

王加林 著  
FaDaGuoJiaYuSuanGuanLiYuWoGuoYuSuanGuanLiGaiGeDeShiJian

# 发达国家预算管理与 我国预算管理改革的实践



中国财政经济出版社

王加林著 FADAGUOJIA YUSUANGUANLI YU WOGUO YUSUANGUANLI GAIGE DESHIJIAN

# 发达国家预算管理与 我国预算管理改革的实践

▲ 中国财政经济出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

发达国家预算管理与我国预算管理改革的实践/王加林著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.6

ISBN 7-5005-9120-9

I. 发… II. 王… III. ①国家预算-财务管理-对比研究-发达国家②国家预算-财务管理-经济体制改革-中国 IV. ①F811.3②F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 051255 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 15.25 印张 243 000 字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 32.00 元

ISBN 7-5005-9120-9/F·7930

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



责任编辑：吕小军 美术编辑：郁佳

# 序

自 20 世纪 90 年代以来，我国财政预算制度改革随着市场经济改革的日益深入，呈现出加速发展的态势。分税制改革、部门预算改革、国库集中收付改革、政府采购改革、政府收支分类改革等一系列改革举措，从预算管理方式方法的创新，到预算管理运行机制的改进；从预算管理基础工程的构建，到预算管理理念的提升，对计划经济下长期形成的、传统的、粗放的预算管理制度进行了历史性的变革，也开启了公共财政预算制度的新纪元。

预算制度是财政制度的核心，是市场经济制度的重要组成部分。财政预算制度的创新与发展，是我国公共财政改革的重点，同时也将对经济体制改革、政府运行方式乃至民主政治制度的发展产生重要影响。总结历史经验，结合现实情况，重要的是要把握好以下几个方面。

第一，预算管理改革必须坚持以人为本、以科学发展观为统领、以公共财政作为改革的目标和归宿。这是预算管理改革的方向问题。公共财政说到底是以人为本的财政，“理公众之财、办公众之事”，以为社会公众提供公共产品为己任。为此，预算管理制度的改革与设计，必须坚持科学发展观，把以人为本作为出发点和落脚点，不断扩大公共财政的覆盖范围，真正做到财为民所用，利为民所谋。

第二，预算管理改革要把推进依法理财作为重中之重。建设法治国家就必须建设法治化的财政。根据法律行使财政权力，依靠法律控制财政权力，是法治社会财政权力运行的基本方式和重要特点。

我国传统财政预算制度向现代预算制度发展，要以逐步实现依法理财为目标，逐步完善财政预算法律体系，坚持用法律不断巩固改革成果，不断提高全社会的依法理财观念，不断提高人大和政府依法监督和依法行政的能力。

第三，预算管理改革要把提高财政公开性、透明度作为重要内容。财政权力是人民赋予的公权力，因而，财政资金的分配要让人民来参与，财政权力的运用要让人民来监督，财政资金的使用效益要让人民来认可，用民主化的机制确保社会公众利益的实现。我国计划经济下形成的传统财政预算制度，财政权力基本上在政府内部运行，公开度、透明度比较低，为了落实社会公众的预算权力，预算管理制度改革必须着眼于提高财政预算的公开性和透明度，不断扩大社会公众的知情权、参与权，逐步建立更加民主科学的财政决策机制。

第四，预算管理改革应着力加强人民代表大会对财政权力的制约和监督。人民代表大会制度是我国基本政治制度，是实现广大人民群众利益的重要载体和最高形式。人民代表大会及其常委会的财政监督权是法律赋予的权力，是代表人民行使权力，体现了立法权对政府财政权的制约。随着我国民主政治进程的推进，预算管理改革不仅要在政府层面进行，而且要在人民代表大会监督层面运行。建立具有法律保障、程序规范、富有实效的人民代表大会财政监督制度，是市场经济和公共财政改革的内在要求。

王加林同志所著的《发达国家预算管理与我国预算管理改革的实践》一书，对发达国家预算管理的先进经验进行了比较分析，抓住了我国预算管理改革的突出问题，对预算管理改革方向进行了前瞻性的系统思考。从中可以看出，作者具有丰富的财政管理经验，具有较为宽阔的理论思维视野，富有积极探索的精神和求真务实的品质，是一位学术型和专家型的领导。此书有以下三个特点：

