

缩小政府预算偏离 打牢国家治理的财政基础

执笔人：吕冰洋 陈志刚

缩小政府预算偏离 打牢国家治理的财政基础

执笔人：吕冰洋 陈志刚

核心提示

一、预算偏离指的是政府决算对预算的偏离程度，其研究意义包括：1. 有助于推动现代预算制度的建立；2. 有益于促进现代财政制度的建设；3. 有利于增强国家宏观调控的效果。

二、预算偏离的典型事实包括：1. 不同层级政府的预算偏离；2. 不同地区的预算偏离；3. 不同收支项目的预算偏离。

三、预算偏离的成因包括：1. 预算管理本身的因素；2. 财政管理体制的因素；3. 外部的监督和约束因素；4. 其它因素；政策与预算的分离导致地方政府及其财政部门的预算编制存在很大的不确定性。

四、降低预算偏离的政策建议

1. 注重预算的科学性和严肃性，建立全面规范的预算体系。
2. 进一步理顺政府间收支责任安排，形成各级政府收支相匹配的格局。
3. 加强对预算管理的监督，形成公开透明的预算环境。

一、预算偏离及其研究意义

党的十八届三中全会做出了“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重大战略决策，提出了“建立现代财政制度”的改革目标。而现代政府预算制度是现代财政制度的基础（楼继伟，2013），为此，国务院在2014年出台了《关于深化预算管理制度改革的决定》，并明确指出要实施“全面规范、公开透明的预算制度”。

根据《中华人民共和国预算法》（2014）（以下简称《预算法》）的规定，预算收入征收

部门和单位“必须依照法律、行政法规的规定，及时、足额征收应征的预算收入”，并“不得违反法律、行政法规规定，多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征的预算收入”；此外，各级政府财政部门还必须“及时、足额地拨付预算支出资金，加强对预算支出的管理和监督”。可见，现代预算制度的表现之一便是政府的预算执行应与预算编制的情况保持一致，不应出现大额的超收超支或者短收少支的情况。

然而，自 1994 年以来，我国政府预决算之间的差别呈持续扩大趋势，这种差别我们称之为预算偏离，它指的是“在经立法机关审查批准的政府预算收支同作为其实际执行结果的政府决算收支之间出现了差异”（高培勇，2008）。具体的，我们可以定义预算偏离= $[(\text{决算}-\text{预算})/\text{预算}]*100\%$ 。以这一指标看，1994 年以来，在大部分年份中中国政府预的预算偏离都在 5% 以上，一些年份甚至超过了 10%。不过，预算本身是一种收支计划，应该允许决算数与预算数存在一定差距，而且在预算编制的过程中，就特意会留有一定的余地。但是如果差距过大并且一直持续，就使得政府预算的编制失去了科学性和权威性，不利于现代预算制度进而现代财政制度的建立，并且会在很大程度上影响财政对国家经济的调节效果。

关注预算偏离，降低预算偏离的程度，至少存在以下三方面的意义。

1. 有助于推动现代预算制度的建立

预算偏离事关预算的科学性与法制性。作为国家财政的收支计划，政府预算必须遵循可靠性和法制性原则。可靠性要求每一项收支必须依据充分，数据确实，科学地编制预算；法制性则要求预算必须以法律为依据，任何地方、单位都不得擅自改变批准的预算。因而，如果决算过多地偏离了预算，不仅影响预算的科学性和法制性，还使得政府预算的监督和约束作用走了过场，从而不利于现代预算制度的建立健全。

2. 有益于促进现代财政制度的建设

现代预算制度是现代财政制度的基础，降低预算偏离程度能够促进现代预算制度发展，进而为现代财政制度奠定良好基础。此外，预算偏离直接影响到政府财政活动的绩效。预算管理制度的变革主要用来规范政府的收支行为，提高政府运转的效率，而预决算的偏离则意味着这些制度设计并没有起到良好的约束作用。这造成的后果便是降低了财政活动的绩效，进而对政府施政以及国家治理产生不利影响。譬如大量的超收收入会导致这部分财政资金缺乏监督，并且会产生超收收入年末集中安排的行为，加剧年底突击花钱的现象；再如，财政支出不足造成会造成财政资金的闲置、浪费以及效益低下等问题。

3. 有利于增强国家宏观调控的效果

预算作为政府最重要的政策工具，更能反映政府社会和经济政策的优先性，并将政策、

政治承诺转换成如何筹集资金、如何支配资金的决定。一旦预决算偏差过大，就会影响居民的预期，改变微观经济主体对未来宏观经济政策环境的判断，影响微观主体的消费和投资行为，从而对宏观经济造成冲击，影响国家宏观调控的效果。譬如，超收收入过大会加重消费者和生产者的税收负担，甚至引发微观主体对“死亡税率”的恐惧，从而不利于供给侧结构性改革；再如，财政支出不足会直接影响到居民享受的公共服务，改变厂商的投资决策。因而，降低预算偏离程度，可以稳定微观主体的预期，增强国家财政政策对经济社会的调节效果。

二、预算偏离的事实¹

1. 不同层级政府的预算偏离

(1) 全国层面，预算偏离表现为大幅“超收”和“超支”，并且“超收”和“超支”存在紧密联系。

根据前述预算偏离的公式，图 1 给出了 1994 至 2014 年我国国家公共预算的预算偏离情况。可见，无论收入还是支出，预算偏离都表现为决算大于预算数额，即“超收”和“超支”并存。从偏离的程度看，收入预决算偏离常年在 5% 以上，并在许多年份超过了 10%，其中在 2007 年高达 16.47%；支出预决算的偏离在大部分年份中也超过了 5%，最高的 2011 年为 9.01%。另外，收入预算偏离和支出预算偏离的趋势也基本一致，进一步地，二者的相关系数高达 0.76。

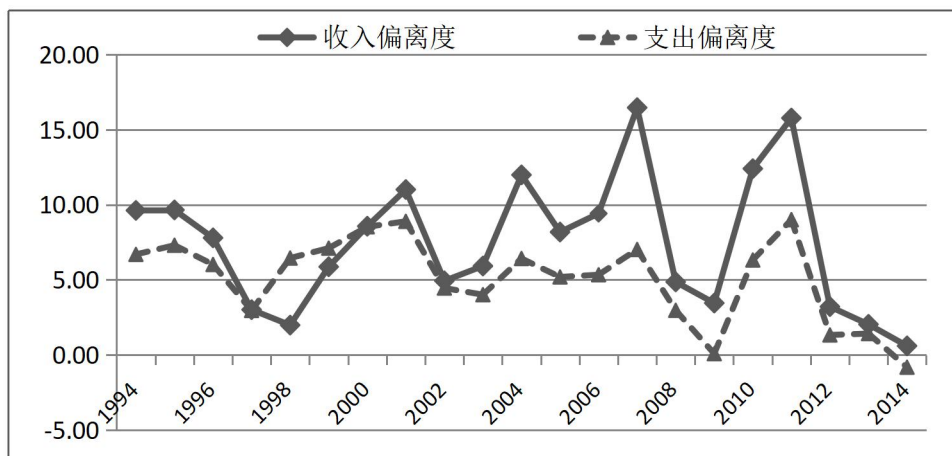


图 1 1994-2014 年中国国家公共预算的预决算偏离度 (%)

