



世界银行

公共财政管理系列丛书

地方预算

沙安文 主编

大连市财政局翻译小组 译



中国财政经济出版社



世界银行
华盛顿特区



公共财政管理系列丛书

地 方 预 算

沙安文 主编

大连市财政局翻译小组 译

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方预算/ (美) 沙安文 (Shah, A.) 主编; 大连市财政局翻译小组译. —北京: 中国财政经济出版社, 2012. 10

(公共财政管理系列丛书)

书名原文: Local Budgeting

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3997 - 2

I. ①地… II. ①沙… ②大… III. ①地方预算 IV. ①F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 238181 号

著作权合同登记号: 图字 01 - 2012 - 8570

责任编辑: 罗亚洪

责任校对: 张 凡

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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 18.25 印张 350 000 字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 46.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3997 - 2/F · 3242

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

Local Budgeting

Copyright © 2007 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N. W. , Washington, D. C. 20433, U. S. A.

《地方预算》版权由国际复兴开发银行/世界银行所有

This work was originally published by The World Bank in English as *Local Budgeting* in 2007. This Chinese translation was arranged by China Financial & Economic Publishing House (CFEPH). CFEPH is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

本著作由世界银行最初于 2007 年以英文出版，书名为《地方预算》。

中文翻译工作由中国财政经济出版社组织完成。中国财政经济出版社将对翻译质量负责。如出现任何与原版的不一致，以原版语言为准。

一切观点、解释及结论均为本书作者所持有，不代表世界银行的执行董事或其所代表的政府的观点。

世界银行不对著作中包含的数据的准确性提供保证。书中任何地图上的边界、颜色、名称及其他信息不表示世界银行对任何区域法律地位的判断或对于任何边界的认可与接受。

前 言

《地方预算》一书是世界银行为了完善发展中国家的公共支出管理和财政问责制度改革而编著的文献，集数位国外著名学者研究之大成，视角独到，观点鲜明。本书详细分析了改进财政管理的原则和实践，回顾了发展中国家预测收入和支出的可用工具，检验了确保财政透明性和财政纪律的制度性安排，详细分析了绩效预算是如何成为检验以结果为基础的问责政府的工具，探讨了预算执行在确保管理灵活性的同时提高民主问责性的作用。

本书反映的发展中国家财政领域存在的热点、难点和焦点问题，在我们财政工作当中也不同程度的存在。自 2000 年部门预算改革实施以来，我们先后开展了收支两条线、国库集中收付、政府采购、政府收支分类等多项改革，为提高地方预算管理水平奠定了基础。但应该看到，地方预算管理当中还存在很多问题，如预算编制细化不到位，预算约束力不强，财政管理透明度不高，绩效预算滞后等等。解决这些问题需要我们在工作当中不断的探索和思考，而《地方预算》一书无疑也为我们提供了很好的指导和借鉴。

考虑到本书对我国地方预算管理工作具有较强的借鉴意义，同时也为了激发大连市财政局干部职工注重学习、钻研业务、更新知识和提高素养的热情，大连市财政局党组经过研究，决定成立大连

市财政局翻译小组，利用业余时间翻译此书。经过一年多的辛苦付出，译书终于付梓出版。

本书由大连市财政局翻译小组负责翻译，其中：第一、二、三、四章由王倩倩翻译；第五、六、七、八章由吴知音翻译；第九、十章由张威翻译。在本书翻译出版过程中，得到了大连市政府主要领导的肯定和支持，得到了中国财经出版社和世界银行的指导和帮助，在此表示衷心的感谢！

由于初次译书，经验不足，水平有限，恐有失误，恳请读者谅解。

大连市财政局局长 **毛岩亮**

2012 年 7 月

序

200 多年来，西方民主制度中政府结构的制衡体系是政府有效行使管理职能的核心，赋予了公民应享有的权利。公务员和决策者的动机——公共部门因为其工作所受的表彰与惩罚——都是从国家责任的框架出发的。完善的公共部门管理和健全的政府支出有利于经济发展和社会公平，特别是有利于穷人和弱势群体，比如老年人和妇女。

