

学术前沿研究

# 中国政府预算改革及其 绩效评价

杨玉霞◎著



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

学术前沿研究

辽宁省教育厅高校科技专著出版基金资助

# 中国政府预算改革及其 绩效评价

杨玉霞◎著



北京师范大学出版集团  
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP  
北京师范大学出版社

---

**图书在版编目(CIP)数据**

中国政府预算改革及其绩效评价/杨玉霞著. —北京:  
北京师范大学出版社, 2011.1  
ISBN 978-7-303-11748-2

I. ①中… II. ①杨… III. ①国家预算—财政管理体制—经济体制改革—经济评价—中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 216024 号

---

营 销 中 心 电 话    010-58802181 58808006  
北师大出版社高等教育分社网    <http://gaojiao.bnup.com.cn>  
电 子 信 箱    beishida168@126.com

---

出版发行: 北京师范大学出版社 [www.bnup.com.cn](http://www.bnup.com.cn)  
北京新街口外大街 19 号  
邮政编码: 100875

印    刷: 北京京师印务有限公司  
经    销: 全国新华书店  
开    本: 155 mm × 235 mm  
印    张: 16.75  
字    数: 256 千字  
版    次: 2011 年 1 月第 1 版  
印    次: 2011 年 1 月第 1 次印刷  
定    价: 32.00 元

---

策划编辑: 韦燕春    责任编辑: 韦燕春  
美术编辑: 毛 佳    装帧设计: 毛 佳  
责任校对: 李 菡    责任印制: 李 啸

**版权所有 侵权必究**

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

## 序

《中国政府预算改革及其绩效评价》是杨玉霞博士在其博士论文基础上，结合其近年所主持完成的该领域的研究课题而完成的一部力作。该书以宏观经济统计数据为依据，以经济计量模型和经济统计方法为工具，运用宏观经济理论，对中国近年来的政府预算改革状况及其宏观经济效应进行评价研究，不仅得出了一些很有见地的观点，并在此基础上，就如何深化我国政府预算改革，提出了一些具有实践价值的政策建议。这本著作是近几年来在政府预算改革研究领域一部具有开创性的研究成果，该书的出版无疑对推动我国政府预算改革研究具有重要的理论和现实意义。

在1979年至1998年的20年间，正当我国经济体制大幅度地朝着市场化方向演变的过程中，作为财政制度中的最重要组成部分的政府预算却并没有作出相应调整，当然也就更谈不上有什么实质性的变革。直到1998年12月15日举行的全国工作会议，国家决策层才作出了一个具有划时代意义的重要决定：要构建中国的公共财政基本框架。从那时起，公共财政建设才正式进入了政府部门的工作议程。正是以确立构建公共财政基本框架的目标为契机，我国在政府预算管理制度方面才推出了一系列改革举措。由于预算在财政资金运行中处于核心和枢纽地位，各项公共财政建设目标的实现都要通过预算的编制、执行和决算来完成，因此，预算改革也就成为公共财政建设的核心和关键。1998年以来陆续推出的一系列预算改革措施有力地推动了我国公共财政建设。

政府预算改革不仅仅在推动公共财政建设上具有历史意义，而且还进一步推动中国的政治民主化进程，为中国的长治久安和繁荣发展打下

了制度基础。在现代政治制度中，预算问题是通过政治程序决策的，预算问题不仅仅是财税问题，而且是政治问题。通过政府预算改革，可进一步提高预算编制、执行的科学性、合理性；有利于各级人民代表大会及其常委会加强对政府预算的监督，提高预算资金使用效益，打击腐败行为，维护社会公共利益；政府预算制度改革还有利于提高预算编制、执行的透明度，为公开政府预算创造条件，便于广大城乡居民理解公共资金的筹集和使用，积极参与政府预算决策，推动政府决策民主化、科学化的进程。同时，政府预算编制、执行的科学化、民主化，还能够为企业等微观经济活动主体准确地传达政府宏观管理信息，指导其开展各项生产经营活动。