¹我们使用的主要数据是 1994-2014 年一般公共预算的预算和决算数据。数据来自《中国财政年鉴》以及各省（自治区、直辖市）财政厅在本级人民代表大会的预决算报告。在进行具体分析时，我们还剔除了西藏的数据。

(2) 地方层面，预算偏离程度较高，且“超收”和“少支”并存。

图 2 给出了 1994 年以来各省预算偏离平均值的变化。可见，在地方层面，收入的决算大于预算，存在“超收”现象，平均而言，超收的比例约为 8.82%；相反，支出的决算小于预算，存在“少支”现象，少支的比例约为 9.63%。

显然，与全国层面的“超收”和“超支”不同，在地方层面，预算偏离呈现出了“超收”和“少支”的特点。一个可能的原因便是全国作为一个整体，不存在政府间收支的划分，而一旦考虑上下级政府及其对应的财政分权体制，不同层级和地区政府的收入和支出就不再是一一对应的关系，并且地方政府的支出在极大程度上依赖于中央政府的补助，而转移支付的公共池效应会使得地方政府在预算时会倾向于尽可能多地争取中央补助，而在支出执行的过程中，有些争取到的钱花不出去，还有些转移支付的资金并未及时到位，这最终导致了“少支”的现象。

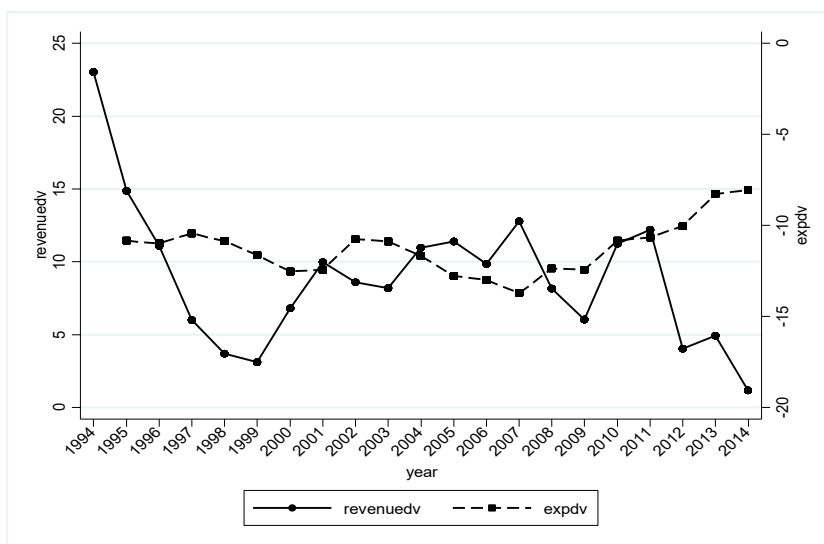


图 2 1994–2014 年各省预算偏离平均值的变化 (%)

注：revenue dv 表示收入的预算偏离，expend dv 表示支出的预算偏离。

(3) 不论是全国层面还是地方层面，1994 年来，预算偏离都大致表现为先下降后上升再下降的时间态势。

从图 1 和图 2 可以看出，自分税制改革到 1998 年，财政收支的预决算偏离度不断下降；1998 年实施积极的财政政策以后，收支预决算的偏离趋于上升，并在 2007 年达到一个高点（其中在 2002 年和 2005 年有较为明显的下降）；2008 年国际金融危机开始蔓延，财政收支预决算偏离也大幅下降，然而在 2009 年经济刺激计划之后，又迅速上升，并在 2011 年达到

另一个高点：2012 年以后，随着中国经济进入新常态，预决算偏离度又大幅下降。

(4) 地方层面，省本级的预算偏离程度高于市县政府，但地方预算偏离主要是由市县层面的偏离导致的。

限于数据，我们把省以下的政府当做一个整体，并简称为市县政府。我们首先在图 3 和图 4 中给出了省本级和市县政府预算偏离的情况。

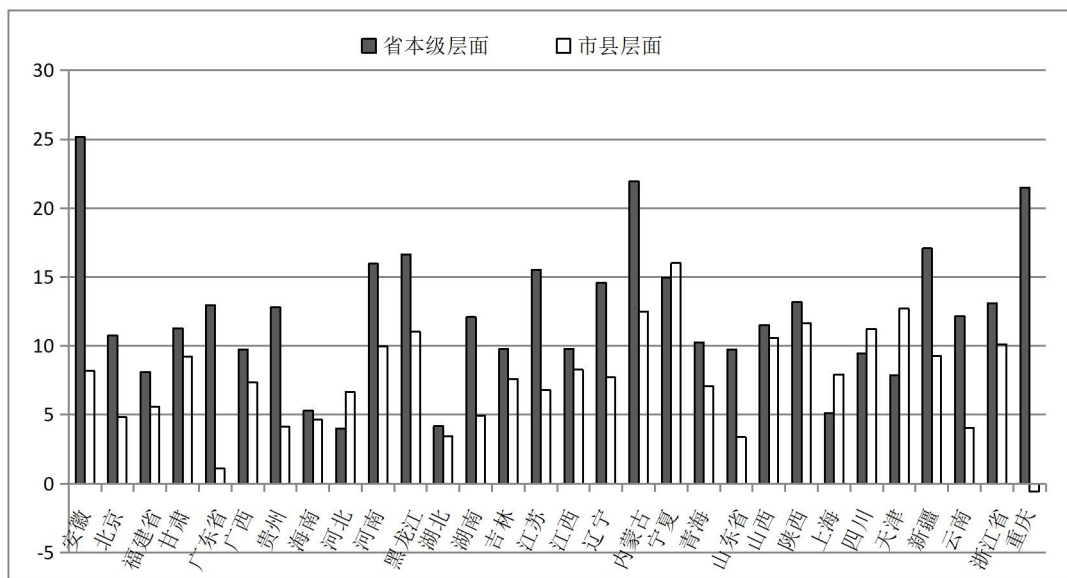


图 3 1994-2014 省本级和市县层面收入预算偏离的平均值 (%)

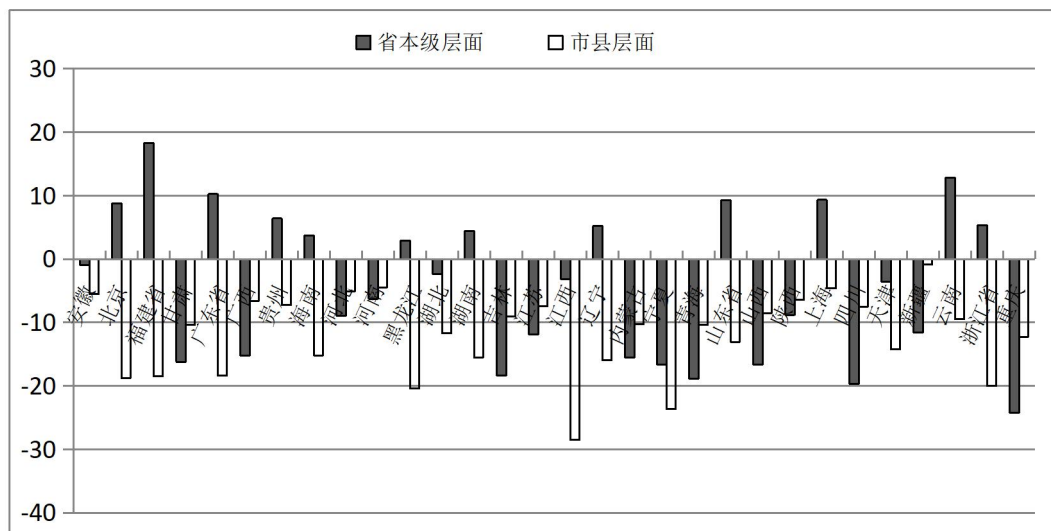


图 4 1994-2014 省本级和市县层面支出预算偏离的平均值 (%)

