

西方发达国家 政府公共支出预算的主要特征

◎ 徐志 施华淼

西方经济发达国家虽然在基本制度、资源状况及历史文化传统等方面存在差异，其政府公共支出预算体系也各具特色，但是，支出预算的一般规律性决定了他们的政府公共支出预算体系仍具有一些共性的特征。研究这些共性，对我国政府公共支出预算改革具有一定的借鉴意义。

一、政府公共支出预算的法制化水平高

西方发达国家政府公共支出预算的法制化水平相当高，不仅要严格依法编制预算，而且编制预算这一过程本身也有明确的法律要求和法律保障。主要表现在两个方面：（1）政府公共支出预算的编制程序和内容一般都是以法律的形式确定下来，从而使政府公共支出预算有法可依。如法国，预算法律体系中有宪法和《财政法》（相当于我国的《预算法》），宪法对预算程序、预算立法和预算执行机构的职

责作出明确细致的规定，使各部门每项预算收支都受到法律约束，每项支出都有法可依，十分有利于进行预算执行的监督和管理。（2）预算管理严格依法进行，法律的约束力很强。支出预算一旦通过之后即成为法案，财政部门要严格按照法案支拨款项，非经法定程序不得任意调整。

二、政府公共支出的管理机构分工明确并相互制衡

式。建立多元化产业集团是摆在三河尖乡柳编老板面前的当务之急，也是财政所党支部的最新任务。经过多番努力，1999年6月以万正和的第一柳编厂为核心的企业集团——河南省正和工艺品集团挂牌。2000年春，在财政所党支部的努力下，安徽省远东工艺品总公司斥资500万元，在三河尖设立分公司。更具划时代意义的是，1998年夏，信阳信息港第一家民营企业上网电脑在三河尖顺发柳编厂落户。为使因特网走进三河尖柳编业，财政所又是联系电信，又是开办网络技术培训班，如今，三河尖上网电脑已达20

多部。因特网带来的最显著的效益请看2000“年报”：增加业务1100笔，产值4450万元，节省业务支出180多万元。

经过几年的风雨搏击，三河尖乡柳编目前已发展到拥有两个产业集团、33个生产厂家、3个驻外办事机构、1个国外公司、6个相关经济实体，拥有固定资产2000万元，流动资金3000万元，累计实现产值9.7亿元，创利税1.6亿元，创外汇1.2亿美元。柳编生产不仅带动本乡8600多户、28000多人脱贫致富，而且还辐射周边两省三县十余个乡镇，成为全国五大柳制品

生产基地之一。柳编产品已发展到16个系列，10600多个品种，受到北美、西欧、东南亚等88个国家和地区客商青睐。翔宇公司和正和集团成为信阳市仅有的两家具有外贸进出口自营权的乡镇企业，三河尖乡相继被命名为“农业部贸工农进出口基地”、“省出口创汇基地”、“省乡镇工业行业利税二十强”。

与此同时，全乡柳条种植规模和质量也都得到进一步的提高，柳条插种面积达到了35000亩，其中高产科技示范园面积2600亩。柳条像金条一样备受农民的珍爱。



西方发达国家对政府公共支出预算的管理都涉及议会、行政、审计、司法等多个部门，各部门都有专门机构负责预算的编审工作，这些机构相互独立，工作是具体而实际的，而且各机构之间既相互制约又密切配合，对预算的形成负有不同的责任。并且，法律对每一部门的支出管理权都作了明确的规定，从而保证了政府公共支出的透明度和合理性，减少了资金的浪费和腐败现象的发生。

如英国，政府公共支出管理特别强调支出的决策者与支出的经办者两者分离。其中，政府内阁负责制定年度收支计划和滚动的3年规划；英国皇家国库，负责英国财政支出计划的制定和管理，并负责向部长提供财政支出总量的建议，制定并执行支出预算；公共会计出纳署通过政府部门及相关公共机构的账户，监控财政资金的流入和流出，是财政支出的具体经办者；国家议会负责预算草案审查批准；国库账户和政府部门及其他公共机构的账户的审计，则由国家审计署负责。

