



现代预算制度研究

XIANDAI YUSUAN ZHIDU YANJIU

财政部干部教育中心

组编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

财政干部教育培训用书

现代财政制度系列教材

现代预算制度研究

财政部干部教育中心 组编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

现代预算制度研究 / 财政部干部教育中心组编.

—北京: 经济科学出版社, 2017. 7

财政干部教育培训用书 现代财政制度系列教材

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8327 - 6

I. ①现… II. ①财… III. ①预算制度 - 中国 -
干部培训 - 教材 IV. ①F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 194120 号

责任编辑: 白留杰 凌 敏

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

封面设计: 陈宇琰

现代预算制度研究

财政部干部教育中心 组编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 22. 75 印张 320000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8327 - 6 定价: 79. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了财政是国家治理的基础和重要支柱的重要论断，并就深化财税体制改革作出了总体部署。当前，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，努力实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，都迫切需要充分发挥财政对于推进国家治理体系和治理能力现代化的基础和支柱作用，构建与我国综合国力和国际影响力相匹配的财政体系和财政能力。中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》明确提出，到2020年基本建立现代财政制度。现代财政制度在体系上要构建全面规范、公开透明的预算管理制度，公平统一、调节有力的税收制度，中央和地方事权与支出责任相适应的制度；在功能上要适应科学发展需要，更好地发挥财政稳定经济、提供公共服务、调节分配、保护环境、维护国家安全等方面的职能；在机制上要符合国家治理体系与治理能力现代化的新要求，包括权责对等、有效制衡、运行高效、可问责、可持续等一系列制度安排。

深化财税体制改革是一场关系我国国家治理现代化的深刻变革，是完善社会主义市场经济体制、加快转变政府职能的迫切需要，是转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展的必然要求，是建立健全现代国家治理体系、实现国家长治久安的重要保障。财政干部在深化财税体制改革、建立现代财政制度中责任重大，使命光荣。

为满足广大财政干部的学习需求，财政部人事教育司、干部教育中心组组织协调中央财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学、东北财经大学、江西财经大学、山东财经大学 6 所部省共建高校和部内有关司局，联合研究编写了我国现代财政制度系列教材。系列教材共分 7 本：《中国现代财政制度建设之路》《现代预算制度研究》《现代税收制度研究》《现代政府间财政关系研究》《现代财政法治化研究》《现代财政宏观调控研究》《现代财政监督研究》。教材突出前瞻性、实用性、科学性和通俗性，希望能为广大财政干部学习专业知识、提高业务能力提供帮助，进而为加快推进建立我国现代财政制度作出积极贡献。