目前，由于我国还尚未彻底完成向市场经济体制的转轨，加之具体国情的约束和传统治理模式的惯性影响以及改革涉及的部门利益牵动面较大，致使预算改革还不具备较为稳定的经济发展构架和制度平台。现行的预算制度与公共财政的要求还存在某些差距，预算管理技术水平还有待进一步提升，预算的完整性、公开性与透明度仍有不足。尽管十余年来政府预算在管理技术上的改革一直没有停下脚步，但是改革的进程依然十分缓慢，也使我们逐渐认识到，管理技术层面的改革只是改变了预算管理的手段，还没有真正触及基本规则层面的预算管理改革，因而难以取得实质意义上的进展。因此，研究如何进一步推进政府预算改革，建立中国政府预算的基本程序规则，才能使预算改革实现“质的飞跃”。

为此，从这一现实背景出发，该项研究的重要贡献就在于，回答和解决了当前我国政府预算改革的两个重要难点问题：一是理论升华。描述以往的改革轨迹，总结以往的改革经验，其最终的着眼点，当然要放在改革规律的揭示上，这需要上升为理论来进行分析。二是勾勒未来的政府预算改革“路线图”。十余年的政府预算改革所取得的成果固然显著，但同完善社会主义市场经济体制以及与之相适应的公共财政体制建设目标相比，只能算是阶段性的。通向未来的政府预算改革道路依然漫长。当我们对以往的改革轨迹、改革经验和改革规律有了一个比较清晰的理论认识之后，又如何勾勒未来的政府预算改革“路线图”，显然是一个亟待研究的重大课题。

对政府预算改革及其绩效进行评价是一项难度很大且具有挑战性的选题，我为作者敢于对此研究领域进行大胆尝试，并取得如此突出的研究成果而由衷地感到敬佩。特别是，在我国政府预算改革一直缺乏理论指导的情况下，本书以现有的政府预算相关理论和实践为基础，为指导

我国政府预算改革所构建的规范化政府预算近期和远期目标模式；对我国政府预算所提出的要建立“整体政府论”、“报酬论”等预算理念，应构造一个强调预算的公共责任和追求绩效的预算支出货币价值最大化的预算环境，要推进作为预算国家进程中诸多方面改革之前提和基础的政府非税收入管理改革等的观点；以规范化政府预算目标模式为参照系，对我国政府预算改革的宏观经济效应评价，所设计的一整套绩效评价指标体系和定量分析模型与方法等，皆具有原创性和创新性。同时，也充分显示出了作者所具有的深厚扎实的经济学、财政学、统计学等理论功底，敏锐的洞察力，强烈的研究意识和分析与解决问题的能力。我为作者在学术研究上取得如此巨大进步和成就而由衷地感到高兴，故值此书出版之际，特作此小序以表祝贺，期望并坚信作者在此研究领域会有更多优秀成果问世。

马树才

2010年7月25日

## 前 言

---

始于1998年的政府预算改革是致力于把我国的预算制度从原先的政府自我安排自身收支活动的计划形式，逐步转变成为社会公众直接决定、约束、规范与监督政府活动及其收支的关键形式。在这一制度下，市场将逐步培育起自己的独立自主能力，开始真正掌握自己的命运，最终成为整个社会的根本决定力量。经过十余年的努力，政府预算改革以其已经给中国社会带来的冲击和仍将进一步对中国经济、政治和未来发展方向产生的巨大影响，而显示出非凡的实践意义和理论意义。在这样的背景下，中国政府审时度势，作出了深化政府预算改革的重要决策。这是发展社会主义市场经济的必然要求，也是解决社会经济生活中各种矛盾和问题的迫切需要。

但过去十余年的改革其绩效究竟如何，如何进一步深化改革，未来的改革方向如何取舍，却是目前亟待解决的问题。而在已有的关于中国政府预算的文献中，以从整体上透视政府预算改革的角度来探索中国政府预算该向何处去的研究鲜有报道。所以本书选择了预算改革这一角度对构建适应市场经济体制要求的中国政府预算进行系统的研究。研究政府预算改革，对于建设社会主义政治文明与民主法治国家，填补我国公共财政理论研究空白，将具有重大的理论意义；对于提高政府部门运作效率及进一步推进预算改革，真正建立起与市场经济相适应的中国政府预算则具有一定的实用价值。

本书运用演绎推理方法，以及实证和规范研究相结合及定性和定量分析相结合的方法，依据规范化政府预算目标模式所具有的基本功能及性质，来推断处在改革进程中的中国政府预算在不同阶段所应具有的特