然而，很多发展中国家的政府管理体系仍然经常运作不力，存在着寻租和渎职行为、资源分配不当、税收体制效率低下以及一些关键的公共服务设施质量不高等问题。管理不善导致的直接后果是穷人和一些弱势群体（如妇女儿童、少数民族等）无法享受到公共服务。在解决这些普遍关注的问题时，从普通的发展援助团体到世界银行都在不懈努力，希望从世界各地的实践中汲取经验教训，可以更清楚哪些措施可以提高公共服务的管理质量，哪些措施不可以，特别是在反腐倡廉和为贫困人口提供服务方面。

本系列丛书从实践出发，为提高公共服务部门的效率和公平性，以及加强职能部门的管理责任，提供了方法和经验教训，丰富了我们这方面的知识。这套丛书所主张的框架是要创造一个激励型的环境，并在政府职能部门内外形成一种对优秀管理的推动力。这

个框架列举了公民如何要求政府对所做事情负责的行政机制，并为如何取得结果和审慎的财政管理提供了较为实用的指导。本书列举了对付腐败和渎职的方法，为拓展公共服务领域的几个适用框架提供了理论和指导。本书还提出保护穷人、妇女、少数民族和其他弱势群体利益的措施，加强发表意见和退出的行政结构安排，评价政府公共项目的方法，建立负责任政府的管理框架，以及财政联邦制和地方政府管理等问题。

本套丛书将有助于政府官员、发展经济的实践者、学习发展经济学的学生以及那些对发展中国家公共管理感兴趣的人士进行这方面的研究。

Frannie A. Léautier
世界银行学院副院长

导 语

地方一级的预算制度主要是根据公共意愿配置公共资源。过去二十多年来，预算制度的角色发生了显著变化。地方预算从计划和财政控制的工具演变为绩效管理、结果管理和财政纪律的工具。目前地方预算也可以用来提高公民的权利和公共部门以结果为导向的外部问责。公民希望有关地方预算方面的文献能够提供关于政府管理方面的完整、准确的信息，并以用户友好的形式公示出来。本书总结了可供地方政府选择的可以满足以上需求的选择，以及在地方层面上保证财政管理谨慎性和透明性的措施。

《地方预算》为设计和贯彻预算制度的地方管理者提供了综合性指导。这些管理者迫切希望能够实现公共服务提供过程中的效率和公平，能够对政府进行内部和外部问责。本书详细分析了改进财政管理的原则和实践；回顾了发展中国家预测收入和支出的可用工具；检验了确保财政透明性和财政纪律的制度性安排。此外，本书还勾勒了地方收入管理中反腐战略。

在预算方面，本书讨论了确定预算形式和安排所需要作出的决定，包括预算范围，法律要求的预算透明度，预算所重视的投入、产出及结果。《地方预算》还讨论了资本预算的作用，详细分析了绩效预算是如何成为检验以结果为基础的问责政府的工具。对于非

专业读者来说，本书还介绍了解读预算文件的方法，以便于公众了解政府的主要工作，以及政府在履行职责方面是否称职。本书强调预算过程中，参与方投入的途径。最后，本书探讨了预算执行在确保管理灵活性的同时提高民主问责性的作用。

《地方预算》是瑞典国家发展合作代理机构和世界银行为了完善发展中国家，尤其是非洲国家的公共支出管理和财政问责性而共同努力合作出版的。我们希望本书在完善预算制度方面，能够为政策制定者和实践者提供有效指导。

Roumeen Islam

世界银行学院减贫和经济管理部经理

致 谢

在编辑三年多的直接指导下，本书终将地方财政管理和预算两个学习模块结合在一起，从而为世界银行学院学习项目提供准备。上述学习模块及其出版物由瑞典政府通过与世界银行学院的公共支出和财政问责（PEFA）合作项目来提供资助。日本政府为编辑此书提供了额外的财政支持。

本书编辑感谢瑞典国际发展局的哈格瑞德·戴瑞斯，感谢其为PEFA项目提供的全程指导和支持；此外，还感谢本特·安德森、格兰·安德森、格尼拉·布瑞恩、阿兰·加斯特森，以及对此项目的设计和发展作出贡献的PEFA项目外部咨询团队的其他成员。

非洲及其他地区资深的政策制定者和学者对世界银行学院的学习活动贡献良多，本书也因此而获益。本书编辑为此特别感谢：南非应用财政研究中心主任塔尼尔·阿吉姆；加拿大财政部前副部长助理保罗·布鲁斯；南非财政部处长尼尔·科尔；普华永道瑞典斯德哥尔摩公司的安德尔·海格拉德；杜克大学教授罗伊·凯勒；印第安纳大学教授约翰·米克塞尔；南非财政部局长伊斯梅尔·穆姆尼塔；南非民主研究院的克里斯汀娜·诺姆多。

