

预算经济学

A·普雷姆·詹德 原著

周慈铭 何惠卿 李鸣 译

曹立瀛 校

YU SUAN
JING JI
XUE

预 算 经 济 学

A·普雷姆詹德 原著
周慈铭 何忠卿 李 嘉 译
曹 立 瀛 校

中国财政经济出版社

**GOVERNMENT BUDGETING AND
EXPENDITURE CONTROLS**
Theory and Practice
A. Premchand
INTERNATIONAL MONETARY FUND
Washington, D. C. 1983

预 算 经 济 学

A·普雷姆詹德 原著
周慈铭 何忠卿 李鸣 译
曹 立 瀛 校

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

*

850×1168毫米 32开 14.5印张 345 000字
1989年12月第1版 1989年12月北京第1次印刷
印数: 1—5 000 定价: 6.60元
ISBN 7-5005-0839-5/F·0784

目 录

前言.....	(1)
译者的话——代序.....	(7)

第一篇 预 算 编 制

第一章 预算编制中的财政政策参数.....	(13)
-----------------------	--------

财政政策的发展和功能(14) 财政政策的制定(20)

财政政策的应用：工业化国家和发展中国家(21) 财政政策的实施(27) 问题(33) 可供选择的方案(36)

第二章 预算的目标和财政支出的决定因素.....	(41)
--------------------------	--------

预算编制：演变和现实目标(41) 财政支出的决定因素：理论上的研究(46) 边际效用论(48) 公共财政论(52) 公共选择论(54) 实证方法论(57) 市场和非市场缺陷(60) 财政支出的归宿(62)

第三章 预算功能理论.....	(66)
-----------------	--------

政府预算的范围(66) 预算的界限(68) 预算编制实务(69) 预算任务：经济(70) 财政支出的确定(73) 支出概算：初步考虑(75) 收入概算(78) 转移型与集编型(80) 检查和评估(83) 经济上和预算上的约束因素(84) 检查技术(88) 技术的实施(89) 预算的经济分析(91) 理论上的方法(92) 影响的性质(94) 赤字和盈余的概念(99) 总差额(101) 其他概念(103) 充分就业预算(103)

周期中性预算(105)	结构性预算余额(106)	
第四章 决策制订的方法.....		(111)
理性论(113)	调节与步骤论(117)	冲突解决(121)
实务方面(125)		
第五章 组织方面.....		(127)
预算制度的特征(127)	财政年度(132)	预算日程表
(134)	预算通报(137)	收入预算和支出预算: 汇合
(138)	支出控制的类型(140)	选择研究的几个问题(147)
第六章 发展规划和预算编制.....		(165)
规划的性质(166)	规划的发展(167)	规划: 技术和
工具(169)	预算编制和规划编制(174)	计划和预算
的差异(177)	二元论问题(181)	可供选择的方法:
功能综合和功能分离(183)	改进措施(185)	
第七章 支出规划和预测.....		(187)
支出规划的必要性(188)	预测(191)	经济前景(194)
支出计划的剖析(196)	机构方面(202)	各国经验
(203)	评价(206)	
第八章 通货膨胀预算.....		(209)
通货膨胀: 原因和性质(210)	预算的作用(213)	通
货膨胀对预算的影响(215)	预算编制的方法(219)	
政策选择(220)	通货膨胀预算(222)	指数化问题
(225)	指数化制度存在的问题(229)	通货膨胀和方
案管理(230)	英国的现金限额(231)	
第九章 公共支出短期调整.....		(233)
支出的作用(234)	进退两难的调整(236)	公共支出的调
整(238)	公式灵活性(243)	支出调整计划的制订
(245)	支出追加(249)	公共工程(251)
支出削		减(251)

第二篇 结构、制度和财政管理

第十章 预算：结构方面……………(261)

预算分类(261) 经常预算和资本预算(263) 值得考虑的经济意义(266) 计量问题(268) 各国经验(270) 问题：可供选择的方案(272) 收入分类(273) 支出分类(275) 20世纪50年代的发展(276) 20世纪60年代的改进(277) 分类的内容(279) 支出的经济分类(280) 财务分类(282) 贯彻执行：某些经验(283) 社会保障(284)

