

关振宇◎编著

预算 改革

理论与实践研究



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

预算改革理论与实践研究/关振宇编著.

北京: 中国经济出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1150 - 3

I. ①预… II. ①关… III. ①国家预算—财政改革—研究—中国 IV. ①F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 205548 号

责任编辑 伏建全

责任审读 霍宏涛

责任印制 张江虹

封面设计 任燕飞设计工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 15.5

字 数 294 千字

版 次 2012 年 3 月第 1 版

印 次 2012 年 3 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1150 - 3/F · 9070

定 价 36.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

内容提要

全书由 5 篇 19 章内容组成。第一篇为理论研究部分,以预算管理与和谐社会建设的关系为纽带,以市场经济运行基础和本源为出发点,首先挖掘探讨预算管理与德治和法治的内在关系,提出了预算管理是和谐社会实现过程中“德治”与“法治”的融合点,德治和法治互为表里,与社会生产力发展水平相适应,反映并贯穿于社会经济生活全过程的理论观点;积极着手以马克思主义、中国特色社会主义理论和科学发展观为指导,广泛吸收德国思想家马克斯·韦伯等有关非经济因素对经济因素“决定性”影响作用的论述,致力于提出、探索、挖掘和总结我国社会主义市场经济体制这一让世人瞩目、创造出巨大经济奇迹的成功经济模式背后,所应具备的文化、精神气质是什么的时代命题。通过中西合璧,即结合对中华优秀传统文化、诺贝尔经济学奖的科学理论的道德隐含探索,解析得出了:“以人为本”是我们社会政治经济生活科学发展的基点,“社会主义核心价值体系”则与此相对应并伴随社会生产力的发展,将逐步发展成为人们的文化自觉追求,并最终造就社会经济发展过程中人们在精神层面上的统一、凝聚和不断升华的论断。随后的第二篇,全面涉及了宏观层面的政府预算管理问题和微观层面的事业以及非公共财政领域的企业单位预算管理问题,社会经济管理工作实践应用价值突出。涉及的预算管理内容广泛而深入,涵盖了政府和企事业单位预算管理工作面临的现实而突出的难点,展示了化解之道和探索求解的目标路径。理论联系实际、内容系统全面是其主要特点。第三至五篇,则重点针对我国政府预算改革的热点问题,结合部门预算、政府会计、项目预算、预算绩效考核等工作难点和群众关心的热点问题,围绕权力如何在阳光下运行、信息公开透明、预算过程的民主参与和监督、促进民生与和谐预算的建设、提高政府综合竞争力等议题,采取自上而下与自下而上相结合的方式,全方位地集中开展了对政府预算改革实践进程的讨论和进程介绍。第一、二篇以 2006 年立项、2008 年结题的北京市教委哲学社会科学研究项目(项目编号:SM200611626003)《预算约束与和谐社会关系问题研究——兼论经济行为道德责任意识回归必然性》的研究报告为基础,其他各篇关注汇集了从中央到地方再到基层单位预算管理改革工作的最新进展及相关后续研究情况。

王兰军序

——为繁荣发展预算管理科学作贡献

看到关振宇教授新作《预算改革理论与实践研究》的样稿,我一下子回想起五年前,应邀出席振宇同志主持的北京市教委课题“预算约束与和谐社会关系问题研究”课题论证会的情景,会上我曾提出:研究预算约束与和谐社会关系问题是一项庞大而复杂的系统工程,仅凭振宇同志带领的几位年轻教师和研究生团队,啃下这个硬骨头是很艰难的事情。没想到几年下来,在单位同志们的支持下,他们竟然啃下了这块硬骨头。受其敢挑重担、顽强拼搏精神的感召,我愿从成果的整体方面和与北青院振宇同志及其团队开展预算课题研究的缘源角度,概括地对成果和新作阐述些可能并不是很全面的看法,也权当作序。

