

Economics



Selections

经济活页文选

理论版

构建公共支出管理的 基本框架

中国财政经济出版社

2001.2
总第52期

Economics



Selections

经济活页文选

理论版

构建公共支出管理的 基本框架

中国财政经济出版社

2001.2
总第52期

中国财政经济出版社出版

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

(版权所有 翻印必究)

社址:北京市东城区大佛寺东街8号 邮政编码:100010

河北涿州新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230毫米 32开 1印张 26900字

2001年1月第1版 2001年1月北京第1次印刷

定价:2.60元

45005·0062

(图书出现印装问题,本社负责调换)

致 读 者

伴随着新世纪的钟声,《经济活页文选》也已进入了第三个年头。两年来,从经济持续下滑到宏观经济出现重要转机,我们与广大读者一起关注经济的改革,亲历中国的发展。宏观经济形势及其政策,因其与我们每一个人、每一个企业息息相关,而始终在我们的视野之中。有关会计改革的操作层面,因其是市场运行的基础,也一直是我们关注的重点。我们期望能给读者提供切实的帮助,而广大读者也给了我们极大的支持。一封封热情的读者来信激励着我们前行,支撑着我们坚持下去。对此,我们惟有加倍努力,而无他可以回报。

新世纪,我们将与读者同行。

《经济活页文选》编辑部

2001 年元旦

《经济活页文选(理论版)》

2001年第2期(总第52期)

目

录

经济分析

市场经济条件下公共支出管理的基本框架 …李俊生(3)

“他山之石可攻玉”。在构建我国自己的公共支出管理框架的过程中,学习和借鉴有关国家,尤其是那些市场经济发达国家的经验是很有必要的。

关于构筑我国公共财政支出框架的思考

……………马海涛 庞海军(25)

我们在借鉴西方发达国家公共财政理论时,如果不考虑我国的国情,仅仅从理论出发,要求财政从所有经营性领域退出,构筑纯而又纯的“吃饭财政”框架,在理论上是说不通的,在实践上也是有害的。

特邀顾问(按姓氏笔画排列):

王一鸣 王传纶 厉以宁 刘 怡
刘世锦 刘溶沧 刘鸿儒 米建国
余永定 吴敬琏 陈宝森 张维迎
张曙光 盛 洪 林毅夫 胡代光
贾 康 高培勇 茅于軾 袁元伦
蔡 昉 樊 纲

主 编: 杨天锡

副主编: 贾 杰 郑宁军

编辑部成员: 郑宁军 蔡丽兰 王芝文 褚爱军

编 辑: 《经济活页文选》编辑部

出 版: 中国财政经济出版社

总发行: 《经济活页文选》编辑部

编辑部地址: 北京市东城区大佛寺东街 8 号 100010

电 话: (010)64013338-343、344、353、354

传 真: (010)84029974

E-mail: zhuanr @ yahoo.com

市场经济条件下公共支出管理的基本框架

——李俊生

什么是市场经济条件下的公共支出管理框架？我认为，构成现代市场经济条件下公共支出管理框架的基本要素概括起来就是：“统”“分”适度的政府预算编制、执行制度和科学、严密的预算监督机制。从这个意义上看，我国正在进行的“部门预算制度”“国库集中收付制度”和“政府采购制度”等三个方面支出管理制度改革的大方向是对的，它符合我国市场经济发展的需要，符合公共财政制度建设的基本要求，因而也有利于最终在我国建立起适应市场经济需要的公共支出管理框架。

3

市场经济发达国家在发展市场经济和构建相应的公共支出管理框架方面已经有了近两百年的历史，因而也积累了相当丰富的经验。迄今为止，市场经济发达国家业已形成了比较成熟的公共支出管理框架，其内容概括起来讲主要就是“四个统一”以及溶于其中的预算监督制度，即：1. 统一编制政府支出预算；2. 统一管理和调度政府预算资金(通过部门预算)；3. 统一支付政府预算资金(通过单一的国库账户制度)；4. 统一使用政府预算资金(通过政府采购以及统一发放政府职员的工资等手段)。

