

国家社会科学基金项目

部门预算改革研究  
——中国政府预算制度改革剖析

张馨 袁星侯 王玮 著

经济科学出版社

2001年6月

图书在版编目 ( CIP ) 数据

部门预算改革研究：中国政府预算制度改革剖析 / 张馨，  
袁星侯，王玮著．—北京：经济科学出版社，2001.7  
ISBN 7-5058-2540-2

. 部... . 张... 袁... 王... . 国家预算 - 财  
政制度 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 . F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字 ( 2001 ) 第032689号

# 前 言

(代 序)

在明确了建立公共财政基本框架的改革目标以来，尽管理论上关于公共财政是否存在的争论还在继续，但人们关注的重心，已转向如何构建公共财政基本框架上。

二十余年的改革开放，使得我国财政发生了巨大变化，在结构形式上已与西方的财政模式相似。西方财政就是公共财政，在这个意义上，说我国已初步构建了公共财政框架也未尝不可。既然如此，为什么说我国至今仍然没能建成公共财政模式？究其原因就在于，我国一直未能改革自己的政府预算制度。

西方国家经济市场化的历史表明，政府预算制度是公共财政的基本存在形式。西方的公共财政就是在政府预算形成和发展过程中，受政府预算制度的约束和作用，而逐步从家计财政转化演变而来的。为此，要构建我国的公共财政模式，其关键在于改革政府预算制度。

于是，改革我国的政府预算制度，就成为目前我国

财政改革的核心问题。

几年前，本人在研究公共财政问题时，就已涉及到政府预算问题，并在一些论著中作了初步的分析和探讨，其中主要表现在1997年的《论政府预算的法治性》一文和1999年的《公共财政论纲》上。1999年初完成了《公共财政论纲》一书之后，本人就将自己的研究中心和重点，转移到政府预算问题上来了。

在人类文明史上，政府预算制度最早产生和形成于英国。因此，探究政府预算制度在英国是如何形成的，它有哪些特点，对我国具有哪些借鉴意义等问题，就成为研究我国政府预算制度改革所必须解决的关键问题之一。对于这些问题，我国过去的财政理论和教科书是有所涉及的，但太过于零星、简陋和肤浅，并且几乎都只是从资本主义制度取代封建制度的角度来考察其历史意义的，至于其在市场经济构建中作用的研究，尚付诸阙如。

恰好在这前后，本人获得了国家留学基金的资助，于2000年下半年赴英国进行了为期半年的学术访问，这是一个难得的机遇与巧合。通过这半年对相关资料全力以赴的收集、阅读和翻译整理，终于初步整理出了一个关于英国政府预算制度形成和发展的概况，它构成了本书的第一章。

英国政府预算的历史，可以归纳出许许多多的特点，也可以给予正在改革中的我国以多种启示，但它留给我们最深刻的印象，却是政府预算制度在处理和规范

政府与市场关系问题上的作用。政府与市场的关系问题，是建立市场经济体制必须解决的关键问题之一。英国社会正是通过政府预算制度的直接作用，约束和规范着政府行为，实现了这一关系从政府决定型向市场决定型的转变，为市场经济体制和公共财政模式的最终确立提供了必不可少的条件。过去，我们一直是主张没有公共财政的建立，社会主义市场经济是不可能在我国真正建立的。上述研究则使我们进一步得出结论，没有政府预算制度的建立，则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的。

然而，我国二十余年所进行的多种多样财政改革的关键性缺陷，恰好就是没有根本触动和变革传统的国家预算制度，所以，也就难以实现我国的政府与市场关系从政府决定型向市场决定型的转变。由此可知，我国至今没有真正建立市场经济体制和公共财政模式就毫不奇怪了。它同时表明，在我国开始了全面构建市场经济体制和公共财政模式的时刻，改革我国的政府预算制度已是刻不容缓了。目前正在我国推行的编制部门预算、建立国库单一账户制度和政府采购制度等政府预算制度的改革是非常及时的，它应当成为我国目前整个改革的关键和中心环节。这些分析，就构成了本书的第二和第三章。

了解历史演变过程，探究其借鉴意义，根本目的还在于服务我国的改革实践。为此，我们的研究重心，是放在我国自己的政府预算制度改革，放在我国目前的部

门预算等改革上的。由于实践中的政府预算制度改革，很大程度上是一个具体制度的构建过程，现存的西方政府预算制度，就为我国构建这一制度的基本框架提供了直接的参照系。于是，我们收集了当代西方一些主要发达国家和发展中国家的政府预算制度的资料，并作了相应的归纳整理，分析了其借鉴意义，等等，从而构成了本书的第四章。