首先,本书的出版具有重要的理论和现实意义。今年10月18日,党的十八届六中全会审议通过了《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,(以下简称《决定》)明确指出“坚持和发展中国特色社会主义,必须发展社会科学”、“坚持基础研究和应用研究并重,传统学科和新兴学科、交叉学科并重,结合我国实际和时代特点,建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学。”《决定》吹响了“繁荣发展哲学社会科学”的时代号角。近代预算制度产生于英国,首先应用于政府机构,然后逐步被应用到企业管理当中,我国的预算管理包括政府预算管理、事业单位预算管理、企业预算管理等内容,从微观层面关系到一个企业、一家公司的盈亏,从中观层面关系到一个预算单位、一个预算部门的兴衰,从宏观层面影响着中国特色社会主义市场经济改革发展和社会主义和谐社会的建设大局,是中国特色哲学社会科学的有机组成部分。振宇同志此时出版新作《预算管理改革问题研究》,一定程度上丰富和发展了我国的预算管理学科,为共同促进和繁荣各层面的预算管理工作作出了贡献,是用实际行动贯彻落实党的十八届六中全会精神,具有重要的理论和现实意义。

其次,本书系统分析了当前我国各个层面预算管理特别是政府预算管理中面临的一系列新情况、新问题,总结、探讨和展望了创新思路下的相应解决方案,融入了和谐文化理念下提高政府综合竞争力、由经济大国迈向经济强国过程中应具备的精神气质、社会主义民主政治在新时期的开展切入等现实问题。优点着重体现在三个方

面:一是思想解放,勇于创新。比如书中提出“预算管理是和谐社会实现过程中‘德治’与‘法治’的融合点”、“市场经济是法制经济,也是道德伦理经济”等。二是内容全面,体系完整。书中既探讨了政府预算管理相关内容,也研究了行政事业单位的预算管理状况,还探讨了公司企业投资预算管理问题。三是理论与实践相结合,书中既开展了“预算管理改革价值基础、诺贝尔经济学奖理论、市场经济原理规则隐含的道德诉求”等理论问题的研究,还涉及了政府预算管理、行政事业单位预算管理、公司企业预算管理等工作实践问题。

当然,由于本书研究内容体系庞大复杂,加之相关工作经验不足,正如作者一再强调的那样,受客观条件、研究方法以及研究能力和水平的限制,书中存在缺陷和不足将不可避免。尽管如此,我认为此书仍然值得一读。

——中央政策研究室经济局博士、研究员
国际关系学院世界经济系 研究生导师

王兰军

2011-11-22

前 言

本书是以作者 2006 年立项、2008 年结题的北京市教委哲学社会科学研究项目(项目编号:SM200611626003)《预算约束与和谐社会关系问题研究——兼论经济行为道德责任意识回归必然性》的研究报告为基础,经过后续三年来对预算问题特别是着重对我国政府预算管理改革进程展开的持续不间断地关注和调研聚而成的能够适时反映当前乃至未来预算改革尤其是政府预算改革进程的调研报告。全书内容由五大部分(篇)组成。第一、二部分(篇),主要由课题结项内容组成。在 2006 年起始开展的课题理论研究部分即第一部分(篇),以预算管理与和谐社会建设的关系为纽带,以市场经济运行基础和本源为出发点,首先挖掘探讨预算管理与德治和法治的内在关系,提出了预算管理是和谐社会实现过程中“德治”与“法治”的融合点,德治和法治互为表里,并与社会生产力发展水平相适应,反映并贯穿于社会经济生活全过程的理论观点;积极着手以马克思主义、中国特色社会主义理论和科学发展观为指导,广泛吸收德国思想家马克斯·韦伯等有关非经济因素对经济因素“决定性”影响作用的论述,致力于提出、探索、挖掘和总结我国社会主义市场经济体制这一让世人瞩目、创造出巨大经济奇迹的成功经济模式背后,所应具备的文化、精神、价值观念是什么的时代命题。通过中西合璧,即结合对中华传统文化、诺贝尔经济学奖的科学理论的道德隐含探索,解析得出了:“以人为本”是我们社会政治经济生活科学发展的基点,“社会主义核心价值体系”则与此相对应并伴随社会生产力的发展,将逐步发展成为人们的文化自觉追求,并最终造就社会经济发展过程中人们在精神层面上的统一、凝聚和不断升华的结断。本人和带领的研究团队,对有关社会主义市场经济环境下相关预算管理问题的研究,是以此为理论基点而把握选择方向和展开调研的。在随后的第二部分(篇)当中,全面涉及了宏观层面的政府预算管理问题和微观层面的事业以及非公共财政领域的企业单位预算管理问题,社会经济管理工作实践应用价值突出。涉及的预算管理内容广泛而深入,涵盖了政府和企事业单位预算管理中面临的现实而突出的难点,展示了化解之道和探索求解的目标路径:理论联系实际、内容系统全面是其主要特点。第三至五部分(篇),重点则针对我国政府预算改革的热点问题,结合部门预算、政府会计、项目预算、预算绩效考核等工作难点和群众关心的热点问题,围绕权力如何在阳光下运行、信息公开透明、预算过程的民主参与和监督、促进民生与和谐

