行政府（公共）部门治理系列丛书中文版由现已过世的姜永华博士牵头负责，其翻译出版得到了中国国家出版基金的大力支持。我曾任世界银行学院公共部门治理项目的主任一职，目前为布鲁金斯学会高级研究员，并担任西南财经大学成都温江校区公共经济研究中心主任。系列书借鉴了近几十年来 OECD 国家和中国的经验，为公共部门治理改革提供了重要的经验教训。

运转良好的公共部门对于减贫至关重要。其必须提供满足公民所需要的优质公共服务，促进以民营市场为导向的经济增长，同时审慎地管理财政资源，并且所有行动对公民负责。该系列书的重要性，在于提供了如何实现这些目标的概念性指导和经验教训。系列书同样有助于世界各国学习彼此理念和实践经验，促进 FAIR（公平、负责、廉洁和回应）公共治理的实现。系列书提炼了现有公共治理的卓见，并提出了提高公共部门效率、公平性和有效性的分析工具。系列书中内容包含了大量顶级公共政策专家和从业实践者的巨大贡献。

以下简要介绍系列中各书的基本内容：

财政联邦主义

本书基于目前公认的理论框架和最佳实践，系统全面地介绍了财政联邦主义的原理和实践。参考世界各地的联邦制国家和单一制分权国家遵循的实际做法，在统一的框架内探讨了关于职责分配、政府间财政安排、财政竞争和转移支付等传统议题。还包括对诸如基层政府治理、自然资源问题的影响等特殊问题，以及对诸如治理、腐败以及全球化和信息革命对民族国家影响等新问题的一体化考虑。应对这些

2 预算编制与预算制度

问题的方式是非技术性的，适合包括学者、教师、学生、政策智囊和从业实践者在内的各类读者。

宏观联邦主义和地方财政

近年来，联邦制作为一种政府形式被提出来，它可以提供保障，防止集权剥削和分权机会主义行为威胁，同时使政府决策更贴近人民。但近几十年来联邦制受到了更多来自国内外因素的压力。全球化和信息革命的两大突出影响正在使国家内部以及国家之外的权力分配发生深刻变化。这两种力量将世界从集权治理结构转向全球化和本土化结构，有时也被称作“全球本土化”治理，这种趋势势不可挡。本书通过下述几个方面回顾了国家和全球治理的范式转变：（a）考察了全球化和信息革命对民族国家内外部多级政府治理结构的影响；（b）审视了财政安排对动态效率和经济增长的影响；（c）提供了基层政府组织和财政应对不断变化的世界的比较视角分析。

财政管理

本书提供了解决财政审慎、财政压力、官僚低效、公民赋权和公共廉洁等问题的分析工具。这些工具旨在使政策制定者与实践者能够对政府财政管理和可问责治理的体制安排进行以下诊断测试：

财政谨慎测试：体制安排是否适合确保政府的财政管理决策限于保障项目的可负担性和可持续性？

财政压力测试：政府是否维持净值为正？

公民问责测试：政府如何知道它是在提供公民所要求的？当它不符合这些要求时会发生什么？

公共廉洁测试：行政部门如何对以权谋私的权力滥用行为问责？

预算与预算编制

预算编制和预算程序能够履行如下重要政府职能：确定公共资源分配的优先顺序；规划实现政策目标；对财政投入进行控制使其遵守规则；以审慎、高效和廉洁为原则管理运行；保障纳税人的权利。根据经济学和政治学文献，预算编制的有效性有助于改善一国财政和经济状况。但是在发展中国家，特别是非洲的发展中国家，预算程序和

预算编制尚不完善，难以充分履行上述职能，只是被作为一种法律控制的手段。预算制度的改革对提高政府服务绩效、加强议会和公民对政府运作的监督至关重要。

本书提供了改革预算和预算编制的综合指南。本书分为两部分。第一部分提供了预算和预算编制的入门介绍。它涵盖了预算流程、方法以及相关工具和实践，详细阐述了传统与现代的预算和会计理念。此外，还讨论了将综合财务信息管理系统和评估方法引入公共支出管理和财政问责的实施问题。本书的第二部分概述了在非洲和战后国家对公共支出管理进行优先排序和排序时涉及的问题。此外，还对肯尼亚和南非的预算编制进行了案例研究。

参与式预算

预算实践者和学者提出的参与式预算作为实现包容性和问责治理的重要工具，已在全球众多发展中国家中以各种形式实施。通过参与式预算，公民有机会获得有关政府运作的第一手信息，从而影响政府政策并要求政府负责。然而，参与式流程也存在被利益集团捕获的风险。被捕获的过程可能会继续促进政府决策中的精英主义倾向。