但是，我们研究的根本视野，始终是停留在我国自己的改革上的。2000年我国试编部门预算的改革，就是我国改革政府预算制度的正式开始。它对于我国各种既得利益的深刻触动，对于政府与市场关系的根本转型，以及对于我国整个改革的最终成功，都将有着不可估量的影响与作用，都将产生着深远的历史意义。而对于我们的研究来说，则恰好提供了不可多得的实践素材和分析佐证依据。正因如此，我们目前是以部门预算改革为范例和研究中心，同时结合着国库单一账户制度改革等问题的研究，来探讨和分析我国的政府预算制度改革问题的。所有这些，就构成了本书的第六至第八章。

当然，所有这些问题的探讨，都是离不开对政府预算的基本理论研究的。这点，本人以往在研究公共财政问题时，已有过初步的涉猎。这方面的研究心得，集中体现在拙作《公共财政论纲》（经济科学出版社，1999年版）的第四章《法治化的财政》中。在目前的研究中，我们又结合着对部门预算改革的分析进一步深化之，从而构成了本书的第五章。

因此，本书就是以部门预算改革为中心，研究我国政府预算制度改革问题的专著。为此，本人申请并获得了国家社会科学基金《部门预算改革研究》项目，并组织课题组相应开展了上述的研究，从而完成了全书。所以，本书也是国家社会科学基金项目《部门预算改革研究》的最终研究成果。

在本书中，我们力图全面揭示政府预算制度的历史作用，从深层次上探讨建立政府预算制度对于我国的深远意义，然后通过具体地介绍、分析和探讨目前我国正在进行的编制部门预算和建立国库单一账户制度等改革，提出对我国政府预算制度改革的想法和建议，希冀能够对我国财政的公共化改革和进程有所贡献。

这一研究成果，是本人与自己所指导的博士生袁星侯、王玮共同完成的。没有他们创造性的辛勤工作，尤其是没有他们到实际部门大量的调查研究，本书是不可能完成的。由于政府预算制度的构建和改革，牵涉面极广，又极为复杂，因而这不是一项毕其功于一役的工程。它必须付出辛勤的努力，花费大量的人力物力，经过长时间的艰苦探索，如英国社会就花费了长达500余年的时间，才最终完成这一任务的。这样，仅凭我们数人短短一两年的研究，是不可能全面完成政府预算制度改革的研究任务的，这里涉及的仅是我国政府预算制度改革的部分问题。不过，将我们现有的研究心得集中起来，提出自己关于我国政府预算制度改革的想法，用以抛砖引玉，对于目前的改革总会有所帮助的，因而不嫌

丑陋形成了此书。当然，书中的缺点和错误，自当由本人负责。

Handwritten signature in black ink, consisting of the characters '张' and '馨' in a cursive style.

2001年4月10日于厦门大学财金系

# 导 论

2000年我国财政进行了试编部门预算的改革，结合着建立国库单一账户、建立政府采购制度等政府预算制度的其他改革，将导致我国政府预算制度的根本变化，对建立公共财政和市场经济将起着关键性的促进作用，对我国体制改革和经济发展将产生意义深远的影响。几十年后，当人们回首波澜壮阔的改革历程时，将发现政府预算制度改革是我国改革最终走向成功的为数不多的关键性举措之一。这一改革，通过财政权和政府财力分布格局的更动，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制度的改革推进下去，可能产生带动整个改革全面深化的结果。因此，剖析这一改革，总结其经验，探讨其问题，对于我国的财政改革乃至整个经济改革，都将是具有重大意义的。

## 一、改革的直接作用

所谓部门预算，是编制政府预算的一种具体制度和办法，它由各级政府的各个部门编制的，反映各个政府部门所有的收入和支出的政府预算。2000年我国财政进行了部门预算的改革试点，其中中央财政试编了教育部、农业部、科技部和劳动与社会保障部等四个部门的预算，全国不同层次的地方财政也纷纷进行了改