第十一章 预算改革：零基预算体系的实施……………(287)

早期的改革(287) 绩效预算(289) 计划预算(291) 计划—方案—预算制(292) 产生问题的领域(294) 实施经验(297) 零基预算(299) 工业化国家实施的改革(302) 英国(302) 加拿大(304) 法国(305) 瑞典(306) 其他国家(306) 发展中国家(307) 实施教训(309) 对预算改革的评价(311)

第十二章 预算执行和资金管理……………(315)

目的和手段(316) 预算执行过程(317) 资金发放(319) 经济和管理任务(321) 预算任务(329) 增补拨款(331) 评估(332) 资金管理(334)

第十三章 政府会计和财务信息系统……………(336)

政府会计的性质(337) 政府会计系统的特征(338) 政府会计向现代化的发展(342) 会计基准(343) 基金结构和控制(348) 帐户分类(350) 政策性的会计核算(351) 项目管理(353) 通货膨胀会计(354) 会计组织机构的设置(357) 会计的电算化(361) 财务信息系统(362) 政府会计的资产负债表(364)

第三篇 预算关系

第十四章 公营企业和公营事业.....(369)

公营企业和公营事业的区别(370) 非金融性公营企业；演变、发展和目的(373) 公营事业：性质和地位(377) 预算关系：公营企业(378) 公营企业的预算结构(381) 公营企业预算编制过程(384) 预算问题(388) 公营企业向政府的上缴收入(388) 政府对公营企业的转移支出(389) 自筹资金与借款(396) 定价政策和实践(398) 公营企业和公营事业的控制(402) 政府控制的发展历程(403) 控制的分析和进行(405) 控制的其他途径(408) 公营企业经营的评估(411)

第十五章 政府间的财政管理.....(415)

责任划分(415) 财政关系(418) 预算决策方法(422) 财政管理(425) 收入管理(425) 财政补贴的特征：支出管理(428) 财政补贴的预算编制(433) 预算控制(434) 财政补贴的管理问题(435) 借款(438) 解决问题的办法(441)

附录一：本书主要词汇英汉对照表.....(444)

附录二：本书部分人名英汉对照表.....(454)

前 言

自从进入本世纪以来，预算的性质和政府面临的根本任务从根本上有了改变。虽然国家传统的保护性作用仍在延续，但是，随着第二次世界大战的结束，有关恢复建设和发展经济的任务已日显重要。几十年来，国家不断地参与提供社会劳务和福利项目，在工业、制造业和贸易活动中实行国家所有制，以及近来涉足总需求管理，都加重了政府在预算和财政管理上的负担。

研究政府预算的传统方法历来都集中在详细描述政府的预算和会计体系，以及立法机关与它的协助机构例如审计等部门的活动。斯托姆关于法国预算体系的研究、德雷尔对英国议会体系的考察、以及威洛比就美国预算所撰写的专著，就属于这种类型。本世纪20和30年代，有关预算的文献都详述预算的管理过程，预算和财政机关与支用部门之间的联系、行政和立法部门间以及行政部门内部的自主权与代表性等问题。在两次战争之间的时期，研究的重心有了转移，预算开始依据其本身所具有的经济功能进行分析，后来，由于受到国民收入和生产核算帐户产生的影响，预算的研究方法强调在宏观结构内制定预算的重要性。经济发展计划的正式应用，意味着需要更多地注意度量成本和能形成更好地反映经济发展活动的预算结构，从而使预算增加了新的任务，并形成了新的负担。这些新的任务和负担都反映在工业化国家和发展中国家所实行的预算改革中，也体现于各国政府官方和学术界的文献之中。

60年代以来,借助于改革实践中的经验教训,对预算全面改革作了更多的尝试。可是,在对预算所面临的新问题和预算体制对这些问题的反应从事分析时,似乎各个学科对预算和财政机构工作都采取分割的观点。对预算从政治科学角度进行研究,主要来自或根据美国的背景条件,常常涉及到政治上控制问题和国会批准预算所采用的战略。后来,由于引入了计划—方案—预算制,这类研究更多潜心于行政和立法部门之间的冲突,以及这种在某种程度上显示控制权从立法部门转移到行政部门的制度。迄今为止,行政管理研究,从前主要是论述理想化组织结构的规范性标准的,也被用来分析计划—方案—预算制的特征、前提条件、实施过程和局限性。