第一，注重于对财政预算管理改革研究方法的创新。我国的预算管理改革现在已进入向深层次推进的历史阶段，在这一阶段改革面临着很多新的问题，诸如预算管理制度与政治体制的协调问题、预算管理方式方法与政府运行机制的协调问题、预算管理制度与经济体制的协调问题等等。如何进一步研究财政预算改革的突破口、方法和路径，是摆在财政工作者和理论界的新课题。作者通过对发达国家预算管理经验的比较分析，系统地抽象出了预算管理制度的发展规律，高度概括了发达国家预算管理的特点，有针对性地总结了可资借鉴的预算管理经验，这种研究方法无疑为预算管理改革提供了新的思路，便于我们从发达国家经验和我国实际情况的比较上寻找解决问题的办法，便于我们借鉴人类文明的共同成果来指导改革实践。

第二，注重对预算改革问题的多视角研究。预算管理改革涉及政治、经济、管理、法律、财政、会计等多个学科、多个领域，如果单从某一个角度去探究规律和解决问题的方法，都可能是盲人摸象，都难以对改革实践得出较为全面的结论，从此出发的改革方略也难以取得预期的效果。作者凭借其在人大、政府、财政、税务等多个岗位上的丰富经历，能够用多个视角看待财政问题，能够用多学科的知识 and 思维研究财政问题，从而使书中呈现的许多观点颇具新意，实在难能可贵。

第三，注重对预算改革方向的总体把握。此书更为突出的一个特点是，能够站在市场经济内在需要和公共财政内在要求的高度发现问题、抓住实质、把握方向、谋划全局、制定政策，对我国预算管理改革提出建议。这些建议既具有前瞻性也具有可操作性，既具有现实的针对性又具有理论上的可行性。比如，作者对目前预算管理改革处于初级阶段的概括，对整个公共财政制度框架的设计，对预算改革存在的预算编制不到位、预算执行不到位、预算刚性不到

位、预算透明度不到位等问题的概括以及针对这些问题提出的政策建议，对预算监督制度从人大监督、审计监督、财政部门监督三个方面进行的操作层面上的制度设计，都体现了作者对财政预算改革的深入思考，研究颇有深度，很多观点和建议对财政预算改革实践具有较为直接的借鉴意义。

总之，本书是对发达国家预算改革经验的系统分析，是对财政预算改革实践的认真总结，是对财政预算改革问题的深入思考。理论的价值在于指导实践，科学的理论来源于实践，而实践又必须接受科学理论的指导。在贯彻落实科学发展观的现代化建设征程中，我们必须不断地用科学理论武装头脑、指导实践，不断地进行理论创新和制度创新，不断地向全面建设小康社会的目标奋进。本书作者在工作实践中坚持不懈的进行理论思考和实践升华，这种精神是值得称道的。

在此书出版之际，应作者之邀，作序为贺。

孙 积斌  
二〇〇六年六月



# 自序

随着市场经济体制改革目标的提出，我国的公共财政预算制度改革已经扬帆起航。可以说，截止到目前我国的公共财政预算制度改革已实现两个实质性跨越，一个是财政收入制度方面的分税制改革，一个是财政支出制度方面的部门预算改革。这关键性的两项改革，奠定了我国公共财政预算制度的基础，构建了公共财政预算制度的基本框架。但从公共财政预算制度的到位来看，由于公共财政预算制度的真正建立，是一项涉及政治体制、经济体制、法律基础、管理水平、人们的思想观念等多方面的复杂系统工程，任重而道远，需要亦步亦趋地探索前行。财政预算管理制度的创新呼唤理论的深化和创新，也感召着对财政事业有着深厚感情的人们投身到财政改革研究和实践的事业中来。

回顾我的工作生涯，似乎与财政结下了不解之缘。从1984年任保定地区行署副专员分管财政，到1991年任沧州地区专员抓全面经济工作，再到后来任省地税局局长、财政厅厅长直接从事财税管理，以至现在任人大副主任分管财政立法和监督，可以说经历了政府管财、税务聚财、财政理财、人大控财的各个岗位。特别是在任财政厅长的几年，在全国率先搞了部门预算改革，是我施展抱负、实践理财观的几年，既加深了我对财政的认识和理解，也加深了对财政的感情。到了人大之后，从具体操作到监督，我一直关注财政、研究财政，更有条件用多个视角冷静地去探究我国财政发展的方向和规律。永远地关注、研究财政是我一生都难以割舍的情怀。