本书概述了参与式预算的基本原理，分析了世界各国参与式预算编制做法的优点和缺点，旨在指导政策制定者和实践者为实现包容性治理而改进这些做法。本书包括五个区域调查，还提出了关于知识共享的议程，并从改革公共部门治理的跨国经验中学习，旨在帮助发展中国的政策制定者和实践者作出更有针对性的政策选择。

绩效问责与反腐败

基于绩效的问责制具有吸引力，因为它有可能提高政府服务提供绩效，确保公共运营的廉洁性。但是实施这种问责制对任何公共部门组织都是一项重大挑战；绝大多数此类改革都因设计和实施困难而失败。本书就如何将基于绩效的问责制制度化提供了建议，特别是在缺乏良好问责制度的国家。本书还阐述了如何通过加强问责制度来反腐败。

本书分为两部分。第一部分涉及公共管理改革，以确保政府运作

4 预算编制与预算制度

的廉洁性和提高效率。本部分概述了公共管理改革的议程，并讨论了电子政务和互联网解决方案在提高绩效方面的作用。本书的第二部分就加强代议机构，如议会机关和委员会的作用提供了建议，以此来监督政府规划和计划。它还提供了如何通过审计及相关机构来发现欺诈和腐败行为的指导。本书还突出强调了导致腐败产生的原因，以及运用内外部问责机构和机制的反腐败情况。本书还就如何针对个别国家特定情况制定反腐方案，以及如何对改革措施进行排序以确保可持续性提供了建议。

总之，我衷心希望这一系列书能有助于政府官员、发展实践者、发展经济学学生及那些有志于改善全球公共治理的人。

沙安文

2018年5月

前 言

200 多年来，西方民主制度中政府结构的制衡体系是政府有效治理的核心，赋予了公民应享有的权利。激励公务员和决策者的动机——公共部门因为其工作所受的表彰与惩罚，都是从国家责任的框架出发。完善的公共部门治理和健全的政府支出有利于经济发展和社会公平，特别是有利于穷人和弱势群体，如老年人和妇女。

然而，很多发展中国家的政府治理体系仍然经常运作不力，存在着寻租和渎职行为、资源分配不当、税收体制效率低下，以及一些关键的公共服务设施质量不高等问题。政府治理不善导致的直接后果是穷人和一些弱势群体（如妇女儿童、少数民族等）无法享受到公共服务。在解决这些普遍关注的问题时，从普通的发展援助团体到世界银行都在不懈努力，希望从世界各地的实践中汲取经验，更清楚地认识哪些措施可以改进公共部门治理，哪些措施不可以，特别是在反腐倡廉和为贫困人口提供服务方面。

公共部门治理与问责系列丛书从实践出发，为促进公共服务的公平和有效提供，以及强化政府治理中的问责制度，提供了方法和经验，丰富了我们这方面的知识。这套丛书所主张的框架是要创造一个激励环境，并在政府职能部门内外形成一种完善公共治理的压力。这个框架列举了赋予公民对政府治理结果问责的机制，并为如何取得结果导向和审慎的财政管理提供了较为实用的指导。本书列举了对付腐败和渎职的方法，为拓展公共服务领域的几个适用框架提供了理论和实践指导。本书还提出保护穷人、妇女、少数民族和其他弱势群体利益的措施，加强发言权和退出权的制度安排，评价政府公共项目的方法，建立有回应和可问责的政府治理框架，以及财政联邦制和地方政府治理等问题。

2 预算编制与预算制度

本套丛书将有助于政府官员、发展经济的实践者、学习发展经济的学生以及对发展中国家公共治理感兴趣的人士进行这方面的研究。

Frannie A. Léautier

副院长

世界银行学院

序言

预算制度及预算流程主要有以下几方面重要职能，包括在公共资源配置中确定优先事务；制定计划以实现政策目标；对投入进行财务控制以确保符合相关规则；谨慎、高效、完整地管理财政运作；确保对纳税人负责。有效的预算制度对改善财政经济结果起到促进作用这一点已在经济学和政治科学文献中得到认可。在发展中国家，尤其在非洲国家，预算流程及预算制度的发展尚不完善，使其不足以充分履行上述职能；相反，这些国家预算机构仅仅是墨守成规地履行职能。这些制度的改革，对改进政府公共服务提供的绩效，以及加强议会和公民对政府运行的监督至关重要。

本书为改革预算编制和预算制度提供综合指导，共分为两部分。第一部分叙述了预算编制和预算制度的基础知识，包括预算流程、方法，以及相关的工具和实践。同时，对传统与现代预算编制及会计均做了详述。此外，还对引进公共支出管理及财政问责制方面的财政综合管理信息系统及评估方法的执行事宜进行了讨论。第二部分主要概述了非洲及战后国家公共支出管理方面的优化及定序问题。此外，还对肯尼亚及南非两个国家的预算编制进行了案例分析。

