



临沂大学博士教授文库
LINYIDAXUE BOSHI JIAOSHOU WENKU

中国公共预算透明 改革的总体框架与 提升路径研究

ZHONGGUO GONGGONGYUSUANTOUMINGGAIGE DE
ZONGTIKUANGJIA YU TISHENGLUJINGYANJIU

姚丽莎 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社



临沂大学博士教授文库
LINYIDAXUE BOSHI JIAOSHOU WENKU

中国公共预算透明 改革的总体框架与 提升路径研究

姚丽莎 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共预算透明改革的总体框架与提升路径研究/姚丽莎著. —济南:山东人民出版社,2014.10

ISBN 978-7-209-08478-9

I. ①中… II. ①姚… III. ①国家预算-财政管理体制-经济体制改革-研究-中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第206480号

责任编辑:杨 刚

中国公共预算透明改革的总体框架与提升路径研究

姚丽莎 著

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社址:济南市经九路胜利大街39号 邮编:250001

网址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东省东营市新华印刷厂印装

规格 16开(169mm×239mm)

印张 17.25

字数 280千字

版次 2014年10月第1版

印次 2014年10月第1次

ISBN 978-7-209-08478-9

定价 42.00元

如有质量问题,请与印刷单位调换。电话:(0546)6441693

前 言

20 世纪 90 年代以来，以提高预算透明度为主题的“财政管理革命”受到了国际货币基金组织（International Monetary Fund，简称 IMF）、经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development，简称经合组织 OECD）、国际预算合作组织（International Budget Partnership，简称 IBP）、世界银行（World Bank，简称 WB）等国际组织普遍关注和推动，并逐渐形成了指导其成员国提高预算透明度的一系列标准。2011 年以来，从一系列以（财政）预算透明为主题的国际会议的召开和相关国际组织的成立来看，目前预算公开透明已经从各国财政体制改革的要求发展成一种世界性潮流，许多国家纷纷开始为增进本国预算透明度做出努力。在中国，随着公众知情权意识和纳税人意识的觉醒，公众对公共预算的关注度与日俱增，建立一个更加公开化、透明化的预算制度正在成为当前中国社会生活的焦点和热点。中国政府近年来在中央层面推行部门预算制度、建立国库集中收付体系、实行政府采购制、按照国际标准制定预算分类和预算科目、定期公布内容越来越丰富的审计报告等等一系列的技术性改革，都在相当程度上推动着预算透明度的提高。在地方层面，自 2009 年广州市率先公开其部门预算以来，上海等地纷纷响应，四川巴中市白庙乡更是成为中国“第一个全裸乡政府”。从宏观视角考察中国预算公开的成效，不管是预算公开的广度、深度还是效果，都与国际组织制定的预算透明的相关准则和要求存在较大差距。另外，现行财政管理中存在的种种问题和公共预算的基本特征也都说明了增强公共预算透明度的必要性和迫切性。尽管

近几年每年都快速积聚了大量的财政收入，却无法解释公共产品和公共收入提供不足的现实，也无法解释公共资金到底用到了哪些公共领域，用的效果如何。相反，“三公”经费等严重不符合社会公众整体利益要求的支出，却在不断伤害着公众的纳税积极性，损害着政府的公信力。之所以出现这些问题，主要原因在于中国公共预算的不透明。

党的十八届三中全会从国家治理的高度对财政的地位和作用作了全新的定位，提出财政是国家治理的基础和重要支柱。而现代预算制度是现代财政制度的基础，因此，以十八届三中全会提出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》来改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度，并以此为契机来研究以预算透明为核心的预算管理制度，进而完善现代财政制度具有重要意义。其中理论意义在于：有助于深化预算透明的理念并实现预算民主，进而实现政治民主；有助于完善以预算透明改革为核心的预算管理理论，进而完善现代财政制度理论。现实意义在于：一是有助于有效地配置稀缺的公共资金，进而提高社会公众的整体福利水平；二是有助于消除预算信息不对称的鸿沟，保障公众的知情权，促进廉洁政府、效率政府建设；三是有助于强调以权利制衡权力，确保公共财政受托责任的实现；四是有助于规范政府行政行为和理财行为，为防治财政领域腐败提供有力的制度保障。总之，透明的预算制度提供了一个公众向政府表达其偏好并借以监督和制约政府行为的最佳渠道，这正是本专著研究公共预算透明问题的意义之所在。