此外，西方发达国家在预算的编制、执行和监督三个环节是相互分离的，特别是在预算编制上有专门的机构，专职负责此项工作，其他部门、单位只是起到配合作用，不负预算编制的责任。例如法国，由预算局负责预算的编制，而预算的执行则主要由公共会计局负责。两者在预算管理中的职责分工十分清楚。

三、注重预算管理程序和政府公共支出管理的有机结合

主要体现在预算管理的四个阶段上：（1）预算的编制阶段。制定年度收支计划，确定支出规模水平，特别是要确定政府公共支出的增长限额。例如日本，政府对中央的经费预算采取了“增长上限”、“零增长”及“负增长”的控制办法。并对支出结构、支出项目及优先顺序等进行反复

论证，制定出预算草案。（2）预算的审批阶段。立法机关对预算草案的合法性和合理性进行认真的审查。各国国会对预算的审批程序一般比较复杂。如在美国，国会对总统的预算报告要进行8—9个月的审批工作。（3）预算的执行阶段。西方发达国家都十分重视对支出预算执行过程中的审计监督。如日本有国会对政府的外部审计和内阁总务厅行政监察委员会对各部门的内部审计。（4）预算的事后审计及评估阶段。在这一阶段对支出效率、效果进行评估。如德国的财政机构专设有成本—效益的评估职能机构，对每一项投资进行成本效益预测和比较。在项目完成之后，要对投资额、项目完成时间、质量和效果进行考核，没有达到预期要求的，将追究有关人员的行政责任。

四、采用科学的公共支出预算编制方法

西方国家政府公共支出预算的编制方法比较科学，主要体现在四个方面：（1）科学地预测财政支出。西方国家在对经济进行谨慎预测的基础上，科学地预测财政支出情况。如加拿大采用了系统化的“谨慎”假设，政府在预算编制中不再单独依赖内部作出的经济预测，而是采用私营预测部门作出的经济预测的平均数，并将其适当下调。在谨慎的经济预测的基础上预测财政收入，使之更加可靠。同时，政府还设立了一个大额意外准备金，但仅限于预测错误和不可预测事件的支出，不能用于新的项目。假如不使用，则用于削减赤字或增加盈余。（2）编制部门预算。西方国家一般实行部门预算，按部门编制预算，每个部门，包括工资、资本支出（基本建设）、以及科研等其他支出都反映在一本预算上。财政部门预算编制一结束，就清楚明白地掌握了各部门的预算资金情况，十分有利于加强公共支出的管理。如加拿大的联邦预算

由24个部门预算组成，在每个部门预算中，再根据管辖的单位编制单位预算。联邦总预算、部门预算和单位预算统一按照运营支出、资本支出、转移和补助支出、项目支出等功能进行分类。这样不仅有利于反映财政资金的用途和支出结构，而且还有利于反映部门使用财政资金的规模和具体用途，从而使财政资金使用情况公开、透明和有效。（3）采用零基预算。零基预算又称“不连续预算”，即预算的编制要求对每一计划项目（包括旧的项目和新的项目）作有系统的评估与审查，并以其成果绩效及成本为基础，排列预算支出分配的优先顺序。其特点是在编制的过程中，不依据上年情况和参照年度影响因素来确定支出项目及其数额，而是把全部支出都视为新项目，逐项进行成本—效益分析和审查后再确定项目及数额。（4）制定滚动预算。如加拿大自1979年开始在预算编制中引进了滚动计划的方法。财政部的预算案中除了当年的具体内容外，还有接下来3年的大致内容。在每年的10月，财政部根据经济情况不断更新随后两年的经济和财政预测，并滚动至第3年。

（作者单位：浙江大学）