“他山之石可攻玉”。在构建我国自己的公共支出管理框架的过程中，学习和借鉴有关国家，尤其是那些市场经济发达国家的经验是很有必要的。

统一编制政府支出预算，以确保政府预算的统一性

政府预算的“统一性”不仅包括政治上的“统一”和技术上的“统一”，还必须有“统一”的组织工作为保证

众所周知，设置和管理国家预算所必须遵循的重要原则之一就是“统一性”，但是，如何正确理解并且在实际工作当中加以恰当的贯彻，却是需要我们进一步加以思考的问题。长期以来，我国理论界和业务部门主要是从政治和技术的角度理解国家预算的“统一性”原则。例如，从政治的角度来看，强调地方预算和中央预算共同组成了“统一”的国家预算；从技术的角度来看，则只是强调预算科目、预算编制程序和计算口径的统一性。应当承认，上述理解是对的，但是却并不全面。从现代市场经济发达国家的实践来看，政府预算的“统一性”不仅包括政治上的“统一”和技术上的“统一”，还必须有“统一”的组织工作为保障，即通过预算编制组织工作的“统一”和相应的编制管理权力的“统一”来保障预算在政治上和技术上的统一。与此同时，为了保证预算的“统一性”，还要实行预算编制、预算资金调拨、预算资金使用和监督适当分离。

1. 将预算编制权赋予一个而不是多个机构是市场经济发达国家在保证预算的统一性方面所采取的一个根本措施。目前，世界上大多数市场经济发达国家都采取由一个政府机构编制政府预算的做法，只是在具体组织机构的设置和安排上，各个国家的做法有所不同。我们以中央政府(或者联邦政府)为例。这些国家的做法大体上分为两类：一类是在财政部内部设置一个专门的机构，类似我国财政机构内部的预算司；一类是在财政部以外专门设置一个负责编制政府预算的机构。

例如，在美国和加拿大，联邦预算(即中央预算)主要由独立于财政部的预算编制机构负责编制。在美国，联邦政府的预算是由直

接隶属于总统的“行政管理与预算办公室(Office of Management and Budget, 简称OMB)”负责编制的。它的主要职能有:(1)在财政和经济政策上向总统提供咨询;(2)编制年度总统预算草案并系统地阐述政府的财政计划以便总统提交给国会审批;(3)监督行政机关的预算执行情况包括行政机关的开支;(4)制定政府采购的政策、规章和程序;(5)评估联邦计划的实施情况;(6)整理和协调各部门关于立法提案的建议以及有关总统报送国会审批方案上的行动;(7)起草有关的行政命令与政府公告;等等。

在加拿大,联邦政府预算则是由“国库委员会”(国内也有人将国库委员会翻译成“财经委员会”)秘书处负责编制的。加拿大的国库委员会秘书处的基本职能之一就是编制联邦政府预算,并且将预算的草案提交给内阁(政府),由内阁提请议会审批。加拿大的国库委员会由委员会主席和包括财政部长在内的内阁成员组成,其下设的秘书处是一个部级机构,除了负有编制联邦政府预算的职责外,还代表政府制定工资合同、确定财务会计制度等。按照加拿大联邦的有关规定,国库委员会秘书处在编制联邦政府预算的过程中,必须同财政部长协商(实际上,财政部长也是国库委员会的主要成员之一),以便确定年度预算的重点,筹划和配置概算。

5

在西欧大部分国家,具体负责编制政府预算的机构则与北美的上述两个国家不同。这些国家一般是在财政部内设置一个专门的机构负责编制政府预算。例如,英国、法国、德国等国家均是如此。

一般说来,设置在财政部内部的机构和设置在财政部外部的机构在具体职能的安排上是不同的。设置在财政部外部的预算编制机构一般都兼有其他行政方面的职能。

**一个政府只应当有一个
预算编制机构,只能赋
予一个机构以预算权**

例如,美国的总统“行政管理与预算办公室”除了负责编制年度联邦政府预算以外,还负有制订有关的行政法规、制度并协调有关部门起草和提出立法提案的职责;加拿大的国库委员会秘书处也负有对公共部门人力资源进行管理类似的行政方面的职能。在财

