

CAIZHENG GANBU XUEXI CONGSHU



财政干部学习丛书

齐守印 主编

公共支出管理

GONGGONG ZHICHU GUANLI



经济科学出版社
Economic Science Press

财政干部学习丛书

公共支出管理

主 编 齐守印
副主编 姚绍学 李 博
主 审 马海涛

经济科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共支出管理 / 齐守印主编. —北京:经济科学出版社,2005.12

(财政干部学习丛书)

ISBN 7-5058-5346-5

I. 公... II. 齐... III. 财政支出-财务管理-干部教育-学习参考资料 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 147550 号

創建学习型

机关提高依法

理财水平

李先石
言
一月

《财政干部学习丛书》策划者名单

总 策 划：齐守印

副总策划：陈金城 左绍伟 郭长悟

策 划 人：杜彦卿 石树鹏 孟祥群 冯鸿雁 黄 奎

《财政干部学习丛书》编委会名单

主 任：齐守印

副 主 任：陈金城 左绍伟 郭秀堂 乔 满 高志立
徐立海 尹立敏 郭长悟 龚大来

委 员：（按姓氏笔画排序）

王中敏	王进同	王洪卫	王秋民	王振东
王晓轩	车殿宝	石树鹏	冯鸿雁	朱 平
邢永春	刘玉梅	刘建秀	刘洪林	许亚琴
吕国新	李 博	杜彦卿	张振川	张鹏柱
张藏慧	赵文海	赵宝贵	郑立会	孟祥群
郭志军	段国旭	姚绍学	郝炳新	高云霄
徐洪杰	徐联中	徐 静	高景良	曹建和
堵皆兵	靳海增			

序 言

河北省财政厅组织编写的财政干部学习丛书出版了。这是推动广大财政干部深入学习、提高干部队伍建设的一项基础性工作,是加强执政能力建设和建设学习型机关活动的一个有力载体,很有意义。

当前,我省已经进入全面建设小康社会、建设和谐河北的新阶段,各方面的任务繁重而艰巨。面对新形势、新挑战、新问题,要始终保持党员队伍的先进性和纯洁性,提高执政能力,每一个党员干部都要顺应时代发展的潮流和时代发展进步的要求,把学习摆在重要位置,学习邓小平理论和“三个代表”重要思想,提高思想政治素质和政策水平;学习市场经济和公共管理知识,提高执政能力和公共管理能力;学习专业知识,提高业务本领和创新能力;学习法律法规和党纪政纪知识,提高依法理财和廉洁从政能力。

我们要以建设学习型机关为契机,在机关内部和党员干部队伍中养成重视学习、善于学习、勤于学习的习惯,提高思考问题、研究问题、解决问题的能力,形成以学习促工作,以工作带学习的良好机制。学习不能走过场,不能搞形式主义,要注重实效,学以增智,学以致用,用有所成。要紧紧围绕实现全面建设小康社会的宏伟目标,抓紧研究解决改革发展稳定中的重大问题,抓紧研究解决群众生产

生活中的迫切问题,抓紧研究解决党的建设中存在的突出问题,真正把学习理论和指导实践结合起来。

近年来,我省财政经济一直保持着健康、快速发展的良好态势,财政经济综合实力不断增强,但财政经济运行和发展中仍然存在着一些比较突出的矛盾和问题,需要下大力解决,财政体制改革还必须深入推进,这对于财政干部的业务知识、政策水平和实践能力提出了挑战。因此,财政干部必须加强业务学习,及时掌握改革需要的新理论、新观念、新方法、新手段、新技能,这是财政改革与发展实现突破的重要保证。

我相信这套丛书的出版,将大大激发财政干部的学习热情,推动学习型财政机关建设的深入开展。希望全省财政干部要坚持学习财政知识、财政政策、财政法规和财政业务,不断增强理财能力和服务水平,以更加卓有成效的工作,为全省经济再上新台阶做出新的更大的贡献。



2005年1月

前 言

随着社会主义市场经济体制和公共财政框架的逐步确立,我国财政管理改革已进入一个新阶段。继部门预算改革之后,国库集中收付、政府采购、财政体制、税费制度等方面也都相继进行了改革创新,从而赋予财政管理以全新的知识和理念。这对我们财政干部提出了更高的要求:财政干部不仅要用创新的思路参与当前的财政改革,而且要及时更新、丰富财政理论知识,不断提高理财从政的能力。同时,响应党中央关于大规模培训干部和建立学习型社会的号召,财政干部也必须全面系统地学习新知识、新理论、新业务,提高自身素质。

