

以北京為例——中國地方政府公共財政開支管理改革評估

作者：

姓名：王欣

所在單位：澳門大學社會科學及人文學院政府與公共行政學系

通訊地址：澳門大學社會科學及人文學院 T202

聯繫電話：00853-66884130

電子郵件：wangxin840916@163.com

作者簡介：王欣為澳門大學社會科學及人文學院政府與公共行政學系碩士研究生

姓名：仇國平

所在單位：澳門大學社會科學及人文學院政府與公共行政學系

通訊地址：澳門大學社會科學及人文學院 T232

聯繫電話：00853-66260966

電子郵件：eaickp@yahoo.com.sg

作者簡介：仇國平為澳門大學社會科學及人文學院政府與公共行政學系助理教授，曾於亞洲開發銀行研究所、國立新加坡大學、及香港城市大學從事訪問研究工作，研究領域涉及中、港、澳公共行政改革，學術著作分別發表於 *Communist and Post-Communist Studies*, *International Journal of Public Administration*, *Journal of Contemporary China*, *China Information*, 及 *China Perspectives* 等學刊。

以北京為例——中國地方政府公共財政開支管理改革評估

[摘要] 对于由预算内和预算外资金共同支持的政府支出缺乏强有力的控制导致政治领导人并不清楚公共的资金是否根据政府决策的优先次序有效的使用和分配。整体的财政纪律和行政透明度是难于保证的。基于此，加快财政管理改革步伐是强化政府宏观调控职能，提高财政、财务管理水平的需要。近年来中国财政管理改革集中于部门预算、政府采购和国库集中支付的提高。经过几年的努力，北京市的财政改革已初见成效，但同样存在着部门预算与实际执行不一致、政府采购深化不足等诸多问题。本文正是通过对北京市的财政管理改革的个案研究，试图考察中国地方政府预算管理改革的成就和不足。

[关键词] 财政管理改革、部门预算、政府采购、国库集中支付

The reform of spending control in the local governments of China: The case of Beijing

[Abstract] Without sound control on the expenditure covered by budgetary and extra-budgetary fund, political leaders would be unclear whether public monies are efficiently used and allocated in accord with government priorities. It would be difficult to assure aggregate fiscal discipline and administrative cleanliness. Therefore it is necessary to strengthen the function of the government's macroeconomic regulation and improve financial management. The reform of China's spending control focus on budget preparation, government procurement as well as payment methods. This paper evaluates the success and limitations of reforming the control of public spending by a case study of Beijing's reform since 2000. This paper argues that although the reform has achieved certain success, such limitations as inconsistent implementation of departmentalized budget preparation and lip service to the reform of government procurement have watered down the effect of the reform.

[Key Words] Financial reform; department budget; spending control; government procurement; centralized payment through treasury

以北京為例——中國地方政府公共財政開支管理改革評估

王欣, 仇國平^①

確保對政府開支的有效管理，有助於政府貫徹審慎理財的方針，提高財政透明度，讓政府領導人瞭解公共資金是否根據政府決策的優次有效的分配和使用。基於此，近年來中國政府積極推動開支管理改革。本文以北京市為個案研究，就開支管理改革三大措施——部門預算、政府採購和國庫集中支付進行評估，試圖考察中國地方政府预算管理改革——公共開支管理改革的成就與不足。

^①王欣為澳門大學政府與公共行政學系碩士研究生，仇國平為澳門大學政府與公共行政學系助理教授。

本文分為兩部分，第一部分介紹中國公共開支管理改革的背景，第二部分是對北京市公共開支管理改革的評估。筆者認為，北京市開支管理的改革措施漸趨深化。在支出上，財政部門對其他部門的監管日益加強。然而，資金的節約率強差人意，有必要進一步提高。

開支管理改革的背景

財政開支控制的目的是在於確保政府開支專一並準確地應用於預算目標。在中國，所謂政府開支有三種形式：1) 預算內和預算外資金共同支持的支出；2) 國有企業和事業單位產生的支出；3) 國有企業和集體企業拖欠的貸款。按照中國政府的議程，第二和第三種形式的開支管理屬於企業、事業單位和金融改革的範圍，因此，本文著重分析對於第一種政府開支的改革。

