



中国财政政策报告2008/2009

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

实行全口径 预算管理

Implementing Full-Covered Budget

Management of Government

Revenue and Expenditures

高培勇 主编



中国财政经济出版社

中国财政政策报告2008/2009

实行全口径预算管理

中国社会科学院财政与贸易经济研究所
高培勇 主编

中国财政经济出版社

本书

本书由中国社会科学院出版基金资助

图书在版编目 (CIP) 数据

实行全口径预算管理/高培勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 6
(中国财政政策报告 2008/2009)

ISBN 978-7-5095-1384-2

I. 实… II. 高… III. 国家预算-财务管理-研究-中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 085085 号

责任编辑: 杨·波等

责任校对: 张全录

封面设计: 郁·佳

版式设计: 兰·波

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

889×1194 毫米 16 开 18.25 印张 440 000 字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 500 定价: 48.00 元

ISBN 978-7-5095-1384-2/F·1179

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

前言

(一)

读者面前的这本中国财政政策报告 2008/2009, 是我们所完成的全国人大常委会预算工作委员会委托课题——“建立全口径政府收支预算管理制度”最终成果的主体部分。

“实行全口径预算管理”的提法, 可以追溯到 2003 年 10 月举行的中共十六届三中全会。在那次会议所通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第 21 条款中, 作为推进财政管理体制改革的的一项重要内容, 便有“实行全口径预算管理和对或有负债的有效监督, 加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督”的明确表述。

从那以后, 举凡涉及中国政府预算管理改革的事项, 无论是学术界的相关研究, 还是实践层的相关操作, 大都被纳入“实行全口径预算管理”的目标之下。并且, 由此催生了基于这一线索而展开的新一轮政府预算管理改革。可以说, 在今天的中国, “实行全口径预算管理”已经演化为一面标识政府预算管理改革方向的旗帜。

我们理解, 这正是全国人大常委会预算工作委员会设立并委托我们研究这一课题的背景所在。

(二)

在我国, 对于全口径预算管理问题的关注, 始于上个世纪 90 年代后期治理政府部门乱收费的尝试。为此而启动的“费改税”改革, 最初的着眼点, 是通过将五花八门的各种收费改为统一征税来减轻企业和居民的负担。然而, 费与税之间的所谓“对应调整”进程很快就让人们意识到, 表现在政府收费上的种种弊端, 并非出在政府收费本身。无论在改革之前的中国, 还是在当今的世界, 收费都是政府取得公共收入的形式之一。将收费改为征税固然可收暂时的“治乱”之效, 但并不能根除“乱”的病因。被冠之为政府收费的大量项目之所以会“乱”, 其根源在于, 它们作为自立规章且自收自支的财源, 同各部门、各地区甚至有关人的自身利益绑在了一起。若



不能从根本上斩断这种利益上的瓜葛，政府收费便摘除不了其内在的利益驱动器，从而使“费改税”陷入“割韭菜”般（割下一茬之后，还会不断地长出新的一茬）的尴尬循环。

深一步看，各种政府收费之所以能够自立规章，之所以能够自收自支，之所以能够同各部门、各地区甚至有关人的自身利益绑在一起，又在于，它们能够脱离各级人民代表大会的审查视野，或作为预算外收入，或归入制度外收入，直接装入各部门、各地区的“小金库”并用于同其自身利益相关的支出项目。事情表现在“乱收费”上，问题的根源则存在于政府收支行为及其机制的不规范之中。因而，若能在对各种政府收费加以清理的基础上，将其有关的收支项目纳入政府预算之内，并同其他的政府收支一道进入各级人民代表大会的审查视野，则不失为一种“治本”之策。

正是基于“预算收支 $\neq$ 政府收支”这一基本事实的揭示和认定，“费改税”的着眼点由单纯的“治乱”转到了“规范”政府收支行为及其机制的轨道上。于是，把所有政府收支纳入预算管理，让“预算收支=政府收支”，便成为破解同“乱收费”绑在一起的既得利益格局难题并实现“费改税”改革目标的基本路径。也正是在改革视野得以拓展的背景之下，“费改税”一词逐步为“税费改革”所代替，进而演变为旨在规范政府收支行为及其机制、重构政府公共收支体系的这场改革的标识性概念。