本书借鉴了公共产品理论、公共受托责任、委托代理理论等西方比较成熟的相关理论，在考察国内外公共预算公开透明改革实践的基础上，结合中国国情，综合运用经济学和政治学、管理学等多门学科的研究成果和方法，对中国公共预算透明改革的总体框架与提升路径进行了较为系统的研究。

笔者近几年一直关注本领域的研究，2011年完成的博士学位论文题目是《中国公共预算透明度研究》；2012年参与南开大学马蔡琛教授主持的课题《加强预算透明度，减轻全社会的政府行政成本负担》；2013年作为项目负责人主持临沂大学校内一般项目“中国预算公开的理念及提升路径

研究”。这些研究为本专著的出版奠定了一定基础。

本专著是在作者博士论文的基础上完成的，在此，首先对导师天津财经大学李炜光教授表示最衷心的感谢。在写作过程中，作者参考了国内外大量的相关文献，在此向这些学者和专家深表感谢，同时感谢山东人民出版社所给予的关心和支持。由于作者水平所限，文中可能会存在一些问题，恳请读者给予批评和指正。

姚丽莎

2014年4月

目 录

前 言	1
第一章 导 论	1
第一节 本书的研究背景和研究意义	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
第二节 本书的研究对象和研究目的	5
一、本书的研究对象	5
二、本书的研究目的	13
第三节 国内外研究综述及评价	14
一、国外研究综述	14
二、国内文献综述与评价	27
第四节 本书的主要研究内容	35
第五节 本书研究方法、创新之处及进一步需要研究的问题	37
一、本书的主要研究方法	37
二、创新之处	38
三、研究的难点及进一步研究的问题	39
小 结	39

第二章 公共预算透明改革的理论基础	40
第一节 公共产品理论与公共预算透明改革	40
一、公共产品理论基本概念及论点	40
二、公共产品理论在预算领域的应用	41
第二节 委托—代理理论与公共预算透明改革	42
一、委托—代理理论基本概念及论点	42
二、委托—代理理论在预算领域的应用	43
第三节 交易费用理论与公共预算透明改革	45
一、交易费用理论的相关内容论点	45
二、该理论在预算领域的应用	46
第四节 知情权与公共预算透明改革	48
一、知情权理论的相关内容论点	48
二、知情权在预算领域中的应用	49
第五节 公共受托责任与公共预算透明改革	51
一、公共受托责任的基本概念及论点	51
二、公共受托责任理论在预算领域的应用	52
第六节 善治理论与公共预算透明改革	53
一、善治理论的基本概念及论点	53
二、善治理论在预算领域的应用	54
小 结	55
第三章 中国公共预算透明改革演进的逻辑及现状分析	58
第一节 历史视野中的预算及预算透明改革	58
一、清末及近代公共预算改革	58
二、中华人民共和国成立后的公共预算透明改革	62

第二节 不同理论视角下的公共预算透明改革	73
一、经济学理论视角下的公共预算透明改革	73
二、政治学理论视角下的公共预算透明改革	74
三、法学理论视角下的公共预算透明改革	75
四、管理学视角下的公共预算透明改革	77
第三节 中国实践中的公共预算透明改革	78
一、中国公共预算透明改革的整体进展	78
二、国内学者对中国预算透明改革现状的研究	81
三、国际预算合作组织对中国预算透明改革现状的研究	89
小 结	94
第四章 中国公共预算透明现状与一般标准的差距及其影响	96
第一节 公共预算透明的一般标准	96
一、IMF《财政透明度良好做法守则》	96
二、OECD：预算透明度的最佳做法	97
三、IBP：公开预算问卷调查表和8个主要预算文件	98
四、预算透明的一般标准	99
第二节 中国公共预算透明现状与一般标准的差距	99
一、预算信息公开的范围狭窄	100
二、预算信息公开的具体化程度不足	105
三、预算信息公开的时间滞后且不连续	110
四、预算信息公开的方式尚未法定	111
五、预算信息公开的主体和对象不明确	114
第三节 公共预算不透明的消极影响	115
一、预算不透明对政治领域的消极影响	115
二、预算不透明对经济领域的消极影响	119
小 结	124