从50年代早期到60年代,经济学家们倾全力研究什么是决定财政支出的适当标准,这些支出在实践中是指用于主要项目的新投资。他们通过计划—方案—预算制,在对预算决策指出配置偏差方面,达到了一个重要的突破。计划—方案—预算制的目的,在于通过把经济分析、中期财政预测、支出评估技术和正常的预算周期结合起来,从而反映经济学家所关心的,即政府在资源配置中的作用这一问题的合理解决。可是,由于该制度的过早的“死亡”或者是由于它的不恰当的施行,经济学家们将注意力从制度方面转移到继续研究税收政策、税负归宿、以及探求规律性的模式来说明财政支出的决定因素。他们的注意力也集中到研究补助金、转移支出、现期支出的增长和它对公众储蓄的影响等。总的说来,经济学家们看来是甘于自我牺牲,近年来他们已割断了自己与预算体系研究之间的联系。虽然,由于公共选择理论萌现为一个独立的领域,但是经济学家的注意力还是注重于政治问题的经济学,继续忽视研究预算体系。

预算制订的任务(也即预算制定者的任务)就更为复杂,而

且从外表上看更难处理。预算制定者所关心事物 在性质上与经济、政治、社会和行政有关。他的日常工作包括来自上述领域的各个方面的因素，就如构成了一个镶嵌的图案。他的活动是各学科的结合点，形成一个为实践者所熟悉的、但是对学生来说是新奇的经验主义的艺术形式。他所关心的事务超出了管理技能或经济方面的内容，人们期望他去提供一个财政尺度以有助于政策制订。这一尺度将反映经济现实状况，同时也将反映政治领导人的目标。他的政治家才能不仅仅在于对即时问题的解决，而且也在于准确地预期可能到来的各类事物的态势，并在政策上保证交通性。由于没有其他的政府活动象财政那样触及社会上的每一个成员，人们就期望他去反映普通老百姓所敏感的需求。他也需要想像力，在政策的每一个方面都使他的政府内的同事信服。他不能动摇、冲动或依靠直觉；他必须以渐进的、出于理性考虑的或很大程度上以数量为依据的方法行事。要具有这些特点，就需要理解力、忍耐性、想象力、勇气、领导素质和对政府活动的一定专门知识。很明显，没有一个人能集所有这些要素于一身。但是他必须认识到，各种力量的相互作用对于预算体系的生存和有效地运行是极其重要的。

如果每个政府的财政法规、章程和程序被理想地贯彻，在财政管理上就很少会有问题出现。然而实际上，在预算过程中贯彻实施上述法规、章程和程序却显示了若干易产生问题的领域。本书考察了这些处于财政政策制定关键环节上的问题，详细讨论了预算编制的经济和管理方面及其相互影响。在制定经济政策时若不考虑制度性约束，就有如把缺陷与失败编入政策；强调管理方面但不顾及到经济基础和政策目的，这就要阻碍生产发展。本书各章叙述预算制定中上述各方面的影响和它们的相互作用，同时，研究它们的理论、实践和所产生的问题。

本书包含了工业化国家和发展中国家预算制定与支出控制的发展情况，介绍了曾经实施过的预算改革的功效，分析了它们的成败以及这些改革的近况。尽管这两类国家的经济状况有相当大的差异，但是工业化国家和发展中国家在预算政策和预算管理上所关心的领域都是相同的，都涉及到如何利用预算作为国民经济管理的工具，怎样约束资源流向支用部门，缩小计划支出和实际支出间的差距，更好地控制无止境的转移支出等。本书根据政策目标、控制区域，控制方法，检查和平衡系统等有关内容，对这些领域的细节作了探讨。