《现代财政制度系列教材》编写组

2017 年 9 月

目 录

第一章 现代预算制度概述 / 1

第一节 现代预算制度与国家治理 / 1

一、国家治理、现代财政制度、现代预算制度 / 2

二、国家治理与现代预算制度 / 7

第二节 现代预算制度概述 / 9

一、现代预算制度的内涵 / 9

二、现代预算制度的特征 / 13

三、现代预算制度的演进 / 15

四、中国建设现代预算制度的必要性 / 21

第三节 现代预算制度的原则 / 22

一、西方国家政府预算原则的介绍 / 22

二、中国构建现代预算制度的原则 / 24

第二章 典型国家现代预算制度构建之路 / 30

第一节 英国现代预算制度发展历程 / 30

一、议会逐步剥夺君主税权（1215 ~ 1688 年） / 31

二、议会控制债权和支出权（1689～1851年） / 34

三、一系列政府预算制度改革（1852年至今） / 36

第二节 美国现代预算制度发展历程 / 39

一、国会主导预算时期（1789～1920年） / 39

二、行政主导预算时期（1921～1973年） / 42

三、国会和行政共同主导预算时期（1974年至今） / 46

第三节 日本现代预算制度发展历程 / 49

一、日本现代预算制度的发展演变 / 49

二、近年来日本政府预算制度的改革动向 / 56

三、日本政府预算管理体制的特点 / 59

第四节 澳大利亚现代预算制度发展历程 / 61

一、大规模预算改革前（20世纪70年代以前） / 61

二、大规模预算改革时期（20世纪70年代至90年代） / 62

三、大规模预算改革后期（20世纪90年代以来） / 65

第五节 俄罗斯预算制度发展历程 / 66

一、俄罗斯国家预算制度的初步形成 / 66

二、俄罗斯帝国时期预算制度发展 / 67

三、苏联时期预算制度的建立与发展 / 70

四、20世纪90年代的俄罗斯预算制度 / 71

五、2001年以来俄罗斯预算制度改革 / 72

第三章

中国迈向现代预算制度的发展历程 / 75

第一节 中国现代预算制度的产生及发展 / 75

一、中国预算制度的产生及驱动因素 / 75

二、新中国预算制度的形成与发展 / 81

第二节 1994 年以来中国预算制度改革 / 88

- 一、改革的背景 / 89
- 二、改革的主要内容框架 / 93

第三节 中国预算制度改革的评价 / 98

- 一、现有改革的评价 / 98
- 二、与现代预算制度的差距 / 101

第四章 全面完整的现代预算制度构建之路 / 107**第一节 预算外资金纳入预算管理 / 107**

- 一、预算外资金的概念与演进 / 107
- 二、预算外资金的作用与问题 / 114
- 三、深化改革重要举措：政府非税收入管理 / 116

第二节 强化部门预算管理 / 121

- 一、部门预算改革的背景 / 121
- 二、部门预算的基本内容 / 124
- 三、部门预算改革的发展历程 / 132

第三节 政府预算体系的全面完整 / 136

- 一、预算体系的全面完整的范围 / 137
- 二、预算报告体系的全面完整 / 138
- 三、预算收支范围的全面完整 / 140
- 四、预算管理范围的全面完整 / 147
- 五、预算管理流程的全面完整 / 149

第五章 **规范有序的现代预算制度构建之路** / 152

第一节 **规范有序的预算执行制度构建** / 153

一、预算执行的主要任务 / 153

二、法律规范下的预算执行 / 154

第二节 **规范收支执行的制度基础：国库集中收付制度** / 166

一、国库集中收付制度的含义及特征 / 166

二、国库集中收付制度的基本内容 / 167

三、国库集中收付制度的改革历程 / 172

第三节 **规范支出执行的制度保障：规范化的政府采购** / 183

一、政府采购制度概述 / 183

二、规范的政府采购制度框架 / 188

三、规范有序的政府采购制度构建之路 / 192

第四节 **规范预算执行的制度基础：政府会计与 财务报告** / 201

一、政府会计的内涵与构成 / 201

二、政府会计要素 / 204

三、政府会计的确认基础和计量 / 206

四、政府会计的功能 / 209

五、政府会计报告 / 210

六、中国权责发生制政府综合财务报告改革方案 / 214

第六章 **约束严格的政府债务管理制度构建之路** / 218

第一节 **政府债务管理概述** / 218

一、政府债务的内涵与形式 / 218

- 二、政府债务管理的内涵 / 220
- 三、政府债务管理的基本内容和目标 / 220
- 四、债务适度规模管理 / 223

第二节 地方政府债务管理 / 226

- 一、地方政府债务与地方政府债券 / 226
- 二、地方政府债务规模控制和预算管理 / 227
- 三、地方政府债券发行管理 / 230
- 四、地方政府债券风险防范管理 / 231
- 五、地方政府债务置换管理 / 238

第七章

绩效结果导向的现代预算制度构建之路 / 243

第一节 预算绩效管理概论 / 244

- 一、预算绩效管理的内涵 / 244
- 二、绩效评价与绩效预算 / 245
- 三、绩效预算与分项预算 / 247
- 四、政府预算绩效管理的理论依据 / 248
- 五、中国推行预算绩效管理的意义 / 252