然而，说来容易做到难。在当时，至少在不少政府部门内部，如下的信条被视为天经地义：税收作为集中性的政府收入以及由此形成的政府支出，当然要遵守统一的制度规范，由财税部门统一管理并纳入预算。收费，特别是由各个政府部门自立规章而分别征集的收费收入以及由此形成的支出，则属其自身“创收”领域内的收支项目，既不应交由财税部门统一管理，也不必纳入统一的政府预算。

如此的似是而非的信条，实际上折射了经济体制转轨过程带给我们的特殊矛盾现象。

稍稍回顾一下曾经走过的历程，就会看到，在计划经济体制下，我国财政收入的绝大份额，来源于国有制经济单位。财政支出的绝大部分，投向于国有经济单位。身处那样一种“取自家之财，办自家之事”的财政运行格局之中，政府部门的财政收支，便集中表现为国有制经济自家院落内的收支。名义上的“国家财政”，也基本演化成事实上的“国有制财政”。在那个时候、那样一种条件下，有关政府部门收支运作的事项，虽并非没有规范。但是，那毕竟属于“家规”范畴——在国有制财政的环境下生成、适用于国有制经济自家院落内的规范，而未走出国有制经济的家门，也基本谈不上进入公共的视野之中，接受广大社会成员的监督。故而，举凡牵涉诸如政府收支是否全部进入预算以及是否编制覆盖全部政府收支预算之类的问题，在很大程度上，是被视为无关紧要的事情的。

市场化的改革进程，在逐步打破了原有财政运行格局的同时，也一再地把建立政府收支运作的新规范问题提至我们面前。财政收入的来源结构由“单一”趋向“多元”（多种所有制共同贡献财政收入）了，财政支出的投向结构也由“单一”趋向“多元”（覆盖多种所有制并逐步覆盖农村地带）了，随着“取自家之财，办自家之事”向“取众人之财，办众人之事”格局的转变，政府部门的收支运作，自然不能局限于自家的小圈子，而要进入公共视野，遵守“公共之规”——在公共财政的环境下生成并适用于涵盖各种所有制成分和所有社会成员在内的整个社会的规范。到了这个时候、在这样一种条件下，通过编制覆盖全部政府收支的预算，让所有的政府收支从头到脚处于全体社会成员的监督视野之下，便是一件至关重要的事情了。

这就是说，财政收支跳出国有部门的自家院落而演变成整个社会范围内的收支，是所有政府收支纳入预算管理的重要经济社会背景。与之相伴随，作为一个富有成果意义的重要进展，在我



国,以1998年举行的全国财政工作会议为契机,构建公共财政体制框架被纳入政府的工作议程。有别于以往的国有制财政,以满足整个社会的公共需要为职能定位、在全社会范围内加以运作的公共财政体制框架,其基本的要求,就是把政府的收支纳入公共轨道,适用立足于整个社会的公共规则和公共理念。于是,以“费改税”或“税费改革”为牵引的旨在规范政府收支行为及其机制、重构政府公共收支体系的改革,被提升到了构建公共财政基本框架的战略高度。也正是在构建公共财政体制框架并致力于将所有政府收支纳入预算管理的改革进程中,逐步形成了全口径预算管理的概念表述。

(三)

作为一个立足于经济体制转轨的特定历史背景而逐步形成的特殊概念,全口径预算管理带有鲜明的中国特色。在典型市场经济国家那里,能够与之对应的,是传统预算管理的所谓综合性(comprehensiveness)原则。立足于当今世界的基本经验和现实中国的具体国情,可以把全口径预算管理改革的目标概括为:通过预算制度的改革,将全部政府收支纳入政府预算之中。

