

国外预算管理考察报告

(第二辑)

GUOWAI YUSUAN GUANLI KAOCHA BAOGAO
DI ER JI

全国人大常委会预算工作委员会调研室 编



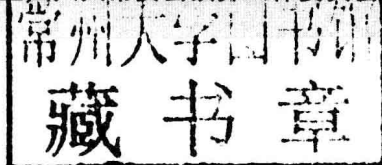
中国民主法制出版社

国外预算管理考察报告

(第二辑)

GUOWAI YUSUAN GUANLI KAOCHA BAOGAO
DI ER JI

全国人大常委会预算工作委员会调研室 编



图书在版编目(CIP)数据

国外预算管理考察报告. 第2辑/全国人大机关
预算工作委员会调研室编著. —北京:中国民主
法制出版社, 2010. 2

ISBN 978-7-80219-682-7

I. ①国… II. ①全… III. ①国家预算—财政
管理—考察报告—外国 IV. ①F811.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 026571 号

书名/国外预算管理考察报告(第二辑)

GUOWAI YUSUAN GUANLI KAOCHA BAOGAO(DI ER JI)

作者/全国人大常委会预算工作委员会调研室 编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63292520(人大室)

传真/63056975 63292520

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: mzfz@263.net

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×960毫米

印张/29.5 字数/559千字

版本/2010年3月第1版 2010年3月第1次印刷

印刷/河北霸州福利胶印厂

书号/ISBN 978-7-80219-682-7

定价/42.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

预算是政府的基本财政收支计划,经立法程序批准,体现国家和人民的意愿,反映政府的执政理念和施政水平。预算管理的全部活动,包括预算编制、预算审批、预算执行、预算调整、决算编制、决算审批、预算监督等,涉及国家立法机构、政府、部门及预算单位在预算资金的分配、使用等方面的权责与义务。预算管理水平的_{高低},直接关系到一个国家财政资金的配置效率和经济社会发展。

改革开放以来,特别是1995年预算法实施以来,我国预算改革不断深化,预算制度逐步健全,预算规模逐年扩大,预算管理日趋完善。同时,我们也应该看到,我国预算管理水平与社会主义市场经济要求相比,与建立公共财政体制要求相比,与人民群众的期望相比,还存在较大的差距,需要通过健全法制和加强管理来逐步提高。立足于我国国情,学习借鉴国外健全预算法制、强化预算管理与监督的成熟经验和好的做法,对于深化我国预算改革,建立有利于科学发展的财税制度,完善公共财政体系,都具有重要的意义。

预算工委自1998年成立以来,作为全国人大常委会的工作机构,致力于为全国人大及其常委会和全国人大代表依法履行审查监督预决算职权做好服务工作,致力于推动政府部门深化预算改革、完善预算制度、提高预算管理水平,致力于成为人大与政府在预算审查监督方面沟通的桥梁,发挥参谋助手的作用。为此,我委在与外国议会的友好交往和中外合作项目中,对一些发达国家或重要发展中国家的预算管理情况,进行了深入的考察研究,并精心撰写了考

察报告,介绍国外有关做法和经验,结合我国国情和实际情况,提出了宏观性、政策性的思考和建议。

2005年3月,我委将2000年至2004年间的预算管理出国考察报告整理、汇编,出版了《国外预算管理考察报告》一书,得到领导和有关同志们的支持与鼓励。今天,我们又把2005年至2009年间的预算管理出国考察报告整理、付梓成书,希望也能够得到大家的肯定与欢迎。

由于受考察范围、时间、翻译质量和我们自身水平的限制,本书在数据的时效性、权威性,文字表述的严密性、准确性以及所提意见和建议的针对性、可操作性等方面,可能都存在着一些缺陷和不足。希望大家多提批评意见。

