

中外财政 预算制度比较研究

刘立国 著 ●

 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

中外财政预算制度比较研究

刘立国 著

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目（CIP）数据

中外财政预算制度比较研究 / 刘立国著. —北京：北京理工大学出版社，
2019.3

ISBN 978-7-5682-5759-6

I . ①中… II . ①刘… III . ①财政预算 - 预算制度 - 对比研究 - 中国、外国
IV . ① F812.3 ② F811.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 130758 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / （010）68914775（总编室）
（010）82562903（教材售后服务热线）
（010）68948351（其他图书服务热线）

网 址 / [http : //www.bitpress.com.cn](http://www.bitpress.com.cn)

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 定州市新华印刷有限公司

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 14.5

字 数 / 245 千字

版 次 / 2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

定 价 / 65.00 元

责任编辑 / 张荣君

文案编辑 / 张荣君

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题，请拨打售后服务热线，本社负责调换

前 言

中华人民共和国走过了近 70 年的发展历程。70 年来，中国经济发展取得了举世瞩目的辉煌成就；从年度经济增长率的角度来考察，也经历了一轮又一轮高低起伏的波动。1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立。1950—1952 年，经过三年努力，国民经济迅速恢复。这三年，社会总产值增长率分别为 22.6%、20.1% 和 23.8%。这是中华人民共和国成立初期的恢复性增长。从 1953 年起，开始了大规模的经济建设，进入工业化历程，到 2010 年，国内生产总值增长率（GDP 增长率）的波动共经历了 10 个周期。

第一个经济周期：1953—1957 年。1953 年开始第一个国民经济五年计划建设时，当年固定资产投资规模很大，经济增长率高达 15.6%。第二个经济周期：1958—1962 年。在 1958 年的“大跃进”中，经济增长率一下冲高到 21.3%，紧接着，1960—1962 年的三年，经济增长率大幅回落，均为负增长。第三个经济周期：1964—1968 年。经济运行调整之后，1964 年又上升到 18.3%，这是国防建设的前期高潮。接着，1966 年发动了“文化大革命”。1967 年与 1968 年经济增长率回落，出现负增长。第四个经济周期：1970—1972 年。1970 年，经济增长率又冲高到 19.4%，这是国防建设的后期高潮。1972 年又回落到 3% 左右。第五个经济周期：1973—1976 年。1973 年，经济增速略有回升；1974 年又掉下来。1975 年略有回升；1976 年又掉下来，为负增长。第六个经济周期：1977—1981 年。1978 年经济增长率上升到 11.7%，1981 年回调到 5% 左右。第七个经济周期：1982—1986 年。在农村改革、城市改革推动下，1984 年经济增长率上升到 15.2%，1986 年回调到 8% 左右。第八个经济周期：1987—1990 年。1987 年、1988 年，经济增长率分别上升到 11.6% 和 11.3%。1988 年，居民消费价格上涨到 18.8%。在调整中，经济增长率在 1989 年、1990 年分别下降到 4.1% 和 3.8%。第九个经济周期：1991—1999 年。1991 年，经济增长率回升到 9.2%。1992 年，邓小平南方谈话和随后召开的党的十四大，为中国改革开放和社会主义现代化建设打开了一个新局面。在这种情况下，经济增长很快冲到 14.2% 的高峰，出现经济过热现

象。1994年,居民消费价格指数涨幅高达24.1%。在治理经济过热中,1993年下半年至1996年,国民经济运行成功地实现了“软着陆”,既大幅度地降低了物价涨幅,又保持了经济的适度快速增长。随后,又成功地抵御了亚洲金融危机的冲击和克服了国内有效需求的不足。1999年,经济增长率平稳回落到7.6%,结束了第9个周期。第十个经济周期:2000—2009年。从2000年起到2014年,经济增长率连续14年处于7%至12%的上升通道内。2008年和2009年,中国经济面临着国际国内四重调整的叠加,即改革开放30年来国内经济长期快速增长后的调整与国内经济周期性的调整相叠加,与美国次贷危机导致的美国经济周期性衰退和调整相叠加,与美国次贷危机迅猛演变为国际金融危机而带来的世界范围大调整相叠加。2008年,经济增长率回落到9%。2009年,回落至8%左右。2010年起,中国经济进入新一轮上升阶段。