从河北搞部门预算改革，到中央认可，而后在全国推开，并取得初步成效，公共财政预算制度改革继分税制改革之后取得了实质性进展。但总的来说，尚处于初级阶段，部门预算的基本框架有了，内容还不到位。从改革发展的态势看，从破题到推进，从制度突破到完善、深化，已进入相对平稳、缓慢的发展时期。原因就在于，我们对公共财政的认识在很多方面都尚未真正厘清，改革所需要的相应的外界条件还不完全具备。在我看来，改革进入缓慢发展期是正常的。改革开放近30年的经验启示我们，改革的力度与发展的速度、社会各方的承受程度必须相适应，这是一切改革举措取得成功的必要的先决条件。关键是要把问题真正研究透彻，分析其本质，把握其规律，寻找其症结，探求其对策。

从财政制度的属性来看，公共财政预算制度的推进应该解决两个层面的问题，一是政治层面的问题，财政本身就是一个政治范畴，政治制度和体制是其赖以生存和发展的基本条件。财政预算制度必须要与政治制度相适应。我国公共财政预算制度的建立，需要社会主义民主政治和政治文明的推进，需要政治体制为公众有序参与预算决策、管理、监督提供有力的制度保证，从改革的总体进程来看，这将是一个长期努力的过程。二是技术操作层面的问题。应该说，我国现行的财政预算制度与我国政治制度是基本适应的，并且在现行的政治体制下，财政预算制度发展、完善的空间很大。比如，在部门预算的基本组织形式之下，如何建立科学的预算决策、编制、执行、监督制度，如何建立与公共财政要求相适应的财权事权体制、转移支付制度，如何扩大公众对预算的知情权、参与权、决策权，如何提高预算的权威性和法律刚性等等，都可通过管理方式方法的创新而予以比较有效的解决，这就是技术操作层面改革内容的所在。我认为，在今后一个时期内，财政预算制度改革的重点应着眼于技术操作层面的创新和完善，着力改革传统预算编制、执行、监督的

具体管理方式、方法、制度和机制，这是财政预算制度的客观要求，也是最为理性和现实的选择。

财政改革的实践证明，在我国社会主义民主政治制度的范畴之内，财政管理技术操作层面改革大有可为。其对于我国财政预算管理制度向公共财政预算制度的过渡至关重要。不管是20世纪90年代初期的分税制改革，还是90年代末期部门预算改革都属于财政管理技术操作层面改革的范畴，正是坚持了在社会主义基本政治和经济制度之下，对具体管理制度进行逐步完善的改革方略，才使改革取得成效，才使公共财政制度基本框架得以初步确立。

发达国家财政预算制度历经了数百年的演进，形成了与发达国家政治制度相适应的许多好的财政管理经验、管理方法。这些管理经验、管理方法由于在西方民主政治制度的背景下产生，所以不可能适用于我国，照搬照抄只会导致改革走入误区。但这些方法和经验，体现了人类文明的共同成果，反映了发达国家预算管理制度的共同规律，对我国财政改革朝着与国际惯例接轨的公共财政改革方向前进，具有重要的借鉴意义。

在学习借鉴发达国家预算管理先进经验这个问题上，我认为主要应处理好以下几个方面的关系：一是学习借鉴与研究提炼的关系。学习借鉴发达国家的经验贵在学其本质，学其精髓。因此学习借鉴必须建立在深入研究、深度挖掘、高度概括的基础之上，把分散的、多样化的各国经验抽象出一般法律、共同经验，以此启发思路、开阔视野、寻求方法。二是学习借鉴与消化吸收的关系。对于发达国家预算管理经验的学习，必须通过引进之后结合国情消化吸收才能为我所用。特别是西方国家与我国根本的政治制度不同，即使是财政管理的具体做法也不可能拿来就用，在消化吸收西方国家先进财政管理经验过程中，尤其要注意把具体经验与我国的政治制度、经济制度、法律制度以及现阶段的财政管理水平和特点相结合，择其

精华而习之，择其适者而取之。三是学习借鉴与自主创新的关系。走出一条中国特色的财政改革之路，归根到底，取决于我国改革实践的伟大创造。在学习借鉴发达国家成功经验的基础上，更重要的是尊重群众的首创精神，善于发现群众实践中所迸发的智慧火花，善于从生动丰富的财政改革实践中提炼总结经验，敢于打破传统惯性，敢于突破一般规律，立足于我国财政改革实践具体情况自我创新。

