

ZHENG FUYU SUAN LI LUN YAN JIN YU ZHI DU CHUANG XIN

政府预算理论 演进与制度创新

彭 健 著



中国财政经济出版社

政府预算理论演进 与制度创新

彭健 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算理论演进与制度创新/彭健著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.3

ISBN 7-5005-8952-2

I. 政… II. 彭… III. 国家预算-财政制度-研究
IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 011782 号

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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 15.25 印张 364 000 字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-8952-2/F·7790

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

**本书由
大连市人民政府资助出版**

**The published book is sponsored
by the Dalian Municipal Government**

目 录

导 论	(1)
第一章 多样化的政府预算理论	(10)
第一节 政府预算的理论研究视角	(11)
第二节 渐进预算理论	(18)
第三节 政府预算的公共选择分析	(27)
第四节 政策过程理论	(51)
第五节 新制度经济学在政府预算中的应用	(61)
第二章 政府预算原则的形成与发展	(81)
第一节 古典预算原则的形成	(81)
第二节 古典预算原则的发展与面临挑战	(90)
第三章 英国政府预算制度变迁	(96)
第一节 早期形成阶段	(97)
第二节 中期发展阶段	(116)
第三节 近期成熟阶段	(137)
第四节 现行政府预算程序	(153)
第五节 英国预算制度变迁的若干特征	(159)

第四章 美国政府预算制度变迁	(165)
第一节 现代预算制度的形成.....	(165)
第二节 预算编制方式的演变.....	(173)
第三节 国会预算控制权的变化.....	(206)
第四节 现行预算制度及其特点.....	(215)
第五节 美国预算制度变迁的若干特征.....	(223)
 第五章 OECD 成员国以产出和成果为导向的预算	
改革.....	(230)
第一节 改革背景——市场化取向的政府改革.....	(231)
第二节 改革趋势——以产出和成果为导向.....	(242)
第三节 预算改革的具体措施.....	(252)
第四节 若干 OECD 成员国的改革实践	(262)
 第六章 我国政府预算制度的沿革与发展	(278)
第一节 中华人民共和国成立前的预算实践.....	(278)
第二节 中华人民共和国成立后政府预算制度的	
发展.....	(289)
 第七章 公共财政框架下预算改革的基本分析	(305)
第一节 公共财政框架下预算制度的应有特征.....	(306)
第二节 近年来的预算制度改革及其成效.....	(311)
第三节 我国政府预算制度中的主要问题.....	(332)
第四节 政府预算制度改革的发展取向.....	(339)
 第八章 深化预算编制与执行环节改革	(350)
第一节 推进预算编制改革.....	(350)

第二节	建立国库集中支付制约机制·····	(363)
第三节	完善政府采购制度·····	(366)
第四节	规范预算调整程序·····	(372)
第五节	改革预算会计制度·····	(375)
第九章	健全预算监督机制·····	(387)
第一节	预算监督的必要性分析·····	(387)
第二节	预算监督机制比较与借鉴·····	(393)
第三节	我国预算监督机制的现状分析·····	(403)
第四节	完善我国预算监督机制的基本构想·····	(409)
第十章	构建预算支出绩效评价体系·····	(421)
第一节	OECD 成员国预算支出绩效评价实践·····	(422)
第二节	我国预算支出绩效评价现状·····	(428)
第三节	建立预算支出绩效评价体系的基本思路·····	(435)
第四节	预算支出绩效评价具体程序设计·····	(443)
参考文献	·····	(450)
图表目录	·····	(471)
英汉人名对照表	·····	(474)
后 记	·····	(479)

导 论

一、选题背景

20 世纪 90 年代末,我国确立了建立公共财政框架这一财政改革重要目标。而公共财政框架建立过程中的关键问题在于如何规范政府与市场的关系,合理确定二者的作用范围。从市场经济发达国家几百年的公共财政实践来看,政府预算制度正是市场力量决定和约束政府的基本手段。政府预算在一国的政治经济中居于重要地位,不仅是政府的收支计划,集中体现出一国政府在社会、经济、政治等各个方面的公共政策,而且作为市场经济条件下规范、约束和监督政府行为的一种根本方法,也是民主制度在经济领域的体现。因此,对带有计划经济色彩的传统预算制度进行彻底改革,使之与公共财政框架相适应,是实现我国政府与市场关系从政府决定型向市场决定型转变的关键步骤,也是公共财政框架建立过程中的必经环节。