本书编辑向撰写本书章节的主要学者们表示感谢，向对本书给予意见的知名的评论者们表示感谢。安娜普姆·达斯、阿尔塔·佛斯科尔、安德瑞恩·沙尔和沈春丽在本书筹备的不同阶段都作出了贡献，并对各章提供了评论和编校修改。卡特林·提尔尼为整个过

程提供了优质的行政事务支持。

本书还要感谢斯蒂芬·迈克格雷蒂，他保证了本书的迅速出版；感谢蒂娜·托宾在本书编校过程中的优质监管；感谢蒂妮斯·波根，保证了本书优秀的印刷质量。

编写人员介绍

阿玛瑞斯·贝格茨 (AMARESH BAGCHI) 是印度公共财政和政策研究所名誉教授，并作了 10 年主任。从印度政府的税收管理员开始，他一直在印度的不同层级政府从事税收政策的制定和执行工作。他一直是中央、州、地方政府官方委员会的成员，写了大量关于税收方面的文章。

阿塔·福斯切尔 (ALTA FOLSCHER)，独立的研究人员兼顾问，曾在非洲、亚洲、巴尔干和东欧、加勒比地区和中东地区工作过，主要研究公共财政和公共政策。其研究领域包括政府治理、公共责任和财政透明度、公共支出和财政管理、有利于穷人的支出分析、预测和成本计算、教育经费等。关于非洲财政管理，她发表了许多论文，编辑了三本书，并合编过关于南非经济转型的书籍。她拥有伦敦大学公共政策及管理的硕士学位。

卡洛尔·W. 刘易斯 (CAROL W. LEWIS) 是康涅狄格大学的政治学教授。对于公共预算和伦理有浓厚的研究兴趣，她在许多学术和专业期刊上发表过文章，其中包括《公共管理评论》、《市财政杂志》、《公共完整性》。她最近的著作是与斯图尔特·C. 吉尔曼合著的《公共服务的伦理挑战：解决问题的指南》(2005)。作为一名前地方政府官员，刘易斯曾担任研究顾问或为以下机构提供培

训：布鲁金斯学会、州政府委员会、国家公共行政学院和世界银行等。她拥有与大学和专业协会交往的丰富经验。

约翰·L. 迈克塞尔 (JOHN L. MIKESELL) 是公共财政和政策分析专业教授，印第安纳大学公共与环境事务学院公共事务项目主任。他是《公共预算和财政》的主编，撰写的文章涉及财产和销售税、税收管理和预算过程等方面。他撰写的《财政管理、分析及其在公共部门的应用》是公共管理和公共政策硕士项目的标准教科书。他拥有伊利诺伊大学经济学博士学位。他因公共预算和财政方面的成就获得预算和财政管理协会颁发的2002年怀尔德夫斯基终身学术成就奖。

丹尼尔·R. 穆林斯 (DANIEL R. MULLINS)，美国大学公共管理与政策系副教授，研究重点包括政府间财政关系、税收和支出的限制、预算实践/改革、人口变化的财政意义、经济发展、都市的经济和空间结构。他的研究在许多学术和专业出版物中登载，如《公共管理评论》、《政策科学》、《城市事务季刊》。他是《公共预算和财政》的主任编辑，也是《公共财政和预算的演变：四分之一世纪的发展》的编者之一。他曾在美国各级政府和其他国家政府中担任顾问。他的研究集中于：政府部门预算、政府间财政关系、转型经济中的财政和服务问题。他拥有雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院的博士学位。

艾瑞恩·罗宾 (IRENE RUBIN) 是北伊利诺斯大学名誉教授。她终身从事公共预算和财政的教学工作。她的大部分著作是关于政治和预算的关系，尤其是关于怎么陷入及如何摆脱财政压力。她的著作包括《公共预算政治：获取和支出：借款和平衡》(2005) 和《等级、税收和权利：美国市政预算》(1998)。最近出版的章节包括《公共政策手册》(2006) 中“过程是否重要？1998-2004年美国的财政预算过程”和与乔安妮·凯利合著的《公共管理牛津手册》(2005) “预算和会计改革”。她在芝加哥大学获得博士学位。