革试点，开始了以编制部门预算为先导的政府预算制度大改革。其直接意义有：

### 1. 加强了政府预算的计划性

“预算”的直接意义就是计划，政府预算就是政府的年度收支计划。建国以来，除三年困难和“文革”等特殊时期外，我国每年基本上都编制了“国家预算”。计划经济的基本特征是“计划”配置资源，按理此时国家预算应具有很强的计划性，其实不然。由于编制预算过迟、过粗，尤其是长官意志的介入和干预，都使得其计划性存在很大缺陷。改革开放在一定程度上触动了这种状况，但根本问题远未解决。试编部门预算开始改变上述状况：（1）预算编制时间大大提前。如国务院下达编制预算的指示时间大约提前2个月，下达预算控制数的时间大约提前3个月，财政部批复预算提前3~5个月。（2）大大细化了各级政府预算。所有的预算数直接落实到基层使用单位，其收入、支出项目及人员供给状况等均细化到二级单位，减少了预算编制时的粗放性和估算性问题。（3）将预算外等各种政府财力都纳入部门预算内，开始改变预算只是局部计划的状态。（4）各级人大加强了对政府预算的监督，从而减少了预算编制的随意性和人为性，减少了追加预算的规模和程度，使得“零基预算”的可行性大为增加。这些，都增加了政府预算的计划性和科学性。

### 2. 加强了政府预算的归一性

现代意义的政府预算具有归一性，即所有的政府收支，除了某些特殊的例外，基本上都应纳入政府预算之中。计划经济具有高度集中统一性，按理此时国家预算也应具有归一性。然而，建国初形成的预算外范畴，即使是在计划经济最为鼎盛时也未能取消。改革开放中，不仅预算外资金急剧膨胀，还出现了前所未有

的“制度外资金”或“体制外资金”，形成了与预算内三足鼎立，预算外挤压预算内，制度外挤压预算外，从而政府预算只包括小部分政府财力的格局，政府预算的归一性荡然无存。政府财力的这种分割肢解状态，是至今犹存的各地方、各部门程度不同的经济割据现象的根源。

部门预算改革加强了政府预算的归一性。部门预算是统管各级政府收支的综合预算，它既包括了政府预算内，也包括了政府预算外和部门的其他收支计划；既包括政府一般预算，也包括政府性基金预算；既包括部门本级预算，也包括下级预算单位汇总预算；既包括行政单位预算，也包括事业单位预算等。这就相对完整地反映各个主管部门及其所属单位各类收支的全貌，相对全面反映各个部门的全部收支活动，起了统一和集中政府财力的作用。同时，政府预算的具体权限也相对统一，改变了过去部门经费多头管理的局面，开始理顺着各部门与所属单位之间的关系，将二级单位预算均纳入主管部门管理。这些，都起着缓解财政困难和单位财力苦乐不均，有利于费改税和抑制乱收费现象的作用，等等。

### 3. 提高了政府预算的集中性

这实际上是增强政府预算归一性的一个重要内容和方面。计划经济是高度集中统一的，却无法做到政府财力的真正集中统一，在“统一领导、分级管理”的财政体制下，地方和部门始终拥有不同的财权财力。改革开放大大加剧了其分散程度。此时各个业务部门的财力从多个来源分散获得，即按照各自承担的职责，不仅从财政部门的各个主管机构，而且也从有预算分配权的各个部门，如计委、经贸委、科委等获得财力；不仅有预算内收入，而且还有预算外收入和各种基金收入乃至其他无法明言的收入等。这样，本部门的年度可支配财力有多少，甚至连部门的财务负责人也难以完全把握，也就谈不上真正运用好财力的问题。

这些年来，尽管法律规定了财政对某些重要部门的年度拨款增幅要求，如教育经费与GDP的增幅比例等，但由于部门的财政拨款总额还弄不清楚，执行有关法律只能是空话一句。

编制部门预算使每个政府部门都分别编制自己的财力收支计划，改变了各部门原有的缺乏一本完整预算的状态，使每个政府部门将只以自己的财务机构一个口子，去面对财政部门的各机构和其他有预算分配权的部门。这就澄清了本部门的财力状况，开始集中原本分散的政府财力，直接强化了我国政府预算归一性，有利于各部门开展本身的业务活动，有利于政府把握对于各个部门的财力投入状况，确保对重点部门的投入和行政效率的提高。

#### 4. 增强了政府预算的公开性

以往编制的国家预算，在人大通过后也公之于报刊杂志，但由于编制过于粗略简单和相当部分的政府财力没有纳入预算，这就难以做到公开化和透明度。在当时权大于法的背景下，人大和社会公众实际上也无力监督政府的收支活动。在实践中，国家预算的具体数据一直是国家的机密乃至绝密材料，这就公开否定了政府预算的公开性。编制部门预算，将政府的全部财力都纳入预算，并细化预算，综合形成统一的部门预算等，在相当程度上改变了以往政府预算的含糊隐晦状态，提高了其透明度。这就为我国政府预算公开性的形成，作了必要的基础性准备。

