



经济与社会发展研究院  
Research Academy of Economic & Social Development

# 东北财经大学

## 发展研究参考

2005 年第 14 期(总第 37 期)

2005 年 10 月 15 日

### 宋 晶：从民工潮到民工荒：基于劳动力市场 管制视角的分析

自 2004 年春开始，民工潮的“退潮”现象以及后来出现的民工荒显然让很多人出乎意料，仅仅看到农民工大量富余却漠视劳动力市场内在的多层次矛盾的主流视角，使得农民工最终不得不用“脚”投票，借以抗争所遭遇的不公。本文从劳动力市场管制视角，指出我国劳动力市场管制中存在的制度缺陷和管制失灵，并对民工荒现象所蕴含的社会意义、产生原因及解决对策作出分析。

### 彭 健：我国政府预算制度的改革取向

政府预算制度是公共财政体系建设的核心内容。本文试图在总结梳理我国政府预算制度演进轨迹的基础上，分析评述近年来我国预算制度改革的成效与问题，探讨深化我国政府预算制度改革的基本思路与措施。作者提出，我国政府预算改革尚处于初始阶段，还应进一步加强预算控制，增强预算的透明度，确保预算的合规性，并在此基础上逐步构建预算支出绩效评价体系。

# 发展研究参考

2005 年第 14 期(总第 37 期)

2005 年 10 月 15 日发稿

主编：吕 炜

执行副主编：肖兴志      本期责任编辑：吕怀涛

主办：东北财经大学经济与社会发展研究院

地址：大连市 东北财经大学 劝学楼

邮编：116025

电话：0411-84713161      传真：0411-84713165

**E-mail**：DRR@dufe.edu.cn

**http**：[//academy.dufe.edu.cn/](http://academy.dufe.edu.cn/)

# 从民工潮到民工荒：基于劳动力市场 管制视角的分析

宋 晶

## 一、从民工潮到民工荒：一种凸显多层次矛盾的 劳动力市场现象

由于拥有庞大的人口和劳动力规模，中国是劳动力大国的观念已被人们所认同，人们很少会认为中国会出现劳动力短缺，存在了多年、因农民工集中返城务工而引发的民工潮事实上也为中国的劳动力大国地位做了佐证。因此，当民工荒突然出现于曾是大量吸纳农民工就业的东南沿海地区时，出现“令许多人没有想到”的局面也就不足为奇了。问题是为什么曾经十分严重的民工潮一下子被民工荒所取代了呢？透视从民工潮到民工荒的转变过程，我们就可以发现，这种转变绝非表面上所显示的农民工供给减少的问题，实际凸显了我国劳动力市场及经济运行中的多层次矛盾。

### 1. 凸显劳动力供求结构失衡

在民工潮期间，如果用“无限”两字来形容农民工的供给恐怕并不为过，而现在的民工荒却是企业招不到或很难招到足够数量的劳动力。难道是长期以来农民工供过于求的态势发生逆转了吗？其实，不算正在流动的农民工，仅就农村中尚需转移的 1.5 亿农村富余劳动力而言，农民工供大于求的态势根本没有改变。透视“闹荒”比较严重的珠三角、闽东南、浙东南等地区的民工短缺现状，我们就可以看到，这些地区所短缺的实际是总体素质比较高、技术熟练或有一定经验的技能型劳动力，而缺乏技能或低素质的普通工人并不缺乏。同时，民工荒主要发生在加工及制造业聚集和经济发展比较快的东部经济发达地区，如广东、福建、浙江、江苏等省区，尽管民工荒也

---

作者简介：宋晶（1965-），男，辽宁铁岭人，东北财经大学工商管理学院副教授，博士研究生，主要从事产业经济与政府管制研究。

有向内地扩展的趋势，但全国大部分地区特别是经济欠发达地区并未出现明显的民工短缺。从行业结构来看，发生民工短缺的主要是“三来一补”的劳动密集型行业，如服装加工、制鞋、玩具制造等行业，而资本密集型和技术密集型行业基本未出现民工短缺。因此，民工荒对民工潮的替代实际上反映了农民工供给与需求在结构方面的失衡。

## 2. 凸显中国经济运行中的深层次矛盾

改革开放以来，中国的经济发展确实取得了举世瞩目的成就。但伴随中国经济总量的不断增加和参与国际分工与合作程度的日益加深，经济运行中的一些深层矛盾也逐渐开始显现，其中长期过分依赖廉价劳动力所带来的低成本并将其作为竞争优势和招商引资“法宝”，进而导致产业结构严重不合理、产业升级速度缓慢就是突出的一个。这一深层次矛盾在珠三角地区表现得尤为明显，在这一地区，劳动力严重供过于求——低工资成本——高企业竞争力三者之间已经形成了一个紧密相连的链条，并成为经济运行最明显的特征。处于这一地区的企业多是加工、制造业企业，且多属劳动密集型，他们多是靠低廉的劳动力成本吸引外资，并取得连发达国家都无法比拟的“中国制造”的竞争优势，这一现象被有关学者概括为“过于依赖低廉的劳动力来做经济起飞的动力”。低成本一直是这些地区许多企业赢得市场的制胜法宝，而压低工人工资则是最简单、也是最奏效的方法。如果失去廉价劳动力，许多企业将毫无竞争优势可言。因此，这些地区的企业内在地就有一种压低工人工资的动力。由民工潮到民工荒，使这一问题得以充分显现出来，据2004年9月劳动和社会保障部发布的一项调查报告显示，过去12年间珠三角地区农民工月工资仅提高了68元。这些地区的企业长期过分依赖廉价劳动力的低成本优势，事实上也制约了其产业升级和产业结构的调整。从这个意义说，民工荒也许会为珠三角等地区的产业转型提供契机。

## 3. 暴露出城市化进程中的问题

农村富余劳动力向城市转移是我国实现工业化、城市化和现代化的必然

趋势和必然要求，也是我国社会转型的必然趋势和必然结果。换言之，要实现工业化、城市化和现代化和社会转型，农村富余劳动力能够顺利转移出来是充要条件。而从民工潮到民工荒，不论成因如何，至少说明了农村富余劳动力在向城市转移的过程中遇到了障碍和阻力，农村富余劳动力不能顺利从农村转移出去。这一结果，无疑会直接影响到工业化、城市化和转型的进程，同时还会直接影响城乡差别、地区差距、农民贫困等问题的解决，从而影响和谐社会的构建。

#### **4. 反映出农民工追求公平公正待遇的维权意识的觉醒**

在我国，由于户籍等制度形成的城乡分割格局的长期存在，农民工进城务工后普遍面临着工资待遇偏低、劳动时间过长、工作环境恶劣、社会保障不全、合法权益屡被侵犯等不公平待遇，同时农民工虽身在城市，但多是城市的“过客”，并饱受因此所带来的各种不公正待遇，如落户、子女入学、就业、住房等。如今随着农民工的日益成熟，特别是已经基本解决了温饱问题、受教育程度普遍提高的第二代农民工，已不再像“有工就打”的第一代农民工那样对种种不公平、不公正待遇一味地“忍辱负重”和“逆来顺受”，而是开始以用“脚”投票的方式对种种不公平、不公正待遇做出主动评价和选择。因此，农民工不再对城市“趋之若鹜”，而开始对严重显失公平的劳资关系说“不”，其实正说明了农民工追求公平公正待遇的维权意识的觉醒。而从民工潮到民工荒转变所蕴含的这一实质来看，民工荒对民工潮的替代着实是一种具有积极社会意义的劳动力市场现象，它不仅预示着农民工境遇的改善开始受到社会的关注，同时以公平正义等为内容的和谐社会的构建也将增添新的内容。

## **二、制度缺陷与管制失灵：民工荒对民工潮的替代 凸显劳动力市场管制存在问题**

学术界和有关政策部门在剖析和反思民工荒现象时总结出三方面成因：

一是国家实施的促进农业发展、农民增收的新农业政策开始显效，吸引了一批农民工从事农业生产，从而减少了农民工的供给规模；二是农民工的供给与需求出现结构性失衡，相对于不断增加的需求而言技能型农民工供给严重不足；三是农民工对工资待遇、工作环境、被边缘化的社会地位及因此导致的进城壁垒加大不满，从而引起农民用“脚”投票。深入分析这三方面原因，实为内生和外生两方面，第一、第二个原因就是内生原因，它是一种表象的、直接的原因，而第三个原因则是外生原因，这是一种深层次原因，直接与政府对劳动力市场的管制有关。换言之，因为政府对劳动力市场的管制存在问题，因此间接引发了民工潮“退潮”进而发生民工荒。劳动力市场管制中存在的问题主要可以概括为两个方面，即管制制度存在缺陷和管制失灵。