政部内部设置的预算编制机构的职能一般都比较专一，基本上只负责政府预算的编制工作。

就上述两种政府预算编制机构的设置类型而言，很难说谁是谁非，因为这在很大程度上取决于各个不同国家的政治、经济和历史环境。但是，各个国家的共同特征是赋予这些机构以比较独立的预算编制权力，并且除了这些机构以外，其他任何政府部门或者内阁部门都不能拥有预算权。这样，就保证了政府预算编制组织工作的统一性。

我们以法国为例。法国中央政府的预算是由财政部内设的预算局负责编制的，而预算的执行则由财政部内设的公共会计局负责。由于财政部内部各个司局之间在预算的编制和执行上有了比较明确的分工，做到了预算编制组织工作的统一，所以，第一，它使得预算编制部门能够全面掌握预算编制的方针政策和标准，从而有利于保证预算法的贯彻执行，有利于保证预算的统一性；第二，统一由一个机构编制预算，也可以防止出现各个主管司局为其对口的部门争指标、争预算的问题，从而实现了单位预算指标与计算口径的统一性。第三，统一由一个机构编制政府预算，有利于实现财政部门内部各个司局或者处、科之间权力的相互制衡，从而实现了预算编制权力的统一。

目前，我国中央和省级财政部门内部的机构已经开始按照预算编制机构与预算执行机构相互分离的模式重新设置，从而在一定程度上解决了财政部门内部预算编制分工不明确、预算编制部门设置相对比较分散的问题。但是，我认为，我国目前政府预算编制部门的设置还不能完全适应构建市场经济条件下公共支出管理框架的需要。其原因，一是仅仅有财政部门内部预算编制机构的分离还无法实现政府预算编制组织机构的统一，还必须实现整个政府预算编制机构的统一。一个政府只应当有一个预算编制机构，只能赋予一个机构以预算权。只有如此，才能使政府在预算的编制上统揽全局，统筹安排政府的财政资金。二是目前财政部门内部的机构调整也没有

完全到位，调整后的机构设置仍然在一定程度带有计划经济条件下条块管理的痕迹，因而不适合现代公共支出管理框架的建设需要。诚然，财政部门内部机构的进一步调整还必须与整个政府机构的设置相互配套。从这个意义上说，财政部门内部机构的进一步调整，还有待于整个政府机构的调整。

由于政府预算编制机构设置不同，各国分离上述各项职能的具体方式也有所不同

2. 实行预算编制、监督与预算资金调配、使用的适当分离，是预算统一性的重要保证。在这里首先需要解释一个财政业务当中的日常用语。

我国政府有关部门的业务工作者一般都习惯于使用预算编制、预算执行和预算监督这三个用语，并且认为应当使预算的编制职能、预算执行职能和监督职能完全分离。我认为，我们不应笼统地使用这个概念。实际上，政府预算的执行包括两个部分：一部分是对预算资金的调配，另一部分是对预算资金的使用。在处理预算执行问题时，也应当将这两个部分的业务分开，分别处理。

从大多数市场经济发达国家的实践经验来看，有关国家都是将政府预算的编制、监督与预算资金的调配、使用分开。相应地，在组织机构的设置上，也贯彻了预算编制、监督与资金调配、使用相互分离的原则，从而保证了政府预算编制机构在编制预算方面能够做到比较超脱、比较客观。

由于政府预算编制机构设置不同，各国分离上述各项职能的具体方式也有所不同。但是，其效果大体上是相同的，即都维护了政府预算的严肃性和统一性。

法国中央政府的预算是由财政部预算局负责编制的；财政部同时还负责按照议会批准的《预算案》调配资金；政府的其他各个部门负责预算资金的使用管理；对预算资金拨付和使用进行行政监督的责任则主要由财政部的其他部门负责，其中主要是财政部派驻各个部的“财政监察员”和“公共会计”（实际上是国库的出纳员）来负责。此外，立法机构（即国会）对政府预算的执行也负有法律监督