总体来看,改革开放30多年来,中国经济增长与波动呈现出一种“高位平稳型”的新态势。改革开放以来,中国的经济制度发生了重大变化,由过去高度集中的计划经济制度逐步转变为社会主义市场经济制度。市场在资源配置中日益发挥了基础性作用,这为经济发展注入了前所未有的生机和活力。

1994年,中国正式开始宏观经济制度改革,改革内容涉及税收、财政、价格、金融、外贸、投资等多个领域。放眼中国改革开放30多年,此次改革是影响此后20多年中国经济最为重要的一次制度建设的里程碑。在1994年,前述改革中最重要的内容——国家税制改革在该年正式实施。从此,分税制正式入场,成为中国经济中由政府主导模式的发端。而中央与地方政府之间事权与财权经过此次改革重新划分,“强诸侯弱中央”状态宣布结束。

更重要的是,分税制引发了深层次整个国民经济制度的转变,直至数年后的土地财政,作为地方政府事权的一种财政补充,由此掀起了宏观经济中近十年房地产黄金强周期。1994年,同时也被视为具有中国特色的迅速膨胀起来的积极财政扩张的第一年。自1994年至2014年这20年,可谓是中国市场经济和财政改革的成年礼。

目录

导论·····	1
---------	---

第一部分 我国国家预算制度：中外比较性分析

第1章 我国国家预算制度的起源与建立·····	21
第1节 国家预算的定义和作用·····	22
第2节 国家预算的起源，中央与地方的关系·····	23
第2章 1949—1994年国家预算制度的发展·····	30
第1节 中华人民共和国成立初至改革开放时期的统收统支制度·····	30
第2节 改革开放后至1994年以前的包干制度·····	34
第3章 1994年以来的税收制度与制度变迁的制度分析·····	41
第1节 1994年以来的分税制度·····	41
第2节 国家预算管理制度变迁的制度分析·····	54
第4章 国家预算管理制度内涵及规律·····	59
第1节 国家预算管理制度的内涵·····	61
第2节 国家预算管理制度的内容·····	63
第3节 国家预算管理制度的特征及功能·····	65
第4节 国家预算管理制度的建立原则·····	67
第5节 国家预算管理制度的模式·····	69
第5章 国家预算编制和通过原则·····	72
第1节 预算编制·····	73

第2节 预算通过·····	83
第6章 预算的执行和控制 ·····	88
第1节 国家预算执行·····	88
第2节 预算的控制·····	96
 第二部分 中外比较视角：对国家预算制度改革的建议	
第1章 对预算编制和通过的建议 ·····	115
第1节 对预算编制的建议·····	117
第2节 对预算进行审议和批准的建议·····	136
第8章 关于预算执行和控制的建议 ·····	165
第1节 关于预算执行的原则·····	165
第2节 对预算控制的建议·····	178
结 束 语·····	208
参 考 文 献 ·····	213
后 记·····	223

央在 1994 年分税制改革中采取了大幅度集中财力的政策,上收了税收管理权限,实施当年就扭转了中央财政收入逐年下降的趋势。与此同时,由于分税制下各级政府的收入划分较之包干制下规范,中央对地方支出的限制也进一步减少,从而也极大地调动了地方政府发展经济增加地方财政收入、提供地方公共产品的积极性。围绕进一步理顺中央与地方政府间财政关系,2002 年我国对分税制进行了微调,改革现行按企业隶属关系划分所得税的办法,按比例对企业所得税和个人所得税实行中央和地方共享。从 2004 年起,建立中央和地方财政共同负担出口退税新机制。2007 年对省以下国家预算管理制度试行“省直管县”“乡财县管”,全国共有 24 个省实行了“省直管县”试点,29 个省实行了“乡财县管乡用”试点。