### 1. 管制制度缺陷

包括农民工市场在内的劳动力市场作为一种要素市场，其运行要涉及多种制度因素的直接和间接制约，这些制约因素便构成了对劳动力市场的管制制度，其中主要包括户籍制度、就业制度、社会保障制度、土地流转制度等。可以说，这些制度是农民进城务工所无法绕开的“门槛”。必须承认，在农民工已经大量涌入城市并事实上成为城市企业劳动力主要来源、城乡一体化已是大势所趋的今天，这些业已形成并运行了多年的制度安排并没有与时俱进地得到彻底修改和完善，因而成为引致民工荒的体制性障碍。

(1) 在构成对劳动力市场管制的制度中，户籍制度是首当其冲的“罪魁祸首”。作为政府强制实行人口登记并进行属地化管理依据的户籍制度，在改革不断深入和市场经济体制已基本确立的今天，基本没做大的变动，以至于这套制度与其说是一种管理制度，不如说是一种等级制度，因为户籍或户口不仅是确认公民身份、提供公民信息的工具，而且被附加了一系列社会管理功能。在现行户籍制度下，人被截然划分为农业户籍和非农业户籍，城乡分割和分治的二元社会随之形成，不同户籍的人由于身份不同，所代表的地位及享有的权利和机会也不同，如农民工进城务工不能落户口，不能享受

城市居民享有的住房、医疗、就业、最低生活保障等福利待遇，农民工的子女不能享有义务教育权等。可以说，户籍制度已成为城乡二元体制的“坚强卫道士”，并成为农民工进城务工及享有各种平等权利的最大障碍。

(2) 社会保障制度及就业制度的缺陷使农民工成为城市中的“边缘人”。社会保障制度的核心内容是为被保障者提供基本的生活保障。就社会保障制度建立的目的来看，其覆盖应体现公平原则，然而我国目前的社会保障制度却因户籍性质的不同而呈现明显差别，城乡之间明显不公平，这种不公平不仅体现在最低保障层次，而且在社会保险层次也明显不公平，如农民不能享受最低生活保障，农民工在城市很难享受医疗保险、失业保险、养老保险、工伤保险等社会保险等，以至农民工在城市中实际处于“二等公民”境地，普遍缺乏就业及工作的安全感，有些只能“望城就业而却步”，民工潮的“退潮”及民工荒的发生也就不可避免了。

(3) 土地流转制度的不完善束缚了农民工进城务工的“手脚”。目前我国土地流转制度的最大问题是土地使用权未能实现商品化，农民还不能完全自主支配及自由处置土地使用权，如出租、抵押、入股、转让等，这一方面不利于“剪断”农民工对土地的依赖，另一方面也事实上成为了对农民工脱离土地的束缚，特别是已进城务工多年并在城市有固定住所和稳定职业或生活来源的农民工尤其如此。这也在一定程度上限制了农民工对城市用工需求的供给规模。

应该承认，这些不合理、不完善的制度安排导致农民工处于被边缘化的地位，在城市中就像“外来者”，进城务工时要么被收取不合理的费用，要么受到种种歧视（如农民工务工需审批，需办理《暂住证》、《外来人员务工证》等），有时甚至连基本的人格都得不到尊重。其实，不合理、不完善的管制制度安排，不仅限制了农民工进城务工，加大了流动成本及务工成本，而且对同样作为公民的农民工来说，也显失公平和公正。由民工潮到民工荒的转换特别是农民工用“脚”投票的抗争行为，使人们进一步看清了劳动力

市场管制制度中的缺陷。

## 2. 管制失灵

政府对劳动力市场进行管制是政府的一项重要经济职能，是维护健康的劳动力市场秩序、保护相关市场主体的合法权益、保证劳动力市场有序运行的重要力量。毋庸置疑，作为劳动力市场管制主体的各级政府职能部门为城乡劳动力市场的形成及有序运行发挥了重要作用，但同样不可否认，政府部门的管制失灵也严重存在。

(1) 政府对劳动力市场的管制力度不够。出于赢利及机会主义行为动机，在劳资关系中处于主动地位的用工企业恶意侵害农民工合法权益的违法违规行会经常出现，如拖欠和严重压低工资、让农民工超强度劳动、不提供有效的安全保障、不承担医疗及工伤保障等等。因此政府借助法律和行政权威及时有效地制止和制裁侵权行为以保护农民工的合法权益就成为一种必需，但在现实中，打击和制裁侵权行为及对农民工的保护力度不够是极其明显的，如多数地区的最低工资规定成为一纸空文，农民工工资被大量拖欠，农民工的工作安全仍无法得到保证、不少农民工仍在从事超强度的工作等。

(2) 对劳动力市场管制存在严重误区。主要表现在一些政府部门重视经济发展，而轻视社会公平；重视招商引资及对投资者和投资环境的保证，而轻视对就业者的保护；重视对农民工的监管及收费，轻视对农民工的服务等。这些误区的存在，一方面使劳动力市场监管出现缺位、力度软化倾向，如个别地方政府简单地把廉价劳动力等同为地区优势和投资环境而对企业侵犯农民工合法权益的现象睁一只眼闭一只眼；另一方面使对劳动力市场的管制找不准着力点而偏离正确的方向，如一些地方政府忙于对农民工的监管和收费，而忽视了对农民工的技能培训、就业指导、合法权益保护及立章建制等。由于政府管制失灵的存在，使劳动力市场中的市场失灵不能得到有效弥补和纠正，农民工的务工条件和环境不能得到有效改善，有时甚至会使农民工的境遇更加雪上加霜。

### 三、改善劳动力市场管制：破解民工荒的重要思路

面对民工潮的“退潮”和有逐步扩散之势的民工荒，企业界、政府及学术界都在积极寻求有效的破解对策，因为民工短缺所产生的后果毕竟是十分严重的。笔者认为，要破解民工荒，依靠市场这只“看不见的手”的调节固然重要，但主要还得“解铃还需系铃人”，既然政府对劳动力市场管制的制度缺陷和管制失灵是导致民工荒的重要原因，那么改善对劳动力市场的管制、有效发挥政府这只“看得见的手”的作用无疑是一种必然选择。

#### 1. 校正制度缺陷，重构合理的劳动力市场管制制度

新制度经济学家诺思（D. North）认为，制度提供了人类相互影响的框架，它们建立了一个社会，或更确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系<sup>3</sup>。就农民工进城务工所面临的境遇看，应该说制度的制约是根本原因，制度设计的缺陷及制度安排的不合理是导致民工荒的根源。因此，要破解民工荒，必须从源头抓起，彻底校正劳动力市场管制制度缺陷，重构合理的管制制度。

（1）改革不合理的户籍制度。其实不仅对农民进城务工，而且对人才及人口的流动等现行的户籍制度已经显现出明显的不适应，包括学术界在内社会各界改革现行城乡分割的户籍制度的呼声一直持续不断，目前无论是从必要性还是从紧迫性角度来说，加速推进户籍制度改革的时机已经来临。鉴于目前户籍制度存在的问题，笔者认为，总的方向应是取消城乡二元户籍结构，代之以按居住地进行户籍登记管理，对所有公民统一实行居民户口，同时取消附加在户籍上的社会管理功能，使包括农民工在内的居民的政治、经济、文化教育等权利与户籍脱钩。事实上，我国的户籍制度在经历 1958 以前的自由迁徙、1958~1978 年间的严格控制及 1978 年后半开放三个阶段的变化之后，近些年户籍制度改革已经在部分地区率先起步，如江苏、湖南、湖北及西安、郑州等省市已经宣布取消“农业户口”而代之以“居民户口”，国家有关部门也正在研究通过建立居民户口制度创造把农民工转化为稳定的城市产业工人和市民的制度环境，相信随着改革进程的加快，农民工进城