本书从发达国家预算管理经验的比较研究入手，对我国公共财政预算改革中的问题用全球思维、从多个视角进行了分析，提出了政策建议，提出了我对财政预算制度改革的一些基本思路、看法和思考。但愿这些观点和看法对那些从事财政管理研究和实践的人们，那些关注财政发展的人们，那些衷情于财政事业的人们，能够启发一些思想上的火花，启迪一些创新的思维，借此作为我对财政事业的微薄贡献！



二〇〇六年五月

# 目 录

---

<b>第一章</b>	<b>发达国家财政预算制度基本特点及启示</b> ·····	( 1 )
第一节	发达国家财政预算制度的基本特点·····	( 2 )
第二节	发达国家财政预算制度基本特征的启示·····	( 17 )
<b>第二章</b>	<b>发达国家财政预算管理制度比较分析</b> ·····	( 29 )
第一节	发达国家财政预算管理机构·····	( 30 )
第二节	发达国家的财政预算编制制度·····	( 34 )
第三节	发达国家议会的财政预算审批制度·····	( 42 )
第四节	发达国家的财政预算执行制度·····	( 47 )
第五节	发达国家的审计监督制度·····	( 53 )
第六节	发达国家的绩效预算制度·····	( 57 )
第七节	发达国家政府间事权与财权关系·····	( 63 )
第八节	发达国家的预算会计制度·····	( 74 )
<b>第三章</b>	<b>我国财政预算管理制度改革的历史回顾与分析</b> ·····	( 87 )
第一节	我国预算管理制度改革历经的四个历史阶段·····	( 88 )
第二节	我国公共财政预算管理改革的主要内容·····	( 98 )
第三节	河北省部门预算管理改革的实践·····	( 112 )
第四节	我国现阶段公共财政预算管理改革面临的问题、评价 和分析·····	( 126 )

<b>第四章</b>	<b>深化和完善我国财政预算管理方向思考</b> .....	(131)
第一节	更新理财观念.....	(132)
第二节	优化财政支出结构.....	(136)
第三节	提高预算编制的科学性.....	(144)
第四节	坚持财政资源配置的公平性.....	(149)
第五节	提高预算执行的严肃性.....	(155)
第六节	增加财政预算运行的透明性.....	(161)
第七节	规范财政转移支付制度.....	(168)
第八节	建立预算编制、执行、监督相分离的制约机制.....	(174)
第九节	引进绩效预算制度.....	(177)
第十节	推进依法理财.....	(181)
<b>第五章</b>	<b>财政监督改革制度分析与设计</b> .....	(189)
第一节	人民代表大会财政监督制度分析与设计.....	(190)
第二节	财政部门财政监督制度分析与设计.....	(205)
第三节	审计财政监督制度分析与设计.....	(215)
<b>参考文献</b>	.....	(227)



## 第一章

Di Ji Shang

发达国家财政预算  
制度基本特点及启示

从财政自身及财政对经济社会作用的基本层面理解，财政预算是政府财政收支的基本计划，是财政资源配置的重要工具，是调控经济社会运行的重要手段。

从经济、财政的更深层面理解，财政预算制度是市场经济的重要组成部分，是公共财政的制度基础。现代财政预算制度的建立，把市场经济的效益原则引入了财政资金分配领域，使财政资金的分配开始兼顾公平与效率。

从政治层面理解，财政预算制度是人类政治文明的重要成果，是现代政治文明的重要标志。现代财政预算制度的建立，实现了立法权对政府理财权的法律制约，构建了透明运行、法律制约、民主决策、监督有力的财政权力机制，使公平、公正的资金分配理念和以公众利益为取向的财政资金分配机制得以实现。

发达国家的财政预算制度在民主政治制度和市场经济体制中孕育、产生、发展，凝结了发达国家数百年市场经济和公共财政制度发展的智慧和经验。发达国家财政预算制度的管理方式和运行机制堪称为我国财政预算制度改革的一面镜子。通过对发达国家财政预算制度进行研究并与我国现行预算制度进行比较、分析，可以为我国财政预算制度改革寻找差距、确定方向、借鉴方法、启迪思想。