政府開支管理包含兩個階段：1) 財政預算編制；2) 財政預算執行。財政預算編制是設定可用於開支的公共資金的總額，並在不同的政策領域和職能部門進行分配和使用。這是一個根據政府決策的優先次序為開支控制設定基準的過程。中國公共開支管理改革的三大措施中的部門預算，屬於編制財政預算的一個環節。執行財政預算是確保公共資金的開支以預算為基礎。超支和用於沒有包括在財政預算的開支項目都會被視為管理不善，應予以糾正。政府採購和國庫集中支付屬於執行財政預算的範疇。^①

在 1998 年全國財政工作會議上，中央政府正式提出了初步建立公共財政基本框架，公共財政最終成為我國財政改革的目標。在這種形勢下，加快財政管理改革步伐是強化政府宏觀調控職能，提高財政、財務管理水準的需要。1999 年 6 月，國家審計署代表國務院在第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議作的《關於 1998 年中央預算執行情況和其他財政收支的審計工作報告》和全國人大常委會《關於加強預算審查監督的決定》（1999 年 12 月 25 日通過），針對中央財政預算管理中存在的問題，就進一步改進和規範中央預算編制工作提出了要求：“要嚴格執行預算法，及時批復預算”；“要細化報送全國人大審查批准的預算草案內容，增加透明度”等。在此背景下，經國務院批准，財政部決定從 2000 年中央到地方預算編制開始逐步實行部門預算。^②北京市政府的公共開支管理改革，正可追溯到這一時期中央政府財政政策的轉變。

中國公共開支管理改革，重點在於加強部門預算、政府採購和國庫集中支付的透明度，令中央部門獲取更多有利於監督部門財政開支的資訊，加強部門在開支方面的問責，減少開支管理不規範的情況。部門預算指由政府各部門編制，將原來由按照支出功能分散在不同預算科目的資金，統一編制到使用這些資金的一個部門，反映部門所有的收入和支出，經財政部門審核後報同級立法機關審議通過。它在形式上實行一個部門一本預算，在內容上實行綜合預算，在編制方法上實行零基預算，具有完整性、細化性和綜合性的特徵。^③

與中國傳統的預算管理體制相比，部門預算具有內在的優點：1) 傳統的預算採用由主管部門代編預算的方式；部門預算採用自下而上的編制模式，從基層單位編制，主管部門在審核、匯總分析基層預算單位收支預算的基礎上，彙編本系統的預算並統一上報財政部門，建立起了層層負責的責任機制。另外，透過基層單位編制預算，確保預算能反映基層單位實際需要，並提高基層單位嚴格執行預算的積極性。2、統一了預算分配權。一是傳統的預算管理職能是分散的，資金分配採用切塊的模式；部門預算將預算管理職能交還給財政部門，增強了財政的宏觀調控能力。二是在部門預算下，財政部門的內部職能機構重新設計，由預算機構作為統一管理預算的部門，做到了一個部門歸口到財政部門一個業務機構，並將預算編制、執行及監督的工作分配給不同的業務機構，建立起分工合理、責任明確、相互制約的財政運行機制。3、在傳統的功能預算下，部門的預算外開支往往沒有包括在財政預算內，

^①Bill K.P. Chou, *Government and Policy-Making Reform in China: The Implication of Governing Capacity* (London; New York: Routledge, forthcoming)

^②冷雄飛：《深化中央部門預算改革的幾點思考》，載於《當代經理人》，2006 年第 21 期，第 135 頁。

^③北京市財政局網站：http://www.bjcz.gov.cn/czcs/czsj2004nj/dlbf/t2007830_103081.htm

令財政部門及各級人大不能有效監督部門開支；部門預算要求部門的所有預算內、外收支全面反映到一本預算中，內容體現綜合預算的要求。（綜合預算是統一編制、統一管理、統籌安排各單位預算內、外和其他收支的預算管理辦法。）4、傳統的預算往往在財政年度中大量追加，二次預算現象嚴重；部門預算通過細化預算編制，定性與定量分析相結合，可以提高預算的科學性和準確度，保證預算較高的到位率，從而強化了年初預算的約束性和法律效力。5、傳統的預算編制時間只有3至4個月，財政部門往往無法對預算進行詳細的審核調整；部門預算把預算編制的時間最多延長至12個月，使預算單位和財政部門都有充分的時間對預算的各項收支詳細的分析和論證，確保預算更加符合實際。^①