预算的建设、提高政府综合竞争力等议题,采取自上而下与自下而上相结合的方式,全方位地集中开展了对政府预算改革实践进程的讨论和进程介绍。以预算管理为切入点,力图打造为一部让百姓了解政府要做什么、正在怎样做,事关当今群众身边社会经济政治生活热点问题的通俗“研究报告”;力图将调研过程和结论转化为个人、家事与国事相关联、现实与未来社会发展进程相关联的公民话题;全方位、多角度地客观展示人民政府切实推进政治经济改革工作进程的努力方向、目标与愿景。

因第一、二部分(篇)主要由2006年作者负责主持的课题结项研究报告内容组成,除作者本人承担的部分以外,本书有所选择地录入了其他参加课题研究成果的执笔调研成果和相关工作成果,现按篇章顺序列示如下:第5章韩文琰执笔;第6章李磊、段凤霞执笔;第7章冯德安执笔;第9章许莲丽执笔,第8章为我们全程指导学生完成的毕业设计报告中的部分内容,由作者本人指导,王松,梁雪晴执笔完成;2009级会计专业胡光临同学也承担了书稿的初校工作。以上内容属于课题及相关工作的调研成果,观点和过程均与本人进行了沟通并代表了本人意见,个人应对其负相应责任。书中引用的观点、数据均为面向社会公开的内容,除文中特别注释说明的以外,将集中在参考文献中予以列示,不再单独说明。

在学院的帮助支持下,课题研究和结项期间,得到了北京工商大学张以宽教授,北京青年政治学院梁绿琦教授、张晓华教授、浦卫忠教授、王新宏教授等专家学者和同行的热情指导和帮助,中共中央政策研究室经济局研究员王兰军博士也亲临单位参与了课题的论证工作,提出了很多宝贵意见,学院前党委书记汪明浩同志、市政府财务处芦文同志也在百忙之中给予了关心和支持。课题结项后,由于预算管理环境和工作不断出现新的进展,我们一直尚未中断后续的关注和调研。特别感谢北京青年政治学院科研处所给予的持续性大力支持。另外,从课题结项到本书的问世,也与学院国资处、财务处、审计室和本人所在系部同志的协同帮助密不可分,在此,本人一并致以衷心的感谢!

尽管愿望和动机正确,但由于我们受客观工作条件、研究方法选择的限制,加之研究团队成员年轻、经验欠缺,特别是本人的研究能力和水平有限,书中存在缺陷、不足乃至错误将不可避免,真诚希望得到有关专家学者的批评和指正!

