

Managing
Government Expenditure

公共支出管理

亚洲开发银行

萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波 / 著
丹尼尔·托马西

Salvatore Schiavo-Campo

Daniel Tommasi

张通译/校

公
财
译

PUBLIC
FINANCE
TRANSLATION
SERIES

中国财政经济出版社

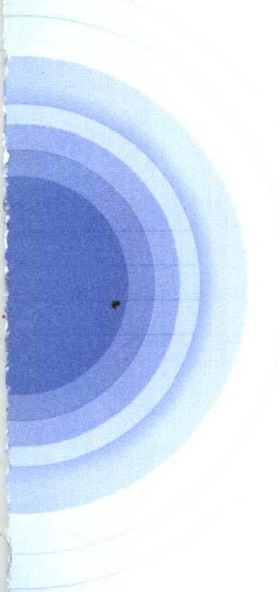
公共支出管理

亚洲开发银行

萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波 著
丹尼尔·托马西

张通 译校

中国财政经济出版社



Managing
Government Expenditure

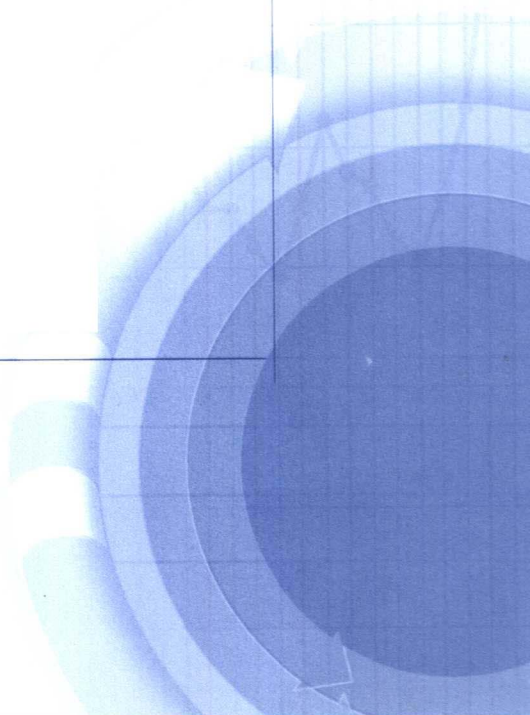
公共支出管理

亚洲开发银行

萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波 / 著
丹尼尔·托马西

Salvatore Schiavo-Campo
Daniel Tommasi

张 通 译/校



图书在版编目 (CIP) 数据

公共支出管理/ (亚洲开发银行) 斯基亚沃 - 坎波, (亚洲开发银行) 托马西著; 张通译校. —北京: 中国财政经济出版社, 2000.4

ISBN 7 - 5005 - 4910 - 5

I . 公… II . ①坎…②托…③张… III . 财政支出 - 经济管理 - 研究 IV . F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 14281 号

我们已尽力使译文忠实于原著。如您对译文有不同的意见与建议, 请将您的意见寄往如下网址: adbpublish@adb.org

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 32 印张 657 000 字

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 7 - 5005 - 4910 - 5/F·4404

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

自实行经济体制改革与开放政策以来，中国取得了举世瞩目的巨大成就。经济持续快速增长，进出口贸易迅猛发展，外国直接投资大量涌入。国企改革，民营企业的崛起以及财政、金融、资本市场的一系列改革，使市场力量逐步进入了经济的各个领域。经济的发展与人民生活的不断改善，使中国的绝对贫困人口从1978年的2.5亿人大幅度降至2000年底的2600万人左右。