2008 年出台了新的转移支付办法,将一般性转移支付的总体目标确定为缩小地区间财力差距,逐步实现基本公共服务均等化,加快形成统一、规范、透明的一般性转移支付制度。较之规范的分税制,我国的分税制无论是在权责对等化还是规范化方面均存在一些制度缺陷,这些缺陷在分税制实施过程中逐步显现。其中最为突出的问题是:由于我国分税制改革侧重于收入的划分和财权的集中,而对各级政府的事权及相应的支出责任却未做出调整,仍沿用过去的做法。如将社会保障、基础教育、医疗卫生等涉及公民基本权利的事权均划归地方,且以基层地方政府为主,导致地方政府,主要是基层政府财政收支缺口较大,而用于弥补地方收支缺口的转移支付又不到位,从而使地方政府,尤其是欠发达地区的基层地方政府的财力与事权极不对称,基层财政困难加剧。在中央、地方各级政府之间财权与事权的划分上,现行分税制无明确法律条文限制。虽然在收入划分方面有一些规定,但并未上升到法律层次,中央具有较大的自由裁量权,可单方面改变规则;地方政府也采用机会主义的态度对待中央的各种规则,所谓“上有政策、下有对策”便是此种状况的写照。而在事权与支出责任的划分方面,分税制改革后,我国并未根据市场经济的特征和分税制改革后客观存在的财权重心上移与支出责任重心下移的情况做出调整。同时,也没有像一般市场经济国家那样通过法律来规范中央与地方等各级政府之间的事权和支出责任,存在着支出责任划分不清的情况,从而导致某些公共产品的提供产生了中央与地方,以及地方各级政府之间相互推诿的现象。这也是我国某些公共产品,如基础教育、社会保障、公共卫生、社会治安、生态环保等,长期短缺的重要原因之一。我国分税制中存在的各级政府间权责的非对等性和非规范性问题不仅导致一些与社会公众利益密切相关的公共产品的供给长期短缺,而且还引发了下列问题:一是下一级政府对上一级政府宏观调控政策响应程度不高,影响了中央宏观调控的效果;二是地方财政风险日

益加大；三是地方政府非税收入日益扩大，违背了财政收入“税主费辅”的基本规律；四是地方国家预算内支出过度依赖转移支付。上述问题不仅严重影响了我国财政管理制度的运行效率，而且对基本公共产品提供、宏观调控政策实施、财政风险防范、公共管理成本降低等方面均有较大负面影响。

我们不禁要问：为什么中央与地方政府间财政关系要在集权与分权之间循环往复？政府间财政关系的这种状况到底引发了哪些问题？政府间财政关系应该怎样优化？这些问题迫切需要理论界和实务界的回应。由于国家预算管理制度各阶段改革当时并未从根本上对中央及地方各级政府的利益进行彻底调整，加上政府间财政竞争的存在以及由此引发的地方“乱收费”、基层政府财政困难、地方政府债务风险不断加大等问题，须深化国家预算管理制度改革，进一步完善分税制，理顺中央与地方的财政关系，从制度上寻求根本解决问题的途径。因此，分析国家预算管理制度运行机制，反思我国国家预算管理制度改革的历史过程，总结和借鉴我国及西方国家预算管理制度改革的经验教训，进一步对现行国家预算管理制度进行深入改革成为当务之急。这正是本书所要着重探讨的问题。

2. 研究价值

国家预算管理制度改革是个永恒的研究课题。国家预算管理制度是财政管理制度的核心，各级政府间财政关系的调整 and 理顺，事关国家的稳定与动乱、统一与分裂、兴盛与衰亡。只有解决好国家预算管理制度问题，才能较好地解决其他经济和政治问题。我国现行的分税制沿袭了财政包干制的弊端，集权、比例分成特征较为明显，须不断改革创新。而且，国家预算管理制度在实证分析、省以下管理制度改革等方面有待深化。创新是民族进步的灵魂，是国家兴旺发达的不竭动力。因而，与时俱进，创新理财思想，深化国家预算管理制度改革具有十分重要的政治、经济和社会意义。

（1）改革现行国家预算管理制度是实现科学发展的重要途径。

科学发展，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续发展，根本方法是统筹兼顾。现行分税制中存在的各级政府间权责的非对等性和非规范性问题，一方面导致一些关乎民生的公共产品短缺，另一方面引发地方政府盲目投资重复建设，致使地方财政风险日益加大。同时，现行制度中存在过多的“财政包干”成分，对资源配置的激励约束作用弱化，促进科学发展的导向不强。因此，必须通过完善现行制度，实现政府间财政关系的优化，促进经济社会的全面协调和可持续发展。