务工及享受与城市居民同等权利的“户籍藩篱”将会最终被冲破，体制性障碍最终会被消除。

(2) 完善社会保障及就业制度。社会保障及就业制度的完善重点是要解决农民工与城市居民在社会保障及就业方面的平等与公平问题，具体就是包括最低生活保障和社会救济在内的社会保障和包括养老、医疗、工伤、失业、生育等在内的社会保险也把农民工覆盖在内，使农民工不仅能获得基本的生产保障，同时也能获得足够的工作及职业安全感。当然根据我国国情，在目前阶段对农民工完全按照城市标准建立统一的社会保障制度恐怕并不现实，正像有学者指出的，我们可以采取区分轻重缓急、分类渐进的原则推进社会保障制度的完善，但最终目标应是建立统一公平的社会保障体系。在就业制度方面，应建立农民工与城市职工同等的就业机会，使农民工不再遭受工种、职业、事前审批等歧视性规定和不合理限制，如湖北省允许农民工落户城市并建立平等的就业制度就在此方面先行了一步。

(3) 完善土地流转制度。如上所述，土地流转制度的不完善直接导致农民工与土地之间形成无法“剪断”的依赖关系，因而会束缚农民进城务工的“手脚”。其实，土地流转制度的不完善还会产生在城里有固定住所、稳定职业或生活来源、并享受一定程度社会保障的农民与纯粹以土地为生的农民之间新的不平等，同时也不利于土地耕种中的规模经营。因此，完善土地流转制度，理顺农民工承包经营土地与进城务工的关系，也是解决民工荒的有效途径之一。根据我国现阶段农村土地承包经营的现状，完善土地流转制度就是要在符合法律法规的前提下，把土地承包经营权作为生产要素完全推向市场，建立农村土地承包经营权的自由转让、抵押、租赁制度，使那些想进城务工或在城镇生活的农民工逐渐摆脱土地的束缚，彻底进城寻求就业并转变为产业工人和城镇居民，从而增加农民工的供给规模，其实这也是我国推进城市化进程所必需的。

## 2. 矫正管制失灵

劳动力市场中的政府管制本应解决劳动力配置的市场失灵及社会公平、公正等公共目标的实现。但正如上所述，由于存在管制失灵，这两方面的目标都没有很好实现。因此，要破解民工荒，矫正管制失灵也是一种必然选择。

(1) 加大对侵犯农民工合法权益行为的管制力度。相对来说，农民工在劳动关系中处于弱势地位，而作为劳动力市场的主体其收益、安全、健康等权益受到《劳动法》、《最低工资规定》等法律法规及规章的保护，也理应得到全社会的尊重。鉴于农民工合法权益屡遭侵犯的现实，政府相关职能部门及司法部门必须本着以人为本的原则，借助法律及行政权威依法加大对恶意拖欠工资、不按规定给付劳动报酬、强迫农民工从事超强度工作、不执行最低工资规定、不依法负担医疗及工伤保障义务等侵权行为的惩处力度，依法保护农民工的合法权益，从而改善农民工就业的外部环境。

(2) 走出管制误区，找准管制着力点。政府职能部门对劳动力市场的管制除了依法制裁侵权行为外，一个重要方面就是弥补市场机制在配置劳动力资源方面的失灵。具体就是：第一，加强对农民工流动和就业的指导，包括提供信息咨询，减少农民工的流动和寻找工作岗位的盲目性，降低农民工就业的搜寻成本；第二，加强对农民工的知识和技能培训，并通过政策导向引导农民工加大人力资本投资力度，以提高农民工的素质和就业能力；第三，加强立章建制工作，为农民工的有序流动、就业和维权、为农民工与雇主间雇佣关系的良性建立和发展提供强有力的制度规范，并通过制度的规范效应保证劳动力市场的健康有序运行，在现阶段，应加快对诸如《农村劳动力跨省流动就业管理规定》等明显不适应新形势发展要求的原有法律法规及规章的清理、修改及废止工作，并尽快制定适应新形势要求的管制法律法规，如《农民工权益法》、《最低工资法》等；第四，尽快取消对农民工流动及就业的不合理管制（包括收费），规范政府管制行为，切实做到公平与公正。

## 参考文献

1. 劳动和社会保障部, 待遇偏低直接酿出“民工荒”, 新华网, 2004-9-9。
2. 邓宇鹏、王涛生, 中国民工短缺的制度分析, 《经济学动态》, 2005(5)。
3. D. 诺思、陈郁等译, 《经济史中的结构与变迁》, 上海三联书店 上海人民出版社, 1999。
4. 宋晶, 改善劳动力管制的几个问题探讨, 《财经问题研究》, 2003(9)。
5. 张丽宾, “民工荒”预警劳动力供给瓶颈, 《中国国情国力》, 2004(10)。
6. 中国城镇劳动力流动课题组, 中国劳动力市场建设与劳动力流动, 《管理世界》, 2002(3)。
7. 蔡昉、王美艳, 重视“民工荒”的制度性成因, 《人民日报》, 2005-4-4。
8. 陈兰生, 民工荒: 原始积累行将终结的信号, 《经济参考报》, 2005-2-19。
9. 钱正武, 政府能为农民工市民化做些什么, 《光明日报》, 2005-2-16。
10. 赵福昌, 我国社会保障制度及运行中的不公平问题分析, 《财经问题研究》, 2005(6)。
11. R. 伊兰伯格、R. 史密斯、潘功胜等译, 《现代劳动经济学》, 中国人民大学出版社, 1999。

# 我国政府预算制度的改革取向

彭 健

20 世纪 70 年代末，我国启动了对高度集权的中央计划经济体制进行改革的进程，财政改革是其中极为重要的组成部分。我国的财政改革总体上可分为两个阶段：第一阶段从 20 世纪 80 年代初开始，到 1994 年分税制改革渐告一个断落。这一阶段的改革着重于调整中央政府与地方政府间的财政关系。第二阶段的改革大致从 20 世纪 90 年代末开始，这一阶段改革的核心任务是建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政框架。市场经济发达国家数百年的公共财政实践表明，政府预算制度正是公共财政框架的核心内容。因此，政府预算制度改革就成为我国公共财政框架构建过程中的一个重要环节。本文试图在总结梳理我国政府预算演进的历史轨迹，分析近年来预算改革的成效与问题的基础上，探讨深化我国政府预算制度改革的基本思路与措施。

## 一、我国政府预算制度的演进历程

改革开放后，我国的财政体制和政府预算制度都发生了深刻变化，但二者的变革进程并不同步。财政体制改革主要是着重于调整政府间的财政关系，这虽然是影响政府预算制度的重要因素，但在财政体制发生变化的情况下，由于预算制度受到既有路径依赖的影响，往往还能维持很长一段时间（马蔡琛，2002）。因此，财政体制的变迁并不能作为我国预算制度演进的标志，从政府预算制度自身的发展变化特点来看，其演进过程可分为以下阶段：

### 1. 形成阶段（1949～1951 年）

中华人民共和国成立后即编制了第一个预算：1950 年财政收支预算。1949 年 12 月 27 日，政务院发出《关于 1949 年财政决算及 1950 年财政预

---

作者简介：彭健（1976-），男，河南三门峡人，经济学博士，东北财经大学财税学院讲师，主要研究方向为财政政策。

算编制的指示》，规定政府预算实行历年制，即从公历 1 月 1 日起至 12 月 31 日止，为一个预算年度，同时规定了预算编制的具体方法和要求。1951 年 8 月，政务院颁布《预算决算暂行条例》，规定了国家预算的组织体系，各级人民政府的预算权，各级预算的编制、审查、核定、执行程序，决算的编制与审定程序等。随着上述预算法规的颁布和实施，我国的政府预算制度初步建立起来。这一时期，我国的预算管理权限主要集中于中央政府。一切财政收支项目、收支程序、税收制度、供给标准、人员编制都由中央制定，全国总预算和决算都由中央政府批准执行，地方预算须由中央政府核定，地方决算要报中央政府审查。

