

公共财政制度和政策译丛

政府支出管理

Managing Government Expenditure

亚洲开发银行 / 编著
财政部财政科学研究所 / 译

人民出版社

说 明

为借鉴国外经验，推动财政体制进一步改革，以适应社会主义市场经济的需要，财政部领导同志委托财政部财政科学研究所翻译几套公共财政制度和政策的文献材料。科研所组织了所内科研力量，在较短的时间内完成了任务，后经过多次校改，在人民出版社支持下，终于作为公共财政管理丛书与读者见面了。相信这套丛书能够对我国公共财政制度建设有所帮助。

本书英文原文是由若干作者合作完成，并且收录了其他书籍中的一些章节，行文格式不统一，注解有的在末尾、有的在页下，专用名词和俚语很多，此外我们由多人合作翻译，因此书中难免存在错误和误解，请求读者批评指正。

本书译稿的初稿由以下人员翻译和校对：

- 第一章，翻译，徐安拓；校改，吕旺实
- 第二章，翻译，李俊淇；校改，陈少强
- 第三章，翻译，邢朝虹；校改，吕旺实
- 第四章，翻译，李佳容；校改，徐明、李欣
- 第五章，翻译，余小平；校改，石英华
- 第六章，翻译，王 玲；校改，吕旺实
- 第七章，翻译，陈少强；校改，吕旺实
- 第八章，翻译，孙 刚；校改，黄燕飞
- 第九章，翻译，高云正；校改，黄燕飞
- 第十章，翻译，刘保军；校改，黄燕飞、李欣

第十一章，翻译，陈亦伟、徐明；校改，黄燕飞

第十二章，翻译，牟岩、李欣；校改，吕旺实

第十三章，翻译，吴小娟、邢利；校改，石英华

第十四章，翻译，黄燕飞；校改，余小平

第十五章，翻译，王晓光、张学诞；校改，余小平

第十六章，翻译，陈穗红、石英华；校改，余小平

第十七章，翻译，孟翠莲；校改，石英华

王桂娟、徐明、李欣参与了部分章节的校对工作。邵源、马晓玲、罗文光、傅志华、杨良初等同志参与了文字工作。

全书翻译中，龙艳萍同志协助做了很多组织工作。吕旺实同志做了大量学术方面的工作，全书由吕旺实同志进行了最后校对和总纂。

财政部领导担任了丛书编委会的主任委员和副主任委员，部办公厅等单位也给予了多方面的帮助，使本书能够顺利地出版发行，我代表全体译校人员对此表示感谢。

美国伊加诺大学的陈立齐教授为我们提供了本书的原版样书，亚洲开发银行的Ann Quon先生慷慨地同意我们免费使用他们的版权，汤敏先生帮助我们联系申请版权事宜，在此一并表示感谢。对人民出版社领导的支持，特别是对负责本书出版的王玉霞同志所付出的辛勤劳动，也专此致谢。

贾 康

2001年6月

公共财政制度和政策译丛编委会：

主任委员：项怀诚

副主任委员：楼继伟 张佑才

委员：何盛明 贾康 吕旺实 李金珊
陈立齐 龙艳萍

本书版权归亚洲开发银行（ADB）所有，未经许可不得翻印。

目 录

第一章 政府支出管理概览	(1)
第一节 政府支出管理的目标和状况	(1)
第二节 预算周期概览	(20)
第二章 预算及其范围	(38)
第一节 基本定义	(38)
第二节 一般原则	(42)
第三节 直接支出之外的支出或负债	(57)
第四节 主要观点和改进的建议	(66)
第三章 预算系统和支出分类	(69)
第一节 预算编制方法	(69)
第二节 支出划分	(86)
第四章 预算编制程序	(89)
第一节 预算编制的目标	(89)
第二节 预算中期展望的重要性	(90)
第三节 编制合理预算的条件	(94)
第四节 宏观经济及政策环境	(104)
第五节 资源配置及运行效率	(117)
第六节 改革的关键点及改革的优先次序	(125)
第五章 预算编制中的组织问题和预算批准程序	(129)
第一节 预算编制中的组织问题	(129)
第二节 中央和地方政府的职能分工	(138)
第三节 预算的批准与立法机关的作用	(145)