(2) 改革现行国家预算管理制度是加强政府宏观调控的现实选择。

市场经济条件下,政府财政具有资源配置、收入调节、经济稳定与发展等职能。而现行制度运行中客观上存在着财政越位与缺位并存、财权重心上移与支出重心下移、支出责任划分不清的情况。从而导致政府过多介入竞争性领域,有的公共性领域投入不足,中央与地方以及地方各级政府之间相互推诿,下一级政府对上一级政府宏观调控政策响应度不够,影响了宏观调控的效果。因此,必须对现行国家预算管理制度进行改革,促进政府职能转变,创造公平的市场竞争环境,加强政府宏观调控。

(3) 改革现行国家预算管理制度是化解基层财政困难的有效办法。

1994年的分税制改革有效地增加了中央财政收入、增强了中央政府的宏观调控能力。但在中央财政实力逐年增强的背后,基层财政困难却不断加剧,绝大部分县乡财政捉襟见肘,仅仅能够应付保“工资”、保“运转”,用于建设的财力非常有限;甚至有些县乡连工资都发不出。因而,合理调整中央和地方政府的事权和财权是化解基层财政困难的有效办法。

(4) 改革现行国家预算管理制度是构建和谐社会的迫切需要。

新时期和谐社会的提出,奠定了解决“二元”经济问题、“三农”问题、阶段性分配不公以及城乡之间和内部收入差距扩大等经济社会问题的坚实理论基础。从财政角度来看,完善国家预算管理制度,在“一元”经济模式下重新划分中央与地方各级政府间的事权和财权,通过转移支付制度矫正资源配置上的失衡,能对经济社会发展中诸如“三农”、社会保障等一些薄弱领域和贫困家庭、丧失劳动能力者等弱势群体以及一些欠发达地区给予必要倾斜和救助,从而维护和提升和谐社会所要求的公平正义,统筹城乡、区域以及经济社会和谐发展。

(5) 改革现行国家预算管理制度是实施依法治国方略的重要手段。

社会主义市场经济同时也是法治经济,推进国家预算管理制度民主化和法治化也是依法治国的重要内容。目前制度从某些方面来看,往往“人治”大于“法治”,“随意”代替“稳定”,缺乏必要的法律来约束财政收支活动和政府间事权、财权的调整;同时,现行的转移支付制度规范程度不高,必须加强法治化建设,以促进转移支付资金的规范化和科学化。

二、国家预算理论综述

1. 国家预算的基本含义

任何规范的科学研究都离不开基本概念与假设前提的界定,对于国家预算改

革问题的考察自然也不例外。因此,我们首先需要解决的就是对国家预算基本含义与特征的考察和界定问题。

“预算”(Budget)一词源于拉丁文 Bulga,原意为“皮袋”的意思,意指国王存放公共支出所需货币的钱袋。由于当年英国财政大臣到议会提请审批财政法案时,经常携带一个装有财政收支账目的大皮包,久而久之,人们就将政府财政收支计划寓意为“皮包”。在西学东渐的历史过程中,日本明治维新前后,一些东方国家将这一词汇译为“国家预算”(马蔡深,2003)。通过对国内外相关文献的考察,可以发现不同学者从不同的研究视角出发,对国家预算的含义有着不同的界定。

概括起来,具有代表性的观点大致有以下几种。

一是国家预算是政府的基本财政收支计划或政府收支的说明书。持这种观点的学者认为,预算是指由财政收支表为主的政府财政资金的基本收支计划(马国贤,2001)。从内容上看,国家预算是将财政收支活动记载在收支分类表中,以反映政府活动的范围和方向,体现政府的政策意图(项怀诚,1999)。

二是国家预算是具有较强政治性的活动。这种观点强调国家预算的政治属性,认为预算将公民的偏好与政府产出联系起来,预算决策的制定描述了政府机构内部及机构之间的相对权力,它也描述了处于一般利益集团和特定利益集团内的公民的重要性(爱伦鲁宾,2000)。