的责任。

(1)政府预算的编制工作由法国财政部预算局负责。其具体的工作包括：在既定的法律和政策下对下年度预算进行预测，以便编制出下年度政府预算的总体框架提交给财政部长和总理；按照政府确定的下个年度预算编制方针和要求与各个部门就已经有的开支项目的费用以及下年度将要执行的新的政策进行磋商，以便为最后编制预算法案的草案做准备；起草下年度《预算法案》草案供内阁会议讨论并提交议会审批。在预算的磋商阶段，预算局基本上能够就大多数问题与各个有关部门达成一致意见。对于那些无法达成一致意见的问题，则交给总理，由总理与各个有关部门协商解决。

(2)由总理领导下的政府负责对预算进行执行，具体工作由财政部负责实施。按照一般的预算执行程序，首先是预算拨款指标的分配，即预算资金的调配：由总理以法令的形式将议会批准的各项预算拨款指标分配到各个部门。需要说明的是，对于预算拨款的分配，8 财政部必须严格按照议会批准的预算进行，不允许改变拨款的用途。其次是拨款的支付程序，分成三个步骤：第一步，先由各个部部长授权的本部门的预算支出管理员开出支付凭证；第二步，将此凭证交给财政部派驻各个有关部门的财政监察专员审查核准并签字；第三步，将拨款凭证送达政府的公共会计(国库)，经公共会计核准无误后即可拨款，由具体的使用部门或者单位使用。

(3)由审计法庭和财政部等机构对预算的执行进行行政和法律监督。法国的预算监督体系由行政机构和立法机构共同组成。其中，行政机构监督主要是由财政部通过财政检查官员(包括财政总监和财政监察专员)和国库系统的公共会计实现的。由于对各个部门款项的分配实际上是由议会以《预算案》这样的法律形式确定的，并且是由总理以行政法令的形式具体安排的，财政部只是依法履行其职责而已，所以财政部在执行预算的过程当中实际也就履行了对每一笔预算拨款的监督职能。至于审计法庭，由于它的权力是议会授予的，它对预算执行过程的监督实际上不受任何行政部门(甚至包括总理和总

统)的干预,因此,审计法庭实际上是履行了立法机构的监督职能。

3. 统一政府预算权是各个市场经济发达国家在公共支出管理方面的一条非常成功的经验。第一,将政府预算的编制权统一划归一个部门或者机构,以保证政府预算的“统一性”的预算编制模式,是市场经济发达国家经过几十年乃至上百年的摸索与发展才逐步形成的,是一种比较成熟、合理的职能设置与机构安排模式,值得我国借鉴。

政府预算编制机构在预算编制业务活动上的相对独立,是政府预算统一性的重要的组织保证

我们以美国为例。美国建国的历史很短,它的预算制度建立的更晚。美国 1776 年 7 月建国,1789 年 9 月成立了联邦财政部,但是,直到 1921 年才通过《预算与会计法》,正式建立起美国的预算制度。在正式建立预算制度的同时,美国联邦政府就根据《预算与会计法》在财政部内设立了预算局。预算局虽然隶属于联邦财政部,但是,从它设立的那天起它就接受总统的直接监督,在总统的指导下工作,充当联邦所属机构对预算所提要求的情报交换所,并且负责编制和起草总统预算。在联邦预算局成立之前,当时美国联邦政府所属机构均有权直接向国会申请要钱。当预算局成立后,当时的美国总统哈定便立即于 1921 年的 12 月 19 日批准颁布了第 49 号总统预算通知,要求所有联邦政府机构对拨款的要求必须在提交国会审批之前先提交给预算局,也就是提交给总统,由总统通过预算局将预算与“总统的财政计划”协调并经过总统批准之后,才能把预算提交给国会审批。由此可见,由预算局这样一个唯一的机构相对独立地编制预算,甚至直接在总统的领导下具体组织预算的编制工作,不仅仅是组织形式的变更问题,更重要的是,它标志着美国联邦政府预算从此由分散的“财政计划”,变成了统一的预算。