这一看似简单的目标概括,一旦深入操作层面并果真运行起来,一连串的难题便纷至沓来。

政府收支的范围,显然同政府职能的格局直接相关。在当今的世界上,政府职能的不断扩张是一个可以观察到的基本事实。随着政府肩负的公共职能的增加,履行公共职能的主体已经不再限于传统意义上的政府部门。包括非营利性政府组织、国有企业甚至私营部门,也日益广泛地加入到公共服务的供应和生产过程中。履行公共职能所涉及的公共收支,已经不再限于传统意义上的财政资金收支。包括社会保障基金、使用者付费、政府贷款和担保、税式支出等,也日益广泛地加盟于公共收支的行列中并发挥着越来越大的作用。所以,今天所说的政府收支,已经不再限于政府部门自身的收支。除此之外,政府为履行公共职能而直接或间接地控制和管理的各种形式的资金收支以及各种显性和隐性的债务责任,如社会保障收支、政府担保等,也应一并进入人们的视野之中。

传统意义上的政府预算或称狭义的政府预算,通常指的是政府的“一般预算”(general budget),即“与立法机构年度拨款相关的财政收支概算”。在典型市场经济国家那里,如果说也有所谓预算内外的区别,那么,被称为“预算外收支”的项目,便是那些基于特别法律设立的、具有专款专用性质、不需立法机构进行年度审议的政府收支。尽管这些项目往往具有独立的银行账户和特殊的制度安排,不在政府的年度拨款预算中反映,也具有不同于一般预算的融资渠道,但并不意味着其可以脱离立法机构的控制。事实上,在从预算外项目设立到在预算报告中列示以及对其审计和监督的整个过程中,立法机构都拥有实质性的权力。所以,从这个意义上讲,今天所说的政府预算,已经不再限于以年度拨款方式存在的政府的“一般预算”。除此之外,所有由立法机构控制的政府性资金收支计划,都可称为政府预算或纳入预算管理。

现实中国的政府收支体系,则要复杂得多。依其性质的不同,可分作一般预算收支、基金预算收支、财政专户管理的预算外收支、未纳入财政专户管理的预算外收支和制度外收支几个部分。

目前被统称为“预算内”的政府收支,是一般预算收支和基金预算收支。表面上,这两部分预算收支都纳入国库管理并报送各级人民代表大会,但在实质层面,只有属于前者的收支,既可由财政部门统筹安排、统一调度,又经由各级人民代表大会审批,能够算得上完全意义上的“预算内”。属于后者的收支项目,其调配权或决定权则分别归属于各个政府职能部门。不仅财政部



门没有典型财政意义上的统筹权，而且，各级人民代表大会也只有知情权而非实质的审批权。正因为如此，目前对外发布的财政收支指标，仅限于一般预算收支。所以，即便是已经被视为“预算内”的基金预算收支，也存在一个“转正”（由非完全意义上的“预算内”转为完全意义上的“预算内”）的问题，在实现全口径预算管理问题上，也有必要同时确立两个互为关联的“验收标准”：财政部门在行政层面对所有政府收支的“全口径”管理和各级人民代表大会在立法层面对同级政府所有收支的“全口径”控制和监督。

目前被称之为“预算外”的政府收支，主要包括纳入财政专户管理以及未纳入财政专户管理的政府性收支两大块儿。前者往往具有专款专用的性质，收支通过财政专户，实行“收支两条线”管理；虽接受财政部门的监督，但未报送各级人民代表大会审批。将这一块儿的“预算外”收支项目纳入“预算内”，不仅要涉及诸如预算编制权、收支调配权以及实质审批权之类的问题，而且，也要同时解决其“出身”的合法化（立项审批纳入规范化轨道）问题。因而，可算得上是一个实实在在、完完全全的由“外”转“内”的改革。后者主要是各个政府职能部门及其所属事业单位的经营性收入。这一块儿的收支项目，究竟是否属于政府性收支或在多大程度上算作政府性收支以及对之如何进行预算管理，目前并未有一个十分清晰的界定。其中有些项目的“身份”认定，还要取决于政府自身及其所属事业单位的改革进程和最终确立的改革目标。因而，对于后者，显然要在充分论证、一一鉴别的基础上，分步骤地实现由“外”转“内”。