为适应以上工作需要,我们组织编写了这套《财政干部学习丛书》。丛书以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和加强党的执政能力建设要求为指导,在总结全国及河北财政改革实践经验的基础上,借鉴国际先进理论和经验,从理论与实践结合上,对财政干部所需要的各种业务知识和技能进行了较为系统的阐述。丛书由社会主义市场经济概论、公共财政概论、财政预算管理、政府收入管理、公共支出管理、社会保障制度与资金管理、基本建设财务管理、会计管理、财政法制与实践、财政公务写作、公共部门人力资源管理与开发、财政信息化理论与技术应用等12个分册组成。

丛书的主要作者和审定人都是财经战线的业务骨干或理论专家,他们或有丰富的经验,或在学术上有很深的造诣。由于他们的共同努力,使本套丛书具有以下特点:第一是新。理论和知识体系都很新,理论界一些新的较为成熟的研究成果和实践中的成功经验、做法都已吸收进来。理论阐述具有前瞻性,实践经验具有操作性。第二是实。丛书联系实际,面向工作,贴近需要,引用案例,内容实用,文风朴实。第三是全。丛书在总体结构上体现财政业务的完整性和系统性,在每本分册上又体现独立性和专业性。因此,本套丛书既适合广大财政干部学习使用,也可供财经教育工作者、理论工作者和广大财经类在校生参考使用。

从炎炎夏日到金秋十月,从寒冬岁月到春暖花开,经过编者一年多的努力,这套丛书终于要和大家见面了。希望本套丛书能够有益于广大财政工作者和科研人员进一步加强财经理论和实践问题的研究,推动财政管理体制和制度创新,促进财政事业不断发展。

在本套丛书编写过程中,财政部人教司和干教中心的各位领导给予了大力支持和帮助;中国人民大学、中央财经大学和北京航空航天大学专家教授提出了宝贵意见,在此一并表示诚挚的谢意。

《财政干部学习丛书》编委会

2005年2月

目 录

第一章 公共支出与公共支出管理概述	1
第一节 公共财政与公共支出	1
第二节 公共支出分类	7
第三节 公共支出结构分析	12
第四节 公共支出管理概述	19
第五节 公共支出改革方向	29
第二章 维持性公共支出管理	39
第一节 维持性公共支出管理概述	39
第二节 人员经费支出管理	40
第三节 公用经费支出管理	46
第四节 维持性公共支出管理改革	54
第三章 行政政法支出管理	59
第一节 行政政法支出概述	59
第二节 国家权力机构支出管理	64
第三节 行政支出管理	66
第四节 司法支出管理	70
第五节 国防支出管理	74
第六节 政党和社团支出管理	76
第七节 行政政法支出管理改革	78
第四章 政府农业支出管理	91
第一节 政府农业支出管理概述	91
第二节 政府农业支出管理的主要内容	96
第三节 政府农业支出管理的主要方法	104

第四节 政府农业支出管理改革	111
第五章 社会保障支出管理	123
第一节 社会保障支出概述	123
第二节 我国社会保障支出的管理	130
第三节 我国社会保障支出管理改革	151
第六章 公共事业支出管理	160
第一节 公共事业支出管理概述	160
第二节 公共教育支出管理	163
第三节 科技支出管理	185
第四节 文化支出管理	205
第五节 公共卫生支出管理	216
第七章 政策性补贴支出管理	228
第一节 政策性补贴概述	228
第二节 中国政策性补贴的历史沿革	234
第三节 政策性补贴的国际比较	239
第四节 中国政策性补贴支出的管理	247
第五节 WTO 框架下的补贴	250
第六节 中国政策性补贴的改革	256
第八章 政府采购制度改革	263
第一节 政府采购制度概述	263
第二节 政府采购支出管理的主要内容	315
第三节 河北省政府采购工作开展情况、存在问题 及近期的重点工作	330
第四节 我国政府采购制度的现状及发展方向	339
第九章 国库支付管理制度	350
第一节 国库管理制度概述	350
第二节 我国国库支付制度改革	355
第三节 国库集中支付资金的监督管理	365
第四节 进一步深化国库集中支付制度改革	370
第十章 公共支出控制	381
第一节 公共支出控制概述	381
第二节 公共支出控制的主要内容	384
第三节 公共支出控制的主要方法	390