中华人民共和国成立伊始,就建立起政府预算制度(当时称之为“国家预算”)。计划经济体制下,政府预算的基本特征是供给制。虽然在形式上与国际通行的政府预算一致,也需要提交人代会审议批准才能执行,但实质上,作为政府统一安排财政收支的基本计划,计划经济条件下的政府预算只是国民经济计划的一部分,是中央政府以高度集中的指令性计划配置社会资源的基本

工具之一。改革开放以来,随着市场经济迅速发展,我国的财政体制也经历了一系列重大变革,但是并未根本触动政府预算制度的计划经济本质,这带来了预算约束软化、预算透明度不高、预算资金效率较低等一系列问题,从而影响了社会主义市场经济的进一步完善和公共财政框架的顺利构建。究其原因,一方面,我国处于经济转轨期,市场经济发育不全,不仅存在“市场失灵”情形,而且存在“市场缺失”问题,市场主体还不足以成为约束与限制政府行为的根本力量;另一方面,市场主体与政府的沟通机制、制约机制还存在诸多体制性和制度性缺陷,对那些超出法律授权范围、违背市场经济规律和社会公众共同利益的政府预算行为目前尚缺乏严厉的制度约束。

从1999年起,在全国人大和审计机关的推动下,财政部相继实施了编制部门预算、加强预算外资金管理、推行国库集中收付制度和政府采购制度等多项预算改革措施,并已经取得了较为显著的成效。但是,应当看到,由于政府预算制度改革涉及的范围很广,以及新旧体制转轨中一些深层次的矛盾尚未解决,我国的预算制度改革还处于初步阶段,现行的政府预算制度与公共财政的要求仍有着较大差距。如何进一步增加预算的完整性、透明度,以及提高预算管理的法治化程度和预算资金的绩效水平成为我国下一阶段预算改革的关键问题。

我国当前政府预算制度方面的理论研究也尚处于起步阶段,缺乏对政府预算理论专门、深入的研究。众多学者和实践工作者主要是从预算编制、执行、监督和绩效评价等环节分别入手,对部门预算、复式预算、零基预算、国库集中收付、政府采购制度等改革措施的必要性、作用、改革步骤进行探讨,缺乏在梳理和归纳市场经济发达国家预算制度演进和创新过程的基础上,从建立公共财政框架的高度,对我国政府预算改革的整体进程的把

握。本书力图在此方面有所突破。

二、研究思路与框架结构

总体而言,本书主要是在研究政府预算理论与原则的形成和发展,考察市场经济发达国家政府预算制度演变与创新的基础上,对我国近年来的预算改革的成效及其存在的问题进行分析,并深入探讨我国下一阶段预算制度改革的总体取向和具体措施。在结构体系上,本书由十章组成,分为三个部分:

第一部分,阐述政府预算理论与原则的形成和发展过程。该部分包括:第一章“多样化的政府预算理论”和第二章“政府预算原则的形成与发展”。

政府预算改革已是当今各国政府,尤其是市场经济发达国家政府公共管理改革的中心。然而,到底有没有独立明确的政府预算理论体系,至今仍是一个争论不休的问题。政府预算研究的确不像经济学那样,存在一个占据主导地位的理论模式,也不像经济学那样有着完整的理论框架。不过,对有关政府预算的论著加以研究后,会发现:多数政府预算研究都和理论相关,大量的经济学理论、政治学理论、管理学理论和政策制定理论都已经被运用到政府预算研究领域,政府预算理论融合了经济学、管理学、政治学、法学等多门学科,呈现出多样化的特征。正如美国政府预算专家巴特尔(Bartle)所指出的:“预算已经被学者们从多种不同的学科角度进行研究,很多有关政策制定和政治学的理论已经被运用到预算研究领域。预算理论不是单一的,而是由若干个理论组成的。”^①现代政府预算理论是从20世纪20年代起逐步在

^① 参见 Bartle, J.R. (2001). Eds. *Evolving theory of public budgeting*. New York: JAI Press, p.1.