除此之外，在既有制度框架之外，特别在省以下级次的政府那里，还存在着由各个政府职能部门、各个地区通过“自立规章，自收自支”而征集的各种行政性收费、罚款、集资、摊派收入以及由此而形成的支出。这部分收支，纯系制度外，不仅“出身”非法，均在“民怨沸腾、不堪重负”之列，而且，难以精确统计。对于它们，从来不存在一个由“外”转“内”的问题，而是要作为非规范性的政府收支行为以及“治乱”的对象，从政府部门的肌体上加以“摘除”的。

上述的如此错综复杂的格局再一次告诉我们，在中国，实现全口径预算管理的改革目标绝非轻松之事，它注定要经历一个曲折而艰难的过程。为此，进一步细化其改革目标并相应拿出一个分步走的实施方案，不仅是必要的，而且是必需的。

本报告所致力完成的主要任务或做出的主要贡献，就在于此。

（四）

从2007年12月启动课题的调研，到2008年年末呈交课题总报告并举行国际研讨会，再到此后对主要观点和基本框架的反复推敲、修订，在为期一年多的时间里，课题组不仅整理、分析了覆盖世界主要国家的大量预算管理文献，而且走遍了河北省、北京市的许多基层预算单位，召集了几十个座谈会。也曾走访有关中央部委以及在不同历史时期从事预算管理工作的老领导、老专家。可以说，这是迄今为止我们所承接的投入时间最多、花费精力最大、复杂程度最高的一个课题。

当我们最终完成这样一个报告并将其呈现在读者面前的时候，并没有如释重负的轻松感。相反，充盈在心中并激励我们前行的，是任重道远的使命感。

高培勇

2009年5月11日

本报告写作组名单

主 编 高培勇

执 笔 1. 马 瑛

2. 冯 静 汪德华

3. 王法忠

4. 杨志勇

5. 张德勇

6. 李冬妍 夏杰长

7. 王晓洁

8. 王金秀

9. 张 斌

中国政府预算改革大事记 冯 静

部分财政经济发展指标 冯 静

英文译校 李冬妍

协 调 杨之刚 马蔡琛

特别鸣谢

本报告是在诸多机构和人士的无私帮助和热情支持下完成的。以下所列出的
一长串名单，只是其中的主要贡献者：

全国人大常委会预算工作委员会；
国家发展和改革委员会；
财政部；
交通运输部；
商务部；
澳大利亚国际发展署；
北京市财政局；
北京市劳动和社会保障局；
北京市国有资产管理委员会；
河北省财政厅；
河北省国有资产管理委员会；
河北省交通厅；
河北省教育厅；
河北省劳动和社会保障厅；
河北省卫生厅；
河北省质量技术监督局；
天津市财政局；
北京市平谷区财政局；
北京市平谷区劳动和社会保障局；
河北省石家庄市财政局；
河北省石家庄市国土资源局；
河北省石家庄市建设局；
河北省石家庄市规划局；
河北省石家庄市国有资产管理委员会；
河北省邯郸市财政局；
河北省邯郸市国有资产管理委员会；
河北省邯郸市教育局；
河北省邯郸市卫生局；

河北省邯郸市劳动和社会保障局；

河北省邯郸市城市建设投资公司；

河北省邯郸市建设投资公司；

河北省邯郸市魏县财政局；

河北省邯郸市武安市财政局；

全国人大常委会预算工作委员会原主任刘积斌先生、原副主任王大成先生、副主任冯淑萍女士和副主任姚胜先生，预决算审查室主任夏光先生、副主任何成军先生；

中国社会科学院副院长、学部委员、经济学部主任、研究员陈佳贵先生；

澳大利亚中澳管理项目财政改革顾问 Mike Woods 先生，中澳管理项目办公室项目组合管 Michael Young 先生和业务主管吴朝锋先生；

澳大利亚维多利亚大学教授 Bhajan S. Grewal 先生；

联合国儿童基金会驻中国办事处社会政策与经济分析处主管 Hana Bixi 女士；

亚洲开发银行高级经济学家彭龙运先生；

国家发展和改革委员会财政金融司司长徐林先生，财政金融司财政处处长徐晓波女士；

财政部预算司司长李萍女士、副司长夏先德先生，教科文司助理巡视员宋秋玲女士，综合司副司长苑广睿先生，社保司副司长余功斌先生，财政部官员颜永刚先生、邱江涛先生、姜冰先生、傅道鹏先生、王法忠先生、张波先生、靳俐女士、赵倩女士；