关振宇
2012年2月

目 录

序 / 1

前言 / 1

内容提要 / 1

第1章 导 论

一、研究的逻辑起点、架构与范围 / 1

二、从对一份调查问卷的介绍说起——您认同并有同样的感受吗 / 2

三、预算改革话题的新闻切入和预算改革问题研究的指导思想 / 7

第一篇 预算管理改革价值基础——理论伦理篇

——预算管理是和谐社会实现过程中“德治”与“法治”的融合点

第2章 诺贝尔经济学奖理论、市场经济原理规则隐含的道德宿求揭示

一、市场经济运行体系产生、建立的依托根源——信用原则及其道德实质探究 / 15

二、市场经济原理、规则所内含的道德宿求 / 16

三、市场经济环境下各种经济运行规则制定的道德归宿 / 19

四、现实经济现象的道德本质溯源——对无形资产本质在道德层面上的再认识 / 20

第3章 社会主义市场经济与道德本原关系问题的进一步探讨

一、市场经济是法制经济,也是道德伦理经济 / 22

二、经济伦理是市场经济产生和运行发展的基础、动力机制和价值衡量标准 / 24

三、当今社会主义民主政治和社会主义市场经济社会环境下的道德本质求证 / 25

四、寻求构建社会主义和谐社会最现实、最根本的精神与价值支撑 / 34

五、论法规、制度完善对社会道德与责任担当的促进 / 36

第4章 宏观与微观预算制度的建立与和谐社会建设的内在关系

一、宏观预算管理制度与和谐社会构建的关系及其在构建过程中发挥的作用 / 38

二、微观预算管理制度在和谐社会建设过程中发挥的作用 / 48

第二篇 预算管理全视野初探——问题探究篇

——从关联宏观经济的政府预算到涉及微观经济运行的
企事业单位预算问题

第5章 政府预算问题概述

- 一、我国的政府预算改革概述 / 56
- 二、我国政府预算与和谐社会的构建 / 58
- 三、完善政府预算,促进社会和谐发展 / 63

第6章 行政事业单位的部门预算问题概述

- 一、部门预算的概念、内容和编制程序 / 66
- 二、部门预算管理的地位、目标 and 作用 / 67
- 三、部门预算改革的主要成效 / 69
- 四、某事业单位预算管理制度(2008年)简介 / 72

第7章 投资项目预算管理问题概述

- 一、项目预算的内涵 / 79
- 二、企业传统项目预算管理分析 / 79
- 三、建立全过程、动态的项目预算管理模式 / 82

第8章 华龙煤炭商贸有限公司实施企业预算管理情况的数据分析

- 一、公司简介 / 86
- 二、公司预算执行情况对比差异分析 / 87
- 三、预算执行数据差异对损益的影响 / 89
- 四、对公司全面预算管理执行结果部分情况的分析总结 / 90

第9章 和谐社会环境下的预算法律改革——兼议我国《预算法》的修订与完善

- 一、从一则案例谈起 / 96
- 二、和谐社会需要发挥财政预算的最大功能——对公共财产合理的统筹、支配、监督
/ 97
- 三、预算功能的实现离不开法治的保障和监督 / 98

四、完善我国现行《预算法》的若干建议 / 99

第三篇 政府预算改革——推进求索篇

——政府、行政事业单位预算管理面临的现实问题解析与改革的行动要求

第10章 从政府管理的角度领略预算管理改革应参照和涉及的社会维度

- 一、标准—普尔信用原则下的政府管理评价 / 107
- 二、政府绩效管理系统中的政府管理评价 / 108
- 三、国际竞争力中政府方面的测度 / 110

第11章 建立现代公共财政体系是开展政府预算管理改革的前提

- 一、公共财政体系现代化是国家发展的战略目标和软实力提升的象征 / 116
- 二、公共财政体系现代化的主要标志 / 117
- 三、现代公共财政体系的主要内容 / 117
- 四、现阶段推进公共财政体系现代化的主要任务 / 119
- 五、构建现代公共财政体系的工作目标与“十二五”期间的实施路径 / 121