第四节	改革的重点及方向·····	(149)
第六章	预算执行·····	(151)
第一节	预算执行的目标·····	(151)
第二节	支出循环·····	(155)
第三节	确保财务的遵照执行·····	(157)
第四节	预算拨款管理准则·····	(170)
第七章	预算执行的管理和监督·····	(176)
第一节	预算会计·····	(176)
第二节	政策执行·····	(183)
第三节	人员预算管理·····	(184)
第四节	采购·····	(188)
第五节	主要观点和改革取向·····	(190)
第八章	国库的职能与现金管理·····	(193)
第一节	国库的职能·····	(193)
第二节	现金管理·····	(194)
第三节	政府银行账户的管理·····	(202)
第四节	财务计划与预测·····	(203)
第五节	债务管理·····	(206)
第六节	涉及国库的外援管理·····	(215)
第七节	政府金融资产的管理·····	(216)
第八节	公共支出管理中与中央银行的关系·····	(216)
第九节	现金管理的要点和改革方向 ·····	(217)
第九章	管理控制、审计与评估·····	(220)
第一节	管理控制·····	(221)
第二节	外部审计·····	(230)
第三节	评估·····	(244)
第四节	改革的要点和方向·····	(250)
第十章	会计核算·····	(254)
第一节	会计核算体系·····	(255)

第二节	权责发生制会计·····	(263)
第三节	改革会计体系·····	(272)
第四节	特别问题·····	(280)
第十一章	报告·····	(287)
第一节	报告·····	(287)
第二节	报告的主要问题和改革方向·····	(298)
第十二章	公共投资计划和外部援助的管理·····	(302)
第一节	公共投资计划·····	(302)
第二节	对外来援助的管理·····	(316)
第三节	改革的重点问题与方向·····	(323)
第十三章	多年度支出规划方法·····	(327)
第一节	多年度预算制定·····	(328)
第二节	中期支出框架法·····	(341)
第三节	实施多年度支出规划·····	(345)
第四节	改革要点及方向·····	(355)
第十四章	政府支出管理中的信息通讯技术·····	(362)
第一节	基本要点·····	(362)
第二节	电子服务投递系统 (ESD) ·····	(372)
第三节	各国政府应用信息与通讯技术项目实例·····	(374)
第四节	推动成功创新的政策·····	(379)
第五节	改革要点·····	(383)
第十五章	强化政府支出管理的“绩效”·····	(385)
第一节	几个主要问题·····	(385)
第二节	绩效指标的制定·····	(395)
第三节	绩效衡量中基准的作用·····	(398)
第四节	承包：绩效考核的逻辑延伸·····	(403)
第五节	改革的关键问题及方向·····	(410)
第十六章	经济合作与发展组织 (OECD) 成员国的 预算改革·····	(414)

第一节	概述.....	(414)
第二节	关于总的财政管理问题.....	(415)
第三节	财政责任的制度要求.....	(417)
第四节	向多年编制计划重点的转变	(421)
第五节	自上而下预算编制.....	(425)
第六节	放松投入控制.....	(426)
第七节	对结果负责.....	(428)
第八节	权责发生制会计和预算.....	(430)
第九节	早期预算改革.....	(432)
第十七章	如何达到目的：预算改革的方法与次序.....	(434)
第一节	战略思考.....	(435)
第二节	优先改革项目及改革的次序	(443)
第三节	结束语.....	(453)