高路

2010年1月于北京

目 录

序	(1)
加拿大预算管理考察报告	(1)
波兰、匈牙利预算管理考察报告	(13)
德国预算审查监督培训班情况简报(2005 年)	(33)
德国、奥地利财政转移支付立法考察报告	(39)
澳大利亚、新西兰预算管理考察报告	(56)
南非、印度预算管理考察报告	(70)
英国、荷兰预算管理考察报告	(92)
加拿大绩效预算考察报告	(107)
澳大利亚政府债务管理研究	(117)
德国预算审查监督培训班情况简报(2006 年)	(130)
德国、西班牙财政转移支付立法考察报告	(136)
德国联邦议院预算委员会是怎样工作的	(149)
澳大利亚社会保障考察报告	(157)
加拿大财政转移支付立法考察报告	(177)
巴西、阿根廷预算管理考察报告	(194)
澳大利亚财政转移支付制度考察报告	(211)
德国、罗马尼亚税制改革和税收立法考察报告	(233)
德国、法国预算管理考察报告	(259)

德国预算审查监督培训班情况简报(2007 年)	(269)
赴澳大利亚“可持续财政管理”培训考察报告	(275)
挪威、芬兰预算管理考察报告	(299)
加拿大预算审查监督考察报告	(313)
瑞士、南非预算管理考察报告	(334)
俄罗斯、印度增值税改革与立法考察报告	(355)
赴澳大利亚“可持续财政管理”项目总结考察报告	(376)
德国预算审查监督培训班学习简报(2008 年)	(384)
加拿大预算审查监督考察培训情况报告	(392)
土耳其、埃及预算监督管理考察报告	(399)
德国、英国政府间事权划分与财力配置考察报告	(418)
希腊、捷克增值税改革与立法考察报告	(438)
德国预算审查监督培训班情况简报(2009 年)	(458)

加拿大预算管理考察报告

应加拿大议会中心邀请,以全国人大常委会预算工作委员会预决算审查室副主任夏光为团长的预算管理考察团一行8人,于2005年3月14日至21日对加拿大进行了访问。考察团先后走访了联邦议会公共账目委员会、政府运营与估算委员会、审计总署、议会中心和联邦政府财政部、财政委员会,大不列颠哥伦比亚省议会、审计署、政府财政委员会以及维多利亚大学等机构,与联邦议会公共账目委员会主席约翰·威廉姆斯等议员进行了会见,分别同有关机构负责人进行了交流、座谈。通过考察,我们对加拿大的预算编制、审查、批准及执行中的监督等有了进一步了解。现将考察情况报告如下。

一、基本情况

加拿大面积997.06万平方公里,人口约3200万人。加拿大是联邦制国家,分为联邦、省和地方三级,全国共有10个省、3个自治区,地方政府包括5000多个市区和1000多个学区。

加拿大宪法对各级政府之间的权限进行了明确的划分。其中,联邦政府的权限主要包括国防、税收、邮政服务、银行、公民身份以及刑法等近30项职权;省级政府的权限则主要包括省内直接税、教育、健康、监狱、公民权利以及土地所有权等16项职权;移民和农业事务由联邦和省级政府共同承担。

加拿大议会实行两院制。议会上院参议院拥有105个席位,席位的分配主要是考虑各个地区之间的平等,参议员由总理任命。参议院下设16个常设委

员会。议会下院众议院拥有 308 个席位,席位主要是根据按人口规模划分的选区进行分配,每个选区选出一名议员。众议院下设 21 个常设委员会。参议院和众议院还设有两个联合常设委员会,由参议员和众议员联合组成。加拿大议会还设有为研究某一特定法案而组成的、非常设的立法委员会。

二、预算管理部门

加拿大预算管理是在议会制度下进行的,政府和议会是进行预算管理的重要两方,其中,政府编制和公布预算,议会审查和批准预算,政府执行预算。具体而言,加拿大预算管理过程的主要参与者包括:

(一) 政府方面

1. 总理办公室和枢密院办公室

总理办公室和枢密院办公室代表总理参与政府预算管理过程,在预算管理过程中发挥着重要的统筹协调的职能。过去十年以来,它们在预算管理中起着越来越重大、直接和经常性的作用。事实上,随着预算日益成为执政行为的中心,这两家机构更加直接地介入到预算编制的过程中。它们的工作是确保预算能够反映政府的优先领域,确保新的财政支出可以用于最关键的项目。如果需要削减财政开支,它们的工作就是要确保削减的项目属于政治上最不敏感的项目,并且要用政治上不太敏感的方式来削减开支。