三是国家预算是公共资源配置的重要工具。预算作为一种管理工具(张弘力,2001),在本质上具有工具性的(Instrumental)属性(王雍君,2002),其实质在于配置稀缺社会资源,因而它意味着在潜在的支出项目之间进行选择(爱伦鲁宾,2000)。

四是国家预算是一种法律性计划,法治性是国家预算的根本特性。这种观点认为,“计划”仅是国家预算的关键形式,唯有“法治性”才是国家预算的基本内容和活的灵魂,是国家预算区别于任何其他财政范畴的根本性质。市场经济从根本上决定了国家预算所具有的法治性内容,市场和资本通过国家预算的法律权威,直接控制了政府的经济命脉,使得政府活动必须符合其根本利益。在市场取向的经济改革中,必须严肃国家预算的法治性,以约束政府公共行为(张馨,1998)。

综上所述,我们不妨将国家预算的基本含义与特征归纳为这样几个方面:首先,国家预算是以年度政府财政收支计划形式存在的,是政府执行其职能的财力

保障,同时规定着政府活动的范围和方向;其次,国家预算具有典型的法令性特征,国家预算本身就是具有法律效力的文件,预算决策的过程也就是立法过程,预算的编制、执行与决算过程都受到法律的严格制约,不经法定程序,任何人无权改变预算规定的各项收支指标;最后,预算和政府调节经济运行的重要工具手段,在市场经济条件下,针对市场机制所固有的自发性和后发性特点,政府可以相机抉择地选择适当的预算总量和预算结构政策,以调节社会总供求的动态平衡,保持国民经济的稳定增长。

2. 国家预算改革的理论基础

1) 市场经济国家预算制度变迁的经济学分析

(1) 国家预算制度在西方世界的兴起。在人类文明史上,国家预算制度最早产生和形成于英国。英国国家预算制度的起源,可追溯到公元 1215 年。英国国家预算制度的早期阶段,以 1215 年英王约翰签署《大宪章》,导致国王税收权的部分剥夺为起点。然而,这绝非一个偶然的事件,其历史渊源来自于英国的议会传统。这种议会传统则又源于条顿入侵者所带来的法律和代表制,它使得国民大会在英国从未中断过。这是英国与欧洲所有其他王国的显著历史区别之一。

历史发展到 16 至 17 世纪之交,随着英国新兴资产阶级的力量逐步壮大,通过议会审查国家的财政收支,政府各项财政收支必须事先做计划,经议会审查通过才能执行,财力的动用还要受议会的监督,从而限制了封建君主的财政权。1640 年资产阶级革命后,英国的财政权已由议会完全控制。议会核定的财政法案,政府必须遵照执行,财政收支的结果,还必须报议会审查。这种具有一定的法律形式和制度保证的财政分配关系,就是国家预算。但作为一个较规范的现代预算制度,则是经过很长时间才建立起来的。1789 年英国议会通过一项联合基金法案,把全部财政收入统一在一个文件中,至此才有了正式的预算文件。英国的预算制度从 14 世纪出现新兴资产阶级后,经过几百年的时间,到 19 世纪才发展成为典型的国家预算。

欧美其他资本主义国家的预算制度确立较晚,一般是在十八九世纪建立了资产阶级政权之后才形成的。例如,法国在大革命时期的《人权宣言》中对预算也做了规定,到 1817 年规定立法机关有权分配政府经费,从而完全确立了预算制度。在美国早期的宪法中没有关于预算制度的规定,直到 1800 年,才规定财政部要向国会报告其财政收支。1908 年和 1909 年,美国财政收支连续出现赤字,才促使美国政府考虑建立联邦预算制度。第一次世界大战后,美国国会在 1921 年通

过了《预算审计法案》，才正式规定总统每年要向国会提出预算报告。通过以上分析，可以发现，从英国资产阶级革命到美国国会通过《预算审计法案》，国家预算从产生到在西方世界广泛兴起，大约经历了 300 年的时间。虽然在各国充当制度变迁“第一”和“第二”行动集团的群体可能有所不同，然而，通过国家预算制度，取消专制君主、封建贵族对人民的横征暴敛，并且明确地划清了政府财政收支和统治阶级个人收支之间的界限，却是各国皆然。因此，预算管理制度变迁的预期收益大于预期成本，是国家预算制度之所以能够在西方世界兴起的根本原因。