第一章 政府支出管理概览

本章有两个目的。首先，它将政府支出管理置于了更宽的领域内考虑，这些领域包括国家的作用、良好的管理、宏观经济政策、变化的环境（尤其是信息与通讯技术）。因为仅仅通过技术这个棱镜去观察政府支出管理将会扭曲画面。其次，本章给出了一个全部支出管理的概览。对于通览者来说，本章犹如一幅地图；而对于繁忙的政府官员来说，本章则给出了关键问题的梗概（他们可以阅读第十七章）。对于这两类读者，我们希望这个简略的概览至少能给大家这样的印象：一方面政府支出管理既不是一个纯粹的技术专论者的问题，也不是一个适合简单地迅速决定的问题；另一方面，它还要根据实践的发展而不断进行修正。

第一节 政府支出管理的目标和状况

一、政府支出管理的意义及作用

预算是社会和经济选择的一面“财务镜子”。为发挥人民和国家所指定的作用，财政应当在财政以外的其他事务中（1）以足够和恰当的方式从经济中收集资源（2）有力有效地分配和运用这些资源。①政府支出管理仅仅属于政府政策的关键工具之一。因

① 如第15章将详细解释，效率是与政府行为的具体结果相联系的，效力则是与使这些被预先设计好的行为能按既定的目的实现相联系的。

此，虽然这本书主要谈政府支出管理，但读者应该一直牢记收入与支出的完整的关系——也就是直接或间接从人民手中获取货币（在大多数发展中国家，主要是从援助捐赠者手中获取货币）与以最能反映人民某种偏好^①的方式使用这些货币之间的关系。因此，税收与预算官员之间的紧密合作对于许多领域都是必要的，例如预算的预测，宏观经济框架的制定，完全支出与税收减让之间的平衡。

机制的问题是政治的中心问题，非常重要，它决定了人们的偏好、政府的责任，并且能监督政府的行为，但是这不在本章的分析之列（也超出了国际发展组织的要求）。^②这本书的分析和讨论主要建立在政府行为的合法性，能体现法律和政治责任的某些措施，以及立法、执法和政府的司法相分离的基础之上。而作为一个逻辑的极端，或许这种分析和讨论在理论上可以被想像为是在一种专门为窃取政权的权利核心利益者设计的体制中，来“促进”政府支出管理的[如扎伊尔前总统蒙博托（MOBUTU）那样]，但是它却不能支持国家经济的发展。

也就是说，政府支出管理本质上是一种工具。它需要将做“什么”的支出政策问题与“如何”做的支出管理问题区分开来。试图

^① 在本书里，我们不强调人们的偏好是如何被确定的这样复杂的问题。我们只强调公众资金向用户以及受益人分配的过程不仅带有官僚性，而且天生具有政治性。实际上，Kenneth Arrow几乎用数学证明了40年，他的结论只将个人偏好汇总为一个简单的社会偏好函数，并证明这个函数是稳定的，同经济效率一致而与高压政治不存在依赖关系，是“不可能的”，（见Arrow和Scitovsky,1969）。其他，集中见“公共选择理论”，认为预算决定应该有与市场选择一样的机制，从而使人们共同利益合理化，或者努力使他们的满意最大化”（Petrei,1998）。

^② 通过比较，是援助捐赠人的偏好或还是东道国政府的偏好决定政府支出形式是发展中国家政府支出管理的核心问题，将在第四和十六章或本书的其他地方详细介绍。

在政策和执行中间设置一个清晰的界限最终只能导致不切实际的政策，特别是执行，只能带来滞期和政策、执行的扭曲。但是，在政府支出管理程序和过程的合理性与它们所要达到的目标之间保留一些区别是很重要的。除了别的以外，好的政府支出管理所需要的机制、技术、技能和数据与制定好的政策所需要的有所不同^①。因此，这里对支出管理的分析和讨论一般是从它本身的适用性出发，而不考虑经济导向、战略重点以及政府的政策选择。