2. 财政部和财政委员会

财政部和财政委员会管理政府公共资金,目的是确保公共支出受到控制和管理,保证财政资金的使用效率和发挥应有的效果。总体而言,在政府预算管理过程中,财政部负责宏观经济调控和财政政策与财政框架的制定;财政委员会及其下设的秘书处负责项目预算和政府综合管理。具体地,财政部的预算职能包括负责编制预算,制定税收和关税政策及其立法,管理联邦向各省和各地区的主要拨款,执行联邦政府在金融市场上的借贷,参与政府政策的制定和立法议程,帮助制定和实施经济、社会 and 财政政策及其项目。财政委员会的

预算职能是负责管理政府的财政、人员和行政资源,它是政府公共服务的“总经理”和“雇主”,它制定这些领域中的政策,审查政府部门提交的支出计划,监督已获批准项目的执行。财政委员会秘书处是财政委员会的日常管理机构,负责就政府资源管理为财政委员会提供政策、指引、规章和项目开支计划方面的具体建议。财政委员会下设总会计师办公室,其职责是就所有与财会监督相关的事务为政府部门、其他中心机构和财政委员会秘书处提供战略指导,让财政委员会秘书处与政府部门及其附属机构合作,从而更好地把财政和非财政信息结合起来,采用一体化的方法来管理风险和维持适当的控制系统。2004年7月,财政委员会成立了下设的支出审查委员会,其职责是审查所有利益交叉项目和领域的支出,并为资金分配和再分配决策提供建议。

3. 政府各部委、附属机构和国有企业

政府各部委、附属机构和国有企业组成预算支出部门。加拿大的政府组织具有很大的多样性,目前各种类型和规模的政府实体总数为414个,包括处于核心位置的25个政府部委及其附属机构,众多的服务机构和专门运营机构,27个独立特别法庭和准司法机构,87个国有企业和其他代表加拿大政府利益的公司,以及其他的205个规模较小、重要性较低的顾问性机构。它们或者制定法律和政策,或者在法律和政策规定的范围内提供服务,实现其政策目标。在预算管理过程中,它们为了追求新项目而要求增加支出,避免削减经费,并力图在部门内部再分配中保持支出的灵活性。

(二) 议会方面

议会对预算进行管理的基本原则是,政府不应该有未得到议会批准的收入,并且政府只有获得议会批准才能进行支出。在预算管理过程中,议会的主要职责包括,要求政府每年编制预算,议会不会赋予政府永久支出的权力,而是(极少有例外)要求政府每年都要获得议会的支出批准,并且保证支出用于预算所陈述的目的,议会所批准的资金是年度资金,未支出的资金自动失效;议会审查和批准预算;议会有权对预算进行辩论、批评和修正;政府必须就财政资金的管理使用情况向议会作出完整的汇报;由对议会负责的审计署对公

共账目进行审计并向议会提交审计报告;议会自行决定对预算和公共账目进行审查、监督、审计的方式与形式。

预算支出包括两类:一类是需要议会每年批准的支出,称作“投票表决拨款”,即需要获得议会年度拨款法案所做的年度批准;一类是已获得议会授权的长期支出,称作“法定拨款”,指议会通过授权立法批准的常规性支出,主要包括政府债务利息支出、政府对个人的转移支付支出以及中央政府对省的转移支付支出等。

议会主要是通过其常设委员会和审计署对预算和公共账目进行审查监督。

1. 财政经济委员会

财政经济委员会是议会进行预算审查监督的一个重要的常设委员会。在预算管理过程中,它的主要职责是,在预算提交议会以前主持预算前期磋商,预算提交议会以后就预算的条款进行审查,并对政府制定实施财政政策发挥影响,监督货币政策的执行,确保财政政策与货币政策的协调一致。

2. 政府运营与估算委员会

政府运营与估算委员会审查中央机构的支出、跨部门的特定项目与支出、政府意外准备基金(预备费)的使用情况以及国有企业和分配政府资金的私人基金会等。其中,政府总理办公室、枢密院办公室、财政委员会秘书处以及一些大型服务机构的预算都由政府运营与估算委员会进行审查。

3. 公共账目委员会

公共账目委员会的主要任务是对预算的可靠性负责,是议会监督预算执行情况的重要机构。该委员会的主席由反对党成员担任。它主要是依靠审计长所提供的审计报告对预算执行情况进行监督。