第十一章 公共支出绩效管理.....	396
第一节 公共支出绩效管理的概述.....	396
第二节 公共支出绩效预算.....	404
第三节 公共支出绩效评价.....	411
第十二章 公共支出监督.....	432
第一节 公共支出监督.....	432
第二节 公共支出监督工作的一般要求和方法.....	442
第三节 财政内部监督.....	457
第四节 进一步完善公共支出监督机制.....	473
参考文献.....	479
后记.....	483

第一章

公共支出与公共支出管理概述

第一节 公共财政与公共支出

随着公共财政日益走上我国经济改革的前台,公共支出作为公共财政的一个核心问题正日益引起人们的普遍关注。越来越多的人对什么是公共支出,公共支出对社会经济有什么影响等问题表示出极大的关心。本节将就公共支出的一般理论做一系统的介绍。

一、公共财政的概念及其特征

公共支出是公共财政的重要组成部分,要了解公共支出有必要先了解公共财政。

(一)公共财政的概念

公共财政是指在市场经济条件下,为满足社会公共需要而进行的以政府为主体的收支分配活动。它是与市场经济相适应的一种财政类型。

在人类社会发展的不同历史阶段和不同社会经济运行方式下,公共财政活动的内容及方式,呈现出不同的特征,表现为不同的模式。从18世纪英国经济学家亚当·斯密提出公共财政(Public Finance)一词至今,西方国家市场经济制度已成功地实现了从自由市场经济向现代市场经济的历史性跨越。适应经济体制和运行机制的转变,国家的经济和社会职能以及由它决定的公共财政职能也发生了重大的变革。公共财政作为与市场经济相适应的一种财政类型,是在市场经济逐步形成、不断发展中,伴随着市场失灵问题的愈来愈明显,政府经济和社会职能的日趋扩大,政府干预经济理论的不完善的而产生、发展和完善的。

现代市场经济条件下,商品生产得到全面的高度的发展,社会任何组织和个人的生产,都不再是依自己需要而进行,而是为满足市场需要而实施,

市场对社会资源配置起着支配作用。然而市场机制虽是一种有效率的社会资源配置方式,但它的配置作用是有限的,它并不能全面地实现社会资源配置,从而也不可能全面满足社会各类需要。与完全竞争市场制度相比,现实的市场制度有着这样或那样的差距,不可能像完全竞争市场制度一样,达到理想化的效率目标——帕累托最优,也就是说,市场机制本身也存在一些固有的缺陷,致使它在许多领域缺乏效率,这种现象被称为市场失灵。具体说来,“市场失灵”主要表现在三方面:

1. 资源配置领域的市场失灵。在现代市场经济体制中,资源配置领域存在着公共物品、外部效应、自然垄断和信息不充分等情况,所以,资源配置无法达到最优状态。

(1)公共物品。公共物品具有两大基本特征:非排他性和非竞争性。非排他性表现为某一消费者消费某种产品时并不影响其他消费者同时从该产品中获得利益。非竞争性表现为每增加一个消费者对某种产品的消费并不减少其他对相同产品的同时消费,即边际成本等于零。公共物品的非排他性的存在使得消费者可以选择享用公共物品,即所谓免费搭车现象的出现。因为每个人都相信不管有没有贡献都会从公共用品中得到益处,而不愿意自动付费。也正因为此,私人企业很难从消费者那里收取费用以弥补生产成本,使得他们没有动力生产和销售这类物品和服务,造成公共物品的短缺。这就需要政府介入市场,通过公共财政分配一部分资源,生产并提供社会公共物品。