征，并通过对我国政府预算改革绩效的综合评价，定位中国当前预算改革所处的阶段，从而设定中国政府预算改革路径的未来取向并设计实现的途径。

整个研究立足于对中国政府预算改革的整体把握，主要实现两个基本目的：一是理论上的贡献。我国政府预算理论研究，一直是整个财政理论研究的薄弱环节。本研究在理论上的贡献是，试图构建一个指导政府预算改革的理论框架——规范化政府预算目标模式，据以评判政府预算改革的绩效，探讨亟须解决的问题及成因，设计未来预算改革的路径取向。突破我国一直以来对预算改革的研究缺乏理论指导的现状。二是探求实践中的预算改革之路。回顾总结我国 50 多年来的预算改革历程，综合评价 1998 年以来的政府预算改革绩效；以辽宁为例，归纳“地方预算创新”与“预算改革规范”的差异性，评价辽宁近几年预算改革的宏观经济效应。以期从中获得更接近现实的认知，从理论和实践上分析预算改革的方向与步骤，从路径上找到一条适合中国国情的政府预算改革之路。

全书包括绪论和七章内容。绪论主要是提出问题，阐述研究该问题的目的、意义、角度、方法，对国内外研究现状进行评述。第 1 章重新界定了本书所研究的“政府预算”的内涵，并梳理出对我国政府预算改革有借鉴意义的预算理论加以论述及评析。在此基础上，第 2 章设定了规范化政府预算近期及远期目标模式，为本书后续部分定位我国政府预算改革所处阶段，设计改革路径提供理论依据。第 3 章重点描述了我国 1998 年以来在政府预算领域所进行的各项具体改革，并从计划性、全面性、公开性和法治性等方面分析了此轮政府预算改革所具有的主要特征，为评价政府预算改革的绩效提供实践素材。第 4 章选取辽宁省作为地方政府预算改革的代表，归纳总结了辽宁省改革开放 30 年来预算管理改革所取得的主要成就，在当前政府预算各项改革举措已在地方全面推开的情况下，归纳出“地方预算创新”与“预算改革规范”的异同性，为第 5 章评价预算改革绩效作铺垫，也为未来改革路径的选取提供依据。第 5 章对 1998 年以来政府预算改革的绩效进行了综合分析，旨在为政府预算未来改革取向的确定提供实证的依据。设计了我国政府预算绩效评价体系，就政府预算绩效评价的具体指标进行了测算，并运用修正后的汉森模型，对 1998 年实质性的政府预算改革推出后的 5 年里政府预算改革的绩效进行了综合评价。第 6 章在前文理论与实证充分论证的基础上，试图从总体上勾勒出中国政府预算改革的未来进程——走向预算国家。明确提出未来政府预算改革的路径分为两阶段，并设定了两阶段

目标模式的实现途径。政府非税收入管理改革的实践探索发端于地方,各地有关政府非税收入管理改革也各具特色,辽宁省在这一领域的探索可谓是一直走在全国的前列,进行了许多有益的尝试。因此,第7章循着政府非税收入存在依据及其预算管理规范,通过对辽宁省政府非税收入预算管理实践的剖析,借鉴国外经验,在辽宁省非税收入预算管理目标等方面进行了创新研究和深入探讨。

本书的研究主要有以下特点:一是理论上有所创新。构建了规范化政府预算近期及远期目标模式,为我国政府预算改革的迅速推进并取得预期效果提供理论指导。突破了我国政府预算改革一直以来缺乏理论指导的现状。二是以改革的视角对政府预算改革绩效进行了综合评价。本书选择从整体上透视政府预算改革这个角度,设计了中国政府预算绩效评价体系,以规范化政府预算目标模式为参照系,运用演绎推理的方法、对比的方法、模型的方法,综合评价了1998年以来政府预算改革的绩效。三是研究方法上有所创新。本书对政府预算改革效应运用具体的评价指标及修正后的汉森模型进行了定量分析,更直观、更具说服力地展现了预算改革的绩效。并运用演绎推理的方法推导出我国政府预算改革目标实现的途径。