本书共分成三大部分。第一部分使用流行的经济研究方法论述了预算制定的理论和实践过程。在第一章中，提供了研究财政政策目标和作用的有关背景，紧接的几章阐述了预算的性质，财政支出的确定因素，预算的功能，预算影响的度量，决策的方法以及预算制定中可能产生的问题。其余各章较为详细地讨论了经济发展计划与预算，支出计划和预测，通货膨胀预算，公共支出的短期调整等。第二部分介绍预算的结构、制度和财政管理，更多的是论述管理内容。其中四个章节重点放在预算结构、预算改革、预算执行和资金管理、以及政府会计方面。第三部分阐述政府与公营企业间的预算联系，中央政府和州、地政府之间的预算关系，并展示了多重决策制定的问题。尽管其中某些内容应根据他们自身的重要性得到更为深入的论述（在有关文献中确实是如此对待），但是，本书的目标仅仅是通过有益于政府预算的几个角度来叙述它们，因此，必须以扼要的形式对待这些课题。对于审计功能的分析以及立法机构的职责，本书不作叙述，因为它们构成了独立的研究课题。

理论与实践之间的差距，表明了双方的缺点所在，即各自都以自己特定的方式从事。同样，缺乏对各类问题的重要性和确切

性质的理解或鉴别——或是反应犹豫、反响时滞和类似的特征，可能预示着预算编制前景和它的适用性上的悲观程度。本书的目的不是去陈述各类可选择的体系，而是去考虑各类选择的可行性，并确定它们的联系。对有兴趣的读者，本书将使得他对预算能有更进一步的理解，并将引导实践者对预算实施更为良好的管理。

除了特别指出以外，本书所讨论的、在贯彻实施方法与实践产生问题之间的差距，是综合了工业化国家和发展中国家各类经验而提出的。需要注意的是，虽然尽了一切努力以提供与客观事实相符的文件，但是，本书的各类陈述是建立在直接观察、个人经历和偶然经验基础之上。

本书使用的若干术语，在某些国家具有较为特定的或有着变化的涵义。所以，本书主张利用一般性术语：例如管理机构，部门、支用部局等被交替使用。需要注意的是，本书所讨论的机构性特征涉及80年代初期状况。最主要的着眼点是在于检验基本和机构性框架以及它对于贯彻财政政策的能力。

在撰写本书的过程中，作者深深感谢众多的朋友和行政官员帮助。虽然本书是在离开国际货币基金组织的休假期间写的，并形成了读者手中目前的形式，但是作者当时是牛津大学的纳菲尔德学院和伊丽莎白女王研究所的访问研究员。本书的某些资料以前曾在美国行政管理学社、亚洲发展组织（曼谷）、经济发展组织（华盛顿）、国际货币基金组织（华盛顿）、联邦德国国际发展基金组织（柏林）、和发展中国家公营企业国际中心（卢布尔雅那）等研讨会上作过介绍，并曾刊载在《经济和政治周刊》、《金融和发展》、《财政预算和金融》等杂志上。在国际货币基金组织1980到1982年期间于华盛顿举行的第一、二期“预算和支出控制”研究班上，书中的部分内容也被介绍过。感谢研究班参加者，他

们对于本书的完成也作了许多贡献。同时也感谢国际货币基金组织给予休假年和提供了大量学术机会及其专门邀请。本书表达的观点是作者本人的观点，并不能以任何方式认为是国际货币基金组织的观点。国际货币基金组织财政事务部前主任理查德·古德和现任主任维托·坦茨提供了许多帮助。纳菲尔德学院的沃登和伊丽莎白女王研究所为我提供了许多便利，拉迪·希克斯、李特尔和牛津大学的莫里斯·斯科特对于本书的写作给予很多鼓励。

本书的初稿曾由理查德·伯德、杰西·伯克里德、理查德·古德、艾伦·希克和维托·坦茨审阅，他们提出详尽的意见对本书最后定稿提供非常有用的帮助。埃拉·H·赖特女士校订了初稿的若干章节，玛丽·普赖斯小姐校订了初稿的大部分章节和全部定稿。琼·艾尔顿女士承担初稿某些部分的打字工作。索纳·A·皮奇尼尼女士在本书写作的各个阶段友好地承担书稿打字，包括定稿的打字任务。朱迪思·克里罗小姐准备了索引。我也感谢国际货币基金组织的图解部门，特别是设计封面的霍德·卡尔森先生和阿尔瓦·马达雷先生，他们也提供了许多帮助。