## **2 . 长期稳定阶段 ( 1952 ~ 1992 年 )**

我国的政府预算制度形成后，在一个跨度相当长的历史时期内一直处于稳定状态。从经济体制的发展来看，其间经历计划经济时期（1952 ~ 1979 年）和有计划的商品经济时期（1979 ~ 1992 年），从财政体制来看，其间也经历了多次变化（如表 1 所示），但政府预算制度总体而言则保持相对稳定。原因在于：在这一阶段，中央与地方利益分配关系长期处于不断变化当中（从这一时期财政体制的多次变化可以看出），中央与地方政府的注意力主要集中在彼此利益分割的多重博弈上，缺乏通过优化预算内部管理制度降低管理成本、提高资金使用效益的激励机制，从而导致政府预算制度的改革长期滞后。

在长期稳定阶段，我国的预算制度具有典型的计划经济特征，主要表现为：在预算形式上采用单式预算；预算编制原则上遵循国民经济综合平衡原则；预算编制方法上长期沿用“基数法”编制预算；预算编制程序上采用上下结合，逐级汇总的方法；预算管理总体上较为粗放，存在着法制性不强、透明度不高、非规范化等问题。

## **3 . 初步改革阶段 ( 1992 ~ 1998 年 )**

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和分税制改革的顺利实施，以

表 1 1952 ~ 1992 年我国财政体制的演变

时 期	财 政 体 制
“一五”时期	划分收支、分类分成、分级管理
1958 年	以收定支，五年不变
1959 年 ~ 1970 年	总额分成，一年一变 (除了 1968 年实行“收支两条线”办法)
1971 年 ~ 1973 年	定收定支，收支包干，保证上缴(或差额补贴)
1974 年 ~ 1975 年	收入固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干
1976 年 ~ 1978 年	收支挂钩，总额分成
1980 年 ~ 1984 年	划分收支，分级包干
1985 年 ~ 1987 年	划分税种、核定收支、分级包干
1988 年 ~ 1992 年	多种形式的包干财政体制

1992 年开始实施的《国家预算管理条例》为标志，我国的政府预算制度变迁进入了初步改革阶段。《国家预算管理条例》规定，从 1992 年开始，政府预算采用复式预算编制办法，分为经常性预算和建设性预算两部分。1995 年 1 月 1 日起实施的《预算法》规定，中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制。1995 年 11 月 2 日通过的《预算法实施条例》进一步明确复式预算由政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算组成。但是，由于政府预算的编制程序、编制方法、预算会计制度、预算收支科目的分类设计等都未按复式预算的要求进行改革，使得复式预算的实施只是仅限于对原有单式预算的一种数字技术处理，复式预算的功能并未能充分发挥出来(袁星候，2002)。尽管这一改革的形式意义大于实质意义，但其毕竟

孙开，彭健：《财政管理体制创新研究》，中国社会科学出版社，2004 年，第 104 ~ 115 页。

是政府预算制度改革迈出的重要的一步。

此外，在这一时期，部分地方政府也开始实施政府预算改革，安徽省（1994年起）、河南省（1994年起）、湖北省（1993年起）、云南省（1995年起）、深圳市（1995年起）等省市结合自身预算管理现状，借鉴国外经验，突破传统的“基数法”预算编制框架，实行零基预算改革。

#### 4. 改革深化阶段（1998年至今）

1998年，随着建立公共财政框架这一财政改革目标的确立，我国的政府预算制度改革速度开始加快，其范围逐步扩大，改革措施也逐步深入。

这一阶段的改革首先是由一些地方政府进行。1998年8月，河北省制定《改革预算管理，推进依法理财的实施意见》，并于1999年3月按新模式编制2000年省级预算。天津、陕西、安徽等省市也相继根据本地区的情况，进行了预算制度改革的创新。天津市于1999年实行标准周期预算管理制度；陕西省率先在全国实行国库集中收付制度；安徽省从1999年起在全省实施综合财政预算。

2000年开始的中央部门预算改革，标志着我国政府预算制度改革的正式启动。以此为标志，我国的预算制度改革进入全面深化阶段。此后，财政部又相继实施了“收支两条线”管理、国库集中收付制度、政府采购制度和政府收支分类等预算编制、执行环节方面的改革，使得我国的预算管理水平 and 预算透明度得到初步提高。

## 二、近年来的政府预算制度改革评述

计划经济体制下，我国的政府预算虽然在形式上与国际通行的一致，也需要提交各级人代会审议批准才能执行，但实质上，作为政府统一安排财政收支的基本计划，计划经济条件下的政府预算只是国民经济计划的一部分，是中央政府以高度集中的指令性计划配置社会资源的基本工具之一。改革开放以来，随着市场因素迅速发展，我国的财政管理制度经历了一系列重大改

革，但是并未从根本上触动政府预算制度的计划经济本质，这带来了预算约束软化、预算透明度不高、预算资金效率较低等一系列问题。为克服传统政府预算制度的弊端，从 1999 年开始，财政部相继实施了一系列的预算改革措施。

### 1. 部门预算改革

我国传统的预算编制模式是按照收入种类和支出性质设计的，存在着预算编制较粗、预算编制不完整、预算编制方法落后、预算分配权不统一等弊端（项怀诚，2004）。为解决这些问题，2000 年，我国开始在中央部门实施部门预算改革。财政部首先选择了教育部、农业部、科技部以及劳动和社会保障部作为部门预算改革的试点。2001 年，部门预算改革试点部门由 4 个增加到 26 个，上报内容进一步细化，财政部还选择国家计委、外经贸部、科技部等十个部门进行基本支出和项目支出预算编制试点，试行按定员定额和项目库的方法编制部门预算。2002 年，中央各部门按照基本支出、项目支出分别编制部门预算，进一步细化中央部门预算编制，并在所有行政单位和部分比照国家公务员制度管理的事业单位（共计 102 个部门）实行按定员定额和项目库的方法编制部门预算的试点，在此基础上，2003 年又增加 127 个试点事业单位。2004 年，财政部继续深化部门预算改革，完善定额标准体系，在人事部等 5 个中央部门进行实物费用定额试点，并对一些跨年度的重大支出项目进行绩效评价试点。2005 年，全国各省本级和计划单列市开始全面推行部门预算改革，部分地市县也开始试行部门预算编制方法。目前，与市场经济体制相适应的部门预算框架已基本建立。

### 2. 深化“收支两条线”管理改革

由于我国传统预算管理中将政府预算划分为预算内和预算外进行分头管理，造成预算不完整，预算管理不统一。为加强对预算外资金的管理，国务院早在 1993 年就提出实行“收支两条线”改革。所谓“收支两条线”，从收入的角度讲，主要是收缴分离，规范预算外收入收缴和减少部门、单位资

金占压，将收费收入纳入财政预算或实行财政专户管理；从支出的角度讲，主要是收支脱钩，执收单位上缴的收费和罚没收入不再与其支出安排挂钩。由于涉及到各部门的切身利益，此项改革进程艰难而持久。1999 年颁布的《关于行政事业性收费和罚没收入实行收支两条线管理的若干规定》，对收支两条线管理办法做出了更为详细的规定，从而使这一制度走上规范化、制度化的道路。2001 年，财政部又进一步提出《财政部关于深化收支两条线改革，进一步加强财政管理意见》。此后，财政部在“收支两条线”改革方面又采取了多项措施，加大了此项改革的力度。“收支两条线”改革的最终目标是将全部财政性收支逐步纳入预算管理，编制综合预算，逐步淡化直至取消预算外收支。

### 3. 改进预算收支科目分类

我国原有的政府预算收支科目的分类方法，是计划经济时期参照原苏联模式确定的，虽后来做过一些调整，但其基本分类方法一直与市场经济国家存在较大差别。自 1999 年起，财政部就开始着手研究如何构建适合公共财政管理要求的政府收支分类体系，并于 2001 年、2002 年对政府预算收支科目做了一些改进。2004 年，财政部基本完成新的《政府收支分类改革方案》的前期设计工作，2005 年 3 月开始选择部分地区和中央部门进行模拟试点。新的预算收支分类体系包括三类：（1）收入分类。预算收入按收入来源和性质共分 9 类：税收收入、财产收入、收费收入、罚没收入、专项收入（基金收入）、转移和赠与收入、贷款回收本金和产权出售收入、债务收入、其他收入。（2）支出功能分类。预算支出按照功能分为一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文体广播、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、工业商业金融等事务、未划分的预算支出等 15 个类级科目，用以反映政府各项职能活动。（3）支出经济分类。此项分类反映各项支出的具体用途，主要用于基本支出预算和项目支出预算的具体核定以及预算单位各项支出的明细核算。