第五章 中国公共预算透明改革的制约因素分析	126
第一节 预算信息供需模型	126
第二节 预算信息的供给者——政府行政部门	127
一、意识障碍	128
二、技术障碍	131
三、体制障碍	135
第三节 同时作为预算信息的需求者和供给者 ——立法机关（人大）	140
一、作为预算信息的需求者	140
二、作为预算信息的供给者	142
第四节 预算信息的需求者——公众	145
一、利益集团	145
二、媒体	147
三、一般公众	149
小 结	151
第六章 公共预算透明改革：国际经验与比较分析	152
第一节 公共预算透明改革的国际背景与标准	152
一、公共预算透明改革的国际背景	152
二、公共预算透明改革的国际标准	156
第二节 公共预算透明改革的国际实践	158
一、发达国家的公共预算透明改革	158
二、“金砖国家”的公共预算透明改革	166
第三节 公共预算透明改革的国际经验借鉴	170
一、预算透明改革需要严格的法律规范约束	170
二、预算透明改革需要相关的技术支持	171

三、预算透明需要监督·····	175
四、预算透明改革需要为社会公众提供参与空间·····	177
五、预算透明改革需要政府的高度重视·····	177
小 结 ·····	178
第七章 中国公共预算透明改革的目标、原则及条件·····	179
第一节 中国公共预算透明改革的目标·····	179
一、确保公共资金使用的合规性、绩效性·····	179
二、预算过程的公开透明·····	180
第二节 公共预算的原则和公共预算透明改革的一般原则·····	181
一、公共预算的原则·····	181
二、公共预算透明改革的一般原则·····	182
第三节 中国公共预算透明改革的条件分析·····	184
一、预算透明改革已具备的条件·····	184
二、中国实施预算透明改革的约束条件·····	191
小 结 ·····	197
第八章 中国公共预算透明改革的提升路径 ·····	198
第一节 强化透明意识，为预算透明改革奠定思想基础·····	198
一、“黑箱”意识阻碍预算透明改革 ·····	198
二、政府部门的公开意识有利于预算透明改革·····	199
第二节 加强相关财政法律建设，为预算透明 提供严明的法律环境·····	200
一、积极修订现行《预算法》 ·····	201
二、提高《政府信息公开条例》层次，使其上升为法律 ·····	206
三、继续完善新《保密法》 ·····	209
第三节 完善相关财政管理制度，为预算透明改革 提供制度性依托·····	210

一、完善现代预算制度·····	211
二、完善预算监督机制·····	214
三、构建预算公益诉讼制度·····	223
四、完善预算问责制·····	226
五、完善预算听证体制体系·····	231
第四节 整合预算会计、报告体系及信息化建设，为预算 透明改革提供技术支撑·····	233
一、整合预算会计体系·····	233
二、完善政府财务报告系统·····	236
三、建立有效的预算相关信息披露机制及完善预算 管理信息体系·····	237
第五节 积极推广参与式预算，为预算透明改革夯实社会基础·····	240
一、参与型文化与参与式预算的理念·····	240
二、公众参与预算的必要性和可行性·····	242
三、公众参与预算过程的程序机制与渠道设计·····	246
四、政府部门积极支持参与式预算的举措·····	250
小 结 ·····	253
参考文献 ·····	254
后 记 ·····	263

第一章 导 论

第一节 本书的研究背景和研究意义

一、研究背景

(一) 国际背景

20 世纪 90 年代以来,以提高预算透明度为主题的“财务管理革命”受到了国际货币基金组织(International Monetary Fund,简称 IMF)、经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development,简称 OECD)、国际预算合作组织(International Budget Partnership,简称 IBP)、世界银行(World Bank,简称 WB)等国际组织普遍关注和推动,并逐渐形成了指导其成员国提高预算透明的标准:如 IMF(2001)通过的《财政透明度良好做法守则——原则宣言》;OECD(2001)推出的《预算透明的最优方法》、IBP(2006)首创的公开预算指数(OBI)等。

2011 年 7 月 13 日,在美国华盛顿举行了全球财政透明倡议组织(Global Initiative for Fiscal Transparency)组委会首次会议。该全球财政透明倡议组织为了进一步推动世界各国政府的财政透明,在全球范围内汇集致力于财政透明和政府财政有效管理的多方力量。2011 年 9 月 20 日,公开政府合作组织(Open Government Partnership,简称 OGP)在巴西正式成立,该组织确立了公开声明、具体承诺和独立评估三个核心要素,目标是推动各个国家层面的政府信息公开改革,将预算公开、政府问责和公民参与提高到一个新水平。2011 年 11 月 19 日,在坦桑尼亚举行了全球首届预算透明、问责与参与大会(The First Global