改革开放20余年来，中国在财政体制上也进行了重大改革。财政职能不断完善，财政实力不断壮大，财政手段在宏观调控上的作用不断增强。在亚洲金融危机中，实行的积极财政政策对保持中国经济稳定、健康发展以至亚洲经济的迅速恢复都起到了重大贡献。研究各国的财政改革举措，借鉴国际社会的改革经验，对深化中国的财政改革是十分重要的。正是出于这些考虑，亚洲开发银行愿意把本书推荐给中国读者，向读者们介绍国外在公共支出方面的改革进展与措施，从而进一步推动中国财政改革的深化。在此，我非常感谢中华人民共和国财政部国库司副司长张通博士能从百忙中抽出时间来亲自组织译校这本书。

我相信这本书中文版的出版对中国正在进行的公共支出管理方面的改革有着重要的借鉴意义。我也希望中国读者能够通过阅读这本书而受益。

千野忠男

亚洲开发银行总裁

2000 年 12 月

前言

为适应亚太地区不断变化的发展需求，亚洲开发银行（ADB）已经从过去亚太地区一家主要的项目贷款机构转变成为一家基础广泛的发展机构。与这一转变相联系，某种共识正逐步达成，这一共识认为，外部援助在发展方面的影响力与受助国经济与社会政策的健全性息息相关。至于能否将稳健的政策成功地付诸实施，则又与一国政府的管理质量和该国公共部门的能力密不可分。正是由于认识到了上述关联，亚洲开发银行董事会于 1995 年批准了一项有关健全发展管理的《管理问题报告》，并于 1998 年 7 月批准了《反腐败问题报告》。

只有大规模地提高一国公共部门管理的效率，改善管理的统一性和有效性，大规模改善私营部门公司管理与财务管理的责任制与透明度，并同时使这两方面的改进得到持续贯彻，上述关于管理与反腐败的政策方能真正实施。这也是亚洲金融危机众多教训中的一个。亚洲开发银行决心关注这些教训，帮助其成员国将危机转化成为机遇，使各成员国在一个全新的、更为坚实的基础上重新实现经济与社会全面进步。

在改善公共部门管理的众多领域中，加强公共支出的管理是重中之重。加强财经纪律，使资源配置与

发展重点相一致，为公共财政管理者创造良好的环境，保护法定的程序，这些都是亚洲开发银行各成员国普遍面临的挑战。在各成员国自愿选择的基础上，亚洲开发银行可以向他们提供一系列帮助。银行可以提供基本的概念性框架，提供进行良好预算的原则，提供国际社会所广泛认可的改革举措，并提供国际上成功的经验和失败的教训。

以上就是本书的目的，我希望这本书能够为各阶层的读者提供一些有价值的东西。如果这一目标能够实现，则应部分归功于来自各主要国际金融机构的高级专家，他们不遗余力地积极参与了本书的编写工作。这种合作可以说是务实的建设性合作伙伴关系的典范，我在此谨代表亚洲开发银行向各位积极参与者表示衷心的感谢！

Tadao Chino
President
Asian Development Bank

中共中央
档案馆

中国财政经济出版社 •



前言	(1)
第一章 公共支出管理概览	(1)
公共支出管理的目标和背景	(1)
公共支出管理的意义和作用	(1)
公共支出管理的政策背景和目标	(2)
机制背景	(5)
管理背景	(9)
腐败现象和公共支出管理	(11)
宏观经济规划背景	(12)
瓶外之魔：信息与通信技术	(13)
预算周期：概述	(14)
预算及其编制	(15)
预算执行	(18)
技术基础设施	(20)
强化公共支出管理	(24)

第一篇 预算与预算编制

第二章 预算与预算内容	(33)
基本定义	(33)
什么是预算？	(33)
什么是政府？	(34)