拉瑞·斯格瑞德 (LARRY SCHROEDER) 是公共行政专业教授，任职于雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院。作为一名公共财政经济学家，针对美国和发展中国家及转型经济体中出现的各类州和地方财政问题，他曾展开研究。其研究重点包括财政分权、政府间财政关系、公共服务提供中制度安排的影响。在这些领域，他与其他人合著了几本书，撰写了大量文章。在包括南亚和东南亚以及非洲和东欧的许多国家负责人提供咨询并主持政策研究项目。

沙安文 (ANWAR SHAH) 是世界银行学院最权威的经济学家，并任公共部门治理项目组组长，也是德国慕尼黑公共财政国际研究所执行委员会成员，还是加拿大艾伯塔省公共经济研究所成员。他曾在加拿大财政部和阿尔伯塔省政府部门工作过，负责联邦—省和省—地方之间的财政关系的协调。他在公共经济学和环境经济学方面撰写了大量文章，在政府治理、全球环境、财政联邦制和财政管

理方面有很多著作和论文。在全球主流教育机构曾发表过多次演讲。

沈春丽 (CHUNLI SHEN) 是世界银行预算、公共财政管理和财政分权问题方面的顾问。她拥有公共管理学硕士学位, 并在马里兰大学公共政策学院继续攻读博士学位。她曾在马里兰州蒙哥马利县政府、公共政策与私人企业研究中心、国家房屋及再发展办公室工作过。她与沙安文一起, 合编了几本世界银行出版的关于中国方面的中文书籍:《财政联邦制与财政管理》(2005)、《地方公共财政和治理》(2005)、《中国地区差距》(2006)。

科特·特梅尔 (KURT THURMAIER) 是北伊利诺斯大学公共管理专业教授。他的研究兴趣包括州和地方公共预算、政府间财政关系以及电子政务。在这些领域, 他从事着广泛的研究、写作和教学。他曾作为预算和管理分析人员, 在威斯康星州预算办公室工作; 曾是波兰克拉科夫大学的富布赖特学者; 通过国际市/县管理协会在波兰地方政府做过顾问; 担任过美国市—县整合项目的顾问。他的著作包括《州预算中的政策和政治》(2001) 和《市—县整合案例学习: 重塑地方政府蓝图》(2004)。

A. 约翰·沃格特 (A. JOHN VOGT) 是北卡罗莱纳大学政府管理学院公共财政和政府专业教授。他为北卡罗莱纳州和美国各地方政府官员提供资本规划和财政培训。他任教于北卡罗莱纳大学公共管理硕士课程。他的近作是《资本预算和财政: 地方政府指南》(2004), 其他著作包括《城市租赁指南》(1983) 和《资本改善规划: 地方政府官员手册》(1976)。他曾担任过政府财政官员协会下经济发展和资本规划委员会顾问, 在资本规划、预算和财政方面, 为地方政府官员提供日常咨询。

目 录

序	/1
导语	/1
致谢	/1
编写人员介绍	/1

总论	/1
----	----

第一部分 财政管理

第一章	
地方政府中的财政管理概况	/11
一、地方政府独特的财政优势	/12
二、地方政府承担较多引起的不足	/15
三、地方财政管理的期望	/17
四、地方财政管理的核心职能	/19
五、地方财政管理的法律和制度背景	/26
六、发展中国家特别关心的问题	/30
本章注释	/32
本章参考文献	/35

第二章

预测地方收入和支出	/39
一、一般预测法	/40
二、收入预测	/42
三、支出预测	/48
四、发展中国家地方政府预测面临的挑战	/53
五、结论	/54
本章注释	/55
本章参考文献	/56

第三章

地方财政纪律：财政谨慎性、透明度和问责性	/59
一、公共财政管理中财政纪律的价值	/59
二、基于地方财政纪律的政府间关系	/63
三、地方财政纪律制度体系	/73
四、结论	/76
本章参考文献	/76

第四章

州和地方收入管理中的反腐问题	/78
一、地方级政府的税收和收入权利以及腐败的范围	/79
二、收入管理中的腐败：驱动因素和补救措施	/84
三、地方级政府的反腐措施	/88
四、结论性意见	/92
本章注释	/92
本章参考文献	/93

第二部分 地方预算

第五章

预算模式：选择和内涵	/99
一、范围	/100
二、合法的结构	/105
三、投入预算和产出预算	/107
四、选择一种预算模式	/111