本书主要由瑞典国际发展机构与世界银行合作完成，为改革非洲及发展中国家的公共支出管理进一步加强交流，以改善该地区的贫困人口享受公共服务的状况。希望发展中国家的决策者能够发现本书的价值，以期在未来改善其预算流程及预算制度中起到积极作用。

Roumeen Islam

世界银行协会扶贫及
经济管理事务部经理

致 谢

该书综合了过去 3 年在编者指导下进行的世界银行协会预算编制及预算制度学习项目的各个学习单元。本书的学习单元及其出版资金由瑞典政府通过其公共支出与财政责任（PEFA）合作计划提供，世界银行协会联合赞助，编者对本书进行指导。日本政府对本书的编辑提供了额外的资金支持。编者对位于斯德哥尔摩的瑞典国际发展机构的 Hallgerd Dryssen 在公共支出与财政问责合作计划中的综合指导及支持表示感谢。此外，Bengt Anderson、Goran Anderson、Gunilla Bruun 及公共支出与财政问责合作计划的外部顾问小组的其他成员对 PEFA 项目的设计研发作出贡献。同样感谢 Cecilia Nordin Van Gansberghe，作为瑞典国际发展机构的借用员工对世界银行协会的公共支出与财政问责合作计划作出的贡献。

该书得益于非洲及其他地方决策者及学者对世界银行协会学习项目的贡献。尤其感谢南非财政部（代理）副总干事 Ismail Momoniat、南非财政部的 Neil Cole、前加拿大财政部副部长 Paul Boothe、南非应用财政研究中心（AFReC）主任 Tania Ajam、南非民主研究所（IDASA）的 Christina Nomdo、斯德哥尔摩普华永道的 Anders Haglund、乌干达财政部公共财政顾问 Florence Kuteesa。

编者对各章节的主要撰稿学者及发表评论的著名评论者深表感激。Alta Folscher、Adrian Shall 及 Chunli Shen 在本书各个阶段的准备工作中提供了帮助，并对各个章节提供评论及编辑修订。Kaitlin Tierney 为本项目提供了杰出的管理支持。

十分感激 Stephen McGroarty，其为本书的迅速出版提供了保障。在 Janet Sasser 的指导下，资深编辑人员优秀的编辑投入，大大提高了本书的质量。感谢 Denise Bergeron 为本书的出版提供了高质量的印刷。

编写人员简介

Matthew Andrews, 哈佛大学肯尼迪政府学院公共政策专业副教授, 在发展研究领域工作十余载, 专攻公共财政管理议题。本书其中一章反映了其在亚美尼亚的研究工作, 并作为全面评估亚美尼亚公共财政管理过程的组成部分。

Paul Boothe, 阿尔伯塔大学公共经济学研究所教授、研究员。1999 ~ 2001 年任萨斯喀彻温省副财长兼财政委员会秘书; 2004 ~ 2005 年任职助理财长及加拿大七国集团代表。他也曾就职于加拿大银行国际部, 并于塔斯马尼亚大学、皇后大学、亚伯达财政部兼职, 在联邦、省政府的部门及国际机构任顾问。

Gary Cokins, 赛仕 (SAS) 软件研究有限公司绩效管理解决方案处经理。高级成本管理及绩效改进系统方面的国际知名专家、演讲家及作者。Cokins 曾在福特汽车公司链条部门任战略规划师, 随后任财务总监和运营经理。曾在毕马威会计事务所及德勤会计事务所任管理顾问。Cokins 曾执掌国家成本管理咨询处 (电子数据系统)。其出版物包括《美国作业成本管理经理人初级读本》、《作业成本管理: 使之奏效》、《作业成本管理: 执行官指南》、《政府作业成本管理》以及《绩效管理: 寻找失去的部分以消除信息差距》。

Alta Folscher, 独立研究者及顾问。曾在非洲、东南亚、南亚、中亚、巴尔干半岛诸国、东欧、中东及加勒比海研究公共财政及公共政策。其工作领域包括治理、公共问责制及财政透明性; 公共支出及财政管理; 扶贫支出分析、预测及成本核算; 教育财政; 在非洲公共财政管理方面发表数篇论文, 编著 3 本书。近几年, 她参与合著了南非经济转型方面的书籍; 获得伦敦大学公共政策及管理专业的硕士学位。

Stephen B. Peterson, 哈佛大学肯尼迪政府学院公共政策学讲师并

2 预算编制与预算制度

指导公共财政管理项目的执行。20 余年来，曾多次为转轨及发展中国家提供公共财政方面的指导性意见。过去 10 年，在埃塞俄比亚指导开展综合财政管理改革计划。曾在公共财政管理、公共管理及财政分权方面出版或与人合著多部书籍，并发表大量论文。获得加州大学伯克利分校博士学位及加州大学洛杉矶分校的金融方向的工商管理硕士学位。