同时，必须认识到政府支出管理是国家特有的。政府支出管理的方法和建议必须要以一个国家的实际情况为基础，这些情况包括经济的、社会的、行政的以及执行的实际能力。就像任何其他技术一样——从水泵到农业肥料到建筑——政府支出“技术”也必须与以下几个方面相适合：（1）地方有关因素的资质和能力；（2）地方机构；（3）地方的实际需求。因此，对国外产生的政府支出的任何改革都必须按照地方状况进行分析，以便根据需要予以拒绝、接受或按需要改编。对于适用性分析尤为重要是政府机构框架的估计、相关并可靠的数据的获得以及足够的技能。下面的例子可以类比：持证建筑师的缺乏、笨重的建筑机械以及在特定位置的坚固的土壤等，都不必然意味着房子不能在这儿造了，但是当评议结果反对建立摩天大楼，尤其是当这些大楼本来就不需要时，房子就当然不能再建了。至少，国内外改革的代理人一定要留意希波克拉特禁令（Hippocratic injunction）“首先，不要有害”（也就是今天的俗话：“没有坏，就不要修它”。）

二、政策状况和政府支出管理的目标

1. 政策状况

^① 在收入方面，纵然在税收政策和税务行政上有类似的差别，但两者还是明确相关的。

总体经济政策的关键目标通常被界定为增长、公平和稳定^①。我们一直都知道这三个目标在长期内是互补的。经济增长提供了减少贫困所需要的资源，但是如果没有足够的稳定和公平政策经济增长也不会持续下去。不稳定的经济和金融环境不但有害于经济增长，而且对穷人伤害最大。但是经济长期停滞和贫困并存下的稳定也不是我们所希望的结果。在短期内，这些目标可能是相互冲突的，一个合理的解决办法就是将这三者置于一个统一连贯的政策中去考虑。

2. 政府支出管理的三个关键目标^②

如上所述，政府支出管理实际上是一种调节手段。作为政策的一个中心工具，它必须要考虑以上三个总体经济政策目标。其中，财政稳定需要财政纪律；经济增长和公平则要求将公共收入合理地分给不同的部门；显然，这三个目标都要求在资源的实际运用上高效有力。因此，这三个政策目标就可以转化为良好政府支出管理的三个目标：财政纪律（支出控制）；与政策优先次序相联系的资源配置（“战略”配置）；有效的运作管理^③。而有效的运作管理既要求效率（使单位的产出成本最小化），又要求效力（达到既定的产出成果）^④。但是此外，像早已强调的那样，对适当的标准和过

① 在亚洲开发银行的任务中摘要阐述为：减少贫穷的社会和环境方面的可持续性经济增长。

② 他们常被称为标准（如Campos和Pradhan,1995），然而，当这个词作为暗含着一种逻辑次序并且形成一个体系时容易被误解。

③ 从传统上说资源的配置效率和使用效率之间的差别，后两个标准（战略资源配置和有效的运作管理）后两个标准能够很容易的辨别。

④ 管理咨询人员和组织理论家已将经济、效率和效益概括为“3Es”，这里经济被界定为投入成本最小化。经济有行政效用，因为它主要同政府采购相联系，所以也是浪费和腐败的主要潜在根源，然而，它对经济学或政策制定并不是独立地起作用，它还应加入效率因素，也即使每单位产出的成本最小化。

程予以关注也是必要的。本书将一再重申这三个主要的目标，但是下面一些一般考虑要提前说明一下。

政府支出管理的三个主要目标、它们相应的主要作用以及目标操作中所需要的政府水平之间有一些联系。财政纪律要求全面的控制；战略资源配置要求一个协调有效的内阁与部级部门制定出好的计划；运作管理主要是部级机构内部之间的关系协调。而且还应该强调，财政纪律和运作管理比资源的战略配置更需要“技术”进步的支持。正如 Petrei 在 1998 年指出的：