正如上文指出，預算執行改革包括政府採購和國庫集中支付兩部分。政府採購是指各級國家機關、（實行預算管理的）事業單位和團體組織，使用財政性資金，以購買、租賃、委託或雇用等方式獲取依法制定的集中採購目錄以內，或採購限額標準以上的貨物、工程和服務的行為。它是規範財政支出管理、強化預算約束的措施。我國政府採購改革從1996年以海及深圳市作試點，到1999年頒布政府採購暫行條例，基本以地方立法為主。直至《政府採購法》於2002年6月29日經全國人大審議通過，並於2003年1月1日起實施，是政府採購改革的全面實行階段。^②

預算執行的另一部分內容是國庫集中支付。國庫集中支付是對從預算分配到資金支付、資金使用、銀行清算直至資金到達商品和勞務供應者帳戶全過程的監控制度，有利於提高財政资金使用效益，規範財務秩序和財政支出管理。在未實施國庫集中支付之前，財政支出先由財政部門撥付到主管部門，再由主管部門撥付到所屬下級單位，然後逐級支付到收款人或用款單位。由於資金撥付環節多，因此為部門製造許多隨意轉撥資金的機會。^③而國庫集中支付方式，是以部門預算為前提，以國庫單一帳戶體系為基礎，將資金通過由財政部門監督的單一帳戶體系，支付給收款人的制度。^④2001年，國務院通過了財政部提出的《財政預算國庫管理制度改革方案》，標誌著我國國庫制度改革的正式啟動。

北京市公共財政開支管理改革

一、部門預算

北京市實行部門預算改革也起始於2000年，這一點與中央的要求是步調一致的。這一年內，有169個市級行政事業單位實行部門預算，到2002年市級部門預算編制到1369個基層預算部門。北京市財政提前了預算編制時間，制定並下發了市級部門預算定額標準，實行了“兩上兩下”的審核方式 - 先由市財政局下發核准的財政部預算基礎數據，部門按照數據報送預算建議，財政部門審核、匯總和綜合平衡後、向各部門下達預算控制數，各部門重新修訂預算後，再次報送預算數，財政部門再次進行綜合平衡，然後報市政府審定（見表一）。到2004年，“市級160個一級預算部門，1020個基層預算單位全部編制部門綜合預算，調整行政事業單位支出定額標準，選擇教育、園林、廣播電視系統試行基本支出定額管理模式，提高了部門預算編制的科學性。”^⑤

^①北京市財政局網站：http://www.bjcz.gov.cn/czsz/cznj2004nj/dlbf/t2007830_103081.htm

^②Bill K.P. Chou, “Challenges for China’s Reform of Government Procurement”, *Journal of Contemporary China*, 15, no. 48, 2006: 537; 《肖捷副部長在全國政府採購工作會議上的講話》，載於<http://www.mof.gov.cn/wwwroot/C40-20020612147369/news/20021111123250.html>, 2004年3月1日。