美国发展起来的。本书按时间发展的顺序，分析了其中影响较大的政府预算理论，包括：渐进预算理论、公共选择理论中的中间投票人模型和官僚预算最大化模型、政策过程模型以及新制度经济学中的产权理论和交易成本理论在政府预算中的应用。需要指出的是，上述理论主要是在美国发展起来，并以美国的政治经济体制为基础，以美国的政府预算制度为研究对象，其结论很可能无法直接应用到我国的预算管理理论与实践当中，但是，这些政府预算理论的理论框架、分析方法或许会对我国的政府预算理论研究有所借鉴。

政府预算原则对预算实践起着重要的指导作用。政府预算原则伴随着现代预算制度的产生而产生，并且随着社会经济和预算制度的变化而不断发展。18世纪末和19世纪初的欧洲，为了限制以至于剥夺封建君主的财政权，一些学者提出一系列以预算控制为导向的古典预算原则。这些预算原则，强调立法机构对政府预算的控制与监督，同时，也和自由资本主义时期的“健全财政”原则相一致，强调控制预算收支以达到预算平衡。但从20世纪30年代起，尤其是在20世纪后半期，在预算实践中，古典预算原则受到越来越大的挑战。

第二部分，从纵向和横向两个角度，考察以英国和美国为代表的市场经济发达国家政府预算制度变迁与创新过程。该部分包括：第三章“英国政府预算制度变迁”、第四章“美国政府预算制度变迁”和第五章“OECD成员国以产出和成果为导向的预算改革”。

首先，按纵向时间顺序，分别考察了英国和美国的预算制度演进过程。之所以选择英、美两国作为研究对象，原因在于：（1）从世界范围看，现代政府预算制度起源于英国。作为工业革命的发源地，从18世纪下半叶起，直到20世纪上半叶结束，英

国在经济、科技上一直居于世界领先地位。英国不仅开创了世界的一种新文明，而且深深影响了世界近现代历史的发展，其所创建的包括政府预算制度在内的政治、经济制度和各种现代观念对其他国家产生了广泛的影响，为许多国家所借鉴和吸收。因此，要真正了解政府预算制度的意义和作用所在，就必须首先深入研究其在英国形成和发展的全过程。（2）美国的预算制度较为完善，其预算管理范围广，水平也较高。从 20 世纪中叶起，美国逐步取代英国成为第一强国，在预算领域，美国也成为世界范围政府预算制度创新浪潮的发起者。20 世纪 50 年代，美国开始实施绩效预算（Performance Budgeting）。在其影响下，将近 50 个国家开始采用不同形式的绩效预算法。20 世纪 60 年代，在约翰逊总统的大力支持下，规划—项目—预算制度（Planning Programming Budgeting System, PPBS）在美国兴起，随后，许多 OECD 成员国也采纳了这一预算体系。20 世纪 70 年代中期，在卡特总统的推动下，零基预算（Zero - Based Budget, ZBB）在美国被广泛采用，并被其他很多发达国家和发展中国家引入到预算改革当中。

其次，从横向时间层面，考察了 20 世纪 80 年代至今 OECD 各国以产出和成果为导向的预算改革。从 20 世纪 80 年代开始，以新西兰、澳大利亚、美国和英国等为代表的 OECD 成员国相继实施了以产出和成果为导向的预算改革。虽然各 OECD 成员国的预算改革进程和内容各不相同，但共同的特点都是从以投入为导向的预算管理，转向以产出和成果为导向的预算模式。以投入为导向的预算管理所关注的是预算资源的投入数量，管理重点在于预算控制，强调预算收支的合规性，这种预算管理模式虽然在预算支出控制和满足立法机构要求等方面具有优势，但却忽视了预算支出绩效，无法衡量预算资源的使用效果。相比之下，以