(2)外部效应。在现实经济中,某个经济主体的活动常常会给他入或其他企业造成有利或不利的影晌,但他(它)并没有因此面取得报酬或提供补偿,这种现象就是外部效应,前者一般称为外部经济或正外部效应,后者称为外部不经济或负外部效应。对于正外部效应来说,由于带来一定收益的一方对于其产生的外部收益没有得到补偿,所以个人或企业在决定其活动水平时就不会把这些收益考虑在内,在今后的生产决策中,他们就会尽可能少的从事这些活动,从而使得社会资源不能达到帕累托最优状态。而对于负外部效应来说,由于造成损害的一方对于其产生的外部损失不承担成本,所以个人或企业在决定其活动水平时就不会把这些成本考虑在内,在今后的生产决策中,他们就会过多的从事这类活动,从而使得资源错配。无论正外部效应导致的某些活动的不足还是负外部效应导致的某些活动过度,都会造成资源配置的低效率,这就需要政府干预市场,并通过法律、行政和经济手段来矫正外部效应。

(3)自然垄断。当某一行业在产出达到相对较高的水平之后存在着规

模收益递增时,就形成了自然垄断,垄断者就可以通过限制产量来获得较高的价格,进而获得超额垄断利润。此时,帕累托最优条件遭到破坏,不可能实现资源配置效率。因此,需要政府通过政策对市场进行干预。

(4)信息不充分。信息不充分主要体现在两个方面:一方面市场信息不足。由于信息消费本身具有非竞争性,使信息也具有了公共物品的特征(把一条信息提供给更多人,其边际成本为零),所以,私人市场不愿意提供或提供的数量很少。另一方面市场信息不对称。在现实社会中,由于信息不可能达到完全竞争市场要求的完全充分状态,致使市场买卖双方信息出现不对称情况,市场的供需难以达到均衡,从而也导致市场效率降低。因此,政府可以通过有效的财政措施鼓励非政府部门提供信息或由政府提供一些必要的信息。

2. 收入分配领域的市场失灵。市场机制在追求资源配置效率的同时,往往有失公平,因为它是按照投入生产的要素的贡献来分配收入的。而不同要素的所有者,他们拥有的要素的数量和质量是不同的,因为他们可能先天拥有的财产和天赋不同,也可能后天所处的环境或自身的情况不同,但要素的差异导致了收入分配的不平等。这就需要政府运用公共财政手段,如通过征税、转移支付等手段来实现收入的公平分配。

3. 经济稳定领域的市场失灵。失业和通货膨胀是经济运行过程中不稳定的两个突出表现。按照经济学原理,失业是由需求不足和工资刚性造成的,市场机制不可能自动地使经济趋于充分就业状态。当出现大量失业、经济陷入衰退时,政府应采取适当的扩张性财政政策、收入调节政策、人力投资政策以改善劳动力素质等反失业政策。而通货膨胀的发生,宏观经济学认为,当对产品和服务的需求超过在现行价格条件下可能的供给时,一般物价水平就会上升,从而产生需求拉上的通货膨胀;当工会组织的力量强大到足以迫使货币工资率的增长超过生产率的增长的时候,工资率的上升会导致物价的上涨,形成工资推进的通货膨胀。而垄断趋于在追求更大利润的时候,也有可能提高价格,从而形成利润推进的通货膨胀。针对需求拉上的通货膨胀,公共财政可以采取减少政府购买性支出和增加税收的办法来减轻通货膨胀的压力;针对成本推进的通货膨胀,公共财政应采取适度的紧缩财政政策,配合工资管制和物价管制等措施。

正是由于在资源配置领域、收入分配领域和经济稳定领域不同程度地存在着市场失灵,才需要政府承担起补充市场配置的不足,纠正市场配置所带来的各种社会缺陷的责任。政府职能的这种变化,引起了财政活动范围的变化,除了要向政府提供维持国家机关日常活动的供给之外,还要全面承

担起补充市场配置的空缺,以及纠正和调节市场配置缺陷的重任。从经济学角度来看,为弥补和纠正市场配置不足和缺陷,而由政府提供的各类物品和服务,都具有社会共同消费和私人不可占有的特性,经济学上将其称为公共物品。由于财政是满足政府提供公共物品需要的供给者,因此,市场经济下的财政通常被称之为公共财政。公共财政是一种与市场经济相适应的财政类型,调节着市场机制运行中的无效领域,从而使得市场经济的运行更为有效。