什么是公共部门?	(35)
一般原则	(35)
需要综合性预算	(36)
特殊安排	(38)
直接支出之外的其他形式	(41)
准财政活动	(41)
政府负债和或有负债	(42)
贷款担保	(43)
政府贷款	(44)
税式支出	(45)
要点与改革方向	(46)
要点	(46)
改革方向	(47)
第三章 预算制度和支出分类	(55)
预算编制方法	(55)
立法预算拨款授权的性质	(55)
预算基础	(57)
传统方法: 符合性预算编制	(59)
绩效预算编制/规划预算编制	(59)
其他以业绩为取向的预算编制方法	(62)
支出分类	(64)
有效分类体系的重要性	(64)
联合国: “政府职能分类 (COFOG)” 体系	(65)
政府财政统计手册经济分类	(66)
按用途分类 (分项分类)	(66)
行政分类	(67)
计划分类	(68)
其他特殊分类法	(68)
产出预算编制制度中的支出分类	(69)
实施问题	(69)
提交预算	(71)
主要要求	(71)
预算“主”报告	(71)
需要单独提交经常性支出和资本支出	(71)

资本支出报告·····	(73)
预算附录和其他文件·····	(73)
要点与改革方向·····	(74)
第四章 预算编制过程·····	(83)
预算编制的目标·····	(83)
预算编制过程中中期视点的重要性·····	(83)
编制合理预算的条件·····	(87)
需要尽早决策·····	(87)
需要硬约束·····	(88)
避免有问题的预算编制常规·····	(88)
宏观经济框架与政策环境·····	(92)
宏观经济框架和财政目标·····	(92)
总支出预测·····	(98)
加强对财政承付款项的控制·····	(98)
制定政策·····	(99)
资源配置与经营效率·····	(101)
从上到下的方法·····	(101)
从下到上的方法·····	(102)
谈判·····	(103)
设定支出最高限额·····	(103)
跨年度估测在预算编制中的作用·····	(105)
要点与改革方向·····	(106)
要点·····	(106)
改革方向·····	(107)
第五章 预算编制和批准过程中的组织问题·····	(115)
预算编制过程中的组织问题·····	(115)
政策制定的制度机制·····	(115)
建立宏观经济框架的职责·····	(117)
编制年度预算的职责·····	(118)
预算时间安排·····	(119)
在中央政府和地方政府之间划分职责·····	(120)
“财政联邦制”：关键问题·····	(120)
广义的原则·····	(121)

批准预算及立法机构的地位·····	(122)
要点与改革方向·····	(125)
要点·····	(125)
改革方向·····	(125)

第二篇 预算执行

第六章 确保预算执行中的一致性·····	(133)
预算执行的目标·····	(133)
预算执行的重要性·····	(133)
预算执行制度·····	(134)
超额支出和节余·····	(134)
支出过程·····	(136)
支出过程的各个阶段·····	(136)
什么是承付款项? ·····	(137)
确保财务符合性·····	(138)
谁来负责? 预算执行的组织问题·····	(138)
拨付资金·····	(139)
符合性控制·····	(140)
支出和会计控制·····	(141)
其他事前外部控制·····	(143)
监督远期承付款项·····	(144)
预算拨款管理规定·····	(145)
拨款的年度性·····	(145)
分项之间的资金转移(预算调剂) ·····	(146)
由外国金融融资的各项支出·····	(147)
与预算外支出和无担保负债有关的问题·····	(147)
第七章 管理并监督预算实施·····	(150)
预算会计·····	(150)
预算会计的重要性·····	(150)
确定并监督承付款项·····	(151)
管理应付款项和拖欠问题·····	(152)

拖欠问题·····	(153)
政策实施·····	(154)
审查·····	(154)
年内预算修改·····	(154)
管理人员支出·····	(155)
管理人员支出的各种方法·····	(155)
最高限额的作用·····	(156)
管理问题·····	(157)
工资制度·····	(157)
采购·····	(157)
采购过程·····	(158)
竞争原则和透明性原则·····	(158)
采购管理·····	(159)
要点与改革方向·····	(159)
要点·····	(159)
改革方向·····	(160)
第八章 现金管理和国库职能 ·····	(163)
国库职能·····	(163)
现金管理·····	(163)
控制现金流出·····	(164)
集中现金余额与国库单一账户·····	(165)
管理政府银行账户·····	(168)
财务规划和财务预测·····	(168)
预算实施计划和现金计划·····	(168)
月内预测·····	(170)
债务管理·····	(170)
一般问题·····	(170)
中期和长期外债管理·····	(172)
由次国家级政府监督借款·····	(175)
国库在援助管理中的作用·····	(176)
管理政府金融资产·····	(176)
在公共支出管理中与中央银行的关系·····	(176)
要点与改革方向·····	(177)
要点·····	(177)