第12章 构建和完善政府会计体系是实施政府预算管理改革的基础

- 一、我国政府会计改革的必要性 / 124
- 二、政府预算会计与财务会计的分立与融合问题 / 126
- 三、近期完善现行预算会计制度体系、加快推进政府会计改革需要重点做好的几项工作 / 131

第13章 政府会计主体界定与会计基础模式选择——建立政府会计体系两个难点的破解

- 一、政府会计主体的界定问题 / 134
- 二、政府会计基础模式的选择——如何推行权责发生制 / 140
- 三、我国政府会计基础的模式选择：“现金基础为主，多种会计基础并存” / 146

第四篇 政府预算变革——工作实践篇(上)

——中央部门预算管理:2012 年部门预算、项目支出预算与 绩效考评工作路线图

第 14 章 2011—2012 年中央部门预算管理改革进程与延伸分析

- 一、2011 年中央部门预算管理和改革情况 / 153
- 二、当前部门预算管理中存在的问题 / 155
- 三、2012 年中央部门预算管理和改革工作重点 / 155

第 15 章 深化部门预算改革的重要举措之一:中央本级项目支出预算管理工作探析

- 一、项目支出管理改革与项目支出基础性管理 / 165
- 二、项目申报文本规范填报方法,项目申报、审核和批复及项目库管理 / 168
- 三、其他有关项目管理问题与项目实施管理 / 173

第 16 章 深化部门预算改革的重要举措之二:中央部门预算支出绩效考评管理工作 探析

- 一、绩效预算、限制条件与国外绩效预算的特点 / 175
- 二、我国绩效考评试点工作与《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》的主要内容 / 177
- 三、推进我国预算支出绩效考评的政策建议 / 183
- 四、XBRL 应用推广目标路径及世界城市建设、预算公开、民主政治关联前景展望 / 187

第五篇 政府预算变革——工作实践篇(下)

——与中央部门预算改革相呼应的地方政府及行政 事业单位预算管理工作进程

第 17 章 北京市市级部门预算公开及其相关后续支撑工作进展情况

- 一、北京市市级部门预算公开的通知要求 / 195
- 二、市级部门预算公开后续支撑工作进展情况——时空链接:2010 年—2011 年 / 197

第 18 章 北京市市级项目支出预算管理与绩效评价管理工作进展情况

- 一、对北京市市级项目支出预算管理办法的修订 / 199
- 二、北京市市级财政支出绩效评价管理暂行办法 / 205
- 三、最新预算管理绩效评价相关工作的进展情况 / 213

第 19 章 北京 × × 学院 2010 年单位预算执行进度与政府投资项目绩效评价工作简介

- 一、北京 × × 学院 2009 年单位预算执行进度信息公开 / 215
- 二、北京 × × 学院 2010 年政府投资项目绩效评价工作开展简介 / 223
- 三、单位预算管理工作展望 / 227