4. 其他常设委员会

在议会审查预算的过程中,议会其他各常设委员会分别对政府相关部门的预算进行审查。如,议会人力资源开发与残疾人状况委员会对政府人力资源部的预算进行审查。

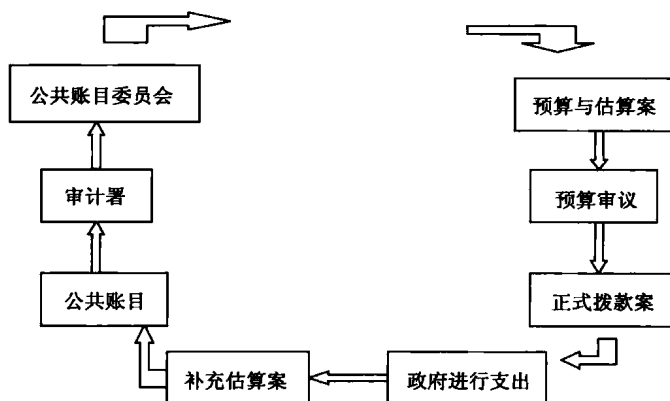
5. 审计署

审计署是对议会负责的机构,它承担对政府部门、附属机构和国有企业进行审计的任务。有 500—600 人为审计署工作,审计署的审计工作主要包括三种类型,即绩效审计、财政审计和对国有企业进行的特殊审计。审计署的审计计划一般要与公共账目委员会商讨。审计署一年至少要向议会提出 4 次报告,每次报告有 10—15 个案例。在两年内,审计署要回头检查处理意见的落实情况。审计工作的目标在于确保政府项目和支出的节约、高效,通过改善管理来减少政府内部的浪费和无效率。

三、预算管理周期

加拿大的一个预算管理周期通常是从政府准备预算和议会财政经济委员会主持预算前期磋商开始,到审计署对政府公共账目进行审计并向议会公共账目委员会提交审计报告而结束。加拿大的财政年度从 4 月 1 日至次年的 3 月 31 日。加拿大的预算管理周期如下图所示。

加拿大预算管理周期



(一) 预算前期磋商

预算前期磋商是预算案提交议会以前由议会财政经济委员会主持进行的

预算调查过程。

通常,在预算前期磋商以前,政府内部会就下一年度预算的编制进行充分的讨论与准备。首先,财政部会根据经济形势的发展变化不断更新其“经济与财政展望”报告,这一报告包括对2—3年的财政收入、支出和盈余(赤字)情况的预测,这是财政部开始准备预算编制的标志,也是预算编制的重要基础;六月份,内阁会召开1—2天的“静修会”,从较为广泛的角度来讨论可能影响下一年度预算的主要因素,包括政治因素、经济与财政因素和政府的优先事项,讨论的结果是形成一个“夏季工作计划”,用以指导各部委和中央机构进行预算编制,在此期间,政府内的议员和党派也将举行会议,对下一年度的预算施加影响;十月份之前,各部委和中央机构将向政府财政委员会提交对下一年度部门支出估算的“年度参考水平”,财政委员会秘书处会对此加以审核,这是编制提交议会的各部门支出估算的基础;十月份,财政部长将向内阁成员报告上一年度预算执行情况、对当年和下一年度财政收支、盈余(赤字)的最新预测,财政部长将与各部部长讨论新的支出动议,总理也将与政府内的议员和党派讨论确定下一年度预算的调子与主题。

正式的预算前期磋商通常是在每年的秋天开始。十月末或十一月初,财政部长将向议会财政经济委员会报告当前的财政经济形势及其前景,阐明政府的预算政策目标,并向财政经济委员会提交最新的财政经济形势报告。这是预算编制过程中的一个重要事件,各种媒体会对此进行广泛报道。与此同时,财政部会向社会公众发布关于下一年度预算的咨询问卷,征求社会公众对预算编制的意见和建议。咨询问卷的内容包括上一年度预算咨询过程中公众的建议与政府在安排预算时的考虑,最新的经济形势和财政收支的准确预测,预算安排时可以进行的选择与政府的优先事项,以及对预算安排的一个简单的问卷。社会公众可以通过各种方式向议会财政经济委员会反馈他们的意见和建议。财政经济委员会还会主持一系列由专家、利益集团和普通公众参加的公开听证会,听取各方面的意见和建议。十二月份,财政经济委员会对收集的各种意见和建议加以汇总整理,形成咨询报告,在报告中会提出对政府编制