#### 4. 实施国库集中收付制度

为克服传统以预算单位设立多重存款账户为基础的分散收付制度的弊端，我国实施了国库集中收付制度改革。2000年，国库集中收付制度首先在粮库建设资金和车辆购置税交通专项基金上启动。此外，财政部还选择水利部、科技部等6个中央部门进行国库集中收付改革试点。2001年，财政部按新的运行模式和管理办法，共拨付8859笔、114亿元预算资金。2002年，试点部门增加到23个，共计有612个基层预算单位、486亿元的资金纳入了国库集中收付的范围。2003年，82个中央一级预算单位实行了集中支付。2004年，在中央级160多个预算部门中，纳入国库集中收付改革范围的部门已达140个，实施改革的基层预算单位达到2600余个，涉及预算资金2500多亿元。地方实施国库集中收付改革的进程也在不断加快。截止2004年末，全国已有30个省份和计划单列市，进行了国库集中收付改革，纳入改革范围的省直预算单位达到1500多个，省直基层预算单位达到5800多个。2005年，中央本级、省级、市级开始全面推行国库集中收付改革，并加快了县级改革的进度。实行国库集中收付制度后，财政部门可以在任意时点，监控任何一笔预算资金的来龙去脉和使用情况，大大提高了资金管理上的透明度。

#### 5. 推行政府采购制度

我国传统的政府采购制度始于20世纪50年代，是一种由各机关和事业单位分散采购的制度，其优点是各机关、单位所需之物自买自用，较为方便，但这种方式的弊端也非常明显。此外，1996年，我国政府向亚太经济合作组织提交的单边行动计划中，明确最迟于2020年与亚太经济合作组织成员对等开放政府采购市场。我国在加入世贸组织后，还面临签署《政府采购协议》的压力。在上述背景下，我国从1996年开始在上海、河北、深圳等地

---

2000年-2003年的数据来源于项怀诚：《国家财政在10年改革中与时俱进》，《财政研究》2004年第1期。2004年的数据参见夏祖军：《财政部副部长肖捷在全国财政国库管理改革工作会——明年改革全面推到地市》，《中国财经报》2004年11月25日。

开展政府采购的改革试点工作，到 1998 年试点规模迅速扩大。随着 2003 年 1 月 1 日《政府采购法》的正式施行，我国政府采购的基本制度框架已初步形成。目前，我国的政府采购改革由初创阶段迅速转向全面试点和推行阶段，中央各部门和各地区都在逐步推进政府采购制度，政府采购的规模不断扩大（如图 1 所示）。

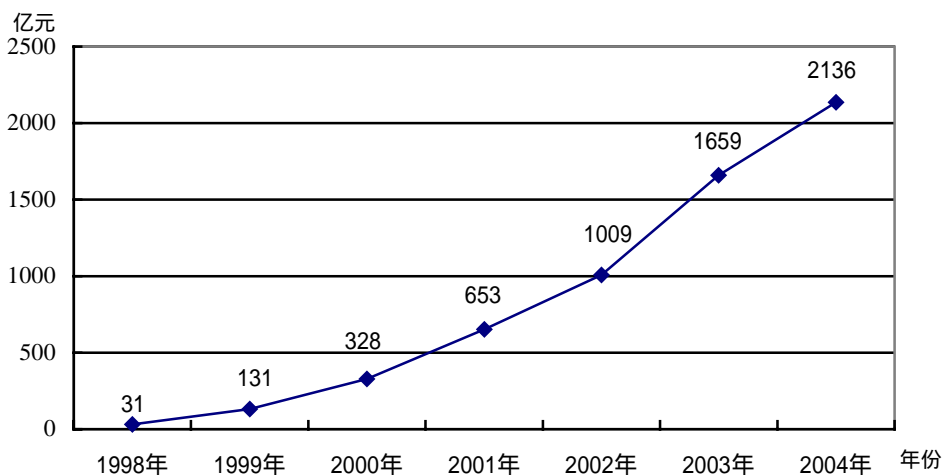


图 1 1998 ~ 2004 年中国政府采购规模增长情况

## 6. 建设金财工程

财政部自 1999 年下半年开始着手规划建立“政府财政管理信息系统”（简称 GFMS），并于 2001 年开始试点。2002 年初，国务院决定将财政部规划建立的“政府财政管理信息系统”定名为“金财工程”，并把“金财工程”列为国家电子政务十二个重点工程之一。“金财工程”是利用先进的信息技术，支撑预算管理、国库集中收付，以及财政经济景气预测等核心业务的政府财政综合管理信息系统。“金财工程”规划建设期为 2003 年至 2008 年，按照“试点先行、稳步推进”的原则，分两期建设。自 1999 年以

数据来源：1998-2002 年数据来源于财政部国库司：《建立我国政府采购制度的目标框架》，《中国财政（2002）增刊-财政国库制度支出改革专题》。2003 年数据来源于《金人庆：明年政府采购规模将突破 2000 亿》，北京青年报网站（[www.bjyouth.com.cn](http://www.bjyouth.com.cn)），2004 年 12 月 22 日。2004 年数据来源于财政部国库司：《2004 年全国政府采购信息统计分析》，财政部网站（[www.mof.gov.cn](http://www.mof.gov.cn)），2005 年 6 月 17 日。

来，为支撑各项财政改革，财政部一直在推进核心业务应用软件的开发工作，适时组织推广实施，并已经取得阶段性成果。

## 7. 分析评价

我国近年来实施的各项预算改革措施，相辅相成，规范了预算资金范围界定、预算编制、预算执行等预算管理环节，初步建立起与公共财政相适应的政府预算制度框架，并在提高预算管理水平，加强预算约束方面显现出良好效果。但是，应当看到，由于具体国情的约束和传统管理模式的惯性影响，我国的政府预算制度改革尚处于初始阶段。我国现行的政府预算制度与公共财政的要求还有着较大差距，主要表现在：预算管理的法治化水平还较低，预算的完整性、公开性与透明度都仍须提高，预算支出效率也处于较低状态。

此外，我国现阶段的预算改革尚处于技术层面，近年来的改革措施主要是侧重于解决预算规则与程序层面的问题。但是，政府预算不仅仅是一个技术问题，也不是一个纯经济问题，还涉及到包括立法机构、预算管理部门、预算资金使用部门、利益集团和社会公众等各预算参与者之间利益的调整，而且后者往往对预算过程和结果的影响更大。仅仅采用先进的预算技术和方法是远远不够的，虽然许多发展中国家引入了西方市场经济发达国家较为先进的预算技术和国际组织推荐的预算方法，但却未能取得满意的效果，出现了“南桔北枳”的现象。这说明，良好的预算程序和技术如不能同政府预算参与各方的利益协调机制实现整合，仍可能会产生不良的预算结果。因此，从发展的眼光看，我国的政府预算改革在完成一系列基础性工作之后，需要将改革适时引向更深层次的预算运行机制的改革，逐步将预算过程中各预算参与者的预算目标和预算偏好表达、各预算参与者之间的关系协调与职责合理划分等问题纳入改革日程，以期通过必要的制度设计，最大限度地减少预算过程中的机会主义倾向与行为，以实现预算资源配置的公平和效率。

## 三、深化政府预算制度改革的基本思路与具体措施

对预算过程的控制可以从两个方面进行——“投入”控制和“产出”和“成果”控制（王雍君，2005）。对投入的控制着重于确保预算执行中的合规性——遵从预算，通过详细的控制措施，确保不会有违反预算计划的行为发生，其目的在于维护政府预算的计划性和权威性。对产出和成果的控制则要求各支出部门和机构对预算资源的使用结果——产出和成果负责，关注的焦点从预算合规性转向了预算绩效。20世纪80年代以来，以美国和澳大利亚、新西兰等为代表的OECD成员国纷纷开始将预算管理的重点从以投入为导向转向以产出和成果为导向。以产出和成果为导向的预算管理，更为关注和重视预算资源配置的效率和预算资源使用的成果。在这种预算控制模式下，为确保最有效地实施政府政策并达到预期的绩效目标，支出部门和机构被赋予足够的预算支出管理灵活性。