从图中可以看出：(1) 不论是在省本级还是市县层面，不同省份之间预算偏离的情况差异较大，以市县层面的收入预算偏离为例，偏离最大的为宁夏，约为 16%，而偏离最小的

广东仅为 1.09%，重庆的预算偏离甚至为负向偏离。(2) 收入预算偏离在两个层面都表现为“超收”，但是市县层面的收入预算偏离程度总体上要小于省本级层面。(3) 市县层面的支出预算偏离都为负，但是有相当一部分省份省本级的支出预算偏离为正，因而可以认为，地方支出预算偏离表现为“少支”更主要是由市县层面的预决算偏差导致的。

那么，省本级和市县对全省预算偏离的贡献度分别有多大呢？尽管从数值上看，省本级的收入预算偏离会大于市县层面的收入预算偏离，但这并不意味着省本级对全省收入预算偏离的贡献大，原因在于省本级对全省预算偏离的贡献还取决于其占全省收入的比重。一般地，省本级对全省预算偏离的相对贡献=省本级预算数占全省预算数的比重×省本级预算的偏离程度。据此，我们分别计算了省本级和市县预算偏离对全省预算偏离的贡献。结果见表 1 和表 2。

表 1 全省收入预算偏离在省本级和市县层面的分解情况 (%)

层面 年份	全省		省本级			市县	
	偏离	占比	偏离	相对贡献	占比	偏离	相对贡献
2000	6.91	22.37	12.01	38.90	77.63	5.44	61.10
2001	9.93	22.81	16.25	37.34	77.19	8.06	62.66
2002	8.08	27.14	7.71	25.89	72.86	8.22	74.11
2003	7.83	25.30	9.34	30.16	74.70	7.32	69.84
2004	9.89	24.36	14.99	36.89	75.64	8.26	63.11
2005	9.46	25.40	11.22	30.13	74.60	8.86	69.87
2006	7.63	26.14	10.30	35.31	73.86	6.68	64.69
2007	11.41	24.56	18.27	39.32	75.44	9.18	60.68
2008	5.81	25.19	7.53	32.64	74.81	5.23	67.36
2009	4.53	24.18	3.86	20.63	75.82	4.74	79.37
2010	9.73	21.33	12.10	26.53	78.67	9.08	73.47
2011	10.41	20.15	20.08	38.88	79.85	7.97	61.12
2012	2.89	20.67	4.75	34.00	79.33	2.40	66.00
2013	2.96	19.89	3.74	25.20	80.11	2.76	74.80
均值	7.68	23.53	10.87	32.27	76.47	6.73	67.73

注：本表先取每一年各省（省本级、市县）预算收入和决算收入的平均值之后再行计算，这导致本表计算出的预算偏离度与前文稍有不同，前文是直接取各省（省本级、市县）预算偏离的平均作为该年预算偏离的数值；由于有些年份的某些省本级和市县数据的缺失，我们最终只给出了 2000-2013 年的结果。下同。

表 2 全省支出预算偏离在省本级和市县层面的分解情况 (%)

层面 年份	全省		省本级			市县	
	偏离	占比	偏离	相对贡献	占比	偏离	相对贡献
2000	-11.26	27.09	-2.19	5.28	72.91	-14.62	94.72
2001	-11.57	26.10	-2.40	5.43	73.90	-14.81	94.57
2002	-10.21	27.66	-5.62	15.22	72.34	-11.96	84.78
2003	-10.35	25.33	-3.06	7.49	74.67	-12.82	92.51
2004	-11.68	24.82	-5.93	12.60	75.18	-13.58	87.40
2005	-11.74	23.07	-0.39	0.76	76.93	-15.14	99.24
2006	-11.95	23.04	-4.17	8.04	76.96	-14.28	91.96
2007	-12.81	23.30	-6.60	12.01	76.70	-14.69	87.99
2008	-11.78	23.38	-8.90	17.66	76.62	-12.66	82.34
2009	-12.18	23.89	-7.76	15.22	76.11	-13.56	84.78
2010	-10.92	21.94	-10.63	21.37	78.06	-11.00	78.63
2011	-11.12	21.89	-8.14	16.03	78.11	-11.95	83.97
2012	-10.94	21.08	-10.10	19.45	78.92	-11.17	80.55
2013	-8.89	20.17	-9.48	21.52	79.83	-8.74	78.48
均值	-11.24	23.77	-6.10	12.72	76.23	-12.93	87.28

可见:(1)尽管省本级的收入预算偏离程度(均值为 10.87%)要大于市县(均值为 6.73%),但由于市县政府的预算收入占全省预算收入的比重平均达到了 76.47%,远高于省本级的 23.53%,因而全省预算偏离主要是由市县层面贡献的,相对贡献率平均为 67.73%;此外,各层级政府收入预算偏离对全省收入预算偏离的贡献并未表现出明显的时间趋势,市县层面的贡献在 2000 年为 61.1%,2009 年达到最高峰,为 79.37%。(2)一方面,市县政府支出预算偏离的程度(平均是 12.93%)高于省本级政府(平均 6.1%),另一方面,市县政府预算支出的占比也远高于省本级,这最终使得全省层面的支出预算偏离主要是由市县层面导致的(贡献率达 87.28%);同时,市县层面对全省支出预算偏离的贡献率总体表现出下降的态势,由 2000 年的 94.72%下降到 2013 年的 78.48%。

2. 不同地区的预算偏离

(1)分省看,不同省份的预算偏离差异较大,并且收支预算偏离不存在对应关系。

就历年平均水平而言,经济发展水平相对落后的宁夏、陕西、山西等西部省份的收入偏差较大,而东部的广东、福建、山东等省份的收入偏差较小;但也有例外,譬如西部的贵州,中部的湖北等省份的收入偏差也较小。与收入偏差不同,许多东部省份(浙江、福建、广东)的支出偏差较大,支出偏差在各省份之间的差异比较大,而且并没有表现出比较明显的规律。因而我们认为在全省层面,收入偏差和支出偏差之间并没有紧密的联系,收入偏差较大的省

份可能支出偏差较小。

(2) 分区域看，东部地区的预算偏离最小，而西部地区的偏离较大。

图 5 和图 6 分别给出了分地区收支预算偏离的情况。可见，在收入偏差上，在大部分时间段上，东部地区的偏差最小，其次是中部地区和东北地区，最后是西部地区；支出偏差上，历年均值来说，东部地区最小，东北地区最大，但是在 2010 年以后，西部地区的支出偏差最小。总体而言，东部地区的收支预算偏离程度要小于其它地区。

