

# 加快政府预算制度改革 建立廉洁高效政府

## ——《中国政府预算：制度、管理与案例》评介

○ 安体富 孙玉栋

随着市场经济体制改革的不断深入,我国的财政体制改革也进入了一个新的阶段,由过去的以财政收入改革为重点,转变为当前在兼顾收入改革的同时,重点进行财政支出方面的改革。自1998年以来,我国确立了构建公共财政框架的改革方向,几年来已经取得了可喜的成果。作为公共财政框架中重要组成部分的政府预算制度,在国家调控经济、收入计划的安排和支出的控制等方面,有着举足轻重的地位。按照市场经济体制的要求,政府预算管理正不断向多样化、复杂化、效率化和法制化方向转变。可以说,只有建立了适应市场经济要求的较为完善的政府预算管理制度,才能真正使政府的经济意图得到充分的贯彻,有限的财政资金才能得到有效的利用,政府的行为才能在法律的监督下做到高效和廉洁。

由中国财政经济出版社出版,楼继伟同志主编的《中国政府预算:制度、管理与案例(2002年版)》一书,通过引进公共选择机制,对中国政府预算制度、管理模式和典型案例加以适当总结和梳理,展示了几年来我国政府公共财政与公共预算改革的业绩,向公众揭示了政府预算收支的主要内容以及政府预算编制审批执行监督的全过程,并就中国政府公共预算管理模式的转型进行前瞻式的展望,无疑具有重大的理论价值和现实意义。

本书的撰稿人都是政府预算管理方面的专家和实际工作部门主管政府预算工作的领导和业务骨干,这保证了本书的权威性和实用性。概括起来,本书有以下几个突出的特点:

一是该书的篇章结构较为新颖。全书分成理论篇和案例篇,真正做到了理论与实践的有机结合。理论篇首先介绍了政府预算的基本理论,然后按照政府预算的分类,以2001年我国政府预算收支科目为例,详细阐释了政府预算收支的主要内容。重点讨论了政府预算的编制、审批及执行等问题,同时也讨论了政府决算、政府预算监督、政府预算会计等问题,基本涵盖了政府预算管理的全部理论问题和最新的理论研究成果。

在案例篇中则包括了部门预算、基本支出预算、项

目支出预算、综合预算和标准周期预算的编制案例,以及国库集中支付、政府采购、财政单一账户、政府预算管理信息系统及政府间财政关系等案例,涉及中央部委、省、市、县等预算级次,较全面地展现了近一段时期实际工作部门在政府预算改革方面取得的成果。

二是在理论介绍方面有许多创新。本书的理论篇不是一个单纯的、平铺直叙的理论介绍,而是密切结合中国的实际情况,在介绍西方政府预算理论的同时,注意引发读者的思考,以期发挥其借鉴和学习的作用。就当前改革的热点问题,如部门预算、国库集中收付制度、单一账户管理、政府采购制度和收支两条线管理等内容都进行了详细的介绍和讨论,与案例篇前后呼应,相辅相成。

三是本书所选取的案例具有较强的指导性和实用性。案例的编写者都有着丰富的政府预算管理工作经验,所选样本均是在政府预算改革过程中通过积极探索,取得了一定的成功经验的代表地区。本书案例中利用了许多理论界推崇的先进的政府预算管理方式和方法,诸如复式预算、零基预算、绩效预算等。这不仅是一种经验介绍,更为今后财政改革及完善提供了可以进一步探讨的载体。

应该肯定,这种就政府预算的制度、管理与案例进行全景式描述的做法,是一种很好的尝试。而采用回顾与前瞻式的分析,也有其特定的用意。正如本书的导论所分析的那样,这既是推进中国公共财政框架构建的客观要求,又符合现代财政民主决策、民主理财的要求与趋势,同时也是建立廉洁高效政府的现实途径,必将有助于实现广大人民群众参政议政的理想与追求。同时我们也应注意到,由于预算权力是政治权力中非常重要的内容,政府预算也就不仅是一个经济学问题,它在很大程度上还属于公共管理学和政治学的范畴。但是就我国政府预算管理的现实而言,距离引进公共选择机制、重构预算决策模型的目标还比较遥远。在无法确定一种现成的改革路径的情况下,中国政府预算管理模式的改革还需要更加深入的思考和研究。

(作者单位:中国人民大学财政金融学院)