^③李青：《對國庫集中支付改革尋在問題的思考》，載於《科技諮詢導報》，2007年第28期，第94頁。

^④詹小濤：《財政國庫集中支付制實施中的幾個問題》，載於《科技諮詢導報》，2007年第30期，第114頁。

^⑤《北京年鑒》，2005年，第282頁。

表 1：北京市部門預算操作流程圖

時間	步驟
5 月底前	財政部門印發編制下一年度預算的通知
6 月 30 日前	下發市級部門預算基礎資料編報軟體和詳細的編報說明
7 月 31 日	部門上報基礎資料錶盤，同時，各部門要組織人力開始對專案支出預算進行篩選及可行性論證工作
8 月 30 日前	市財政下發核准的基礎資料和定額標準資料錶盤
9 月 30 日	各部門報送預算建議數，財政部門進行審核
10 月 25 日	財政部門審核、匯總和綜合平衡後，向各部門下達預算控制數，包括基本支出經費和專案支出經費預算控制指標
11 月 15 日	各部門重新修訂預算後，報送預算數，並按統一格式認真編寫口徑說明報財政部門
11 月底	財政部門進行綜合平衡後，按規定程式報市政府審定
下一年初	經市人代會審查批准後批復預算

從表 1 可見，儘管北京市已將部門預算的時間提前至 5 月，但實際動手編制預算的時間也只是從 7 月到 11 月底的 5 個月，雖然比改革前的 3 至 4 個月的編制時間有所延長，但仍無法對每個專案進行審核和調整。這與市場經濟發達的國家形成對比。美國的預算編制時間是從前一年的 3 月至當年的 1 月，共 11 個月，日本和英國是從前一年的 4 月至當年的 1 月提交預算草案，編制時間為 9 個月，這為細化預算編制從時間上給予了保證。另外，步驟 9 中，“部門預算要在下一年初獲批復”的說法過於籠統，規避了預算週期與會計年度不一致的問題。^①我國從中央到地方實行歷年制預算，北京市也是如此，而預算草案的審批要等到每年 3 月前後人代會的召開，實際下達到各預算單位通常在 4 月份，時間上的錯位形成了 1-3 月份的預算真空期，而前文提到的用以防止部門亂花錢的國庫集中支付是以部門預算為前提的，要求單位嚴格按當年預算來進行支付，這就形成了矛盾。在國際上，多數國家的預算執行年度不是以公曆年度為準的，而是根據議會批准的時間作為預算執行年度的起止日期，如美國是從 10 月 1 日至次年的 3 月 5 日。那麼我國的預算執行年度應改為從 4 月 1 日至來年的 3 月 30 日為宜，這可解決我國目前存在的預算審批上的法律空檔問題。北京市目前的做法是 1 至 3 月份按預控數辦理支付，且僅能支付基本經費，專案經費要等到正式預算下達之後才能支付，造成支付“前鬆後緊”的情況。

二、政府採購

北京市政府採購工作 1997 年開始試行。2003 年北京市財政局根據《政府採購法》的規定，對原有的政府採購程式作了四個方面的調整^②，其中最值得一提的是，北京市財政局要求各預算單位在財政預算批復下達後編制政府採購計畫，這樣就做到政府採購的計畫以具有法律效力的財政預算為參考和制定的界限，可以最大限度也更為準確的對政府採購的工作做以估計，從而發揮了部門預算在財政管理中對政府採購的規範作用。

（一）總體統計

從下面的表 2 可以看出，全市政府採購預算和實際完成金額都隨著國民經濟的增長逐年增加，儘管歷年完成預算的超額率多少不一，但從節約資金和節約率兩項指標來看，也基本

^①詹小濤：《淺談部門預算實施中的一些問題和建議》，載於《廣東水利水電》，2007 年 8 月第 4 期，第 93 頁。

^②四個方面的調整分別是：一、要求各預算單位在財政預算批復下達後編制政府採購計畫；二、將政府採購立項的申請審核方式由文字申請調整為統一的表格申請；三、政府採購招標代理機構委託方式由原來財政下達委託書的方式改為由採購人自主委託，採購辦根據《政府採購法》的規定制定了“北京市政府採購專案招標代理協定”，作為採購人與招標代理機構簽訂委託協定的統一格式；四、規範了政府採購評標結果公告制、合同備案制等。

上呈現了逐年遞增的態勢。

表 2：北京市政府採購 2003-2006 統計資料

年份	政府採購預算 (億元)	實際完成 (億元)	超額率 (%)	合同金額 (億元)	節約資金 (億元)	節約率 (%)
2003	54.7	69.4	26.9	65.7	3.7	5.28
2004	69	79.51	15.2	76.31	3.2	4.04
2005	86	113.87	32.4	109.11	4.76	4.2
2006	114	124.45	9.17	118.82	5.63	4.52