当然,本书还有许多问题尚待进一步深入研究。如在研究方法上,本书虽然在定量分析上有所突破,对政府预算改革的绩效进行了定量研究,但还不够充分。对反映政府预算除经济功能以外的其他方面的改革效应,还有待于政府预算技术支撑体系的构建及完善而进行具体的定量分析。在研究角度上,本书是以从整体上透视政府预算改革的角度来展开研究的。而政府预算涉及社会政治经济生活的各个领域,可以从多个角度、多个层面进行论证。如何将政府预算所涉及的所有内容整合,形成一个政府预算系统研究框架,以推动适应市场经济要求的政府预算早日形成,将是本人在政府预算研究领域继续探索前行的方向。

杨玉霞

2010年8月

## 目 录

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 绪 论 .....                         | (1)  |
| 0.1 中国政府预算改革研究意义 .....            | (1)  |
| 0.1.1 中国政府预算改革的缘起 .....           | (1)  |
| 0.1.2 研究目的 .....                  | (2)  |
| 0.1.3 研究意义 .....                  | (3)  |
| 0.2 国内外研究文献综述 .....               | (6)  |
| 0.2.1 国外研究文献综述 .....              | (6)  |
| 0.2.2 国内研究文献综述 .....              | (11) |
| 0.3 研究视角与方法 .....                 | (13) |
| 0.4 研究内容与结构安排 .....               | (14) |
| <br>第 1 章 政府预算基本理论 .....          | (18) |
| 1.1 政府预算内涵 .....                  | (18) |
| 1.1.1 “政府预算”、“国家预算”还是“公共预算” ..... | (19) |
| 1.1.2 政府预算、政府预算管理与政府预算制度 .....    | (25) |
| 1.2 政府预算周期与方法 .....               | (27) |
| 1.2.1 政府预算周期 .....                | (27) |
| 1.2.2 政府预算方法 .....                | (28) |
| 1.3 政府预算改革理论探析 .....              | (36) |
| 1.3.1 渐进预算理论 .....                | (36) |
| 1.3.2 尼斯坎南官僚预算最大化模型 .....         | (38) |
| 1.3.3 “软预算约束”理论 .....             | (43) |

|            |                            |             |
|------------|----------------------------|-------------|
| 1.3.4      | 公共决策中的“排队”理论               | (44)        |
| 1.3.5      | 费用论与报酬论                    | (46)        |
| 1.3.6      | 整体政府论                      | (50)        |
| 1.3.7      | 综合评述                       | (50)        |
| <b>第2章</b> | <b>规范化政府预算目标模式</b>         | <b>(52)</b> |
| 2.1        | 规范化政府预算基本功能                | (52)        |
| 2.1.1      | 调节经济功能                     | (52)        |
| 2.1.2      | 管理功能                       | (53)        |
| 2.2        | 规范化政府预算近期目标模式              | (56)        |
| 2.2.1      | 计划性                        | (56)        |
| 2.2.2      | 全面性                        | (59)        |
| 2.2.3      | 公开性                        | (59)        |
| 2.2.4      | 法治性                        | (61)        |
| 2.3        | 规范化政府预算远期目标模式              | (62)        |
| 2.3.1      | 远期目标模式                     | (62)        |
| 2.3.2      | 远期目标模式的预算支出特征              | (64)        |
| <b>第3章</b> | <b>政府预算改革历程及其主要特征</b>      | <b>(68)</b> |
| 3.1        | 计划经济时期的国家预算及特点             | (68)        |
| 3.2        | 改革开放以来的国家预算与政府预算           | (69)        |
| 3.2.1      | 国家预算改革                     | (69)        |
| 3.2.2      | 政府预算改革                     | (70)        |
| 3.3        | 改革开放以来预算改革的主要特征            | (87)        |
| 3.3.1      | 国家预算改革时期预算变化的特征            | (87)        |
| 3.3.2      | 政府预算改革的主要特征                | (88)        |
| <b>第4章</b> | <b>政府预算改革现状分析</b>          | <b>(94)</b> |
| 4.1        | 政府预算改革的主要成就                | (94)        |
| 4.1.1      | 深化财政管理体制和建立起与经济发展相协调的运行机制  | (95)        |
| 4.1.2      | 深化部门预算改革与部门预算编制法制化、规范化、科学化 | (97)        |
| 4.1.3      | 国库集中收付制度改革与财政资金管理规范化       | (98)        |
| 4.1.4      | 推进非税收入改革与部门综合预算管理          | (100)       |