实际上,美国成立预算局的主要目的就是要统一预算的编制和管理权,使预算真正变成一个统一的政府预算。

归根结底,政府预算和政府活动在经济上的综合反映。经济越

发达，政府预算统一的意义也就越重大。也正是因为如此，在 20 世纪 30 年代西方世界经济大危机过后，当时的美国总统罗斯福便于 1935 年扩大了预算局的职能，以便预算局能够将联邦政府预算同整个联邦行政、立法和国家的经济发展相协调，编制出能够全面反映联邦行政、立法和经济发展需求的更加完整的预算。美国国会又于 1939 年批准了罗斯福总统的“第 1 号”改组计划，创立了总统行政办公室，将预算局从财政部转移到了白宫，从而形成了现在的白宫行政管理及预算办公室(1970 年更改为现名)。

美国联邦预算编制机构形成的历史表明，没有统一性，就没有真正的政府预算。政府预算编制机构在预算编制业务活动上的相对独立，是政府预算统一性的重要的组织保证。

我国政府在支出预算决策当中存在的矛盾，在很大程度上也是由于政府预算编制机构设置不合理所造成的：一是长期以来，在财政部门内部的机构设置不尽合理，即除了预算司(处、科或者股)负责总的预算编制工作以外，还按照经费的性质和功能划分若干个业务司局(处、科或者股)，对口管理经费，编制各个对口部门的预算；二是在财政部门外部还设置了若干个具有预算编制权的部门，例如计委、经贸委等部门。这些部门在预算编制方面的关系错综复杂，他们之间既有平行的关系，又有相互制约的关系，从而进一步加剧了预算编制上的矛盾和混乱。近年来虽然对财政部门内部的机构设置进行了调整，在一定程度上缓和了政府预算编制当中的矛盾，但是并没有从根本上解决问题，还没有真正实现政府在预算编制机构上的统一，因而也无法保证实现政府预算的“统一性”。因此，我认为，我国应当借鉴国外的经验，统一设置政府预算的编制机构，统一配置政府预算的编制权，从而为实现我国政府预算的“统一性”提供组织上的保证。

第二，将预算资金的调配和使用业务与预算的编制部门或者机构分离，使预算编制部门专司预算的编制和监督职能，保证了预算编制机构在编制预算业务工作上的相对独立性，使其不受部门利益

的左右。

如上所述，在大多数市场经济发达的国家，由于政府预算的编制机构不仅负责制定具体部门的预算指标，更重要的是负责全面编制政府预算；同时，它并不负责直接向有关部门或者单位分配预算资金和使用财政资金，相对而言就比较超脱，它所进行的预算编制工作一般不会受到部门利益的影响。例如在联邦德国，财政部预算局在起草和编制预算的过程中，虽然按照程序，需要对各个部门提交上来的预算草案进行审核，同时还需要同各个部门进行预算谈判，但是，按照法律规定，财政部及其预算局在编制和起草政府预算的过程中，没有义务接受各个部门提出的支出计划。它可以根据情况，依据已经确定了的概算来改变各个部门提出的支出计划，“主动”编制政府预算。在财政部内部，也不存在各个对口的部门通过部内机构争指标的问题。

通过编制部门预算，统一调度和管理政府的财政资金

11

按照部门编制政府预算实际上是市场经济及其建立在市场经济基础之上的公共财政的客观要求

由于政府预算的内容一般都比较复杂，通常只有通过按照部门来编制预算（即编制部门预算）才能够比较清楚地理顺和安排各种支出内容与项目，使得政府预算文件清晰易懂，同时也便于对政府的财政资金进行统一管理——这是市场经济发达国家在预算编制与管理过程中积累的一条宝贵的经验。

1. 严格说来，编制部门预算，并不是市场经济国家的新发明。在大多数市场经济发达国家，部门预算的编制历史几乎同这些国家编制政府预算的历史一样长。情况之所以如此，其主要原因之一是为了便于管理内容复杂的政府预算支出项目。也就是说，通过编制部门预算，可以对不同类型的预算支出项目进行统一管理。