Assembly for Budget Transparency, Accountability and Participation), 有来自 56 个国家的 100 多名代表参加, 会议主要对当前各国推进预算公开透明所做的努力进行了回顾和交流, 并且讨论了预算透明、问责和参与的全球性准则。

从以上一系列以增进预算透明为目的的国际组织的成立和为促进预算透明的国际会议的召开来看, 目前预算公开透明已经从各国国内财政体制改革的要求, 逐渐在全球范围受到越来越多的关注, 许多国家纷纷开始为增进本国预算透明而努力。

(二) 国内背景

随着公众知情权意识和纳税人意识的觉醒, 公众对公共预算的关注度与日俱增, 建立更加公开化、透明化的预算制度正在成为当前中国社会生活的焦点和热点。中国政府近年来在中央层面推行部门预算制度、建立国库集中收付体系、实行政府采购制、按照国际标准制定预算分类和预算科目、定期公布内容越来越丰富的审计报告等等一系列的技术性改革, 都在相当程度上推动着预算透明度的提高。^① 在地方层面, 自 2009 年广州市率先公开其部门预算以来, 上海等地纷纷响应, 四川巴中市白庙乡更是成为中国“第一个全裸乡政府”。从宏观视角考察中国预算透明的成效, 不管是预算透明的广度、深度还是实际效果, 都与上述国际组织制定的预算透明的相关准则和要求存在较大差距,^② 目前各级政府及其部门的预算信息公开, 到目前为止还只能说是“冰山一角”。另外, 现行财政管理中存在的种种问题和公共预算的基本特征也都说明了增强公共预算透明度的必要性和迫切性。

尽管近几年每年都快速积聚了大量的财政收入, 却无法解释公共产品和公共服务提供不足的现实, 也无法解释公共资金到底用到了哪些公共领域, 用的效果如何? 相反, “三公”经费等严重不符合社会公众整体利益要求的支出, 却在不断伤害着公众的纳税积极性, 损害着政府的公信力。主要原因在于预算

① 2009 年财政部首次公开中央财政预算 4 张表格, 2010 年 74 个中央部门在其门户网站上公布当年部门预算收支总表和财政拨款支出预算表, 2011 年国务院要求 98 个中央部门将“三公预算”列入中央财政决算报告并向社会公开, 2012 年 92 个中央部门同日之内扎堆公布本部门决算、“三公经费”等, 2013 年国务院办公厅印发《当前政府信息公开重点工作安排》, 明确要财政部、审计署分别牵头推进“三公经费”、国有资本经营预算以及财政审计的信息公开。

② 预算公开包含确定性、具体性、完整性、及时性、可读性以及参与性等基本特性。参见李燕. 财政预算透明度提升的环境基础研究报告[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011: 22-28.

不透明,无法对财政权力的运行进行有效约束和监督,无法把各种不合理支出清理出公共资金供给的范围。党的十八届三中全会从国家治理的高度对财政的地位和作用做了全新的定位,提出财政是国家治理的基础和重要支柱。而现代预算制度是现代财政制度的基础,因此,通过完善以预算透明改革为核心的预算管理制度,有助于完善现代财政制度。

二、研究意义

随着公共财政框架体系的建立,整个社会对公共预算的关注是前所未有的。党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要改进预算管理制度,实施全面规范、公开透明的预算制度。因此,以此为契机来研究以预算透明为核心的预算管理制度,进而完善现代财政制度具有重要意义。

(一) 理论意义

1. 有助于深化预算透明的理念,为实现预算民主进而实现政治民主奠定基石

随着部门预算、国库集中收付和政府采购等一系列措施的推进,财政部门作为预算核心部门的权威地位增强,人大对预算监督和控制力度的加大,公众参与预算的方式和途径的扩大,政府和公众、政府和人大、各级政府之间、财政部门与一般行政部门之间的预算关系正在被重构,在此基础上,预算透明的理念被深化,为实现预算民主进而现实政治民主奠定基石。

2. 有助于完善预算管理理论,进而完善现代财政理论

吉米·边沁(Jeremy Bentham)在论述法治政府的基本要求时就一再强调:透明管理和公开运作,是法治政府进行公共管理的核心原则。^①在国家治理体系和治理能力现代化的总体设想的要求下,预算透明作为善治之核心理论,已获得共识。预算透明改革,不仅具有控制功能的工具价值,而且有促使政府及其部门进行“自我革命”的制度价值。它所带来的将是对政治、经济制度改革的有效促进,以及它自身作为管理工具和管理制度的深刻变革。因此

^① David Heald. *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*, Public Administration, 81 (4), 2003:723-59.