我国传统的预算管理基本上是遵循投入预算理念，将政府预算视为实现政府服务的成本和投入。那么，目前我国是否也要跟随市场经济发达国家的改革潮流，将预算管理重点也从投入转向产出和成果呢？这需要结合我国的实际预算管理水平和而定。应该看到，OECD成员国以产出和成果为导向的预算改革是在预算投入控制管理模式、预算监督机制、各政府部门的“遵从规则的文化”都较为完善的基础上进行的，这些国家的预算技术也较为先进，有能力顺利地实施以产出和成果为导向的预算管理。而反观我国，一方面，我国仍处于加强预算控制的初步阶段，政府部门还尚未形成“遵从规则”的文化，再加上预算透明度不高、预算约束力较弱，违反预算合规性的现象普遍存在；另一方面，公共财政框架尚在建设中，政府管理理念、管理方式也有待转变，法律制度建设、技术支撑条件、组织实施及能力建设还有一个过程，预算技术水平也尚需进一步提高。在这样的情况下，如果超越我国自身预算管理水平冒然效仿OECD成员国现阶段的改革模式，以控制产出和成果为重心，放松对具体预算投入结构、规模的约束，其后果不但不能有效控制预算绩效，而且还可能会使大量的预算资金因疏于监管而造成浪费。因此，

我国今后的预算改革应在继续深化部门预算、“收支两条线”管理、国库集中收付制度和政府采购等预算编制和执行环节改革的基础上，着重于进一步加强预算控制，确保预算的合规性，增强预算的透明度，在此基础上，借鉴国际先进经验，逐步构建预算支出绩效评价体系，提高预算资金的使用效益和提升政府部门的施政绩效。

### 1. 强化政府预算的法律效力

法治性是政府的灵魂，法治性是公共财政框架下政府预算制度的首要特征（张馨，1998）。政府预算的法治性也是预算具有较强控制力和较高透明度的重要保证。为增强我国政府预算的法治性，可以采取以下措施：（1）推进政府预算立法的修订与完善。《预算法》的修订和完善需要在各方面的支持配合下，立足于我国的基本国情，吸取国际上的成功经验，进一步增强预算法的规范性和可操作性，为预算改革提供坚实的法律框架。（2）借鉴国外经验，在进一步细化预算编制的基础上，着手制定我国的年度《预算法案》，各收入部门必须依法管理当年收入，各支出部门必须依法开支，这是真正使预算管理纳入法制化管理的重要措施。（3）为了使政府预算法律和法规得到切实贯彻和执行，在不断加强预算立法的同时，还应加强执法力度，保障预算活动严格遵循既定的政府预算程序。

### 2. 突出立法机构在预算过程中的作用

预算原则大体经历过两个发展阶段：强调立法监督机构有效控制的古典预算原则、加强政府行政权为主导思想的现代预算原则，而现代预算原则代表了市场经济国家预算管理总体上的价值取向（高培勇，马蔡琛，2004）。市场经济国家政府预算管理原则的这种转变，是基于其具体国情的现实选择，一方面既是政府职能扩张的现实需要，另一方面，也反映出政治结构当中立法部门和行政部门之间力量对比均衡态势的变化。

我国在选择具体的预算原则时，则不应脱离中外预算管理环境的差异，需要结合我国的预算管理实际状况和社会转型期的社会经济特点。应该看

到，经过长期的预算实践，市场经济发达国家的政府预算部门具有相对较高的预算管理水平和成熟完备的技术支持保障体系，立法机构对于预算过程的监督也相对较为完善。而反观我国，当前的预算过程当中，行政部门居于主导地位，立法机构尚未发挥应有的作用，预算管理的许多基础性技术手段和支持保障体系的建设还刚刚起步，政府预算部门的综合管理水平还有待于进一步提高。从我国的现实状况出发，在我国下一阶段的政府预算改革进程中，还应遵循古典预算原则，突出立法机构对预算过程的控制，按照依法治国方针，强化各级人大对预算的审查监督职责，发挥好立法机关的制约作用。各级人大及其常委会要全面介入各级政府预算的编制、执行、调整以及决算编制工作过程，按法定程序，及时提出各种议案和质询。通过构建以立法机构为主导、行政部门和社会公众共同参与的预算监督体系，运用严密的监控程序、强有力的监控手段对预算管理全过程实施从内部到外部，多层次、多角度的监督，不仅有助于提高政府预算透明度，而且可以最大程度地纠正预算过程中偏差的出现，及时使预算执行结果与政策目标的偏离最小化，从而强化预算执行效果，提高政府施政效能。

### 3. 加快构建完整、透明的政府预算体系

为了实现政府预算的高度透明化，政府预算管理应涵盖全部财政活动。从我国的具体预算实践看，首先，这需要将大量的预算外（乃至制度外）资金纳入预算管理。随着我国市场经济体制的完善和依法治国进程的加快，一部分政府收支游离于预算之外的状况，不应继续下去。近年来的部门预算改革，已为逐步取消预算外政府收支，实现政府预算的完整统一奠定了基础。随着改革的进一步深化与时机的日趋成熟，今后，应当下大力气，把建立完整统一的政府预算作为一项重要的改革议程，尽快取消预算外、制度外政府收支，逐步将所有的政府收支都纳入预算内管理。此外，还应加强对政府性债务、或有负债、税式支出和政府担保的监管。在此基础上，形成一个覆盖政府所有收支、不存在任何游离于预算之外的政府收支项目的、完整统一的

政府预算体系。

#### 4. 深化预算编制改革

首先，安排充足的编制时间是保证预算编制质量的重要条件。西方发达国家的预算编制时间一般都较长，在每一个预算年度开始之时，就着手下一年度的预算编制工作，使得预算的编制有较充分的筹备、测算、讨论过程，保证了经济资料搜集、指标测算、项目取舍等工作的必要时间，提高了预算编制的准确性。比如，财政年度和我国相同的法国从每年的4月份就编制下年预算，到10月提交议会审批，编制时间在6个月。美国联邦预算草案的编制时间需要10个月时间。从我国各级政府预算的编制情况看，需要适当提前编制时间，但预算编制时间又不宜过长，以免预算编制所依据的经济预测数据过时。一般来说，在预算草案提交立法机构的最后期限之前6个月开始编制，对像我国这样的发展中国家是较为合适的。其次，为了克服年度预算忽略预算执行前瞻性和稳定性的缺陷，可考虑根据经济发展规划，引入财政中长期计划，编制多年期预算。引进财政中长期计划，可以确定一个中长期的预算支出框架，据此编制多年期预算，可以增强预算管理的预见性和连续性。这样可使各部门对未来几年财政收支总量心中有数，根据财力安排支出。同时，也可以提高支出效益，减少财政风险，从而有助于财政的稳固和可持续发展。最后，加快部门预算制度建设。在编制部门预算时，应对各部门及其下属单位预算支出项目和支出内容进行详细地确定和规范，不仅列示出支出总量，也列示出每一个具体的用款项目，并细化到“类”、“款”、“项”，甚至“目”级科目。预算科目细化以后，每年编制的收支预算要实事求是地落实到相应科目，每个收支科目还需辅之以相应的基础资料，如科目收入来源依据、科目支出分项目和单位落实情况，一并提交人代会审查，增强预算的刚性和透明度。