产出和成果为导向的预算管理改革则着重于预算资源配置的效率和预算资源使用的效果。虽然这些国家的改革目标是相似的，但OECD成员国的改革措施和过程却又有着各自的特点：新西兰、澳大利亚、英国等国已经形成了较为完全的以产出和成果为导向的预算管理模式，而美国、法国、日本等国也在各自的预算体系中引入了不少绩效管理内容。

第三部分，分析我国政府预算制度的历史沿革与近年来公共财政框架下政府预算制度改革的成效，并提出完善我国政府预算制度的进一步具体构想。该部分包括：第六章“我国政府预算制度的沿革与发展”、第七章“公共财政框架下预算改革的基本分析”、第八章“深化预算编制与执行环节改革”、第九章“健全预算监督机制”和第十章“构建预算支出绩效评价体系”。

描述和分析政府预算理论与原则以及英、美等国预算制度的变迁及创新过程，并非本书的最终研究目的。第一部分理论研究和第二部分比较研究的最终落脚点，是为我国当前的政府预算制度改革提供有益的借鉴与参考。在分析预算理论与原则和借鉴国际经验的基础上，本书的第三部分首先认真回顾和深刻剖析了我国预算制度的发展历程，指出中华人民共和国成立后预算制度的发展进程和财政体制的改革进程并不同步。以政府预算制度自身发展变化特点为依据，预算制度的发展可分为：预算制度形成阶段（1949～1951年）、长期稳定阶段（1952～1992年）、初步改革阶段（1992～1998年）和改革深化阶段（1998年至今）等时期。20世纪90年代末，随着建立公共财政框架这一财政改革目标的确立，我国的政府预算制度改革速度开始加快，改革范围逐步扩大，改革措施也逐步深入。财政部相继实施了多项预算编制、执行环节方面的改革措施，并已取得了较为显著的成效。但是，我国的政府预算制度改革仍处于初步阶段，现行的政府预算

制度仍然存在着很多问题，与公共财政的要求有着较大差距。

在对我国政府预算制度发展进程和近年来预算改革取得的成效和问题进行深入分析之后，本书探讨了我国政府预算改革的总体取向及其具体措施。从世界趋势来看，20 世纪 80 年代以来，以新西兰、澳大利亚、美国和英国为代表的 OECD 成员国，纷纷开始将预算管理的重点从以投入为导向转向以产出和成果为导向。但我国是否也选择这一改革取向，需要考虑我国的预算管理实际。OECD 成员国的预算改革，一方面，是在 20 世纪 50 年代、60 年代、70 年代的三次大规模预算改革基础上进行的，前期的预算改革因为种种因素制约而效果不佳，但却为这次改革积累了经验；另一方面，经过多年的发展与完善，OECD 成员国的预算技术日益先进，预算管理水平逐步提高，各政府部门“遵从规则的文化”也日渐成熟，在上述基础上，以产出和成果为导向的预算改革才有可能顺利实施。而根据我国目前的预算管理水平，如果贸然跟随世界先进预算管理潮流，以产出和成果为预算管理导向，放松预算控制，其后果不但不能有效提高预算绩效，而且还可能造成预算资金的浪费。因此，我国预算改革下一阶段的首要目标应是着重于进一步强化预算控制，突出立法机构在预算过程中的控制和监督作用，确保预算合规性，增强预算透明度，在此基础上，逐步借鉴 OECD 成员国预算改革中行之有效的先进经验，引入预算绩效管理因素，提高预算资金的使用效益，提升政府部门的施政绩效。为了实现这一目标，需要从深化预算编制和执行环节改革、健全预算监督机制和构建预算支出绩效评价体系等方面继续推进我国的预算管理改革。