注：資料整理自《北京財政年鑒》，2003-2006。

但是，從全國的總體發展來看，情況是不容樂觀的，最突出的表現是政府採購的節約率太低。以 2003 年為例，北京市的節約率僅為 5.28%，遠遠低於位居首位的山東省的 15.23%；在四大直轄市中排位最後；在全國也僅僅處於中下水準，不到全國平均水準的 10.67%；甚至不及貴州、雲南、甘肅、青海、新疆、寧夏等常年貧困的省份。

表 3：中國 2003 年政府採購預算及節約率統計資料

地區	採購預算總計 (億元)	節約率 (%)	地區	採購預算總計 (億元)	節約率 (%)
中央	282.3	6.88	河南	59.4	12.00
北京	69.4	5.28	湖北	40.6	11.10
天津	25.8	14.52	湖南	48.1	13.18
河北	43.0	11.15	廣東	144.7	11.84
山西	20.3	8.52	廣西	33.6	14.16
內蒙	24.6	10	湖南	4.0	5.23
遼寧	69.8	11.03	重慶	24.7	8.87
吉林	24.7	10.21	四川	99.9	6.91
黑龍江	32.9	12.33	貴州	15.0	12.40
上海	98.9	8.42	雲南	28.3	7.51
江蘇	137.1	11.26	西藏	5.2	4.42
浙江	92.6	13.34	陝西	14.5	9.26
安徽	33.0	14.12	甘肅	19.9	9.77
福建	106.0	13.86	青海	2.1	6.28
江西	27.9	9.32	新疆	24.2	8.79
山東	97.6	15.23	寧夏	20.1	5.74

注：資料整理自《2003 年全國政府採購工作統計分析報告》，載於中國政府採購網：

<http://www.ccgp.gov.cn>.

(二) 採購資金

財政預算對政府採購發揮了一定的規範作用，這一點從表 4 可體現。2003 年至 2005 年預算內資金在政府採購的資金中始終佔據 85% 以上的比例，意味著，政府採購花的錢大部分是依照預算，有所計畫的。

表 4：北京市政府採購資金構成 2003-2005 統計表

年份	類別	專案	預算內資金	預算外資金	自籌資金
2003	金額（億元）		56.14	3.15	6.49
	占採購資金總額比例（%）		85.35	4.79	9.86
2004	金額（億元）		67.90	2.04	6.40
	占採購資金總額比例（%）		88.95	2.67	8.39
2005	金額（億元）		96.95	4.61	7.55
	占採購資金總額比例（%）		88.86	4.22	6.92

注：1、資料整理自《北京財政年鑒》，2003-2005。

2、2006 年《北京財政年鑒》，未公佈此方面的資料。

（三）採購對象

北京市 2003 年貨物類採購比重比 2002 年同期下降 9%，工程類採購比重比 2002 年同期上升 7%，服務類採購比重比 2002 年同期上升 2%。由此，政府採購類型已從過去單一的貨物採購，逐步向貨物、工程、服務在內的多種類型擴展。

表 5：北京市政府採購對象構成 2003-2005 統計表

年份	類別	專案	貨物類	工程類	服務類
2003	金額（億元）		36.00	26.80	2.95
	在政府採購總規模中的比例（%）		54.74	40.78	4.49
2004	金額（億元）		29.72	40.95	5.67
	在政府採購總規模中的比例（%）		38.94	53.64	7.42
2005	金額（億元）		44.14	58.59	6.38
	在政府採購總規模中的比例（%）		40.45	53.70	5.85