#### 5. 硬化预算执行约束

在提高预算编制质量的同时，还需要进一步增强预算执行中的控制力。

(1) 完善国库集中收付制度和政府采购制度。国库是最核心的预算执行机构,建立现代国库制度对于推动和完善部门预算,提高政府预算透明度起着重要的支撑作用。我国近年来的国库集中收付制度改革试点总体上看运行平稳、成效显著,但在试点当中也出现了违规或不规范操作等问题,尤其是在预算资金支付中表现得更为严重。针对上述问题,迫切需要建立国库集中支付监督制约机制,保证预算资金安全高效运行,防范控制预算资金支付风险。此外,目前我国政府采购制度仍处于探索时期,试点过程中暴露出来的问题亦不容忽视。由于技术手段的限制,我国政府采购只是在局部易于操作的支出领域进行;采购方法有待规范;政府采购的监督体系不完善,有些地方甚至对参与企业进行人为限制,出现不平等竞争的现象。这都需要在以后的改革中逐步完善,今后应进一步扩大政府采购规模,健全政府采购管理制度,加强对政府采购整个过程的监督检查,从而确保政府采购沿着规范化、透明化的方向继续前进。(2) 严格控制预算追加和调整。财政部门在编制预算时,应改变过去严预算、松追加的分配观念,在分析论证的基础上,合理制定开支标准,要求各部门单位在上报年度预算时,尽可能地考虑周全,从根本上减少预算执行中的追加。预算一经确定,要严格按照预算执行,没有预算不得随意支出,不能先支后报。各项预算支出要按照批复的预算科目和数额执行,不得突破预算,不得随意调整挪用。对于一些临时性而且确需在年内开支的新增支出或进行项目调整的,要严格执行《预算法》的有关规定,按规定程序报批。

## 6. 构建预算支出绩效评价体系

当前我国部门预算编制中的突出问题是各部门事业发展目标体现不够明确,编制部门预算至今仍在很大程度上依赖于财政部门与经费申请部门之间的讨价还价,带有较重的经验决策的色彩。而构建预算支出绩效评价体系则是解决预算编制科学性问题的重要手段。预算绩效评价是一种比较先进的预算管理手段,预算支出绩效评价体系的构建作为部门预算改革的延续和提

升，是提高预算支出效益的重要措施（吕炜，2004）。构建预算支出绩效评价体系，应先选择绩效目标容易设定、具有一定的经济和社会影响力、能体现政府宏观政策和优先发展目标、支出增长较快的公共领域的项目进行试点，条件成熟时再全面实施，实现预算支出管理的绩效化。

构建预算支出绩效评价体系的关键在于：一是建立能够与政府活动的目标、战略和职能保持直接联系，能够全面反映政府部门运行重要方面的产出与成果衡量体系，这主要包括投入衡量指标，用来反映政府部门使用资源数量的可计量指标；产出衡量指标，用来反映政府活动提供的公共产品和服务数量的可计量指标；成果衡量指标，用来反映社会公众从政府部门活动中获益情况的可计量指标；效率衡量指标，是以单位成本、单位时间或其他单位比率表示的有关政府活动生产率的可计量指标。二是建立较为健全的产出与成果的报告和审计制度。在预算报告中定期反映政府产出与成果方面的信息，并由外部审计机构对政府预算产出与成果进行审计，以保证政府产出与成果信息的真实性。三是改革现行的政府预算会计制度。要对预算支出进行绩效评价，就必须正确、全面、及时地登记、计量和报告政府的产出与成果信息，以权责发生制为基础的政府预算会计制度才能满足这一要求。因此，需要将政府预算会计制度从现行的以收付实现制为基础改为权责发生制为基础，编制资产负债表、现金流量表和损益表等，从中长期反映政府预算支出所具有的财政意义。

## 参考文献

1. 马蔡琛：《中国预算管理制度变迁的经济学分析》，《税务与经济》2002年第2期。
2. 赵梦涵：《新中国财政税收史论纲》，经济科学出版社，2002年。
3. 楼继伟：《中国政府预算：制度、管理与案例》，中国财政经济出版社，2002年。
4. 袁星候：《复式预算制度改革主张评析》，《经济学家》2002年第6期。
5. 项怀诚：《国家财政在10年改革中与时俱进》，《财政研究》2004年第1期。
6. 王雍君：《从投入预算到产出预算》，《河北经贸大学学报》2005年第3期。
7. 张 馨：《论政府预算的法治性》，《财经问题研究》1998年第11期。
8. 高培勇、马蔡琛：《中国政府预算的法治化进程：成就、问题与政策选择》，《财政研究》2004年第10期。
9. 吕 炜：《我国政府公共支出改革的框架确定与实践进展》，《财政研究》2004年第5期。
10. 陈学安：《建立我国预算支出绩效评价体系研究》，《财政研究》2004年第8期。

## 东北财经大学经济与社会发展研究院 2006 年硕士研究生招生简章

东北财经大学创建于 1952 年，地处辽东半岛南端的海滨城市——大连。经过半个多世纪的努力，东北财经大学已建设成为一个以经济学、管理学为主，包括经济学、管理学、法学、文学、理学和工学六大学科门类的多科性大学。现有 2 个国家级重点学科，3 个一级学科博士后流动站（理论经济学、应用经济学和工商管理）32 个博士研究生招生专业。

东北财经大学经济与社会发展研究院（以下简称研究院）是东北财经大学直属的综合性科研与教学单位。2004 年以来，先后承担国家发改委、教育部、财政部、商务部等部门的国家“十一五”规划项目、国家助学贷款政策改革、农村基础教育体系改革、国家大剧院管理体制设计等多项重大研究项目，得到国家有关部门的采纳和推广，逐渐成为我国有重要影响的、以政策性和对策性研究为特色的知名科研教学机构。

研究院拥有以吕炜教授为代表的一支高水平研究与教学队伍。在专职研究队伍中，有博士生导师 2 人，教育部新世纪优秀人才支持计划入选者 1 人，辽宁省百千万人才工程百人层次和千人层次入选者 2 人；教授（研究员）8 人，副教授（副研究员）5 人。2004 年以来，研究院承担了国家自然科学基金、国家社会科学基金、教育部人文社会科学重大项目等多项重要研究课题，在《中国社会科学》、《经济研究》等重要学术刊物上发表了一批高质量的学术论文，在商务印书馆、经济科学出版社出版了一批有影响的学术专著，在经济理论界有着重要的学术影响力。2005 年 4 月 6 日，《光明日报》“教育专刊”以《构建和谐科研平台》为题报道和肯定了研究院在科研体制创新方面的探索和实践。

近年来，研究院秉承发展科研、服务教学、回馈社会的发展理念，积极拓展研究、教学与社会服务等职能，致力于创立一流的集理论与政策研究、人才培养、学术交流、社会服务和科研体制创新为一体的研究教学型机构。

**研究特色** 研究院科研工作的一大特色是按照不同的课题需要分别组建了跨学科、跨专业的创新团队，突出团队优势，高质量地完成了一批具有一定社会影响的课题，得到了社会各界的好评，其研究成果为政府政策的制定和企业决策起到了重要参考作用。

**人才培养** 自 2004 年起，研究院开始招收公共经济与公共政策专业博士、硕士研究生以及企业管理（企业诊断方向）硕士研究生。目前有在读博士生 5 名，硕士研究生 31 名。研究院积极探索科学研究与研究生教学之间的良性互动机制，不断创新培养模式，以高水平的科研成果，带动研究生教学质量的提高，注重培养研究生对我国经济与社会发展重大理论与现实问题的研究能力。

**学术交流** 研究院注重与国家有关部委、地方政府部门、国内外著名院校和科研机构以及企事业单位建立长期合作关系。先后与国家部委以及锦州、大连、汕头等地方政府开展科研合作；与法国阿佛尔大学、日本综合研究开发机构（NIRA）、日本滋贺大学、日本富山大学以及中国（海南）改革发展研究院、中国经济体制改革研究会、中国社会科学院、财政部财政科学研究所等国内外高校和科研机构开展广泛学术交流。与锦程国际物流集团共同创办了东北财经大学锦程现代化物流研究中心，与日本滋贺大学风险研究中心、富山大学远东经济研究中心建立了长期合作关系。