第二节 预算绩效管理发展历程与中国现状 / 253

- 一、国外预算绩效管理发展历程 / 253
- 二、中国预算绩效管理引进历程与现状 / 257

第三节 全流程绩效管理机制构建 / 262

- 一、预算绩效管理的原则 / 262
- 二、绩效目标管理 / 264
- 三、绩效运行跟踪监控管理 / 269
- 四、绩效评价实施管理 / 270

五、绩效评价结果反馈和应用管理 / 272

第四节 中国预算绩效管理改革方向 / 274

一、中国实行预算绩效管理的挑战 / 274

二、中国实行绩效预算管理改革的基本思路 / 276

第八章 动态平衡的现代预算制度构建之路 / 283

第一节 现代预算的平衡政策类型 / 283

一、年度预算平衡政策 / 284

二、功能财政预算政策 / 285

三、周期预算平衡政策 / 286

四、充分就业预算平衡政策 / 286

五、综合性的预算平衡政策 / 287

第二节 跨年度预算平衡机制的构建 / 288

一、预算的年度平衡与跨年度平衡 / 288

二、中国跨年度预算平衡机制的构建 / 292

第三节 跨年度预算平衡机制与中期财政规划 / 300

一、中期财政规划的国际及国内经验 / 301

二、中国中期财政规划的实施 / 308

第九章 公开透明的现代预算制度构建之路 / 314

第一节 预算公开透明的理念及影响要素 / 315

一、预算公开透明的理念 / 315

二、预算公开透明的国际标准 / 316

三、预算公开透明的影响要素 / 321

第二节 中国预算公开透明的发展之路 / 325

一、改革开放前预算公开透明的状况 / 325

二、改革开放后至党的十八大前预算公开透明状况 / 326

三、党的十八大以来预算的公开透明及驱动因素 / 328

第三节 推进中国预算公开透明的影响因素与制度保障 / 333

一、中国预算公开透明的影响因素 / 333

二、推进预算公开透明的指导思想与原则 / 337

三、推进预算公开透明的保障措施 / 341

参考文献 / 344

后 记 / 351

第一章 现代预算制度概述

本章导读：财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是实现国家长治久安的制度保障。按照深化财税体制改革总体方案的要求，我国财政改革的目标是到 2020 年基本建立现代财政制度，健全有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的科学的可持续的财政制度。现代预算制度是现代财政制度的基础，在国家治理能力与治理体系现代化的过程中，发挥重要的基础性技术支撑功能。现代预算制度伴随着社会经济的发展而不断演化而来，有自身固有的本质特征。因此，本章以国家治理作为切入点，介绍了现代预算制度与国家治理的关系，阐述了现代预算制度的起源、内涵、特征、原则等内容。

第一节 现代预算制度与国家治理

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干问题的决定》（以下简称《决定》）中，首次提出全面深化改革的总目标——完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，并且将财政定位为国家治

理的基础与重要支柱，提出建设现代财政制度的改革目标。而建设现代预算制度是建设现代财政制度的三大核心任务之一，也是建设现代财政制度的逻辑起点和突破口。国家治理体系现代化和治理能力提升，离不开现代预算制度的支撑，现代预算制度是国家治理体系的重要组成部分和关键内容。

一、国家治理、现代财政制度、现代预算制度

（一）国家治理

治理理论及实践发端于 20 世纪 80 年代末期的西方国家和一些国际性组织，是在对政府与市场、政府与社会、政府与公民这三对基本关系的反思中产生的，并伴随着对这些基本关系认识的不断深化而发展的。所谓国家治理，是指国家作为一个公共管理机构在既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众需要的活动。它作为一种实现国家社会公共管理职能的新理念、新方式和新方法，特别强调政府与公民、政府与社会组织的协调与合作，并希望通过政府与公民、政府与社会组织之间的合作和互动，寻求一种达到“善治”的社会管理体制。它是多层管理主体共同管理社会公共事务、处理社会冲突、协调不同利益的一系列制度、体制、规则、程序和方式的总和。随着社会发展环境的变化，政府参与社会公共领域的范围与途径、参与机制等也均有所变化，而财政制度管理框架需要适应国家治理结构的转型，发挥财政的基础和支柱性作用。

在一般意义上，国家治理体系是一国用来规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度安排及运行机制的总称。其范围涵盖了一国的经济、政治、文化、社会、生态文明等各个重要领域，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度体系。而国家治理能力，则是一个国家制定法律制度、执行公共政策、治理经济社会事务以及维护政治经济及社会秩序等能力的整体体现。一个治理能力优良的国家，对外可以有效地维护国家利益与国家安全，对内可以使

人民形成长期稳定的、良好的心理预期，人民安居乐业、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。^①

从发达国家的情况看，国家治理体系与治理能力的现代化一般包括以下几个要素：一是国家治理的制度化、法治化、规则化与规范化；二是治理主体的多元化；三是治理手段的网络化；四是国家治理的价值取向，不仅关注效率，而且更关注社会公平正义。现代国家治理结构普遍采用市场、政府与社会“三维”制度安排，政府通过收入和支出的各项活动，与市场、社会发生各种联系。税收、政府收费和公共定价、公共品和公共服务提供、横向和纵向财政转移支付等财政收支活动，一头连着市场，一头连着社会，关乎各方的切身利益，因此，财政是国家治理的基础和重要支柱。

国家治理能力提升、治理体系现代化与建设现代预算制度三者之间的辩证关系是界定现代预算制度在国家治理框架内角色与定位的基础和前提，厘清这一问题可以帮助我们更加清晰、深刻地把握预算、财税领域的内在规律，进而更好地应用于国家治理能力的提升上，促进我国现代化国家治理体系的发展与完善。

（二）国家治理与现代财政制度

财政是各种利益关系的交汇点，财政与市场、财政与社会、财政与民众各个层面都有着千丝万缕的联系。现代财政活动是在既定的民主政治制度和政治程序安排约束下进行的，财政管理制度框架需要适应国家治理结构的转型，发挥财政的基础和支柱性作用。

（1）按照国家分配论的观点，财政是以国家为主体的分配行为，具备经济与政治的双重属性。财政，顾名思义，有财就有政，以政控财，以财行政，历朝历代，财政都是治国安邦平天下的重要工具。财政稳定，财源充裕，则国家社会就总体上比较和谐稳定；财政亏空，税费庞杂，则国家社会就容易

^① 马海涛. 现代财政制度建设之路——“十三五”时期我国财政改革与发展规划 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2015.