|            |                                |              |
|------------|--------------------------------|--------------|
| 4.1.5      | 推进政府采购改革与规范政府理财行为 .....        | (101)        |
| 4.2        | “预算创新”与“预算改革规范”的异同性 .....      | (103)        |
| 4.2.1      | 政府治理变革与政府预算管理之间的衔接 .....       | (103)        |
| 4.2.2      | 地方财力不足与地方预算管理改革动力 .....        | (103)        |
| 4.2.3      | 预算民主化进程的推进 .....               | (104)        |
| 4.2.4      | 预算沟通途径对预算改革系统开放程度的制约 ..        | (105)        |
| 4.2.5      | 政府领导对预算的认知水平 .....             | (106)        |
| <b>第5章</b> | <b>政府预算改革的绩效评价 .....</b>       | <b>(107)</b> |
| 5.1        | 绩效评价内涵 .....                   | (107)        |
| 5.1.1      | 绩效及绩效评价 .....                  | (107)        |
| 5.1.2      | 政府预算绩效评价的理论基础 .....            | (113)        |
| 5.1.3      | 政府预算绩效评价的基本理念 .....            | (113)        |
| 5.1.4      | 国外绩效评价体系 .....                 | (114)        |
| 5.2        | 政府预算绩效评价指标体系与方法 .....          | (116)        |
| 5.2.1      | 政府预算绩效评价的视角 .....              | (117)        |
| 5.2.2      | 政府预算绩效评价主体 .....               | (117)        |
| 5.2.3      | 政府预算绩效评价指标体系 .....             | (118)        |
| 5.2.4      | 政府预算绩效评价方法 .....               | (121)        |
| 5.3        | 政府预算改革的绩效评价 .....              | (124)        |
| 5.3.1      | 宏观评价指标的测算 .....                | (124)        |
| 5.3.2      | 预算改革总体效应评价 .....               | (130)        |
| 5.3.3      | 地方政府预算改革绩效评价 .....             | (135)        |
| 5.4        | 政府预算改革绩效评价结果分析 .....           | (142)        |
| 5.4.1      | 政府预算改革的基本经验 .....              | (143)        |
| 5.4.2      | 存在的问题及成因分析 .....               | (144)        |
| <b>第6章</b> | <b>政府预算改革未来取向——预算国家 .....</b>  | <b>(152)</b> |
| 6.1        | 政府预算改革路径取向 .....               | (152)        |
| 6.1.1      | 政府预算改革路径依赖 .....               | (152)        |
| 6.1.2      | 政府预算改革路径取向的现实合理性 .....         | (153)        |
| 6.2        | 近期目标模式实现途径 .....               | (159)        |
| 6.2.1      | 深化部门预算编制改革,提高部门预算编制质量<br>..... | (159)        |