(2) 国家预算管理制度演进的历史轨迹。发达国家预算改革的早期历史可以追溯到 19 世纪前期，当时改革的主要目标是加强预算的功能，使预算在社会经济生活中发挥更大的作用，加强预算的功能需要。加强负责管理和监控预算的组织机构，这方面出现了以美国和英国为代表的两种改革模式：英国模式侧重于加强中央政府对于预算监控的力量，美国则侧重于加强立法机关对于预算监控的力量。

20 世纪 20 年代，英国模式和美国模式都产生了新的问题。英国模式的问题是中央政府对预算执行施加了过多的干预，支出机构的管理权限过小；而在美国模式下，人们发现由立法机关主导预算制定，难以达成预算的任务。结果，从那时起，英国开始了一个加强支出机构管理自主性的改革进程，美国则开始了一个旨在加强行政部门在预算决策中的作用的改革进程，并大约持续到 20 世纪 40 年代。自此以后，改革的方向从关注预算过程的组织方面转向了绩效方面。

在 20 世纪 50 年代至 70 年代，许多发达国家和部分发展中国家对其预算管理系统实施了重大改革。这里所谓“早期”特指这一时期的预算改革，其突出特点是：在对传统投入预算模式的局限性进行的反思，促使这些国家寻找补救办法，其核心就是将绩效概念引入预算管理中。国家预算进行革命性变革的首次重大尝试始于美国的规划预算。作为早期预算管理改革的先锋，美国于 1949 年采纳了胡佛委员会关于“联邦政府全部预算应更新为以功能、活动和规划为依据的预算”的建议。

这种类型的预算被普遍认定为“规划预算”（有时也称为“绩效预算”），在 20 世纪 50 年代盛极一时。鉴于这一阶段的改革并不成功，20 世纪 60 年代和 70 年代又分别发动名为“规划计划预算”（PPBS）和“零基预算”（ZBB）的改革，这是现代预算改革的第二个和第三个重要阶段。

第一阶段：规划预算这一改革的基本内容是描述各政府组织承担的各种活动，在不同的活动之间分配成本，以及为预算活动进行绩效计量，其中的某些方面在今天 OECD（经济合作与发展组织）国家的预算改革中仍能反映出来。

规划预算的主要含义是通过对预算资源的配置，实现对支出机构的营运性活动的适当控制。具体来讲，就是首先要明确一个机构的工作和工作量方面的情况，然后确定投入和产出的关系。与传统的投入预算相比，规划预算的出现标志着国家预算模式的历史性转折：人们开始从“对机构的预算资源配置”的关注，转移到“对业务活动的预算资源配置”方面。

继美国实施绩效预算后，加拿大也于 20 世纪 50 年代开始倡导规划预算。由于种种原因，早期只是注重控制和有效管理的绩效预算并没有取得成功。这些原因包括：确定投入产出关系的困难、政府会计改革的相对滞后，以及缺乏对达到预算目标的各种方案进行充分的比较分析。

第二阶段：规划 / 计划预算第二次大规模的预算改革是 20 世纪 60 年代美国兴起的计划 / 规划 / 预算系统（PPBS），OECD 的许多成员国在 20 世纪 60 年代采纳了这一系统，因为美国的这一改革也激起其他发达国家实施预算改革的浪潮。引入 PPBS 是一项试图在政策目标与规划目标之间、在规划与活动之间，以及在各项财务资源之间建立起更好联结的改革。PPBS 的基本内容是创造出系统的分析与评估能力，用以对国家预算的目标及实现这些目标的各种竞争性方案进行深入的检验，其核心是使用成本 / 效益和成本 / 有效性研究，用以对不同规划和活动进行比较，以此作为实现给定目标的手段。与早些时候的规划预算一样，PPBS 系统也寻求“忽视”预算过程中的组织边界，并将预算的时间尺度扩展至 5 年期而不是某个财政年度。