译者的话

——代序

《政府预算和支出控制》一书是由国际货币基金组织财政事务部A·普雷姆詹德所著，1983年由国际货币基金组织出版。该书依据现代财政预算理论及西方各国和发展中国家的预算实践，阐述了财政政策及其与政府预算的联系；探讨了预算政策目标的确定、预算决策、编制、控制的程序和技能；论述了现代预算的结构、体系和管理；中央与地方各级政府间的财政预算联系及其管理等问题。

全书分三大部分共十五章。第一部分以预算理论和政府预算实践为主题，从确定财政政策的目标和作用出发，主要讨论了预算的性质、功能、编制、预算与经济的相互影响及其度量，财政支出的预测、决策及其控制方法，并以发展中国家为例证，分析了经济开发计划和政府预算的联系和配合，通货膨胀下政府预算的编制，政府支出计划的调整等问题。第二部分，集中阐述预算结构、预算体系和财政预算的管理。首先综述了预算结构的内涵及其演变，然后从理论上和实践上着重介绍了预算体系的各种组织型式及其优缺点。其次评价了预算体系的改革及其成败，对预算执行中政府的预算管理应采取的对策作了讨论，并论述了政府预算与政府会计、财务信息系统的广泛联系及应变办法。第三部分，主要探讨了政府预算与公营企业间的资金联系和资金管理，特别着重介绍了中央与地方各级政府间的预算联系，财政资

金的分配和补助金的调拨、控制、管理等，研究了这些方面所面临的问题及处理方法。

该书与西方其他关于预算的同类著作相比，具有不少特点。最大特色是由于本书作者长期工作于国际货币基金组织，既熟悉西方各国的财政预算理论、政策和制度，又知晓发展中国家财政预算的概况及其发展，因此该书涉及范围广泛、资料丰富，几乎包括了各资本主义国家和主要发展中国家政府预算及其管理的所有最主要内容。其次，该书一反西方同类专著中以某国预算为背景，局限于政府预算过程和立法机关工作过程的详细描述的现象，而是从政府的预算政策制定、预算编制和预算管理着手，从结构、体制、变革和技术上进行评述，着重反映预算与经济发展的联系，因而内容、观点较新，揭示了80年代西方各国预算理论及其实务的发展动向。再者，该书叙述系统而又简洁。在对各种理论和概念（包括许多新的概念）阐述中，能提纲挈领、详略得当。该书理论论证中，没有西方专著中某些晦涩难懂、故弄玄虚的大套数理公式，而是在系统研究的基础上注意理论与实践的结合。在理论上能深入浅出，同时又辅以世界各国预算管理背景，力求把理论阐述与历史的经验例证统一起来，显示了作者较为科学的态度和方法。此外，本书对预算和支出控制等在具体实务技术方面有较为详细的研究和介绍，并配之以许多统计数据、图示和图表，部分内容还附之案例，在研究和分析上有许多独到之处。

纵观全书，尽管篇幅不大，但内容已基本覆盖预算理论和实践的全貌，代表了当代西方对预算理论、政策和制度的研究方向，具有一定的学术价值和参考价值。

本书的作者是以西方经济学的观点和方法对预算进行研究的。就总体看，现代西方经济学不能成为我国发展财政经济的指

导思想，但并不等于说，西方财政经济理论对我们毫无用处。通过该书了解和研究西方国家和发展中国家的预算理论、政策和制度，对于合理吸取世界各国财政预算领域内的科学的成分，用于我国预算管理体制的改革和宏、微观决策，有着一定的借鉴意义和理论启发；对于全面掌握当代西方国家和发展中国家的宏观财政预算政策的发展变化，以进一步搞好我国和世界各国的经济交往工作，都有着重要的作用。

鉴于原著在论述政府预算编制和支出控制等内容时，注重经济角度的分析，将预算学与经济学于一炉，因此，本书更名为《预算经济学》。

本书翻译分工如下：周慈铭：前言、一至四章及十一、十二章；何忠卿：五至十章；李鸣：十三至十五章；并由何忠卿对全书作了统一。本书由于上海财经大学曹立瀛教授不辞劳累地进行了校订，而增色不少；本书在翻译出版过程中，得到了中国财经出版社的大力支持。在此一并表示谢意！由于译者水平有限，不妥之处请指正。

译 者

1988年10月