主要参考资料 / 229

第1章 导论

一、研究的逻辑起点、架构与范围

(一) 逻辑起点

2008年,中国人均GDP第一次突破3000美元关口,这是中国改革发展过程的一个重要里程碑,标志着中国面临着全面腾飞、开始步入走向中等发达国家的入门口,然而,根据历史与全球经验数据显示,人均GDP达到3000美元之所以称为关口,是因为在经济面临全面起飞的同时,折翼的风险也在加剧,“中等收入陷阱”的挑战已经开始到来,与此同时,世界经济衰退的阴影和影响正在逐渐扩散,笼罩和伴随着处于改革深水区的中国经济的发展进程。应对当前面临的诸如医疗、教育、住房、分配、公共政治与经济领域决策过程的民众参与等所有问题的出路,主流的答案就是必须通过也只有通过进一步的改革到位才能予以解决。政治经济整体改革的推进路径、动力源泉和价值取向到了需要也必须予以反思和确立的时刻了,如果说前30年改革在经济上所取得的巨大成就可以并主要依靠政策调整来加以实现的话,那么后30年面临的改革就必须依靠的是根本层面上的制度变革,因为好的政策在执行过程中遭遇变形的冲击的概率越来越大并几乎成为常态(但程度不一),利益集团的博弈在单纯利益目的的驱动下,将好的政策出台之日已经在实质上被改动的面目全非,很多情况下,其贯彻与执行的结果往往是南辕北辙亦就不足为奇了,政府治理和基层单位特别是预算拨款单位治理遇到的现实问题大概是同样的境况。就整体的改革进程而言,利益博弈是短期改革的集中体现,中长期改革目标则必须通过价值博弈来实现。因此,我们说今天面临的改革必须是制度层面的改革,而反映深层次制度变革的驱动力取决于同现实生产力发展水平相适应的文化与价值观的水平、高度和认同度。以上是改革的内在因素分析。从外部因素和客观条件来看,30多年社会主义市场经济改革所取得的巨大成就,使中国成为世界经济大国的事实即将或已经客观地摆在了世人的面前,任何一种成功经济模式背后必然存在着一种无形的精神力量,在一定条件下,这种精神、价值观念将直接影响着这种经济模式的成败兴衰,挖掘、探求和回答社会主义市场经济的文化、精

神和价值观,不仅是深化改革的客观需要,也是时代和世界对我们提出的必然要求。迎接政治经济的全面腾飞和担当民族复兴的伟大历史使命,我们必须寻求并占领文化、精神和价值观的制高点。这同时也就是我们选择最能够反映制度改革实质与全貌的预算管理问题作为研究对象的逻辑起点。公平、正义、民主、法制;以人为本、和谐社会;科学发展观;社会主义核心价值体系这些价值观的确立,为我国政治经济领域以制度为核心的深化改革已经做好了铺垫。

(二)研究架构与范围

研究架构涉及宏观层面的政府公共预算管理和微观层面的企事业单位预算管理,并以社会文化、精神和价值观引领的、反映竞争水平的综合国力提升目标为导向,最终落脚在对政府公共预算管理问题制度变革推进工作的现实关注上来,在此基础上,积极探寻和追踪自上而下、率先垂范的预算改革进程,努力关注和挖掘自下而上的预算管理制度改革创新实践和切实响应案例,在宏观与微观两个不同起点,理性探讨和寻求事权和财权统一结合的、群众自觉参与的预算管理改革突破口。预算公开与透明是起步而非目标,目标在于公众对预算编制到执行过程的广泛、切实、自觉参与和监督。以预算管理改革为代表的制度性变革愿望来自于中央和民众,阻力在中下层的既得利益体,只要将国家民族和最广大人民的利益摆在第一位,上下一心,在取得文化价值观念统一认识的基础上,形成凝聚力,做到自上而下的集中推进与自下而上的广泛参与相协调,任何阻力都不可能阻挡我们由经济大国走向经济强国、实现振兴中华与民族复兴大业的历史前进脚步。

二、从对一份调查问卷的介绍说起——您认同并有同样的感受吗

特别针对“政府会计基础选择、利益相关者动机与制度环境的影响”这一命题,来自财政部财政科学研究所的张琦等开展了如下问卷设计与调查结论分析,对其问卷设计题项内容与得出的结论,作为启动全书预算管理特别是政府预算管理改革问题必要性探讨的又一有力佐证参照点加以简要介绍,您对这些问题和结论是否认同并有同样的感受吗?(问卷题项选择了 X4 ~ X50 间的相关问题,并保留了原有的设置分类)

(一)政府会计基础的选择

1. 受访者对现有政府会计信息的满意程度。

X19:通过目前政府公开披露信息,你能够判断政府开支的合法性(即是否符合预算授权)吗?