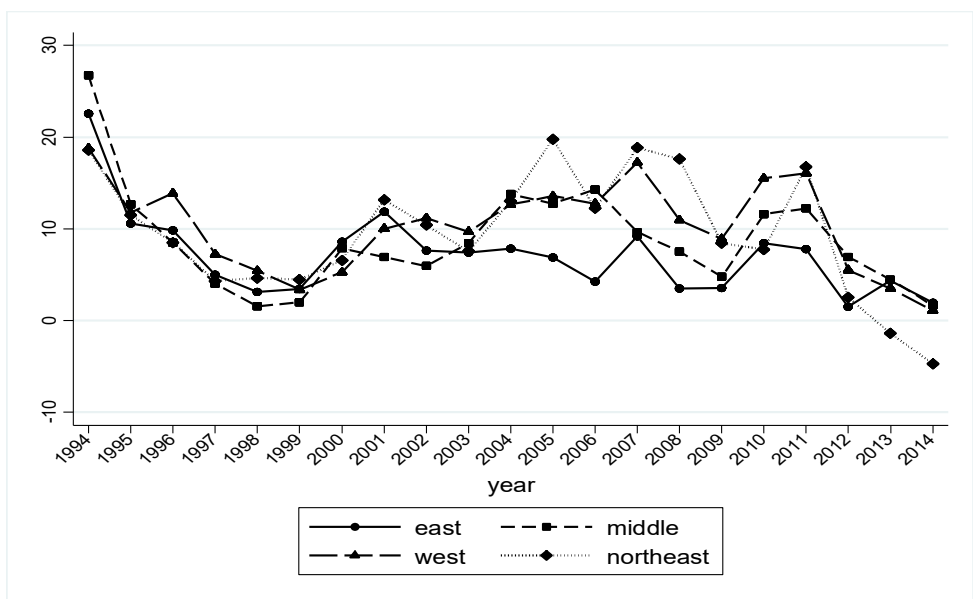


图 5 分地区 1994-2014 年收入预算偏离平均值的变化

注：east、middle、west、northeast 分别表示东部、中部、西部和东北地区，下同。

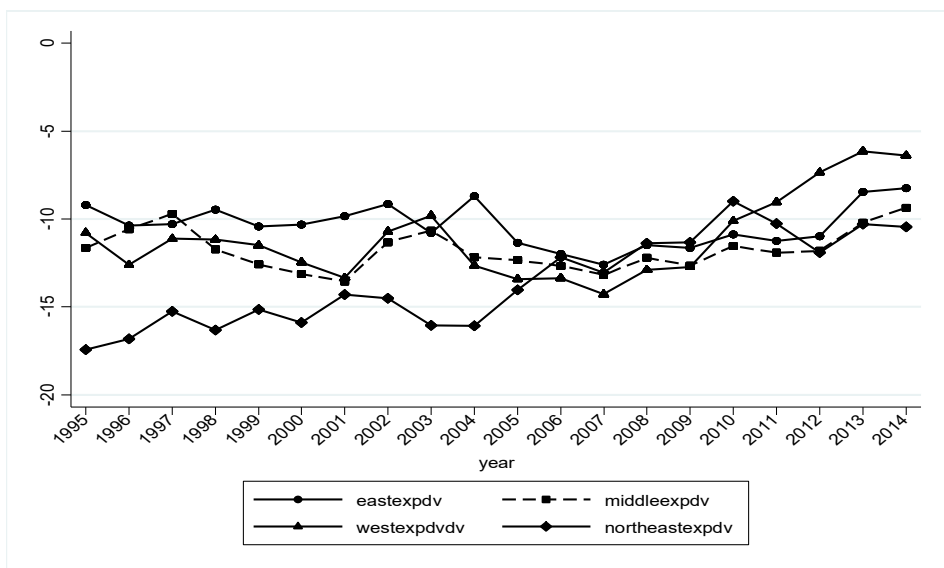


图 6 分地区 1994-2014 年支出预算偏离平均值的变化

3. 不同收支项目的预算偏离

(1) 从预算偏离的大小看，收入预算偏离中，非税收入的偏离最大，增值税的预算偏离最小；支出预算偏离中，基本建设支出的偏离最大，行政管理支出的偏离最小。

为了观察预算偏离的结构状况，我们对收支进行了分类。由于 2007 年进行了政府收支分类改革，对支出分类做了大幅调整，因而我们的支出分类数据只到 2006 年。具体而言，收入分类主要分为增值税、营业税、企业所得税、非税收入和其它收入；支出主要分为行政管理支出、基本建设支出、教育支出、科技支出、社会保障支出和其它支出。

表 3 给出了不同收入和支出的预算偏离情况。可见，在收入中非税收入的偏离最大，均值达到了 27.84%，其次是其它收入，为 17.26%，而增值税的偏离最小，仅为 2.94%；支出中基本建设支出的偏离最大，平均为 17.52%，行政管理费的偏离最小，为 2.22%。非税收入的皮哪里最大可能是由于非税收入的管理不严格，地方政府征收的自由度较大造成的，而增值税的偏离最小则是可能是由于其严格的制度管理的影响，并且增值税的增加主要来自第二产业和 GDP 的增长，因而，以 GDP 为依据的预算编制不会产生过大的偏差。由于基本建设往往需要大量的资金，并且在较大程度上依赖于中央的专项补助²，这很可能导致基本建设支出存在较大程度的“少支”现象；行政管理支出则往往采用定员定额的方式编制预算，因而决算和预算出现的差异也会较小。

表 3 不同收入和支出预算偏离的情况 (%)

分项收入和支出	观察值	均值	标准差	最小值	最大值
vatdv 增值税	630	2.94	9.53	-26.18	55.19
salesdv 营业税	630	3.74	7.88	-20.42	40.50
corporatedv 企业所得税	630	9.77	19.27	-64.29	134.60
nontaxdv 非税收入	630	27.84	44.94	-145.32	318.33
otherredv 其它收入	630	17.26	52.58	-34.99	629.55
publicdv 行政管理	390	-2.22	3.38	-21.51	18.10
infradv 基本建设	390	-17.52	11.96	-60.58	37.59
edudv 教育	508	-4.25	3.83	-22.42	12.73
tecdv 科技	630	-9.33	8.79	-55.50	8.31
securitydv 社会保障	510	-10.13	9.66	-47.53	5.34
otherexpdv 其它支出	268	-13.51	7.41	-34.73	28.73

注：非税收入和其它收入偏离的最大值都特别大，这有可能是数据统计的原因，也可能是现实的情况。当然，非税收入和其它收入偏离大于 200 的观察值很少，分别只有 7 个和 11 个。

²例如，专项转移支付的第一项便是基本建设支出。

(2) 从各收支项目对总预算偏离的贡献看, 收入预算偏离中, 非税收入的贡献最大, 增值税的贡献最小; 支出预算偏离中, 其它支出的贡献最大, 科技支出的贡献最小。