A. Premchand，国际货币基金组织前助理董事。退休后，曾于亚洲开发银行、世界银行、联合国、哈佛大学肯尼迪政府学院、佐治亚州立大学安德鲁·扬公共政策中心及新德里国家公共财政与政策学院任顾问。曾出版书籍 12 本，发表 70 多篇论文。其中许多书籍、论文被翻译成阿拉伯语、汉语、俄语及西班牙语。

Salvatore Schiavo - Campo，曾于世界银行、亚洲开发银行、国际货币基金组织及国际发展中心美国办事处任要职，现为独立的国际顾问；曾任波士顿马萨诸塞大学经济系教授和主席；曾任教于南太平洋大学及波多黎各大学。在公共部门管理、经济发展及国际贸易与金融及监控与评估方面发表论文 31 篇、出版书籍 12 册——包括经典著作《经济发展展望》（与 Hans W. Singer 合著）。曾在政府支出管理及公共管理方面发表数篇论文。

Anwar Shah，华盛顿特区世界银行协会首席经济学家及公共部门治理项目小组组长、德国慕尼黑公共财政国际协会执行董事、加拿大亚伯达公共经济协会会员。曾任职于位于渥太华的加拿大财政部、亚伯达省政府，分别负责联邦与省及联邦与地方财政关系。曾在公共和环境经济学方面发表大量论文并在治理、全球环境、财政联邦主义及财政管理方面出版多部书籍并发表论文。曾任教于世界一流教育机构，包括哈佛大学、麻省理工学院、杜克大学、北京大学及武汉大学。

Chunli Shen，世界银行预算编制、公共财政管理及财政分权问题方面的顾问。获得公共管理硕士学位，现攻读马里兰大学公共政策学院博士学位。曾任职于马里兰州蒙哥马利县政府、公共政策及私有企业中心、国家住房及重建协会。并与 Anwar Shah 共同编辑数本预算编制

及财政分权方面的汉语书籍：《财政联邦主义与财政管理》（2005）、《地方公共财政与管理》（2005）及《中国地区差异》（2006）。

Daniel Tommasi，财政政策、公共支出管理及宏观经济管理领域国际顾问。曾多次出任政府及国际组织顾问，包括世界银行、国际货币基金组织、欧洲委员会及亚洲开发银行。他 30 余年内曾在非洲、亚洲、加勒比地区、中东欧及太平洋岛国等 40 多个国家工作学习。其合著了两份公共支出管理手册：亚洲开发银行出版的《政府支出管理》及经合组织出版的《公共支出管理：转型国家的参考书》。

Jurgren Von Hagen，德国波恩大学欧洲一体化研究中心主任、经济学教授。他是经济政策研究中心研究员、德国经济协会委员会及德国联邦经济学术顾问委员会会员、欧洲经济协会委员会及法国国家经济委员会前任成员、首位德国经济委员会戈森奖获得者。他也曾于国际货币基金组织、欧洲委员会、联邦储备委员会、美洲国家开发银行、世界银行等诸多政府任顾问。

缩略语和缩写

ABC	作业成本
ABC/M	作业成本管理
ACCA	特许公认会计师协会（英国）
AIDS	艾滋病
AMA	援助管理机构
BCEAO	西非国家中央银行
BDA	预算支付与账户
BIS	预算信息系统
BOS	预算局（泰国）
BOPA	预算展望文件
BSP	预算策略文件
CCS	承诺控制系统
CNED	国家基础设施开发中心（阿尔及利亚）
COBOL	面向商业的通用语言
COFOG	政府职能分类
CPM	关键路径方法
CREAM	清晰的、相关的、经济的、适当且可监控的
DFID	国际发展部（英国）
DORA	收入分配法案（南非）
DSA	分权支持活动（项目）（埃塞俄比亚）
EBF	预算外基金

2 预算编制与预算制度

EU	欧盟
G8	八国集团
GAPP	一般公认会计原则
GDP	国内生产总值
GPRA	1993 年政府绩效与结果法案（美国）
HIPC	重债穷国（计划）
HIV	人体免疫缺损病毒
IBEX	综合预算与支出（体制）
ICT	信息与通信技术
IFAC	国际会计师联合会
IFM	制度性基金机制
IFMIS	财政综合管理信息系统
IMF	国际货币基金组织
INTOSAI	世界审计组织
IP - ERS	以创造财富和就业为目标的经济复苏战略 投资项目（肯尼亚）
IT	信息技术
JAM	联合评审使团
KISS	懒人原则
LAN	局域网
M&E	监控与评估
MBO	目标管理
MBS	修正预算编制制度
MDTF	多方捐助信托基金
MEWG	宏观经济工作组（肯尼亚）
MIP	管理改善项目（智利）