预算的具体意见和建议。咨询报告中所提出的意见和建议,不是原始资料的罗列,是经有关专家进行整理、分析、评估后写出的,是能让有关各方面容易接受的“平衡方案”,将成为政府编制预算的重要基础。在咨询报告的基础上,议会特别是其中的反对党会对政府的预算政策进行辩论,但在预算前期磋商过程中议会没有决策权,也不进行表决。在财政经济委员会主持预算前期磋商的过程中,财政部还会与政府内的各部委以及外部各种利益集团进行沟通。

(二) 提交预算与估算案

一月份,财政部长将向总理汇报并确定下一年度新的支出项目的分配情况。二月底的某天下午,财政部长会正式向议会发表预算演说并提交预算案。在同一天上午,政府将召开内阁部长会议,财政部长会向其同僚说明预算的主题、总体策略和优先事项。预算案是政府整体财政框架的全面阐述,它提出政府的总体财政收入、财政支出和盈余(赤字)水平并说明它们与宏观经济预测之间的关系,预算案包含新的支出动议(或主要的支出削减)、维持当前项目的支出数额、税式支出以及增税或减税的建议等内容。

通常在财政部长向议会提交预算案的第二天,政府财政委员会主席会向议会提交估算案。估算案列出了政府在下一年度的具体支出计划。估算案包括三部分:第一部分是政府支出计划,按大类反映政府的总体支出情况。第二部分也就是所谓的“蓝皮书”,详细列出了各部委和机构在下一年度为完成它们负责的项目所需要的财政资源。它主要用于支持议会接下来的“拨款法案”,确定需要议会投票表决的支出和在接下来的“拨款法案”中将包括的支出数额。第二部分同时也会包含现行立法已经授权的法定项目的成本估算,这一部分约占到政府支出的70%左右,它不需要议会投票表决,只是起到一种信息与说明的作用。第三部分是不包括国有企业的各部委和机构的“计划和优先事项”报告,这些报告以3年期为基础提供了部门所需要支出目标、动议和预期结果的详细信息。这些报告是由财政委员会主席代表各部部长向议会提交的。

(三) 预算审议

在估算案提交议会之后,议会就进入了预算审议阶段。议会下设的各常

设委员会分别对估算案展开审议。各常设委员会在审议的过程中,可以要求部长、高级官员和有关方面参加会议,可以要求部门和机构提供相关资料。5月31日以前,各常设委员会要向议会提交关于估算案的报告,如果没有按时提交,报告也被视为提交了。议会的相关法令规定,在议会召开全体会议期间,必须有20天用来就政府的估算案进行辩论,其中,有19天用来就议会反对党所选择的主题进行辩论。这些辩论大多是针对整体预算政策进行的,而不是就每一项支出进行辩论。

通常议会在六月底夏季闭会之前才会结束对预算的审议,因此,议会一般会授权政府进行“临时拨款”,以保证政府在4月1日新的财政年度开始之后到6月底之前能够进行正常支出。

(四) 正式拨款案

六月底,议会就估算案进行投票表决,表决通过之后,议会拨款案正式生效。

(五) 政府进行支出

议会拨款案正式生效之后,各部委、机构和国有企业按照法定程序进行支出。

(六) 补充估算案

财政委员会主席在秋季和春季可能会向议会提交补充估算案,以获得议会的授权来调整当年的财政支出水平。

(七) 公共账目

第二年秋季,在财政年度结束之后,财政部长要向议会提交“加拿大政府年度财政报告”,报告上一年度预算执行情况。财政委员会主席要向议会提交“加拿大公共账目”,公共账目包括上一年度的财政状况和政府进行支出、借款、课税的所有交易记录。财政委员会主席还要向议会提交加拿大政府的绩效报告和各部委、机构的部门绩效报告,报告预算目标与绩效的实现情况。