正如上文在分析不同层级政府对全省预算偏离的贡献所说, 不同的收入和支出偏离对总收入和支出偏离的贡献不仅取决于其本身的偏离程度, 同时还取决于其占总收入或总支出的比重。因而即使我们知道非税收入的偏差最大, 但我们并不能据此认为它是总收入偏差的最主要成分。为此, 我们计算了不同收入和支出项目对总收支预算偏离的贡献。

首先, 来看不同收入项目对总收入预算偏离的影响。表 4 给出了 1994-2014 年各分项收入对总收入预算偏离的贡献率。

表 4 分项收入对总收入预算偏离的贡献率 (%)

年份	增值税	营业税	企业所得税	非税收入	其它收入
1994	11.56	15.28	5.44	13.97	53.75
1995	12.03	17.42	12.76	28.80	28.99
1996	10.42	15.53	0.92	57.15	15.97
1997	1.71	12.04	36.51	43.00	6.73
1998	-0.33	5.55	-2.01	50.22	46.56
1999	-2.68	-18.78	36.72	41.60	43.15
2000	7.51	1.83	25.07	21.02	44.57
2001	7.52	2.00	62.66	12.96	14.85
2002	7.73	27.32	-7.53	30.96	41.52
2003	10.82	20.89	7.41	30.90	29.98
2004	2.42	20.00	18.51	34.43	24.65
2005	20.09	4.29	11.29	32.18	32.16
2006	7.93	13.26	11.27	42.36	25.17
2007	5.05	20.90	19.67	24.92	29.46
2008	-1.52	-1.35	23.39	-114.11	193.58
2009	-14.00	20.77	-12.17	66.72	38.68
2010	0.40	18.80	11.63	33.76	35.42
2011	-0.06	11.55	14.90	46.32	27.29
2012	-20.67	-3.44	-5.83	103.13	26.81
2013	-0.22	12.83	-19.15	64.78	41.76
2014	4.71	-83.70	10.20	160.54	8.26
均值	7.11	16.55	16.91	50.18	38.54

注: 偏离的均值采用的是各年绝对值的均值。

从均值来看, 1994-2014 年, 非税收入的贡献最大, 其次是其它收入, 最小的是增值税收入。也就是说, 总收入预决算的偏差最主要是由非税收入和其它收入导致的, 因而, 加强对非税收入的管理对降低预决算偏差具有重要的作用。

从时间上看,不同分项收入对总收入偏差的贡献在不同年份的差异很大,以增值税为例,其贡献率高的时候在 2011 年达到了 20.09%,而最低的时候在 2011 年,绝对值仅为 0.06%。这表明不同分项收入对总收入皮哪里的贡献处在不断变动之中。那么这种变动是由于某一分项收入自身偏差的变动导致的还是由于其占预算总收入比重的变化导致的呢?为此,我们在表 5 给出了各分项收入占预算总收入比重的变化以及该收入自身预决算偏离的变化。

表 5 分项收入对总收入预决算偏差贡献的分解 (%)

年份	增值税		营业税		企业所得税		非税收入		其它收入	
	占比	偏差	占比	偏差	占比	偏差	占比	偏差	占比	偏差
1994	28.33	9.56	31.03	11.54	13.89	9.18	-1.61	-203.76	28.36	44.44
1995	25.26	4.95	27.99	6.46	12.21	10.85	2.80	106.95	31.75	9.48
1996	24.51	3.97	27.15	5.34	12.22	0.70	4.49	119.00	31.64	4.72
1997	24.60	0.35	27.00	2.22	11.35	16.00	5.45	39.23	31.60	1.06
1998	18.84	-0.06	27.58	0.66	10.79	-0.61	10.47	15.71	32.32	4.72
1999	18.03	-0.45	27.33	-2.09	13.26	8.42	11.74	10.77	29.63	4.43
2000	18.30	2.83	26.70	0.47	14.85	11.66	11.39	12.75	28.76	10.71
2001	18.16	4.11	25.84	0.77	16.83	36.97	13.05	9.86	26.13	5.65
2002	18.91	3.30	26.74	8.26	14.72	-4.14	12.77	19.60	26.86	12.49
2003	18.98	4.47	28.64	5.71	10.85	5.35	15.62	15.49	25.91	9.06
2004	15.33	1.56	30.63	6.46	11.08	16.53	16.43	20.73	26.53	9.19
2005	17.55	10.83	29.76	1.36	11.78	9.07	17.16	17.74	23.76	12.80
2006	18.20	3.32	28.20	3.59	11.98	7.18	17.67	18.29	23.96	8.01
2007	17.71	3.26	27.76	8.59	12.57	17.87	17.55	16.20	24.41	13.77
2008	16.75	-0.53	27.37	-0.29	13.57	10.02	26.30	-25.21	16.01	70.27
2009	15.34	-4.13	27.42	3.43	13.12	-4.20	17.62	17.14	26.50	6.61
2010	14.00	0.27	27.90	6.55	12.51	9.05	18.08	18.16	27.51	12.53
2011	12.59	-0.05	27.17	4.42	12.62	12.29	19.22	25.08	28.40	10.00
2012	11.95	-4.99	26.28	-0.38	12.92	-1.30	20.21	14.74	28.64	2.70
2013	12.35	-0.05	25.21	1.50	12.47	-4.54	20.64	9.28	29.33	4.21
2014	12.94	0.40	24.53	-3.79	11.65	0.97	20.51	8.68	30.38	0.30
均值	17.52	3.02	27.36	3.99	12.67	9.38	14.96	35.45	27.50	12.25

从均值来看,其它收入和营业税占总收入的比重最高,均在四分之一以上,企业所得税所占比重最低,其次是非税收入。增值税和营业税的偏差都较小,而非税收入的偏差最大,达到了 35.45%。因而,即使非税收入占总收入的比重并不大,但是其自身的预决算偏差很大,这导致了其对总收入偏差的贡献率最高;较高的偏差和很大的占比使得其它收入对总收入的贡献率也处于一个很高的水平。

从时间变化来看，增值税占总收入的比重总体趋于下降，营业税的占比处于缓慢下降的态势，企业所得税的占比则较为平稳，非税收入的占比经历了较大幅度的上升过程，其他收入的占比则呈现出先下降后上升的特征。自身预决算偏差方面，各分项收入并未呈现出明显的特征，不同年份的差异较大。

其次，我们观察支出偏差的结构特点。由于 2007 年进行了收支分类改革，支出项目进行了较大的调整，考虑到不同分项支出数据的可得性，我们进行支出偏差的结构分析的时间段为 1998-2006 年。

表 6 分项支出对总支出预决算偏差的贡献率 (%)

年份	行政管理	基本建设	教育	科技	社会保障	其它
1998	1.72	14.35	1.25	1.14	3.48	78.05
1999	1.58	19.49	2.00	0.96	6.32	69.65
2000	1.96	18.74	2.83	0.91	10.71	64.86
2001	2.13	23.96	3.07	1.09	9.53	60.22
2002	2.10	22.46	2.92	0.83	6.82	64.86
2003	2.20	15.55	2.64	1.27	7.63	70.71
2004	1.79	16.64	3.74	0.79	6.53	70.51
2005	2.30	14.18	4.14	0.65	4.78	73.95
2006	2.42	12.50	5.55	0.91	4.05	74.58
均值	2.02	17.54	3.13	0.95	6.65	69.71