交通运输部财务司傅兴华女士；

商务部财务司郭婷婷女士；

北京市财政局副局长徐熙先生，预算处处长孟景伟先生、副处长马祥伟先生、副处长黄堃女士，综合处处长班毅先生，社保处副处长杨勇先生，企业处副处长傅思先生，经建二处副处长王永怀、闫保森先生，国库处副处长马晓薇女士；

北京市国资委预算处处长苏文静女士；

北京市平谷区财政局局长杨凤山先生、副局长尉欣先生，预算科科长孙杰女士；

河北省财政厅厅长齐守印先生、副厅长高志立先生，科研所所长段国旭先生、副所长白志平先生；

河北省邯郸市财政局局长李少波先生、副局长宋进民先生，办公室副主任张会峰先生；

天津市财政局副局长马强先生，预算处处长王克冰先生、副处长朱春礼先生；

北京市人民代表大会副主任吴世雄先生；

北京市人大常委会预算监督顾问召集人高佐之先生；

中国社会科学院荣誉学部委员、研究员何振一先生；

中国社会科学院办公厅主任施鹤安先生，中国社会科学院计财局副局长段晓燕女士；

财政部财政科学研究所所长贾康先生、副所长王朝才先生；
中央财经大学教授王雍君先生、安秀梅女士；
中国人民大学教授朱大旗先生；
首都经济贸易大学教授焦建国先生；
山东财政学院教授岳军先生；
天津财经大学教授武彦民先生、刘植才先生；
中南财经政法大学教授王金秀女士；
中国财政经济出版社社长贾杰先生、副总编辑赖伟文先生，财政分社社长李洪波先生、副社长杨波先生。
在此，特别鸣谢。

目 录

1. 全口径预算管理：概念梳理与文献综述	(1)
1.1 问题的提出	(3)
1.2 全口径预算管理问题的国际背景	(4)
1.3 全口径预算管理国际标准的两个基本问题	(9)
1.4 前计划经济国家和转轨国家的政府预算外收支	(11)
1.5 中国的政府预算外收支问题	(13)
1.6 中国政府预算外收支问题的治理	(20)
1.7 中国：走向全口径政府收支预算管理	(22)
主要参考文献	(26)
2. 全口径预算管理：国际经验与比较分析	(29)
2.1 引言	(31)
2.2 全口径预算管理的国际概况	(32)
2.3 政府预算外资金的规模及其产生根源	(39)
2.4 政府预算外资金管理的国际比较	(46)
2.5 影响各国预算外收支管理的因素分析	(54)
2.6 国际经验的启示与借鉴	(58)
主要参考文献	(61)
3. 当前中国的政府预算管理：基本格局	(63)
3.1 公共财政预算	(65)
3.2 政府性基金预算	(76)
3.3 国有资本经营预算	(77)
3.4 社会保险基金管理	(80)
3.5 预算外资金管理	(83)
3.6 财政监督	(85)