三、研究范围与研究方法

政府预算理论跨越经济学、管理学、政治学、法学等多种学

科，政府预算实践牵涉的利益也极为广泛。政府预算制度不仅包括预算编制、批准、执行、决算、审计与评价等整个预算程序，还包括预算组织形式、具体的预算技术和预算规章，而且，从广义上讲，也包括处理各级政府间财力分配关系的预算管理体制。如果进行全面深入的研究，需要运用多种学科的研究方法，掌握预算收支测算的方法与经济模型的构建，了解预算程序的实际运行过程，理解公共政策如何通过预算过程而实现，熟悉政府预算会计知识和预算绩效评估指标方法。

本书从理论和实践两个方面对政府预算这一宏大课题的研究，主要是从管理学、政治学和预算历史发展的角度进行，是从制度层面和管理层面研究政府预算问题，因此，将不过多和过深地涉及预算管理体制、预算政策、预算平衡口径与实际的预算平衡状况以及预算收支分类等具体技术层面问题。其次，在进行比较研究时，主要以美、英等市场经济发达国家为对象。这主要是因为：一方面，美、英等市场经济发达国家的政府预算制度形成和发展的时间较长，预算管理水平和相对较高，在其政府预算制度的演进过程当中，有很多值得我国学习借鉴的经验和吸取的教训；另一方面，我国对这些国家的预算理论与实践研究工作开始较早，也较为深入和广泛，资料比较容易收集。此外，新制度经济学认为，“制度提供的一系列规则由社会认可的非正式约束、国家规定的正式约束和实施机制所构成。”^① 政府预算制度也同样如此。但由于非正式规则研究的复杂性，本书没有把预算过程中主要的非正式规则的作用纳入研究范围。这需要在以后的研究中加以充实。

^① 参见卢现祥著：《西方新制度经济学》，中国发展出版社，2003年，第38页。

从研究方法上看,由于本书主要是从管理学和政治学角度出发对政府预算进行研究,因此,本书主要采用的是历史分析和定性分析方法。(1)在研究英国、美国和我国政府预算制度演进的过程时,力图按照历史的本来面目,将政府预算的发展演变置于特定的政治、经济条件下加以审视,分析归纳出其特有的自然过程和规律,而不是单纯就预算论预算。(2)对 OECD 成员国以产出和成果为导向的预算改革和我国近年来的预算改革进行考察时,运用现状分析方法,总结归纳出 OECD 成员国预算改革的总体趋势和具体措施以及我国各项预算改革的具体内容与取得成效。(3)运用比较研究的方法,分析比较我国在预算编制、执行、监督和绩效评价等方面与市场经济发达国家存在的差距,提出我国今后预算改革的总体取向与具体对策。

第一章 多样化的政府预算理论

政府预算实践有着很长的历史，而现代政府预算理论是直到20世纪20年代才逐步在美国发展起来的。20世纪20年代，美国对传统的预算制度实施彻底改革，建立起现代行政预算制度。伴随着预算改革的进行，政府预算在理论上也逐步成为一个专门的研究领域。然而，当时预算改革的重点主要是以预算方法为导向，政府预算研究尚缺乏非常明确的理论。正如科伊（Key）于1940年所指出的：“美国预算方面的文献异乎寻常地缺乏……建立预算技术基础的热情使人们的注意力偏离了最基本的预算问题，即：究竟以什么为依据，决定将X美元分配给A活动，而不是分配给B活动？”^①为了回答科伊的问题，很多学者开始从多种角度对政府预算问题进行研究。20世纪60年代，在瓦尔达沃斯基（Wildavsky）和芬诺（Fenno）的努力下，政府预算理论有了突破性的进展，其“渐进预算理论”一度成为最具影响力的预算理论。当时，一些公共选择学者也提出了“中间投票人理论”和“官僚预算最大化模型”等具有广泛影响的预算理论。到20世纪80年代，不少政府预算专家，如鲁宾（Rubin）和勒楼普（Leloup）等又提出研究政府预算的其他路径——“政策过程模

^① 参见 Key, V.O., Jr. (1940). The lack of budgetary theory. *American Political Science Review*, 34, pp.1137—1140.