表 6 是不同支出对总支出预决算偏差的贡献率。可见，其它支出的贡献最大，高达 69.71%，其次是基本建设支出，为 17.54%，科技支出的贡献最小，为 0.95%。时间趋势上，其它支出和社会保障支出的贡献率均呈现出先下降后上升的态势，基本建设支出的贡献率正好相反，先上升后下降；行政管理支出的贡献率趋于缓慢上升，而教育支出、科技支出的贡献率总体趋于下降。

表 7 分项支出对总支出预决算偏差贡献的分解 (%)

年份	行政管理		基本建设		教育		科技		社会保障		其它	
	占比	偏差	占比	偏差	占比	偏差	占比	偏差	占比	偏差	占比	偏差
1998	8.38	-2.17	10.55	-14.37	14.32	-0.92	0.98	-12.29	1.96	-18.82	63.82	-12.92
1999	8.03	-2.15	12.16	-17.51	14.07	-1.56	1.04	-10.07	3.93	-17.57	60.78	-12.52
2000	7.43	-2.97	11.96	-17.64	14.13	-2.26	1.13	-9.02	5.92	-20.37	59.44	-12.28
2001	8.16	-3.02	13.72	-20.21	14.11	-2.52	1.09	-11.53	6.16	-17.89	56.75	-12.28
2002	8.62	-2.49	13.18	-17.40	14.64	-2.03	1.13	-7.49	6.38	-10.92	56.05	-11.81
2003	8.84	-2.58	11.31	-14.23	14.36	-1.90	1.36	-9.71	6.64	-11.89	57.50	-12.72
2004	8.56	-2.44	10.84	-17.93	13.95	-3.13	1.07	-8.55	6.48	-11.77	59.09	-13.94
2005	8.72	-3.10	10.92	-15.23	13.60	-3.57	1.09	-6.96	6.13	-9.15	59.53	-14.58
2006	8.63	-3.35	9.79	-15.25	13.67	-4.85	1.16	-9.36	5.95	-8.13	60.81	-14.66
均值	8.37	-2.70	11.60	-16.64	14.09	-2.53	1.12	-9.44	5.50	-14.06	59.31	-13.08

同样的,我们在表 7 给出分项支出对总支出预决算偏差贡献的分解状况。从中可以看出,其它支出占总支出的比重最大,平均为 59.31%,而且其自身的预决算偏差也不小,绝对值为 13.08%,这使得它对总支出偏差的贡献率最高;而科技支出的占比很小,平均仅为 1.12%,同时其偏差程度也仅高于教育支出和行政管理支出,因而科技支出对总支出的贡献率最小。

时间趋势上,行政管理支出的占比比较稳定,但是其自身的偏差趋于上升,这使得其对总支出偏差的贡献缓慢上升;基本建设支出的占比和自身偏差都是先上升后下降,从而其对总支出的贡献也呈现出先升后降的态势;教育支出的占比略有下降,但是其偏差不断上升,进而贡献率也趋于上升;科技支出的占比变化较小,偏差则不断下降,因而其贡献率也处于下降的态势;由于社会保障支出自身的偏差先上升后下降,导致其贡献率也表现出相同的特征;其它支出的占比和偏差都是先下降后上升,其贡献率也自然呈现先降后升的形态。

三、预算偏离的成因

那么,到底是什么使得中国政府预算发生如此高程度的偏离呢?我们认为,至少存在以下四方面的因素。

1. 预算管理本身的因素

(1) 预算编制不科学

目前我国政府预算编制缺乏科学的预测过程,编制的依据较为简单。从收入预测看,预算编制的依据主要包括国家法律法规以及上级政府的指示和要求、国民经济和社会发展规划、

财政中长期规划、上一年度预算执行情况和本年度收支变化因素、上级政府的任务四个方面，但是在实际的预算编制过程中，普遍做法是在当年预计 GDP 增长率的基础上加上几个百分点。一旦实际 GDP 增长率大幅超过预计 GDP 增长率（这正是我国多年来的实际情况），决算收入自然就会远大于预算收入。

（2）预算执行“软约束”

一是“超收”收入和“少支”资金具有很大程度的自由裁量权。从“超收”收入看，在 2007 年以前，“超收”收入的使用并不会纳入人大的审批，而且也不会进入下一年的预算，这导致超收资金游离了预算监管，有些地方甚至出现鼓励超收的局面。例如，宁波市 2004 年就印发了《财政收入超收奖励办法（暂行）》，规定了分成收入超收的奖励办法。2007 年以后，尽管超收收入被纳入了预算稳定调节资金，但政府仍在当年对其的使用具有很大的自由。从“少支”资金看，在新《预算法》之前，对未使用的预算资金没有明确规定，其具体表述为“各级政府预算的上年结余，可以在下年用于上年结转项目的支出；有余额的，可以补充预算周转金；再有余额的，可以用于下年必需的预算支出”。可见，预算支出高于决算支出的部分，对于地方政府而言，有相当程度的自由支配权。事实上，这部分决算少于预算的支出资金，有相当一部分成为了财政存量资金，并且“已形成历史惯性和制度惯性，去留皆由各地区和各部门自行决定”，“截至 2014 年 3 月底，9 个省本级和 9 个市本级财政存量资金达 7673 亿元，其中近三成已无法按原用途使用”（审计署，2015）。另外，根据财政部财政科学研究所（2011）对地方预算实践的调研报告，省本级中只有 55% 的省份结余资金与下一年的预算实现了高度结合，在市本级中这一数据为 56%。“超收”收入和“少支”资金的自由裁量权，会使得政府在预算编制会故意低估财政收入，高估财政支出，从而增加收支预绝算的偏离程度。

二是支出预算调整频繁。根据《预算法》的规定，经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的地方各级预算，在执行中出现在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入，使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入，或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更的，应当进行预算调整。可见在这种预算调整管理的理念下，其它的调整（譬如收支结构的变化）往往不受人民代表大会的约束。正是在这种预算调整管理背景下，使地方预算调整次数频繁、随意并且不受监督。而为了能够在不突破总量预算的前提下调整预算，政府部门往往会在预算编制时高估支出。

三是支出进度不足。由于预算年度与人代会会期错配，致使预算执行过程中存在一段真空期，再加上预算资金（尤其是上级专项资金下达较慢）等原因，地方预算普遍存在财政支出进度缓慢的问题，并形成“年末集中花钱”的局面，而还有一部分年末未花掉的钱，则通过

结余等方式成为财政存量资金或者沉淀资金。

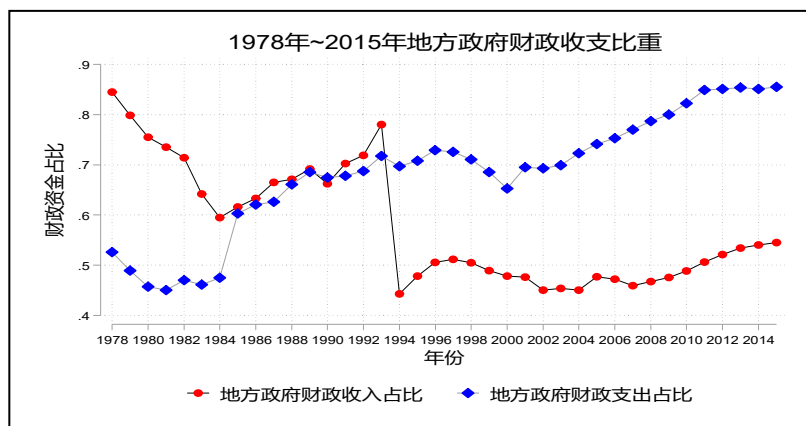
（3）预算过程“碎片化”