**社会服务** 研究院充分整合校内外资源，推出了集中反映政策性、对策性研究成果的内刊《发展研究参考》，与大连电视台新闻频道联合制作大型经济社会评论节目《时事抢点》等；与黑龙江农垦总局建立了长期合作关系，为其培训企业家和中、高层管理干部。

**科研条件** 研究院拥有近万册中外文图书，长期订购的国内外重要学术期刊近 200 种，

拥有专用的书库和图书资料室，为专职研究人员和研究生配备了专门的工作室和多功能会议室，可为研究生提供一流的学习与科研条件。

## 专业介绍

### 公共经济与公共政策专业（020222）

#### 一、培养目标

本专业培养符合我国经济与社会发展需要的公共经济与公共政策方面的高级专门人才。培养目标定位于为政府机构、企事业单位决策咨询机构以及高等学校培养高级应用型复合人才。

#### 二、招生对象

已获学士学位的在职人员、应届本科毕业生。

本专业特别欢迎具有财政学、金融学、经济学、财务管理、统计学、数量经济学等专业知识背景的学生报考。

#### 三、主要课程

本专业开设的主要课程有：《公共经济学》、《公共政策分析与绩效管理》、《公共预算与财政管理》、《公共政策研究专题》、《政府监管理论与政策》、《行政管理与行政体制改革》等。

#### 四、考试说明

考试科目：政治；英日俄选一；数学四；经济学

招生名额：20名

授予学位：经济学硕士

参考书目：高鸿业主编：《西方经济学（微观部分、宏观部分）》中国人民大学出版社 2004年第3版。

### 企业管理专业（企业诊断方向）（120202）

#### 一、培养目标

本专业培养符合我国经济与社会发展需要的企业诊断与管理咨询方面的高级专门人才。培养目标定位于为研究机构、咨询机构及国内外大企业培养高级企业管理应用型复合人才。

#### 二、招生对象

已获学士学位的在职人员、应届本科毕业生。

本专业特别欢迎具有工商管理（含市场营销、人力资源管理）、物流管理、管理工程、财务管理、产业经济学、统计学、数量经济学等专业知识背景的学生报考。

#### 三、主要课程

本专业开设的主要课程有：《组织行为研究》、《企业调查与商务统计》、《企业诊断与方法》、《财务分析与诊断》、《人力资源管理咨询》、《战略管理与咨询》、《营销分析与策划》、《组织理论与组织设计》等。

#### 四、考试说明

考试科目：政治；英日选一；数学四；企业诊断

招生名额：30名

授予学位：管理学硕士

参考书目：[1]李品媛：《管理学》，东北财经大学出版社 2004年版；[2]李怀斌：《市场营销简明教程》，经济科学出版社 2003年版；[3]金延平：《人力资源管理》，东北财经大学出版社 2003年版。

# 发展研究参考 近期目录

- 第27期：方红星 公众公司财务信息的阳光传递（2005年4月10日）  
曹志来 立体重组：中国水务产业改革途径（2005年4月10日）
- 第28期：杨仲山 国民经济核算（SNA）方法的制度特性（2005年4月22日）  
庞明川 从“涨价”到“转嫁”的演绎（2005年4月22日）
- 第29期：周天勇 财政体制衍生和面临的严峻问题（2005年5月10日）  
安福仁 中国宏观税负水平透视与政策调整取向（2005年5月10日）
- 第30期：艾洪德 振兴东北的金融支持战略：以辽宁为例（2005年5月22日）
- 第31期：李 晶 我国资源税费改革之路（2005年6月6日）  
陈梦根 中国证券市场发展的外部约束及其化解（2005年6月6日）
- 第32期：课题组 全面推进农村义务教育财政保障机制改革的意义（2005年6月14日）  
课题组 国际比较：韩国义务教育普及与保障过程（2005年6月14日）
- 第33期：夏春玉 辽宁农产品的流通模式与市场体系建设（2005年6月30日）
- 第34期：何 帆 郑联盛 中央银行体制框架的柔性要求（2005年7月28日）  
高学武 中美欧纺织品贸易摩擦观察（2005年7月28日）
- 第35期：梁 敏 我国农业保险发展的战略思考（2005年9月12日）  
曹建海 我国土地节约和集约利用的基本思路（2005年9月12日）
- 第36期：艾洪德 张 羽 解决国家助学贷款供求两难的经济逻辑（2005年9月26日）  
丁 宁 中国新增不良贷款的特点、成因及对策（2005年9月26日）
- 第37期：宋 晶 从民工潮到民工荒：基于劳动力市场管制视角的分析（2005年10月15日）  
彭 健 我国政府预算制度的改革取向（2005年10月15日）

## 2005 上半年《发展研究参考》刊载论文上半年被转载或发表情况

在学校领导、各部门和广大师生的大力支持配合下，2005 年上半年，《发展研究参考》共刊载 12 期，基本做到了每期都有论文被转载或发表，刊物的学术交流和政策研究平台功能更加显现。据不完全统计，有多篇论文被新华社、《光明日报》等权威媒体转载刊登；有多篇论文在《发展研究参考》刊载之后，又先后在《财政研究》、《中国工业经济》、《会计研究》、《数量经济技术经济研究》等国家级学术刊物发表。

序号	论文题目	作者	期数	转载或发表题目	报刊名称	时间
1	东北经济振兴的出路： 市场化与再工业化	高良谋 孙大鹏	第 20 期	东北经济振兴的出路探讨	《经济研究参考》	2005 年第 1 期
					国研网	2005 年 1 月 25 日
2	中国垄断性产业管制机构的 设立与规范	王俊豪	第 20 期	中国垄断性产业管制机构的改革	《中国工业经济》	2005 年第 1 期
3	农村基础设施建设与财政投入研究	孙 开 田 雷	第 21 期	农村基础设施建设与财政投入研究	《经济研究参考》	2005 年第 18 期
4	国有资本预算制度的 重构	刘永泽 陈艳利	第 22 期	国有资本预算制度的重构	《国有资产管理》	2005 年第 7 期
5	烟草产业的政府监管： 理论分析与政策选择	陈 勇	第 22 期	烟草产业的政府监管	《宏观经济管理》	2005 年第 9 期
6	垄断行业改革：现状评价 与政策设计	课题组	第 23 期	我国亟待创新思路 进一步推进垄断行业改革	新华社《高管信息》	2005 年 6 月
7	东北振兴中的税收政策 效应	吴旭东	第 24 期	东北振兴中的税收政策效应分析	中国税务网	2005 年 6 月 5 日
				东北振兴中的税收政策效应分析	《税务研究》	2005 年第 3 期
8	对财政性教育经费投入 4% 目标的认识及政策建议	课题组	第 25 期	我国财政性教育投入 达标有多难？	新华社《经济决策参考》	2005 年 2 月
				我国财政性教育投入 达标有多难？	新华社《高管信息》	2005 年 4 月
				中国教育经费投入 问题解析	《中国财经报》	2005 年 3 月 8 日
9	人民币均衡实际汇率 研究	王维国 黄万阳	第 26 期	人民币均衡实际汇率研究	《数量经济技术经济研究》	2005 年第 7 期
10	公众公司财务信息的 阳光传递	方红星	第 27 期	公众公司财务报告的披露、分析与解释机制	《会计研究》	2005 年第 4 期
11	立体重组：中国水务产业 改革途径	曹志来	第 27 期	立体重组：中国水务产业改革途径	《经济研究参考》	2005 年第 50 期
12	从“涨价”到“转嫁” 的演绎	庞明川	第 28 期	“世遗”门票涨价侵犯公众利益	《经济参考报》	2005 年 6 月 9 日
				世界文化遗产涨价问题	新华社《经济决策参考》	2005 年 5 月
				世界遗产景区门票涨价的动因与实质	《光明日报》(理论版)	2005 年 5 月 24 日
13	中国宏观税负水平透视 与政策调整取向	安福仁	第 29 期	中国宏观税负水平与政策调整取向	《财贸经济》	2005 年第 8 期
14	振兴东北的金融支持 战略：以辽宁为例	艾洪德	第 30 期	艾洪德建议从四个方面加强改进中小企业金融服务体系	新华社《经济决策参考》	2005 年 7 月
				东北老工业基地振兴的金融支持战略	《经济研究参考》	2005 年第 62 期
15	我国资源税费改革之路	李 晶	第 31 期	我国资源税费改革之路	《中国财经报》	2005 年 6 月 21 日
16	国际比较：韩国义务教育普及与保障过程	课题组	第 32 期	义务教育普及与财政保障的国际比较	《经济研究参考》	2005 年第 46 期
17	全面推进农村义务教育财政保障机制改革的意义	课题组	第 32 期	全面推进农村义务教育财政保障机制改革的意义	《财政研究》	2005 年第 6 期