(八) 审计署进行审计

审计署主要从三个方面进行审计:一是政府的项目和活动是否节约、高

效,并对其有效性进行衡量和报告;二是政府收入和支出的数额是否与议会批准的数额相符,支出是否符合法定用途;三是政府的账目和记录是否正确,政府是否提供了准确的财政信息。

(九)公共账目委员会

审计署的审计报告先提交议会公共账目委员会,由公共账目委员会提供给有关的部门,在听取有关部门意见后提出处理意见报告。公共账目委员会针对审计报告中提出的问题要求被审计单位作出说明,如果这种说明不能满足公共账目委员会的要求或者公共账目委员会认为有必要,这些问题会在公共账目委员会提出的报告中显现,公之于众,这就会督促各个单位少犯错误或迅速改正错误。

加拿大联邦议会公共账目委员会主席约翰·威廉姆斯议员是全球议员反腐败联盟的主席,在与约翰·威廉姆斯议员会见时,他对我国近年来反腐败工作取得的成效表示赞赏,并邀请我方参加全球议员反腐败联盟。

四、预算管理的主要特点及对我们的启示

(一)预算管理建立在法律和法令的基础之上

在预算管理方面,加拿大拥有健全的法律体系。一系列的法律和法令对预算管理的程序、预算管理部门的职责、政府部门需要向议会提交的文件及其时间与内容、议会审议预算的程序与方式、相关的法律责任等作出了明确的规定。如《财政管理法案》,第一部分对财政管理所涉及的基本概念及其适用范围进行了明确界定;第二部分对相关部门的权力、职能、义务等进行了划分;第三部分对财政收入及其征收与管理等进行了规定;第四部分对财政支出及其管理等进行了规定;第五部分对政府资产、投资及其管理进行了规定;第六部分对政府负债、债务管理、担保等内容进行了规定;其余部分对财政协议、法律责任等内容也进行了明确界定。大不列颠哥伦比亚省议会通过的《预算透明与责任法案》,对政府需要向议会提交的各种文件包括预算与估算案、公共账

目、服务计划与绩效报告、季度报告等提交的时间、具体内容等作出了明确的规定;大不列颠哥伦比亚省议会通过的《平衡预算与部长责任法案》,明确规定预算收支必须平衡,如果出现预算赤字,行政部门负责人的工资会被扣掉20%,当证明其对出现预算赤字没有集体责任后会返还其被扣工资的50%,当证明其对出现预算赤字没有个人责任后会返还其被扣工资剩余的50%;另外,加拿大还有《审计法》、《信息公开法案》等相关法律或法令。这一系列的法律和法令为加拿大预算管理奠定了规范的制度框架。

从预算法律法规体系看,目前我国从中央到地方都有不少关于预算的法律和法规,它们在预算管理过程中发挥着重要的作用。但这些法律和法规本身和在实际执行中也确实存在一些问题,如各级政府间事权、财权划分不是十分清晰,预算编制、执行的制衡机制还不是很健全,转移支付制度不完善等等。本届全国人大常委会已将预算法修订列入了五年立法规划。预算法是我国财政和预算管理方面的基本法,我们应当在认真总结已有法律实施中的成功经验和不足之处的基础上,根据中国的实际情况,积极借鉴国外一些比较成熟的预算管理做法,努力把预算法修订好。

(二) 预算编制、执行和监督相互制衡

加拿大参与预算管理的部门相对较多,它们在预算管理过程中相互制衡和约束。在预算编制过程中,财政部主要负责确定总体财政框架,财政委员会及其秘书处主要负责估算案即各部委、机构、国有企业支出预算的审核与编制;在预算执行过程中,各部委、机构、国有企业具体执行预算,财政委员会及其秘书处对各部委、机构、国有企业执行预算的情况进行监督;议会及其常设委员会和审计署对政府预算进行全面监督,议会财政经济委员会通过主持预算前期磋商参与预算的编制过程,议会审查和批准预算,公共账目委员会和审计署对预算执行情况进行监督。各个预算管理部门之间虽然相互制衡和约束,但在预算管理过程中它们的共同目标是维护总体财政纪律、根据政府工作重点分配资源和提高公共服务的效率,它们的相互制衡和约束有力地保证了这些共同目标的实现。