“项目中的资源配置大概是预算过程中技术性最少的。除了投资项目以外，费用的决定很少基于技术性原理或是依靠细致的工作去决定人们的偏好。资金的配置常常由在抉择过程中有不同意见的利益集团以及在现在或将来并不完美的政治实体中的独裁者来决定。各个主要机构的领导，部长们以及其他处于抉择地位的政治家们，从理论上来说，用养成的某种直觉去感知人民需要什么。但不管怎样，在预算过程的这个阶段去收集和分析信息资料的努力比其他阶段要少。”

把我们的目光集中在政府支出管理上，这不应导致我们忘记收入与支出之间的本质联系。政府支出的三个目标很容易被扩大为财政的三个目标。财政纪律源于对收入和支出的较好的预测；战略配置受到不同部门税收状况的影响；税收管理是有效的运作管理的收入因素。

表摘要了这些因素之间的关系：

目 标	收入作用	支出作用	组织水平
1. 财政纪律	可靠的预测	支出控制	协调统一
2. 资源配置和动员	税收公平和负担	支出计划	部委之间
3. 运作效率	税收管理	支出管理	部内机构之间
a. 经济			
b. 效率			
c. 效力			
d. 适当的程序			

本表意在帮助人们对关键的概念有个认识，比较简单，而实际情况就复杂得多了。首先，如上所述，这三个目标在短期内可能是相互冲突的（但必须形成平衡和协调）而在长期内却又是互补的。例如，在垄断资源配置和无效运作的情况下纯粹的财政纪律本身是难以支撑的。其次，良好而完整的预算成果必须来源于各级政府良好的操作。举个例子，当财政纪律在总体水平上最终被证明是有效的时候，那么每个政府部门就会出现较好的支出控制（可靠的收入预计），而不是被自上而下的组织的严密管理所强加的。

因此，对于一个有效的政府支出管理来说，全面的支出约束虽然是必要的，但仅仅如此又是不足的；相反，从上而下的强制约束可能导致资源配置的扭曲和无效的运作。像这样组织管理严密而完整的约束意在根除浪费、欺诈和腐败，但它们却是根深蒂固的。如果独立地施加自上而下的制约而不考虑政府支出管理体系的内在运转方式，那么结果可能是不能很好地为更有效和更有价值的活动提供财政资金支持，这恰恰因为他们没有能照顾到各个官僚机构及其合作伙伴的利益^①。（而相反，没有硬约束的条件下去改

^① Petrei（1998，第338页）得出结论：在拉丁美洲“节约支出的压力在一些方面导致了支出的优化，但在许多其他方面却导致了相反的结果”。

进内部机制却是不可靠的)。同样,如果部门支出计划是不适当的或是与总体政策不一致,那最好的部门之间的协调机制也是无价值的。最后,管理和运作效率通常不能被提高,除非是在有效的财政纪律和合理的资源配置下——对于它们,好的管理本身就能起到关键的作用。

3. 使问题复杂化

现实在其他方面也是很复杂的。虽然财政纪律、战略资源配置和运作效率是政府支出管理的三个总体目标,但大多数国家的预算体系都希望能实现更多的目标。A.Premchand列出了政府支出管理的11个目标分类^①,这些类型中大部分都涵盖在政府支出管理的三个目标之内,有些实际上只是相同目标的不同表述而已。但现实是,所有这些分类——相同的或是不同的——都在不同的时期内与公共预算联系在了一起。因为任何一个预算体系在同一时期内同所有的分类目标都相一致实际上是不可能的,就一个具体的国家而言,在既定的时期内,其战略抉择往往只能集中在一个、两个或三个分类目标上。这样以来,虽然本书主要谈论这三个目标,但是我们应该知道,这只不过是一个必要的简化而已。