X20:通过目前政府公开披露的信息,你能够知晓政府所控制经济资源的数量吗?

X21:通过目前政府公开披露的信息,你能够知晓政府负担债务的情况吗?

X22:通过目前政府公开披露的信息,你能够知晓政府资金使用的效率吗?

X23:通过目前政府公开披露的信息,你能够知晓政府资金使用的效果吗?

上述问题调查数据分析得出以下结论:(1)政府内、外部利益相关者均对现有政府会计系统公开披露的绝大部分信息内容不满意;(2)大部分政府内部利益相关者认为政府公开信息能够判断政府开支与预算符合程度,即大部分内部利益相关者认为,我国现行的预算会计系统可以提供预算符合程度方面的信息;(3)相对于政府内部利益相关者而言,外部利益相关者对现有的政府会计信息表现出更低的认可度;(4)两类受访者对政府效率与效果信息的评分都远低于对政府资产与负债信息的评分。可见,相对于政府资产与负债信息而言,受访者对政府资金使用效率与效果信息的披露情况更为不满。

2. 受访者对政府会计信息的期望与需求。

第一,不同类型受访者对政府资产披露情况的期望

X24:政府财务报告应该反映政府所控制的经济资源吗?

X25:政府财务报告应该反映政府控制经济资源的消耗程度(如房屋的折旧等)吗?

X26:国家的各种自然资源与历史遗迹应该视为政府所控制的资源吗?

X27:国家的自然资源与历史遗迹应该作为政府资产纳入政府的财务报告吗?

上述问题调查数据分析得出以下结论:(1)政府内部与外部受访者均认为政府财务报告应该反映政府资产及其折旧情况;(2)尽管自然资源与历史遗迹在计量方面存在障碍,但大多数受访者仍认为,政府财务报告应将其纳入政府资产的范畴,并予以对外披露;(3)受访者对于政府资产信息的需求反映出权责发生制基础运用的必要性。在收付实现制的会计系统下,政府财务报告难以反映政府整体层面的资产存量,更无法反映资产的耗费情况。

第二,不同类型受访者对政府其他信息的需求情况

X13:你希望政府机构提供有关其公共服务质量方面的信息吗?

X14:你希望政府机构说明其所控制经济资源的情况吗?

X15:你希望政府机构说明其承担债务的情况吗?

X16:某政府机构本年度如果发生一项金额较大的开支,你希望该机构说明此项开支是否符合预算授权吗?

X17:某政府机构本年度如果投资一项金额较大的项目,你希望该机构说明此投资项目的资金使用效率吗?

X18:某政府机构本年度如果发生一项金额较大的开支,你希望该机构说明此项开支发生后能产生的社会影响(如提高警务人员薪酬或招募更多警务人员后,社会犯罪率下降的程度)吗?

X19:你希望知晓政府资金的使用情况吗?

上述问题调查数据分析得出以下结论:(1)绝大部分受访者都希望了解政府资金的使用情况,包括政府资金的使用效率、效果与质量,以及政府控制资产的存量与承担负债的水平、预算符合情况方面的信息;(2)对于上述政府信息的需求程度,政府内部与外部利益相关者都最关心公共服务质量的信息;(3)在政府支出效果(即社会影响)方面,外部受访者更关注政府资金使用的社会效果。

3. 受访者对于政府会计系统会计基础的选择。

X30:由于资产特定时点的市场价格能够反映资产当时的真实价值,因此,纳入政府财务报告的资产应该以财务报告编制日该项资产的现行市场价格入账吗?

X31:某政府机构当年发生的费用(或成本)应指该机构当年对外实际支付的各种款项吗?

X34:某政府机构如果在2006年底发生一笔开支,用于预支第二年的报刊订阅费,该项开支应该构成该政府机构2006年的费用。你赞同吗?