改革方向·····	(178)
第九章 管理控制、审计与评估·····	(182)
管理控制与内部审计·····	(183)
目标·····	(183)
有效管理控制和内部审计的先决条件·····	(185)
管理控制的类型·····	(185)
管理控制的局限性·····	(187)
外部审计·····	(188)
有效审计的前提条件·····	(189)
审计类型·····	(191)
报告审计结果·····	(195)
根据审计结果采取行动·····	(196)
审计的局限性·····	(197)
评估·····	(198)
评估的目标·····	(198)
有效评估的前提条件·····	(198)
评估类型·····	(199)
结论·····	(201)
要点与改革方向·····	(201)
要点·····	(201)
改革方向·····	(203)

第三篇 技术基础设施

第十章 会计·····	(209)
会计制度·····	(209)
会计制度的类型·····	(209)
各种会计制度之间有何区别? ·····	(212)
会计制度与预算制度之间的关系·····	(213)
会计科目表与总分类账·····	(214)
权责发生制会计·····	(216)
收入·····	(216)

完全权责发生制会计中的费用·····	(216)
负债·····	(218)
资产·····	(218)
运营赤字·····	(219)
权责发生制会计和预算管理·····	(219)
权责发生制预算编制·····	(220)
改革会计制度·····	(222)
会计制度中的主要缺陷·····	(222)
最低限度的要求·····	(225)
预算会计·····	(225)
披露负债·····	(226)
实施完全权责发生制会计的注意事项·····	(226)
会计制度的行政性组织·····	(227)
特殊问题·····	(227)
净值与长期会计·····	(227)
成本测算·····	(228)
资本费用·····	(230)
第十一章 报告·····	(235)
报告·····	(235)
报告的目的·····	(235)
报告原则·····	(236)
预算执行报告·····	(237)
财务报告·····	(237)
部门报告·····	(241)
开发支出/投资支出报告·····	(241)
要点与改革方向·····	(242)
要点·····	(242)
改革方向·····	(243)
第十二章 规划公共投资与管理外国援助·····	(247)
规划公共投资·····	(247)
什么是公共投资计划 (PIP)? ·····	(247)
公共投资计划与投资预算的范围·····	(249)
编制合格的公共投资计划·····	(250)

部门投资计划 (SIP)	(257)
管理国外援助	(257)
背景环境	(257)
援助管理的十项要求	(258)
组织结构	(260)
四“S”: 敏感性、选择性、活力、人员	(260)
要点与改革方向	(261)
要点	(261)
改革方向	(262)
第十三章 跨年度支出规划方法	(265)
跨年度支出规划	(266)
什么是跨年度支出规划?	(266)
过去遇到的问题	(266)
发达国家近期采用的方法	(268)
一种可能的一般性作法	(270)
技术问题	(271)
在发展中国家和经济转型国家实施跨年度支出规划	(273)
有效跨年度规划的条件	(274)
现实中的若干例子	(276)
要点与改革方向	(277)
要点	(277)
改革方向	(277)
第十四章 公共支出管理中的信息与通信技术	(284)
信息时代的政府管理与公共服务	(284)
信息与通信技术在有效管理中的作用	(284)
作为一种公共服务的信息	(285)
信息与通信技术创新的障碍	(287)
信息与通信技术和腐败	(288)
电子服务交付 (ESD)	(288)
各国政府采用的信息与通信技术计划	(290)
西方七国政府在线 (GOL) 项目	(290)
各国具体做法	(290)
推动成功创新的政策	(293)