#### 5. 增强了政府预算的法治性

计划仅是政府预算的形式，以法律约束政府收支及其活动，才是政府预算的基本内涵和本质内容。然而在人治状态下，经

关于法治性是政府预算本质内容的分析，参见张馨：《论政府预算的法治性》，载《财经问题研究》1998年第11期。

人大批准的国家预算是谈不上法律权威的。二十余年来，全国人大及其常委会通过了包括《预算法》在内的许多财税法律条文，为政府的财税活动提供了一定的法律依据，对政府预算的编制、审核、批准、执行、调整和监督等环节和程序作了详细的规定。但实际上政府预算仍然存在着严重的编制时程序不清、管理上权责不明、审批中把关不严、执行时落实不力、监督上权威不足等问题。如果说我国目前违法现象是严重的话，那么，政府在自身的收支活动中未遵守法律要求，就是其最主要和最关键的组成部分。部门预算的编制，是依据相关法律和法规进行的，是政府自觉遵循法律而采取的行动。它为社会公众以法律约束政府活动，为法治社会的形成和反腐倡廉活动等，都提供了应有的条件和制度保证。

编制部门预算导致上述这些变化的直接结果，就是财政活动效率的提高。在缺乏计划性和公开性的国家预算制度下，政府官员使用的不是自己的钱，花钱取得成功时，政绩是自己的。活动失败时，则不会，也无法追究自己的责任。这种严重的成本效益失衡状态，决定了如何节约有效安排政府支出，一直是我国预算编制难以克服的顽症所在，也一直是国家预算制度改革的重点和难点，但都苦无良方而有效解决之。各级政府只能注重抓收入，既没有也无法注重抓支出，政府支出的低效浪费、挥霍贪污腐败等现象比比皆是。改革中人们也希冀通过修补现行的国家预算制度去克服这些问题，但大体只是隔靴搔痒而不解决根本问题，反而随着改革的放权让利而越演越烈。编制部门预算，通过增强政府预算的计划性和科学性、归一性和集中性、公开性和法治性等，依靠全社会和人大监督约束政府的财政活动，将有助于克服财政支出安排的随意性、人为性、粗放性和缺乏监督的状态，从而大大提高我国政府的支出效率。

上述变化，意味着我国政府预算制度的关键性变革正在到来。

## 二、改革存在的问题

建国伊始我国就建立了国家预算制度，但它只是与计划经济相适应的国家财力管理制度，缺乏法治性、归一性、公开性乃至计划性，并不具有政府预算的实质，还不是真正的政府预算制度。二十余年来，尽管进行了诸如复式预算等改革，但都没有解决根本问题。编制部门预算开始从根本上触动了这一制度，是真正改革我国政府预算制度的第一步。因此，这一改革是难以毕其功于一役的，仍然存在着一些问题。主要有：

### 1. 计划性问题

我国经济管理水平低，直接影响部门预算编制的计划化和科学化程度：（1）数据的缺陷。国民经济计划和统计资料是预测政府收支指标的基本依据之一，但目前计划、统计部门尚无力提供科学合理和正确的数据。政府预算编制细化，而国民经济计划的编制和重要经济指标的统计却相对过粗。政府预算编制的时间提前，而计划、统计指标的编制和发布则相对滞后，等等。（2）定额的缺陷。行政事业单位的定员定额是制定财政收支计划的基本依据之一，但目前由于种种原因尚难以制定科学的定员定额，各部门支出标准的核定难度较大，直接影响政府支出计划的科学性。（3）计划制定过迟。预算作为收支计划，显然必须在财政年度开始之前就批准和确立的。试点使得预算编制和批准时间大大提前，但仍然没有提前到本财政年度开始之前，仍存在若干月份没有正式批准的政府收支计划，而财政活动却照常进行的问题。

（4）计划科学性差。实际工作中既得利益的刚性阻挠，使得真正实行“零基预算”严重困难，无法真正消除政府预算制定时的基数法影响，从而难以做到计划的科学合理，各部门、各单位之间

财力苦乐不均，浪费和难以保证正常工作需要等问题仍同时存在。（5）计划随意性大。长期以来，在计划指标的编制上长官意志盛行、随意性过大的问题并没真正解决，也对政府预算的计划性形成较大危害。这些，都决定了我国目前编制的政府预算，在计划的形式下仍然存在着较为严重的无计划状态。

## 2. 归一性问题

目前的部门预算改革试点，仍没有根本解决政府预算的分散性问题。改革中部门、地方和行政事业单位职权的扩大，导致了预算外和制度外财力严重膨胀的结果，至今仍未形成遏制这一势头的环境与机制。这决定了在目前的试编部门预算改革中，政府财力的归一化是不可能彻底的。其主要表现有：（1）政府财力未能统管。对于归一化来说，尽管各地各部门的具体情况不同，目前它们编制部门预算的试点都没能完全统管所有的政府财力。