(二)公共财政的特征

公共财政无论是从其内涵特征还是一般特征上看,都不同于其他财政类型。首先,它的内涵特征主要表现为:(1)公共财政的分配主体是政府。(2)公共财政的分配客体是一部分社会产品,主要是剩余产品。(3)公共财政的分配目的是为了满足社会公共需要。其次,它的一般特征表现为:(1)公共财政是弥补市场失灵的财政。既然市场与政府有着明确的分工,那么,作为政府职能部门的公共财政就必须而且只能在市场无法正常发挥作用的领域发挥自己的作用,即公共财政通过弥补市场不足,为社会公众提供公共物品来满足社会公共需要。(2)公共财政是为市场提供一致性服务的财政。市场经济的效率性是通过等价交换活动来实现的。而要做到等价交换,就必须具有公平竞争的外部环境。政府及其公共财政必须一视同仁地对待所有的市场活动主体,以维护市场的公平和公正。否则的话,政府的行为直接支持了某些经济活动主体的市场活动而抑制了另一些经济活动主体的市场活动,这将会扭曲市场机制,不但不能弥补市场失灵,反而会加大市场失灵。(3)公共财政是非营利性的财政。在市场的某些领域之所以存在失灵就是因为在该领域无法保证应有的正常盈利,致使一些非政府部门不愿涉足。但这些领域恰恰又是国民经济发展和社会公众生产、生活所必不可少的领域。因此,政府及其财政要以社会效益最大化为目的,在这些领域来从事非营利性的活动。(4)公共财政是法治化的财政。市场经济是一个法治经济,在市场经济下的财政活动是政府进行的经济活动,当然也必须受到法律的约束和规范。此外,作为社会公众也可以通过法律形式,获得对政府财政行使决定、规范、约束和监督的权力,这样,财政才可以真正成为“公共”财政。

二、公共支出及其意义

公共支出是指政府为了实现其职能,由财政部门按照预算计划,向有关部门和方面支付财政资金的活动,也称预算支出。它是以国家为主体、以财

政的事权为依据进行的一种财政资金分配活动,集中反映了国家的职能活动范围及其所发生的耗费。从其本质上讲,公共支出就是满足社会公共需要的社会资源配置活动,是国家通过财政收入将集中起来的财政资金进行有计划的分配,以满足社会公共需要和社会再生产的资金需要,从而为实现国家的职能服务。

公共支出是公共财政活动的一个重要方面。因为公共支出是国家集中起来的财政资金进行有计划的再分配的过程,它是财政分配的重要环节,也是财政分配的目的所在。公共财政对经济的影响作用主要表现在公共支出上,政府干预、调节经济的职能也主要是通过公共支出来实现的。可以说,公共支出的数额反映着政府介入经济生活和社会生活的规模和深度,也反映着公共财政在经济生活和社会生活中的地位。

三、公共支出的原则

公共支出的原则是指政府在安排和组织公共支出的过程中应遵循的基本准则。财政资金的安排和使用是政府财政活动的一个重要环节,因为政府能否合理地分配并正确的使用各项财政支出资金,不仅关系到政府各项职能能否实现,而且关系到国民经济的稳定与增长。但是由于公共支出的内容是相当广泛的,要正确分配、使用和管理财政资金,保证国民经济持续稳定地发展,在安排公共支出的时候,有必要制定并遵循一定的原则。结合我国的实际情况,公共支出应遵循以下几个原则:

(一)适度控制公共支出总量的原则

我国目前正处在社会主义市场经济发展的初级阶段,经济发展水平相对落后,财政收入规模也不大,而社会和经济的发展却要求财政给予更多的支持。在这种情况下,坚持适度控制财政支出总量的原则,对于避免公共支出总量出现失控,造成巨额财政赤字,以至于影响到经济和社会的稳定与发展来说是很有必要的。

坚持适度控制公共支出总量的原则,具体来说,首先要遵循量入为出的原则。所谓量入为出是指在财政收入既定的前提下,公共支出规模只能在既定的财政收入范围内安排,不能超过收入总量。坚持量入为出的原则主要是考虑到以下原因:其一,财政收入与公共支出之间存在矛盾。财政收入是国家聚集财力的规模,它的大小受一定阶段国家经济发展水平的制约,因此,财政收入规模是有客观限量的。公共支出反映的是国家职能、经济建设和改善人民生活的需要,这种需要是随着社会的发展和人民生活水平的提高而日益增长的,其增长速度往往高于财政收入的增长速度,甚至以超过财