根据《预算法》的规定，“地方各级政府财政部门具体编制本级预算、决算草案；具体组织本级总预算的执行”，因而，财政部门是地方预算官僚的职能部门，但是，在实践中，财政部门往往处于极其被动的地位，这主要是由于“零碎化”的预算制度导致的（马骏、侯一麟，2004）。财政部门虽然是名义上的“核心预算机构”，但是还存在多个“准预算机构”（譬如计划委员会拥有一定的基本建设支出的分配权，科技厅负责科技三项费的分配），这导致“许多资金的分配权都不在财政部门的控制范围内”。因而，在地方部门预算中，预算主管部门和下属单位往往会出现“讨价还价”的局面，财政部门的预算管理和分配权则在一定程度上被“准预算机构”肢解，同时还会受到来自政府领导的压力，预算过程“强行政”的特征非常明显（苟燕楠、王逸帅，2006）。预算过程的“碎片化”，导致各部门尽量多地争取有利于本部门的预算资金，从而降低了预算的准确性，加剧了预算尤其是支出预算的偏离程度。

2. 财政管理体制的因素

（1）财政收支不匹配

中国的财政分权始于1994年的分税制改革，其重点是重新划分中央和地方的收入责任，但是却并没有相应调整中央和地方的支出责任（杨志勇，2014），、财权上收和事权下放背景下，地方政府尤其是基层政府面临着巨大的收支缺口和财政压力。一方面，为了应对财政分权带来的财政压力，地方政府会采取各种手段来汲取财政收入以满足支出的需要，而这会增加决算收入进而拉大决算对预算的偏差。另一方面，支出分权则扩大了地方政府的事权，给官僚机构追求自由裁量预算的最大化提供了便利的外部条件，而支出预算大于决算的部分就是一种自由裁量的预算，因而，官僚预算最大化行为加大了支出预算的偏离程度，而过高的支出分权则通过官僚预算最大化的机制扩大了支出预算与决算的偏差。



（2）转移支付规模过大、结构不合理

由于财政收支不匹配，地方政府大量财力来源于上级的转移支付。转移支付相当于一个公共池——下级政府得到了一定的收入却不需要付出相应的成本，因而，地方政府会倾向于争取更多的转移支付尤其是专项转移支付，并形成“重争取、轻使用”的弊端以及“狮子大开口”的机会主义行为，加上转移支付资金拨付进度缓慢，最终导致了转移支付的决算支出不足，并出现决算少于预算的情形。目前，我国转移支付的规模较为庞大，并且专项转移支付的占比较高，这也是导致政府收支预算偏离的一个重要原因。

3. 外部的监督和约束因素

（1）人大监督不够健全

各级人民代表大会是政府预算的监督审查机构，人大对预算的审批和监督实现政府对人民负责的关键手段。一般而言，人大对预算的监督过程包括提前介入、初步审查、人代会审批预算、预算执行和决算审查五个阶段（林慕华、马骏，2012）。然而目前，我国人大对政府预算的监督作用还很有限，尤其是在预算执行阶段，许多预算调整并不经过人大审批，而一部分财政结余资金也游离于人大的监督之外。此外，“强行政”的预算体制使得人大的监督地位在某种程度上被架空，而缺乏专业的人员和有利的信息则进一步限制了人大监督约束作用的发挥。

（2）预算审计不够完善

对部门预算的审计可以促进各预算部门依法依规使用财政资金，提升财政管理水平，提高资金使用效益，进而降低收支的预算偏离。然而，目前我国预算审计还不够完善。一是审计机关缺乏独立性，国家审计的主要特点是权威性，这样才能发挥其对部门预算执行者的威慑作用，而这要求审计机关具备独立性，目前我国的审计机关是政府部门的一个组成部门，其独立性和客观性都不足，并且审计部门与人大缺乏相应的联系和配合。二是审计的覆盖范围不够全面，一方面，每年进行审计的部门有限，据统计，自2011-2015年，均被国家审计部门连续审计的部委仅仅15个，而且大多数部门被审计的时间跨度较大（巩玉坤，2017）；另一方面，现行审计一般未包括税式支出预算以及准财政活动报告，而只对现行预算体系中的财政收支进行审计（王秀芝，2016）。三是审计问责机制欠缺，尽管国家审计活动越来越规范和全面，甚至出现过“审计风暴”，但是缺乏审计问责机制，对于审计发现的违规问题没有彻底追究，这导致政府预算执行过程中仍然问题百出，许多问题“屡审屡犯”。

（3）预算管理不够透明

预算透明是人民群众参与财政活动的窗口，是实现有效财政监督的生命线。阳光透明的

预算管理活动能够有效降低政府的机会主义行为，从而降低预决算的偏离程度。目前，我国的预算透明度仍亟待提高，根据上海财经大学发布的《2015 中国财政透明度报告》，31 个省（自治区、直辖市）的平均得分仅为 36.04（满分为 100 分）。预算透明较低，使得政府部门在预算过程中拥有很大程度的垄断信息，从而加剧了政府收支的预算偏离程度。

4. 其它因素

（1）压力型的考核体制与税收计划的层层加码

收入分权下，收入压力型的政绩评价体系使得税收计划在执行中层层加码，下级税务部门为提高政绩，会通过加强税收征管努力的方式追求超额完成税收计划，与此同时，为了防止各级政府部门在收入预算执行中层层指标加码的问题出现，上级政府部门又会故意低估收入的增长幅度，从而使得收入在经层层加码后会处于适当的增长区间。这最终加剧了决算收入对预算收入的偏离。

（2）政策制定与预算的分离

一方面，中央政策与地方预算分离，在年初的时候，地方政府并不能准确预测中央各部门在年终将会出台什么样的政策；另一方面，各级政府部门的政策与财政部门相分离，在预算执行过程中，各级政府部门也可能出台新的政策。这种政策与预算的分离导致地方政府及其财政部门的预算编制存在很大的不确定性，为了应对这些可能支出需求，地方政府会在一开始便留有一定余地甚至虚设支出科目，从而加大支出预算的偏离程度。

四、降低预算偏离的政策建议

1. 注重预算的科学性和严肃性，建立全面规范的预算体系

预算管理制度是规范政府行为的重要保障，预算管理制度设计不合理或者执行不严格，都会造成政府预决算行为的变化，提高预算管理水平，减少预算偏离程度，可以从以下四个方面着手。

（1）提高预算编制的科学性和规范性

目前收入预算的编制往往只参考上期预算的执行情况和当期 GDP 的增长情况，缺乏科学的预测程序和方法。今后在预算编制时应结合更多影响预算收支的因素——譬如财政努力的变化、居民收入的变化等，建立财政部门与经济规划部门和收入征管部门的协商和沟通机制，也可以考虑可以组织第三方（譬如注册会计师协会）参与预算编制；同时适当延长预算