主要参考文献·····	(88)
4. 中国政府预算管理制度的历史沿革 ·····	(91)
4.1 计划经济时期的政府预算制度 ·····	(93)
4.2 市场化改革初期的政府预算制度 ·····	(98)
4.3 政府预算制度的进一步改革 ·····	(105)
4.4 市场经济条件下政府预算管理制度演进的逻辑 ·····	(109)
4.5 中国政府预算制度演进中的难题：公共预算与国有资本经营预算的衔接 ·····	(112)
主要参考文献·····	(116)
5. 预算外收支管理：问题、成因与对策 ·····	(119)
5.1 政府预算外收支的界定 ·····	(121)
5.2 政府预算外收支的管理沿革及现状 ·····	(123)
5.3 当前政府预算外收支管理存在的问题 ·····	(134)
5.4 政府预算外收支管理存在问题的成因 ·····	(136)
5.5 加强政府预算外收支管理的对策 ·····	(138)
主要参考文献·····	(141)
6. 制度外收支管理：发展、动因与治理方略 ·····	(143)
6.1 制度外收支的界定 ·····	(145)
6.2 制度外收支管理的历史沿革 ·····	(151)
6.3 制度外收支的原因剖析 ·····	(155)
6.4 规范制度外收支的政策建议 ·····	(159)
主要参考文献·····	(163)
7. 建立国有资本经营预算 ·····	(165)
7.1 国有资本经营预算与全口径预算管理 ·····	(168)
7.2 国有资本经营预算的制度演进 ·····	(169)
7.3 全面推开国有资本经营预算的障碍分析 ·····	(174)
7.4 完善国有资本经营预算的措施 ·····	(178)
主要参考文献·····	(181)
8. 建立社会保障预算 ·····	(183)
8.1 社会保障预算的界定 ·····	(185)
8.2 社会保障制度体系 ·····	(190)
8.3 社会保障基金的筹资与投资 ·····	(195)
8.4 社会保障的财政预算管理 ·····	(201)
8.5 我国社会保障预算管理的现状与方向 ·····	(207)

主要参考文献·····	(212)
-------------	-------

9. 实行全口径预算管理：目标设定、框架设计与政策建议 ····· (215)

9.1 全口径预算管理改革的目标设定 ·····	(217)
9.2 中国预算管理的现状分析 ·····	(219)
9.3 全口径预算管理的框架设计与改革路径 ·····	(223)
9.4 推进全口径预算管理改革的政策建议 ·····	(229)
主要参考文献·····	(231)

中国政府预算改革大事记（1951—2008 年）····· (233)

部分财政经济发展指标····· (243)

专栏

2-1 美国国会对于两房债务的观点·····	(55)
4-1 国家概算、预算草案、预算和决算·····	(93)
4-2 预算和决算的分类·····	(94)
4-3 政府预算公开化的民间力量·····	(106)
4-4 审计风暴·····	(106)
5-1 政府收支分类改革的基本前提·····	(125)
5-2 预算外资金纳入部门预算管理的意义·····	(128)
5-3 “金财工程”简介·····	(129)
5-4 某地方政府的预算外收支规模·····	(133)
5-5 美国的预算外收支·····	(136)
5-6 财政部关于进一步推进财政预算信息公开的指导意见·····	(140)
7-1 2008 年国有资本经营预算支出 548 亿元·····	(173)
9-1 河南省焦作市的复式预算制度建设·····	(227)

图

1-1 标志性年份中国预算外资金的规模与发展趋势·····	(16)
1-2 1978—1992 年中国预算外资金迅猛增长·····	(18)
3-1 部门预算的构成·····	(67)
3-2 中央部门预算编制及批复流程图·····	(67)
5-1 非税收入收缴的一般程序·····	(127)
5-2 预算外资金收入占财政收入的比重·····	(130)
5-3 预算外资金支出占财政支出的比重·····	(131)
5-4 中央和地方预算外资金收入比重·····	(132)
5-5 中央和地方预算外资金支出比重·····	(132)



6-1	按预算管理层次划分的政府收支	(147)
6-2	1978—1995 年预算外分项收入比较	(153)
6-3	不规范收支的怪圈	(154)
6-4	1978—2007 年中央与地方财政支出走势图	(157)
8-1	2003—2007 年社会保险基金收支情况	(189)
8-2	2003—2007 年社会保险参保人数	(211)
9-1	全口径预算管理的基本框架	(228)