人们既可以按照经济性质对支出的项目进行分类，也可以按照

支出的具体用途进行分类，还可以按照部门对支出进行分类。这本身就说明了政府预算支出内容的复杂性。在西方国家，部门预算之所以在预算形成之初就成为编制政府预算的主要方式，其主要原因之一也在于此。

英国是世界上最早开始建立现代政府预算制度的国家。早在1787年，当时的英国首相威廉·皮特按照国会的“统一基金法案”，向国会提交了呈请国会审批的、囊括政府全部收支的“财政收支计划书”，这标志着现代政府预算及其制度在英国诞生了。而这个最初的“政府预算”实际上就是按照“部门”来编制的。除了王室以外，政府还按照军队、警察等部门编制各个部门的开支计划，并将其汇编成呈报国会审批的“支出计划”。

从英国等西方国家政府预算形成、发展和变化的历史过程来看，政府预算首先是同资本主义经济的发展联系在一起的，同时它也是以商品经济以及市场经济为基础的。认识到这一点，对于我们正确理解部门预算十分重要。为什么在西方国家，政府预算从它形成的那天起就是按照部门来统一编制的，而不是按照经费的性质和功能分散编制呢？按照部门编制政府预算实际上是市场经济及其建立在市场经济基础之上的公共财政的客观要求。

在市场经济条件下，社会经济行为主体被分为两类：一类是私人或者企业机构，另一类则是公共机构，其中主要是政府机构。私人或者企业机构主要是在市场上以买卖(有偿)的方式“一对一”地向社会中的具体需求者提供商品或者服务，以满足他们的“个别需要”；而公共机构或者政府则主要是以无偿的方式“集中性”地向社会提供物品和服务以满足社会的“共同需要”。后者从资金供给和使用的角度看，被称做“公共财政”。一般情况下，只有以整体的方式管理和供给财政资金，才能实现公共供给的“集中化”和公共服务的“均等化”。因此，只要财政是建立在市场经济基础上的财政，在预算编制上就应当按照部门整体进行编制，以保证公共供给的“集中化”和“均等化”。

我国目前政府预算的编制基本上还是沿用了计划经济条件下的预算编制模式。这种以经费的性质和功能等为标准编制的预算，从作用上看，主要适用于传统的计划经济条件下的条块管理体制；从形式上看，则比较分散，因而它已经不适应现代市场经济和公共财政发展的需要了。因此，我国应当尽快创造条件，实行部门预算；通过编制部门预算，实现预算内各个不同支出项目安排的统一和预算内、外资金安排的统一。

2. 随着经济和社会的发展，随着政府预算编制技术和手段的进步，各有关国家对部门预算本身也不断从技术上进行改进，从功能上不断予以拓展。各

各国对部门预算所进行的技术改进主要体现在预算科目的设置越来越细

国对部门预算所进行的技术改进主要体现在预算科目的设置越来越细，即预算的编制“细化”了。例如，法国政府预算支出目前大约分为 1100 类。在此基础上，又按照支出管理部门的职责，进一步细分为“款”。在款级科目的基础上再进一步分为预算项，以便表示具体的支出项目。在对预算支出“细化”的同时，法国还对财政部以及具体的支出管理部门的预算调整权限做出了具体规定，例如，对于支出的类别，一般不能予以改变。如果需要改变，也只能在很小的范围内进行调整，并且必须经过议会的批准；而支出的管理部门则只能在款级科目之间或者在项级科目之间对预算进行小范围的调整。

13

对于部门预算在功能上的拓展，除了体现在政府通过预算支出的分类来规范财政部以及具体预算管理部门的预算行为以外，有些国家的政府还把部门预算作为考核有关部门业绩的一个重要渠道。例如，20 世纪 40 年代末美国曾经试行过的“业绩预算”（也有人翻译成“绩效预算”，英文为 Performance Budget），实际上就是美国人试图赋予部门预算以新的功能的一种尝试。以后，大约是从 20 世纪 60 年代开始，西欧的一些国家也曾经在这方面进行过实验。例如，英国曾经实行过“功能成本”“产出预算”和“计划分析与检查”；法国