说,研究公共预算透明改革理论有助于完善以预算透明为核心的预算管理制度理论,进而完善现代财政理论。

(二) 现实意义

1. 有助于有效地配置稀缺的公共资金,进而提高社会公众的整体福利水平

政府的任何活动都需要以耗费一定的公共资金为代价,在政府与公众之间,政府作为代理人控制着公共资金。随着公众纳税意识的觉醒,公众对预算透明的要求不断提高,并不仅仅是要了解政府收了多少钱、花了多少钱,更为主要的是可以通过研读数据了解政府花钱的基本事实,比如公共资金投入的方向以及相互之间的比例关系。如果政府花不该花的钱,或者花大钱办小事,公众就可以提出批评,形成公共舆论压力,从而确保公共资金用于公共目的,而不是用于私人目的,最终促使社会公众整体福利水平的提高。

2. 有助于消除预算信息不对称的鸿沟,保障公众的知情权,促进廉洁政府、效率政府建设

在预算过程中,政府通过编制预算向纳税人提供有关公共活动的信息,纳税人通过预算了解公共资金的使用方向与结构。政府通过已审批的预算获得可以使用的公共资金。在这个过程中存在地位与信息的不对称。在每个层级的委托代理契约中,都存在因内外部信息问题或激励约束问题而导致“道德风险”或“逆向选择”行为,影响政府预算资源配置效率。如果没有良好的预算透明度,公众作为预算信息占有的劣势方就无法确切地了解预算管理和公共资金使用情况,就难以对政府不合理使用公共资源的行为进行监督和制止。通过不断提高预算透明度,有助于消除预算信息不对称的鸿沟,保障公众对于预算的知情权、发言权和监督权,确保公众直接或间接对预算决策和执行过程进行最终控制,进而促进廉洁政府、责任政府建设,进而提高政府的执行力和公信力。

3. 有助于强调以权利制衡权力,确保公共财政受托责任的实现

通过预算信息与决策过程的公开透明,实现以公众的公民权利约束政府的行政权力、以公众的财产权利有效约束政府的财政权力,使公众得以全面了解并主动看紧政府的“钱袋子”,从而更好地实现政府与公众之间的良性博弈,促使政府的权力真正为公众服务,确保公共财政受托责任的实现。

4. 有助于规范政府行为，为防治财政腐败提供有力的制度保障

财政是国家治理的基础和重要支柱，现代预算制度是现代财政制度的基础。面对日益庞大的国家“钱袋子”，由于预算缺乏透明度，导致公共资金的滥用、低效率等财政腐败现象进一步蔓延。要根除贪污腐败问题，必须要从根本的制度层面来进行治理，关键是预算的公开透明，这是预算改革的切入点和动力。通过完善预算透明改革为核心的预算管理制度改革，强化对财政权力运行的制约和监督，可以为防治财政腐败提供有力的制度保障。

总之，预算透明提供了一个公众向政府表达其偏好并借以监督和制约政府行为的最佳渠道，这正是本书研究公共预算透明改革的意义所在。

第二节 本书的研究对象和研究目的

一、本书的研究对象

（一）国家预算、政府预算与公共预算的界定和区别

1. 预算及现代预算

（1）预算

从词源学的角度考察，预算的英语单词“Budget”，源于拉丁文“Bulga”，原意为“皮革袋子”、“钱袋”；根据《美国传统辞典》的字源分析，其进一步衍化于古法语“Bougette”和中古英语“bouget”，意指国王存放公共支出所需货币的钱袋。《美国传统辞典》将其界定为“对于通常是固定的某种资源，如金钱或时间，在给定时间内的系统消费计划”。从预算制度在英国的发轫的事实来分析，英国财政大臣在出席议会，需要作财政法案说明、并接受议员咨询时，一般将有关财政法案的各项文件装在皮革袋子之中；而议员们在讨论财政收支问题时则指着这个皮革袋子。最终，“Budget”便成为皮革袋子中的财政收支计划以及有关材料的代名词。在中国，如果把国家年度财政收支计划称之为“预算”，那么预算古已有之。因为任何统治者都需要财政收支计划，以便预测收入、安排支出，预算集中反映了政府活动的范围和方向。《礼记·王制》篇即有“冢宰制国用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用”，以及“量