动荡不安。国家的运行，政府组成部门的运转离不开财政的支持，随着市场经济下社会公众法治意识、权利意识的提升，以及经济全球化、信息网络化的背景下，社会公众要求政府提供公共服务的范围、质量、提供机制与方式等均出现了新的变化。而政府要做的，就是财政资金需要配置的领域，财政也必须能够适应这种变化，调整财政资源的决策分配机制，强化财政满足社会公共需要的“公共性、民生性”的特征，让财政真正成为与社会主义市场经济相适应的法治化的公共财政。

(2) 财政是国家治理的基础，是由财政的综合性和职能所决定的。^① 首先，政府做任何事或从事任何活动，都是需要花钱的，都是要以花钱为条件的。政府所花的钱，来自于财政支出的拨付。政府要花钱，就要筹钱，就得有钱的来源。政府所筹措的钱，构成了财政收入。这一收一支之间或财政收支的过程，实际上便是作为国家治理主体的政府履行职能的活动。没有财政支出的拨付，没有财政收入的筹措，就不可能有政府职能的履行，也就不可能有国家治理的实现。可以说，财政是国家治理的基础。

其次，财政是国家治理实现的突破口。这是因为相对于其他方面的政府职能，财政职能所具有的一个特殊品质或突出特点，就在于其最具“综合性”——覆盖全部、牵动大部。由于财政收支既是所有政府活动的基础，又是连接政府和家庭、企业的最直接的纽带，财政职能的履行，其范围，能够覆盖所有政府职能、所有政府部门和所有政府活动领域；其触角，能够延伸至所有家庭和企业、所有经济社会活动领域。牵住了财政职能这个“牛鼻子”，顺藤摸瓜，就等于抓住了政府职能履行、国家治理实现以及整个经济社会运转的关键突破口。

最后，财政现代化与国家治理现代化息息相关。作为政府的收支或政府的收支活动，自然要遵从一定的制度规范来进行。围绕政府收支所形成的一系列财政制度安排，其优劣不仅直接决定着财政职能的履行状况，而且事关

^① 高培勇：为什么说财政是国家治理的基础和重要支柱 [N]，光明日报，2013-11-15。

所有政府职能的履行状况，进而决定着国家治理体系的运行状况和国家治理的实现水平。所以，财政制度的现代化与国家治理的现代化息息相关。它们之间彼此依存，互为表里，相辅相成。只有打下了现代财政制度的坚实基础，才可能收获现代国家治理体系和治理能力的成果。

(3) 财政是实现国家长治久安的重要保障。财政伴随着国家的产生而出现，一个国家财政状况的好坏对于国家的兴盛起到至关重要的作用。从中国两千多年的财政史历程中可以发现，社会动荡、经济危机的出现总是以财政危机为爆发点的，因为财政危机而引发的政治动荡、朝代更迭似乎成了一般性规律。中国历史上每一个王朝的前期和中期，政府相对清廉、国库比较充裕、国力上升、社会相对公正、人民安居乐业。而到了后期，一般是吏治腐败、社会公平正义缺失、国库亏空、官员们横征暴敛、老百姓们民不聊生，于是就揭竿而起，王朝加速走向衰败和灭亡。对于大国而言，强大的财政实力，尤其是强大的中央财政实力，对于维护国家的统一、政权的稳定更是至关重要。在“弱中央、强诸侯”的财力分配格局下，中央政府的权威就无法得到切实保障，而地区经济差距的加大，中央政府财力的弱化等原因，均会导致地区脱离中央政府的离心趋势增强，不利于维护国家的统一和完整。因此，财政兴则国家兴，财政弱则国家弱，保持适当的财政汲取能力，稳定宏观税负水平，同时，保证中央财政收入在全国财政收入中的主导地位，是实现国家长治久安的重要保障。

(三) 现代财政制度与现代预算制度

建立现代财政制度就是健全有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的科学的可持续的财政制度。总体来讲，现代财政制度在体系上要构建统一规范，即全面规范、公开透明的预算管理制度，公平统一、调节有力的税收制度，中央和地方事权与支出责任相适应的制度；现代财政制度在功能上要适应科学发展需要，更好地发挥财政稳定经济、提供公共服务、调节分配、保护环境、维护国家安全等方面的职能；现代财政