|            |                                |              |
|------------|--------------------------------|--------------|
| 6.2.2      | 改进国库收付制度, 建立财政资金安全高效运行机制 ..... | (162)        |
| 6.2.3      | 完善政府采购制度, 规范政府采购行为 .....       | (163)        |
| 6.2.4      | 增大各级人大预算决定权, 注重预算计划性 ..        | (164)        |
| 6.2.5      | 提高与改进政府机构本身的工作能力 .....         | (164)        |
| 6.2.6      | 完善政府预算法律法规体系, 注重预算法治性 ..       | (165)        |
| 6.3        | 远期目标模式的实现途径 .....              | (166)        |
| 6.3.1      | 更新预算理念, 提高政府预算效率 .....         | (166)        |
| 6.3.2      | 创新制度, 构造预算支出效益最大化预算环境 ..       | (167)        |
| 6.3.3      | 实施全口径政府收支预算管理 .....            | (169)        |
| 6.4        | 政府非税收入管理改革 .....               | (171)        |
| 6.4.1      | 政府非税收入的财政属性 .....              | (172)        |
| 6.4.2      | 政府非税收入管理的变迁与现状 .....           | (173)        |
| 6.4.3      | 政府非税收入管理改革阻力分析 .....           | (176)        |
| 6.4.4      | 推进政府非税收入管理改革建议 .....           | (178)        |
| 6.5        | 政府预算技术支撑体系的构建 .....            | (180)        |
| 6.5.1      | 政府财政管理信息系统(GFMIS)的构建 .....     | (180)        |
| 6.5.2      | 改革政府会计制度 .....                 | (185)        |
| <b>第7章</b> | <b>地方政府非税收入管理创新 .....</b>      | <b>(194)</b> |
| 7.1        | 地方政府非税收入管理创新的理论基础 .....        | (194)        |
| 7.1.1      | 政府非税收入的主要特点 .....              | (195)        |
| 7.1.2      | 政府非税收入存在的理论依据 .....            | (197)        |
| 7.1.3      | 政府非税收入的职能作用 .....              | (200)        |
| 7.1.4      | 非税收入的政府间划分 .....               | (202)        |
| 7.1.5      | 地方政府非税收入的历史地位与作用 .....         | (208)        |
| 7.1.6      | 政府非税收入管理创新的理论框架 .....          | (209)        |
| 7.2        | 政府非税收入管理现状实证分析 .....           | (211)        |
| 7.2.1      | 非税收入管理现状 .....                 | (212)        |
| 7.2.2      | 政府非税收入管理存在的问题 .....            | (228)        |
| 7.3        | 国外非税收入规范管理经验借鉴 .....           | (230)        |
| 7.3.1      | 国外非税收入的规模 .....                | (230)        |
| 7.3.2      | 国外非税收入的主要来源 .....              | (231)        |
| 7.3.3      | 国外非税收入规范管理的基本内容 .....          | (232)        |
| 7.4        | 推进政府非税收入规范化管理的对策建议 .....       | (234)        |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 7.4.1 政府非税收入规范化管理的目标方向 .....  | (234) |
| 7.4.2 提升政府非税收入管理水平的对策建议 ..... | (236) |
| 附 录 .....                     | (239) |
| 参考文献 .....                    | (241) |
| 后 记 .....                     | (250) |

## 绪 论

### 0.1 中国政府预算改革研究意义

#### 0.1.1 中国政府预算改革的缘起

中国自 20 世纪 80 年代开始的由计划经济向市场经济过渡的大规模集体性经济制度变革，缘起于计划经济体制模式的效率困境。经济转型的根本目的是对经济效率的追求，但在内容上实质是制度变迁，是人们之间的经济利益分配关系和他们各自面对的经济机会的改变。这样的转型是由一系列政策措施推动的、有目的的、受控制的经济及其制度的变迁过程。

中国领导人对于改革一直坚持务实的精神，按照问题的轻重缓急，采取逐个解决的改革策略，走了一条政府主导型的、渐进过渡的演进型经济转型之路。这使得市场化改革从一开始就处于这么一个悖论之中，即由“否定”市场的因素在决定和推行着“肯定”市场的行为。所以改革发展到 20 世纪 90 年代末期，我们虽然取得了显著的成效，但由于我国所进行的多种多样的经济改革均未触动涉及财政权和政府财力分布格局的政府预算制度，致使随着改革深入，对政府及其官员既得利益的触动愈益增大，对改革的反弹也愈益强烈。在我国开始全面构建市场经济体制的时刻，近 20 年改革探索进程中所累积矛盾的化解及改革的进一步深化都到了很难突破的境地。政府面临着严重的“财政压力”，“政府失灵”问题凸现。表明中国的经济转型变革已经深入到内核的坚硬部分，改革

我国的政府预算制度是刻不容缓了。西方国家经济市场化的历史表明,市场经济体制和公共财政框架的最终确立必不可少的条件就是通过政府预算制度的直接作用约束和规范着政府行为。所以,没有与市场经济体制相适应的政府预算制度的确立,具有中国特色的公共财政模式和社会主义市场经济体制是不可能真正建立起来的。

在1979年至1998年的20年间,在我国经济体制大幅度地朝着市场化方向演变的进程中,国家预算<sup>①</sup>作为主要的财政制度是不能不相应地变化和改革的。但是国家预算的改革和变化是最为滞后的,一直到1998年为止,都还没有对国家预算进行过实质性的改革。