编审时间，逐步避免现有预算后有执行的现象；支出预算上应进一步加强支出定额标准体系建设，提高预算支出项目库的管理水平，充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用，确保预算支出反映了实际需要，避免支出预算最大化的行为。

（2）增强财政部门“核心预算机构”的地位

目前的预算管理过程财政部门的地位被弱化，今后应逐步减少“零碎化”行政体制对财政部门的干预，削弱“准预算机构”作用，尤其要整合财政部门对资本性支出预算的管理权能；此外，可以考虑在财政部门内设立专门的预算编制机构，提高对预算机构对收支预测的独立性。

（3）实施中期财政规划管理，建立跨年度预算平衡机制

一方面，要强化对中期预算总额的控制，贯彻以支定收的理念，通过合理界定政府职能，确定不同层级政府提供公共产品与服务所需的预算资金总额，防止地方政府过多追求决算收入，设定财政收支总额的上限；另一方面，要逐步发挥中期财政规划对政府绩效评价的支撑作用，推进权责发生制的政府会计改革，并注意防止全责发生制对政府“自由裁量权”的影响。

（4）硬化预算执行约束

收入执行力度过大和支出进度执行不足是导致收入和支出预算偏离的重要因素，今后可以考虑实行跨年制的预算年度，避免预算出现先期执行的情况，从而提高预算执行的严肃性和法制性；在收入执行上，强化对收入征管的约束，避免多征、提前征收税收收入，完善非税收入征缴制度和监督体系，避免违规调库、乱收费、乱罚款等现象的出现；在支出执行上，应及时下拨资金尤其是上级政府的专项资金，合理安排财政支出进度，严格预算调整的审批，减少预算调整的频率和数额。特别地，要加强对“超收”收入和“少支”资金的管理，切实提高财政资金的使用效益。

2. 进一步理顺政府间收支责任安排，形成各级政府收支相匹配的格局

预算管理制度本身就是作为财政管理体制的必要补充，是整个财政管理体制的基础，因而，财政管理体制必然会对预算制度产生影响。进一步理顺政府间收支责任安排，完善分级的预算管理体制，将有效降低政府预算偏离，促进现代预算制度的建立。具体而言，应从以下三个方面完善财政分权体制。

（1）适当下放财权，缓解地方政府面临的财政压力

由于我国收入分权的程度较低，地方政府面临较大的财政压力，这会导致地方政府追求更多的决算收入，从而加大预算的偏离程度。因而，适当下放财权，缓解地方政府面临的财政压力能够有效降低地方政府收入的预算偏离。为此，今后可以考虑：结合“营改增”的全面

推行，在适当提高增值税分成比例的基础上进一步提高企业所得税的分成比例，同时引导财力更多地向基层政府倾斜，例如可以规定基层县乡政府对增值税和企业所得税地方部分分成比例为40%或者更高；进一步完善省以下的税收分成规制，尽量避免税收分成比例变化导致的决算收入的变化和预算偏离的变化；完善地方税体系的建设，考虑同时降低增值税税率并在零售环节开征销售税，令销售税成为地方稳定的收入来源。

（2）适当上收事权，建立事权与支出责任相匹配的支出分权体系

事权的上收不仅可以缓解下级政府面临的财政压力，从而降低收入的预算偏离，同时还可以在在一定程度上限制下级政府的预算最大化行为，从而降低支出的预算偏离。目前地方政府承担的支出事务过重，很多理论上应该属于中央承担的事务也由地方承担，今后应进一步明晰事权，并在此基础上明确各级政府的支出责任，具体地，可以考虑将基础教育和医疗等事权适当上收，并相应增加中央的支出责任；将社会保障和跨区域重大项目建设、维护等作为中央和地方的共同事权，提高社会保障的统筹层次，限制地方政府在竞争性领域的投资权；同时减少中央对地方的委托事务。

（3）控制转移支付的规模，优化转移支付的结构和分配方式

转移支付规模过大会产生严重的公共池问题，并进一步扩大地方政府的支出预算偏离，因而在总体上控制转移支付的规模，在前述下放财权和上收事权的基础上，建立起收支更加匹配的财政分权体系，减少地方政府对转移支付的过度依赖。相比一般性转移支付，专项转移支付对地方支出预算偏离的影响更大，因而应优化转移支付的结构，继续提高一般性转移支付的占比，整合专项转移支付项目，提高专项转移支付分配的科学性和透明性。同时，还应进一步加快转移支付资金的下达进度，并加强对转移支付资金使用的监督和审计，从而降低转移支付对支出预算偏离的影响程度。此外，可以考虑建立健全中央对基层政府直接的转移支付制度，减少专项转移支付的层层上报和层层下达的环节，防止上级政府对转移支付资金的截留。

3. 加强对预算管理的监督，形成公开透明的预算环境

外部约束本身能够限制地方政府的自利动机和行为，加强对预算管理的监督，完善对政府预算的审计，提高预算的透明度，能有效降低决算对预算的偏差。

（1）加强人大对预算活动的监督

目前人大对预算的监督功能还很有限，今后应强化人大在预算全过程尤其是对预算执行和决算审查过程的监督职能，逐步把预算执行过程中的预算调整和“超收”、“少支”资金的安排使用全面纳入人大的审批；同时，建立政府综合财务报告制度，并不断提高对人大报告的

预决算细化程度，减少人大面临的信息劣势，例如，各省财政厅在人代会上做出的预决算情况报告，就有很多省份没有详细报告不同收支项目的具体预算和决算情况；此外，完善人大的机构设置，逐步建立具备预算专业素养的人大委员队伍，并全程参与政府预算的编制、执行和决算。

（2）完善对预算的审计

一方面要提高审计部门的独立性，加强审计部门和人大的联系与合作，可以考虑将审计部门纳入人大委员会管理；另一方面，要完善审计队伍，扩大国家审计的范围，逐步将准财政活动纳入审计的对象，并逐步做到对所有部门进行连续审计；此外，要健全审计的问责机制，严肃处理审计过程中发现的问题，防止预算审计对预算机会主义行为的诱导；最后，要突出重点审计领域，今后可重点加强对超收收入使用、预算支出进度、财政结余资金以及转移支付资金使用等方面的审计，以规范政府的财政收支行为。

（3）提高财政透明度，加强社会对预算的监督

社会监督是规范预算行为的另一个重要力量，应积极推进预决算公开，并细化政府预决算公开的内容，不仅要预决算收支的内容进行公开，还应考虑将财政资金的整个运行过程以及财政的绩效评价结果进行公开。同时，也要积极推进财政政策公开，稳定微观行为主体对政府预决算行为的预期；继续探索实施参与式预算，加强人民群众对项目经费预算（尤其是民生投资预算）的监督。

4. 其它

改革政绩考核机制，逐步弱化税收任务在政绩考核中的权重；同时，协调政策制定与预算过程，结合上文提到的中期财政规划，根据国家政策和经济环境及时调整中期财政收支，减少政策不确定性对预算执行的冲击。