

第7章 中国的公共财政预算管理

主题摘要

十年来中国对其预算管理系统进行了重大的改革。改革内容覆盖及预算的整个运作周期：预算编制、审批、执行和决算。本文对此一一进行了回顾。

中国在预算管理领域取得了决定性的进步。其初期挑战基本是从零开始建立起现代预算程序的基本制度框架。在计划经济中，所有决定都在计划内做出，而预算管理只作为次要会计方法。

尽管如今中国已具备基本的预算制度基础，本文仍就预算管理系统中还存在的一些应予克服的严重缺陷和危害展开了探讨。

在预算过程以外制定重大决策表明了预算管理还未完善。制定投资收益性预算的重要决策由国家发展和改革委员会（NDRC，前身为国家计划委员会）负责并同经常性预算分离。虽然数年来的改善整顿有所成效，但制度之外的预算外资金的规模始终庞大且游离控制之外。国家财政部（MOF）仍未有权力全面支配开支。财政预算中包含主要支出项目的关于人员的调配聘用由中央机构编制委员会办公室决定，很少同财政部门论证磋商。

然而，中国面临的最为严峻的工作挑战还是其高度分散的财政收支系统。中国政府架构分为五级——中央、省级、地市级、县级和乡级。中央政府只担负整体政府开支的 30%，余下的 70% 则由其下各级政府解决，而其中三、四级政府负责最为关键的部分。譬如，地市级和县级政府几乎担负了几近全部的社会保障开支，包括养老金、失业保险、各项收入补助和福利措施等。不仅如此，对各省之间差距显著的省级同下级政府间的财政收支关系，中央政府也缺少有效的控制。

既然地方政府扮演着如此至关重要的角色，要改善中国的预算管理，则迫切地有赖于在这些级别上的相关改变得以落实。预算管理的成果已广泛地体现在中央级政府和富裕的沿海省份。

中国的预算管理系统几乎是惟一没有真正的政府间财征转移支付的制度，而此制度的设立正是为了保证地方政府有足够的财力来完成中央下达的指令，提供基础教育、养老金和失业救助等最为关键而紧迫的公共服务。