然而，实践证明，PPBS 是难以实施的。首先，政治因素在预算过程中的作用没有得到确认。预算过程的政治现实是：政府目标和活动乃是不同价值判断之间的相互妥协，这一点在 PPBS 中并没有得到充分地理解。其次，理性方法（如成本效益分析和成本有效性分析）的作用被夸大了，因为政府目标之间和政府活动之间缺乏可比性并且多是非商业性的。再次，PPBS 所试图忽视的部门界限，实践证明是非常活跃的，这成为实施 PPBS 的重大障碍。最后，PPBS 要求有经过高质量培训的管理人员去指导各种分析与研究，而这些人员当时十分短缺。此外，当时的信息系统政府会计和报告也不支持这一预算方法。把原来未被应用于预算的经济学和社会学的许多概念引入预算方面，这是 PPBS 做出的一项重要贡

献。这些概念今天仍在使用，但是它们是在一个个案例的基础上使用的。在用这些技巧代替传统预算方面，PPBS 显得过于雄心勃勃和脱离当时的实际情况。

第三阶段：零基预算最近的一次重大预算改革是零基预算（ZBB），在 20 世纪 70 年代末由某些 OECD 国家采用。它要求每年都对预算中的每个支出项目的正当性加以证明并得到批准。另外，它要求所有决策都应进行评估，并在系统分析的基础上按重要性进行排序。与前几次中引入的预算模式相比，零基预算更注重预算程序而不是内容。纯粹的零基预算要求每年对每个项目均从零开始进行评估。这种纯粹的形式从来也未曾在哪个国家采用过，但许多国家的政府都或多或少地吸收了零基预算的原则，即要求各部门在提出下年度预算申请时，只能提出相当于现有支出水平的 80% 或 90% 的预算。

零基预算被证明是短命的，因为它所面临的许多问题也是此前的 PPBS 遇到的问题。另外，对所有规划进行年度性审查的要求被证明过于苛刻。考虑到时间限制及 ZBB 运作所需要的技能，这一方法只适合对选择性的支出规划进行审查，对于每个年度预算中的每个项目的成本及每个规划进行审查几乎是难以实现的。

现在一般的看法是：以引入规划（绩效）预算、计划 / 规划预算和零基预算为核心内容的早期 OECD 成员国的预算改革，总体上讲是失败的。虽然如此，这种早期改革的探索对于后来的预算改革具有很多启示作用，其注重绩效的核心思想得以继承与发扬。

自 20 世纪 80 年代中期以来，以新西兰和澳大利亚等为代表的一批 OECD 国家以国家预算管理改革为核心，进行了一系列影响深远、被誉为“新公共管理”（NPM）的改革，包括在预算管理中引入全新的理念、应计制基础的政府会计、绩效导向的管理，以及将传统的投入预算转向产出预算。其中最具典型意义的是新西兰的国家预算管理改革。

1986 年以来，新西兰的公共领域进行了大幅度的改革，政府的商业活动使国有企业以商业目标来运行，关键的政府部门更注重以自然增长为基础管理产出。以权责发生制为基础的管理也应用于部门管理和日常支出控制。新西兰政府根据 1989 年颁布的《公共财政法案》提出，对于机构（部门）的拨款应当建立在“购买”目的基础上，部门的职责是生产一定量的公共产出，政府行使购买者的职能，以及资金的转移者和所有者职能。在经历了大约为期 10 年的经济和财政改革后，新西兰政府于 1994 年出台了《财政责任法》。新西兰的《财政责任法》为世界范围内公共财政改革提供了可行的法律框架，并为预算程序的改进提供了远景规划。

就总体而言,新西兰《财政责任法》重视的是财政政策的透明制度,而并非具体的法定目标,并附之以详细的财政报告制度。

澳大利亚国家预算管理改革是从州政府开始的。在州政府改革的推动下,联邦政府在1997—1998年开始酝酿改革,并颁布了《预算可信法》,明确了改革要遵循的原则及改革的基本内容,在1999—2000财政年度将这一改革正式付诸实施。澳大利亚预算管理改革的核心是将传统的“现金制预算”改为以成果与产出管理为基本特点的“权责制预算”。权责制预算的主要特点是:仿照商业化的方式确立政府与各部门的预算管理关系;进一步加强预算的服务与责任功能,保证政府各部门为公众提供优质的服务;有效反映资金投入与所应产生的结果的关系。因此,权责制预算可以起到改变政府部门的资源管理方式、提高资源配置效率、增强预算管理责任等作用。