X35:如果政府某年度实际支出低于预算支出,这能够说明政府当年资金使用效率提高了吗?

X38:如果某届政府在某年末承诺未来若干年内加大在环保或社会福利方面的投入,这种承诺应该作为该政府当年的债务吗?

X39:政府资产扣除政府负债后的余额(净资产)能够反映出政府履行职责能力的持续性吗?

对上述问题数据分析得出以下结论:

第一,有关费用的核算,大部分受访者倾向于采用权责发生制会计基础:(1)题项34的分析结论:大部分受访者都不认为当年实际预支下年款项的开支能够构成当年的费用,该结果支持权责发生制的观念;(2)题项31,大部分具有会计专业知识的受访者支持权责发生制的处理方法;(3)题项35,大部分受访者都不认同实际支出低于预算支出与效率提高的正向关系。这也表明,受访者们能够认识到收付实现制为基础预算会计系统中的支出项目难以反映出政府资金的实际耗费。

第二,有关负债的判断,题项38的问卷分析结论说明,受访者们不认同政治承诺也是政府负债。结合题项37有关“政府负债是指政府在当年末尚未履行的法定付款义务”的判断,对于我国政府利益相关者而言,只有法定义务才能作为政府负债,而环保、社会福利等方面的政治承诺(潜在义务)则不应该包括在政府负债中。

第三,有关净资产的判断,题项39,外部受访者认为,政府净资产不能反映政府履行职责能力的持续性,而内部受访者则认同上述观点。这可能源于我国政府会计对“净资产”要素的界定尚不清晰。

第四,关于会计计量属性的判断,题项30,绝大部分受访者都赞成在政府资产计价中运用“公允价值”计量属性,这可能是受我国近年来企业会计准则重大变化的

影响。

(二) 政府利益相关者的微观动机

1. 受访者获取政府信息的能力。

X6:你能够方便地取得政府公开的各种信息吗?

X10:除政府公开披露的信息外,你能够通过其他渠道了解政府资金使用情况吗?

X11:你阅读过政府机构的预算收支决算报告吗?

X12:你阅读过政府机构的财务报告或其他会计资料吗?

对上述问题所列数分析可得出以下结论:(1)题项6、题项11与题项12的结果分析表明,内部受访者获取政府公开信息(包括会计信息与预算收支执行信息等)的能力显著高于外部受访者。(2)题项10的结果表明,外部受访者与内部受访者在非公开信息的获取能力方面都较弱,但内部受访者的获取能力仍强于外部受访者。

2. 受访者了解政府信息的意愿。

X4:你会主动监督政府吗?

X7:你会积极地通过各种渠道(如报纸、网站等)主动关注政府披露的相关信息吗?

X5:在监督政府的过程中将会花费时间或金钱,这会影响你监督政府的积极性吗?

调查结果所列数据分析得到以下结论:(1)题项4的结论,表明政府内部与外部的利益相关者都具有监督政府与了解政府信息的较强意愿;(2)题项7的结论,表明大部分受访者都会积极主动地通过各种渠道了解政府披露的相关信息;(3)题项5的结论,说明大部分受访者认为政府应该接受国民的监督,但监督成本将影响其监督意愿。

(三) 制度环境因素的影响

1. 配套改革对政府会计改革的影响受访者关于配套措施对政府会计改革影响的认识。

X40:如果我国若干试点城市成功地进行了一定程度上的政府会计改革,这会有助于推动其他城市的政府会计改革吗?

X41:如果国际组织在评价一国政府还贷能力时,要求各国政府能够提供国家间的可比较信息时,这会有助于推动中国的政府会计改革吗?

X49:政府会计改革能提高政府行为的效率与效果吗?

X50:只有在公共管理、政府机构与人事等方面开展更为广泛的改革,我国政府的绩效才能真正得以提高吗?

调查结果所列数据分析得出以下结论:(1)绝大部分受访者对题项40与题项41