## 第一节 发达国家财政预算制度 的基本特点

发达国家财政预算制度基于市场经济和民主制度而形成，在运作机制上都具有超强的法律属性、突出的公共属性、公开透明的运作方式、贯穿始终的公平与效率原则、科学民主的决策机制等共性特征。这些共性特征反映了现代财政预算制度发展的基本规律，也是我国进行财政预算制度改革应该汲取的基本经验，在某种程度上，可以说是我国现阶段财政预算制度改革的标杆和方向。

### 一、发达国家普遍推行公共财政预算制度

发达国家公共财政预算制度是建立在经济发达和民主政治制度基础之上的预算制度模式。我们所说的公共财政预算制度，既是对经济和政治文明高度发达之下财政预算制度形态的一个全新概括，也是相对于传统经济和政治制度对发达国家财政预算制度基本特征的全新描述。发达国家公共财政预算制度特征可以概括为以下三个方面：

#### （一）公共财政预算制度是一种公权力的预算制度

这可以说是公共财政预算制度的政治本质。政府财政预算权归谁所有？是财政预算制度安排需要解决的首要的问题。无论在我国还是在发达国家的封建社会时期，财政预算权力都归国王（皇帝）个人所拥有，而提供公共资金的社会公众却没有丝毫的财政预算权力。随着生产力的发展和民主政治制度的建立，财政预算权由个人向提供公共资金的社会公众逐步回归。在我国，“人民当家作主”的社会主义制度明确财政权力归广大人民拥有。在今天的发达国家，不仅明确财政预算权力归社会公众所拥有，而且在如何落实公众财政预算权方面探索出了较为有效地实现形式。在发达国家，为了确保财政预算权作为公权力有效行使，预算财力分配通过政治程序来完成。在代议制的民主政治制度下，议会作为公众行使民主权力的代表，强有力地控制着政府的理财权。财政重大事项交由议会审批，议会通过来自不同界别议员的辩论和召开听证会等

方式，集中民众的利益诉求而做出决定。比如，在大多发达国家，开征新的税种都坚持“非赞同毋纳税”的原则，公众不同意就不能开征和加征新的税赋。对于支出项目的确定，议会认为有必要可召开听证会听取广大公众的意见。财政预算分配的程序公开、公众参与、公众监督，是财政预算权作为公权力行使的一个重要标志。

## （二）公共财政预算制度是矫正市场失效的预算制度

这是公共财政预算制度的经济本质。市场经济制度是公共财政预算制度存在并发挥作用的制度基础。因此，发达国家都是市场发挥资源配置基础性作用的经济制度。也就是说，资源配置和有效利用是以竞争要素和产品市场条件为根据的。由于信息不对称、外部性、垄断等因素的作用，市场机制存在着“市场失效”现象。因此，在市场经济制度下，公共部门包括财政预算都是对市场失效加以矫正或采取补偿措施的制度。从发达国家的经验看，公共财政预算制度的职能主要有三个：一是资源配置。对于那些消费上具有非排他性、生产上具有成本外溢性的公共物品，即便在发达国家较为完善的市场经济制度下，市场机制也难以提供。如果单靠市场机制“一只手”配置资源，难以达到效益和效率最大化的“帕累托”最优，必须辅之以“政府之手”。因此，遍观发达国家，财政预算制度的一个重要职责就是为公共部门生产公共物品提供财力保障，弥补市场配置资源的缺陷，进而使整个社会资源配置达到最优。二是收入分配。市场经济的财富分配，是以要素禀赋和要素利润为依据的分配机制。这种财富分配的结果与公平、公正分配的标准有时候并不一致。比如，关于继承财产、工资、报酬的分配如果完全按照市场机制进行，就会出现很大程度的不平等。因此，发达国家的公共财政政策都力图弥补市场功能的不足来解决公平分配的问题。最常用的手段一般有：（1）对高收入者课征累进所得税，对低收入者给予补助；（2）用累进所得税收入，为低收入者获益的公共物品等服务，诸如为公共住宅等提供补助；（3）对大多由高收入消费者购买的货物课税，同时对低收入消费者使用的货物给予补贴。三是稳定职能。市场经济条件下，充分就业和物价稳定不能自动出现。没有财政政策的有力调解，经济运行就容易出现大幅波动、持续失业或通货膨胀。从20世纪30年代大危机以后，大多数发达国家都把财政政策作为宏观经济政策的一个重要手段。那个时候，财政