2) 中国国家预算改革的理论探索

改革开放以来,伴随着中国经济制度改革进程的逐步深化,财政改革与发展始终是社会各界关注的焦点问题之一。国家预算决策是财政分配最主要的方面,是以政府财政收支计划的形式存在的,也是政府对公众的公共偏好进行有目标选择的结果。国家预算制度作为公共财政的基本存在形式,是构建中国公共财政框架的基础性载体。发达市场经济国家的公共财政就是在国家预算的形成和发展过程中,受国家预算制度的约束和作用,而逐步确立与完善的。可以这样说,只有建立了适应市场经济要求的较为完善的国家预算管理机制,中国公共财政框架的构建才具有现实的可操作性。如果我们继续就国家预算制度变革的历史加以追溯,中华人民共和国成立以来,中国的预算管理的制度安排与改革探索大体上经历了以下几个发展阶段。

(1) 中华人民共和国国家预算制度初创时期的开拓与探索(1949—1951年)。国家预算是随着中华人民共和国的诞生而建立的。中华人民共和国成立以后,依据《中国人民政治协商会议共同纲领》中的有关规定,着手编制1950年全国财政收支概算。1949年12月在中央人民政府第四次会议上,通过了《关于1950年财政收支概算编制的报告》,这标志着中华人民共和国国家预算的诞生。这一时期作为中华人民共和国国家预算的初创时期,其研究粗放性是可以想见的,同时随着计划经济模式的失败,这些研究的成果对当前中国国家预算管理的借鉴意义也是十分有限的。

(2) 预算管理制度的缓慢渐进演化阶段(1951—1992年)。这是一个跨度相当长的历史时期,其间财政制度大体经历了统收统支、总额分成、分级包干等多

个历史阶段。大体变动趋势是,从20世纪50年代的高度集中型,到20世纪70年代以集中为主、适度下放财权的类型,再到20世纪80年代的地方分权为主、放权让利的类型。但其间预算管理制度则保持总体相对稳定,其特点表现为:在预算形式上采用单一预算,预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则,长期沿用基数法编制预算,预算管理总体上比较粗放,预算编制透明度不高等。

产生这种现象的原因主要是,由于中央与地方利益分配关系长期处于不断变化中,中央与地方政府的注意力主要集中在彼此利益分割的多重博弈问题上,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,从而导致预算管理制度变迁长期滞后。

(3) 中央政府提供预算管理制度创新主导框架的阶段(1992—1998年)。以1992年开始实施的《国家预算管理条例》(以下简称《条例》)为标志,我国的预算管理制度变迁进入以中央政府提供预算管理制度变迁主要框架的供给主导型阶段。《条例》规定,我国国家预算采用复式预算编制方法,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,地方预算也按复式预算编制。值得关注的是,在这段时期内,部分地方政府试行了零基预算改革。安徽省、河南省、湖北省、云南省等省市结合自身的财政预算现状,借鉴国外经验,突破了传统的采用“基数法”编制预算的框架,实行了零基预算改革。

(4) 预算管理制度创新的多模式并存阶段(1999年至今)。以1999年初河北省正式启动“预算管理改革方案”和1999年9月财政部提出改变预算编制办法、试编中央部门预算为标志,我国的预算管理制度变迁进入了多模式并存的阶段。1998年8月,河北省制定了《改革预算管理推进依法理财的实施意见》,并于1999年3月按新模式编制了2000年省级预算。1999年9月,财政部在《关于改进2000年中央预算编制的意见》中指出,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、安徽等省市也相继根据本地的情况,进行了预算管理制度改革的创新。天津市在借鉴市场经济国家预算管理经验的基础上,于1999年实行了标准周期预算管理制度;陕西省率先在全国实行了国库集中支付制度;安徽省从1999年起在全省实施了综合财政预算。这一系列改革举措表明,我国的预算管理制度变迁方式已经进入多模式并存的阶段。