（2）预算内外区别仍在。目前编制的部门预算中的预算外资金和各类基金，仍是与“预算内”不同的财政概念，在征收权、支配权、使用权和管理权等方面仍存在很大区别，“预算外”等名实具存，实质上仍然游离于政府预算之外。（3）人代会权限的问题。目前各级人大仍不具有真正的预算决定权和否决权，这就谈不上从根本上解决政府预算的归一化问题。

## 3. 公开性问题

目前编制的部门预算，在公开性和透明度上仍存在严重问题：（1）预算内数据过粗。就试点来看，无论是中央编制的四部门预算，还是各地方所编制的部门预算，均未公诸于报端，而仍沿用几十年来的方法，只有公布几个收支大类的预决算数字，并加以大量的文字说明。这类极为粗放的预算指标，对于人大代表和社会公众来说，是外行看不懂，内行也不可能看出问题的，是

缺乏透明度的。(2) 预算外等数据没公布。目前即使公开了政府预算收支指标，也不包括预算外和制度外的收支在内。就我国的现实情况来看，公布预算内数字似乎还容易，因为几十年来一直都有公布国家预算的习惯，尽管公布的数据指标过粗过少。而对于预算外来说，既没有公布的惯例，又直接涉及地方、部门和单位的既得利益，要公布就更不容易了。这也是为什么这些年来尽管一直强调要公开预算外，但成效甚微的关键原因所在。至于所谓的“制度外”，其本身就存在是否合法的问题，要公布更是无从谈起。因此，在没能取消预算外和制度外范畴的背景下，政府预算是谈不上真正的公开化问题的。

#### 4. 法治性问题

最严重的还在于政府预算的法治性问题。我国有着根深蒂固的人治传统，尽管二十余年改革使之有了很大改善，但至今尚难说我国已实现了法治化。这决定了部门预算改革不可能一步到位完全法治化：(1) 违背确立的政府预算未受法律惩处。对于已通过的《预算法》等法律条文，各级政府已给予较大关注并努力遵守之。但目前政府预算实际决定权仍不在人大手中，对于政府预算草案，人大不要说否决或作重大修改，就是小修小补有时也是困难的。如果通过的政府预算不符合该级政府主要领导的意愿，在预算的执行过程中拒不执行或擅自修改更动，则人大和社会公众对之是毫无办法的。至今为止，报刊杂志大量报道的只是惩治贪污腐败的问题，却几乎不见违背政府预算而受法律惩处的报道，就充分地说明了这点。(2) 缺乏社会的公开监督。政府预算法治化的实质，是全体社会成员对政府行为的约束、规范与监督。这就需要公开化，需要将政府所有的收支，除某些特殊的之外，都对人大和社会公众公开，然后才谈得上法律权威对于政府行为的约束。而目前的问题恰好是试编的部门预算仍缺乏应有的

公开性，这就谈不上人大和社会舆论的真正监督，更谈不上法律条文的真正执行了。（3）预算外等处于法律约束之外。即使对政府预算严肃了法律权威，但由于预算外和制度外仍处于法律约束之外，大部分的政府收支也仍然不受法律约束，所谓法治化仍只是一句空话。现实中治理乱收费困难重重，而乱收税问题则根本没有受到重视，政府自己就在按计划而不是按法律收税等，都充分地显示出法律在权力面前的虚弱与无奈。

### 三、进一步改革的必然性

上述问题的存在，表明我国的政府预算制度改革还有很长的路要走。尽管如此，这一改革仍是具有不可逆转的必然趋势的：

#### 1. 它是我国财政经济改革必不可少的内容

政府预算制度的改革，是我国确立正常的政府与市场关系的关键步骤，将产生深远的历史意义。

我国改革是政府主导型的，一开始就由政府主动推行，并且几乎每一步进展都是在政府首肯或推动下进行的。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。这一特点，决定了政府预算制度改革对于我国改革将产生关键性的影响，起着更为巨大的作用。

随着改革的发展和深入，这一悖论所引发的深层次矛盾将愈益强烈地凸显出来。政府毕竟是市场的直接对立物，如果市场因素本身不具备独立发展能力，仅仅依靠政府的主导和推动，是不可能从根本上建立市场经济的。因此，尽管政府在改革中已经并且仍将继续发挥重要作用，但只有当市场掌握自身命运时，市场经济才可能真正在我国建立起来。可见，如何克服这一悖论，从