表

2-1	英国非部属公共机构 (NDPBs)	(41)
2-2	转型国家政府预算外资金	(42)
2-3	预算外资金规模国际比较	(43)
2-4	英国非部属公共部门的设立条件	(47)
2-5	美国联邦政府及预算汇总	(49)
4-1	1952—1977 年预算外资金分项目收入	(96)
4-2	国家预算报告时间 (1950—1965 年)	(98)
4-3	1978—1992 年预算外资金分项目收入	(100)
4-4	1993—2006 年预算外资金分项目收入	(103)
4-5	1978 年以来国有企业利润分配方式的演变	(112)
4-6	2004—2007 年中国国有企业利润	(113)
6-1	1987—2000 年中国政府收入格局	(155)
6-2	1978—2007 年中央和地方财政收入及比重	(156)
7-1	国有资本经营预算的模式	(172)
8-1	20 世纪 80 年代初欧洲共同体各国社会保险基金构成	(188)
8-2	1995 年 OECD 有关国家社会保险项目的拨款比例	(188)
8-3	财政用于社会保障和就业支出	(189)
8-4	各国和地区社会保险税费的征缴主体	(195)
8-5	全国社会保障基金理事会基金历年收益一览表	(199)
8-6	中国基本养老保险基金收入结构	(202)
8-7	1998—2006 年中央财政对养老保险补贴	(202)

CONTENTS

1. Full – Covered Budget Management (FCBM) :

Conceptual Framework and Literature Review	(1)
1.1 Introduction	(3)
1.2 The Issue of FCBM Against International Backgrounds	(4)
1.3 Two Basic Questions of FCBM; International Criteria	(9)
1.4 Off – budget in Former Planned Economies and Transitional Economies	(11)
1.5 The Issue of Off – budget in China	(13)
1.6 China's Treatment of Off – budgetary Revenue and Expenses	(20)
1.7 China; Tending Towards the FCBM	(22)
References	(26)

2. FCBM; International Experiences and Comparative Analysis

2.1 Introduction	(31)
2.2 FCBM; An Overview From International Perspective	(32)
2.3 Extra – budgetary Funds (EBFs); the Scale and the Origin	(39)
2.4 An International Comparison of the Financial Management of EBFs	(46)
2.5 An Analysis on the Factors Affecting the Management of EBFs	(54)
2.6 Drawing Inspiration and Lessons from the International Experiences of FCBM	(58)
References	(61)

3. The Current Situation of China's Government Budget Management

3.1 General Budget	(65)
3.2 Government Funds Budget	(76)
3.3 State – owned Capital Operation Budget	(77)
3.4 Social Security Funds Budget	(80)



3.5	Management of Extra – budgetary Funds	(83)
3.6	Government Fiscal Supervision	(85)
	References	(88)
4.	The History of China's Government Budget Control System	(91)
4.1	The Government Budget Control System in Planned Economy Period	(93)
4.2	The Government Budget Control System in the Early Period of Market – oriented Reform	(98)
4.3	Further Renovation of China's Government Budget Control System	(105)
4.4	The Logic of Development of Budget Control System in Market Economy	(109)
4.5	A Difficulty in the Reform: How to Deal with the Connection Between Public Budget and State – owned Capital Operation Budget	(112)
	References	(116)
5.	Off – budgetary Management In China: Problems, Causes and Countermeasures	(119)
5.1	Definition	(121)
5.2	The History and Status Quo of Off – budgetary Management	(123)
5.3	The Existing Problems	(134)
5.4	The Causes of The Existing Problems	(136)
5.5	Countermeasures for Strengthening China's Off – budgetary Management	(138)
	References	(141)
6.	Off – off – budgetary Revenue and Expenditures in China: Evolution, Causes and Policy Recommendations	(143)
6.1	Definitions	(145)
6.2	The History and Status Quo of Off – off – budgetary Management	(151)
6.3	Thorough Analysis on the Internal and External Causes Led to Off – off – budget	(155)
6.4	Policy Recommendations	(159)
	References	(163)
7.	Establishing State – owned Capital Operation Budget in China	(165)
7.1	The Relationship Between State – owned Capital Operation Budget and FCBM	(168)
7.2	The Institutional Evolution of China's State – owned Capital Operation Budget	(169)
7.3	Analysis on Obstacles to Carrying Out State – owned Capital Operation Budget in China	(174)