始于1998年的政府预算改革是致力于把我国的预算制度从原先的政府自我安排自身收支活动的计划形式,逐步转变成成为社会公众直接决定、约束、规范与监督政府活动及其收支的关键形式。在这一制度下,市场将逐步培育起自己的独立自主能力,开始真正掌握自己的命运,最终成为整个社会的根本决定力量。经过十余年的努力,政府预算改革由点到面,由浅入深,不断推进。这一改革通过财政权力和政府财力分布格局的变动,直接触动了各级权力机构和官员的既得利益,一开始就遭遇了巨大的阻力而举步维艰。但改革的艰难正表明它直接触及了我国传统体制的深层次矛盾,克服阻力将政府预算的改革推进下去,可能产生带动中国整个改革全面深化的结果。在这样的背景下,中国政府审时度势,作出了深化政府预算改革的重要决策。这是发展社会主义市场经济的必然要求,也是解决社会经济生活中各种矛盾和问题的迫切需要。

但过去十余年的改革的绩效究竟如何,如何进一步深化改革,未来的改革方向如何定位,却是目前亟须解决的问题。这些也是本书选取预算改革作为研究对象的动机,以期真正建立起与市场经济体制相适应的中国政府预算制度提供一种指导性的思路。

### 0.1.2 研究目的

由于我国尚未完成向市场经济体制的转轨,加之具体国情的约束和传统治理模式的惯性影响以及改革涉及的部门利益牵动面较大,致使预算改革还不具备较为稳定的经济发展构架和制度平台。现行的预算制度与公共财政的要求还存在某些差距,预算管理技术水平还有待进一步提升,预算的完整性、公开性与透明度仍有不足。尽管十余年来政府预算

---

<sup>①</sup> 本书将1998年预算改革前的政府的预算定义为“国家预算”,而将改革后的逐步与市场经济相适应的政府的预算称为“政府预算”,详见本书第1章1.1节的论述。

在管理技术上的改革一直没有停下脚步，但是改革的进程依然缓慢，我们逐渐认识到管理技术层面的改革只是改变了预算管理的手段，而没有真正触及基本规则层面的预算管理改革，是难以取得实质意义上的进展的。因此，进一步推进政府预算管理制度改革，建立中国政府预算的基本程序规则，才是预算改革实现“质的飞跃”，走向预算国家之关键所在。整个研究将立足于对中国政府预算改革的整体把握，主要实现两个基本目的：

一是理论上的贡献。尽管近期对中国政府预算改革的研究汗牛充栋，但其中对政府预算理论的贡献并不多，我国政府预算理论研究一直是整个财政理论研究的薄弱环节。本研究在理论上的贡献是，试图构建一个指导政府预算改革的理论框架——规范化政府预算目标模式，据以评判政府预算改革的绩效，探讨亟须解决的问题及成因，设计未来预算改革的路径取向。突破我国一直以来对预算改革的研究缺乏理论指导的现状。

二是探求实践中的预算改革之路。回顾我国 50 多年来预算改革的历程及其特征，并对 1998 年实质性的政府预算改革实行之初的 5 年中，政府预算改革的绩效进行了客观的、定量的评价。选择辽宁省作为地方政府预算改革推进的代表，总结其改革开放 30 年来在政府预算改革领域探索所取得的成就，比较其“预算创新”与“预算改革规范”的差异性，并对其近些年预算改革所带来的宏观经济效应进行了定量的分析。以期从中获得更接近现实的认知，从理论和实践上分析预算改革的方向与步骤，从路径上找到一条适合中国国情的政府预算改革之路。

### 0.1.3 研究意义

中国始于 1998 年的政府预算改革，以其已经给中国社会带来的冲击和仍将进一步对中国经济、政治和未来发展方向产生的巨大影响，而使得以其为对象的研究必将具有非凡的理论意义和现实意义。

1. 研究政府预算改革是建设社会主义政治文明与民主法治国家的现实要求

政府预算改革进一步推动了中国的政治民主化进程，为中国的长治久安和繁荣发展打下了制度基础。在现代政治制度中，预算问题是通过政治程序决策的，预算问题不仅仅是财税问题，而且是政治问题。通过政府预算领域的诸多改革，进一步提高预算编制、执行的科学性、合理性，有利于各级人民代表大会及其常委会加强对政府预算的监督，提高预算资金使用效益，打击腐败行为，维护社会公共利益。政府预算制度