4. 关于目标的次序

如果你不会数钱,你就不会分配它;而如果你不会分配它,你就不会管理它。财政纪律在许多方面首当其冲,而资源管理和运作效率则在其次。在那些收入预测和现金管理体制非常薄弱的少数发展中国家也确实如此。在这些国家里,加强支出管理尤为重要和迫切,从事其他两个政府支出目标的任何努力不但徒劳,而且可能会适得其反。然而,必须注意以下几点:(1)支出管理方面设计和执行的进展不能危害部门资源配置和其后的运作管理的改

^① 参见1998年11月18号马尼拉的亚洲开发银行关于政府支出管理的介绍。

进；（2）在适时从事战略配置和运作管理之前，对如何推进支出和现金管理应有超前意识。

在一些支出控制和现金管理最低限度被接受的国家里，政府支出管理的三个目标（支出控制、资源配置和高效运作）也不是独立地发挥作用（正如增长、公平和稳定这三个政策目标是相互关联的一样）。当环境许可的时候，在一两个领域取得进展是完全可能的（见第十七章“龟兔赛跑”的改革方法）。但是，在改革过程中，需要防止某一个目标“进展”过快，而抵消了其他两个目标的进展，因为政府支出管理的改革是一个全面性的改革过程。因此，一个好的政府支出管理需要多年的观察推敲。政府支出管理中每一个主要成分的特殊改革的重点和次序协调将在第十七章最后一节提及。

三、机构方面

多年来一些发展中国家已经接受了技术建议并在他们的预算体系中进行革新，使得政府支出管理体系在每一个方面都取得了进展。然而政府支出的效率却很低，腐败蔓延，公共服务质量比改革伊始还差甚至是难以获得。为什么呢？一个解释就是预算过程中的组织因素。^①

通常而言，“机构”（institution）这个词就是“组织”（organization）同义词。然而，“institution”最好的解释是“rules”——规则，它与置于其下而起作用的“组织”（organization）明显不同^②。就拿体育项目做个分析，足球比赛的好坏主要取决于运动员，但是所有运动员都必须遵守同样的规则；足球的“规则”（institution）是不能改变的，除非基本规则发生了变化（如允许用手）。预算成果就深受这种规

^① 其他见Schiavo-Campo,1994和campos和Pradhan,1995。

^② 见1991和Williamson,North以及其他人的。

则的影响。因为规则既包括正式的也包括非正式规则，由于它们常同非正式的无形规则和动机发生冲突，所以许多技术的改良常常失败。（尤其在一些非常小的国家和多种族的社会里就更是如此）。

例如，对收入过高估计的趋势可能就是这样做的具体动机，而不是由于技术的落后。（这通常包括两个“阶段”：首先，故意做出使保护自己利益的体系持续发挥作用的预测；其次，当发生由于“难以预料”的低收入使得支出必须缩减的时候，分配现金就成了照顾自己亲缘等利益团体的方法了）。在一个多种族的国家里，如果预算官员的资金分配计划未能与经理人员运用他们手中的权利为本种族利益集团服务的非正式规则相一致时，虽然从表面上来看设计得很完美，但却难以有实质进展。实际上，在这种情况下，所谓的“革新”可能导致经理人员操纵支出预期和实际支出，从而为“他们”自己的人的利益服务，这样会产生低效率的体制。

现有的、全部的组织比表面上见到的正式组织要大，尤其是在发展中国家。这会导致以下四个基本观点：

- 未考虑关键的非正式规则的设计很可能导致预算改革本身的失败。（正如本书某些地方重申的那样，它可能是一个导致泰坦尼克号沉没的、未露出水面的冰山）。

- 一般而言，持久的组织变化，尤其是公共预算，要花很长的时间才能顺利完成。道格拉斯·诺斯（Douglass North）称其为“路径依赖” [North 1991] ）。

- 在改善总体组织框架的过程中，必须要使非正式规则更加透明。①

① 这一点不同与习惯上法律编纂可以给某些权重的人以非正常的规则不同，而是与此相反，习惯的规则也随着环境的变化而变化。而且，当它被编成正常法规的时候，习惯就失去了它固有的灵活性而相对固定下来。