注：1、資料整理自《北京財政年鑒》，2003-2005。

2、2006 年《北京財政年鑒》，未公佈此方面的資料。

由於《政府採購法》將工程納入了政府採購範圍，2003 年全國工程政府採購專案增幅最快，成為全國政府採購規模擴大的主要因素之一。2003 年全國貨物、工程和服務專案的採購規模分別為 897.3 億元，658.3 億元，103.8 億元，占全國政府採購規模的比重分別為 54.4%，39.3%，6.3%，分別比上年增長 43.3%，115%，34.3%。^①但是，中國政府的權力是被分散于不同的官僚組織的。財政部只負責監管採購資金的流向。對於水力資源與灌溉、通訊、鐵路、民航資訊科技和工程等政策領域的批准權仍屬於專門負責各自政策的部門。這些部門與財政部級別相同導致財政部無法對其進行幹預。因此，儘管工程類開支成倍於貨物和服務支出，並且增長幅度在政府採購範圍的擴展中也最為顯著，但是用於工程類的支出在政府採購總支出中仍只占到不足 40%。^②北京市和全國的工程類專案的變化都是如此，北京市的發展更是相當不夠。

（四）採購方式

北京市 2003 年政府採購的方式與中央是基本一致的，見表 6、表 7 和圖 1。北京市的公開招標水準略高於全國。與全國其他省市對比，北京市的公開招標水準在全國處於中上游，雖在四大直轄市中位居首位，但比福建省的 74.49%和寧夏自治區的 84.4%還有較大距離。

^① 《2003 年全國政府採購工作統計分析報告》，載於中國政府採購網：<http://www.ccp.gov.cn>。

^② Chou, “Challenges for China’s Reform of Government Procurement”: 547.

表 6：北京市政府採購方式 2003 年統計表

方式	公開招標	非公開招標
金額（億元）	43.08	21.96
所占比例（%）	66.60	33.40

注：1、資料整理自《北京財政年鑒》，2003。

2、非公開招標方式包括：邀請招標、競爭型談判、詢價、單一來源和其他方式。

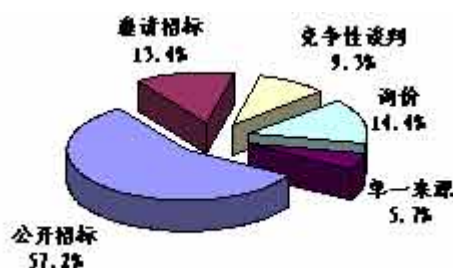


圖 1：全國 2003 年政府採購規模比例圖

注：引自《2003 年全國政府採購工作統計分析報告》，載於中國政府採購網：<http://www.ccg.gov.cn>。

表 7：中國 2003 年政府採購公開招標占採購資金比例統計表

地區	公開招標所占比例 (%)	地區	公開招標所占比例 (%)
中央	65.73	河南	60.00
北京	66.60	湖北	63.39
天津	50.89	湖南	44.46
河北	64.75	廣東	56.56
山西	51.08	廣西	48.10
內蒙	53.59	海南	60.59
遼寧	47.78	四川	49.92
吉林	37.70	重慶	50.67
黑龍江	39.52	貴州	47.79
上海	45.86	雲南	52.43
江蘇	60.97	西藏	0
浙江	59.85	陝西	24.58
安徽	62.77	甘肅	50.02
福建	74.49	青海	32.70
江西	45.56	寧夏	84.40
山東	50.41	新疆	59.87

注：資料整理自《2003 年全國政府採購工作統計分析報告》，載於中國政府採購網：<http://www.ccg.gov.cn>。

2004 年北京市政府採購方式就已發生了變化，集中採購和公開招標已經成為主要組織形式。2004 年，在 76.43 億元採購規模中，集中採購為 34.20 億元，占採購金額的 44.80%。其中，採購中心組織採購 17.76 億元，占集中採購的 51.93%；在實際政府採購規模中，採用公開方式的採購占 73.08%。2005 年，在 109.11 億元採購規模中，集中採購為 43.62 億元，占採購金額的 39.98%。其中，採購中心組織採購 26.68 億元，占集中採購的 61.16%；在實際政府採購規模中，採用公開方式的採購占 81.63%，好於年初政府採購領導小組聯席會議

提出 80% 的要求。2006 年，公開招標金額 101.9 億元，公開招標的比例為 85.7%，充分貫徹了北京市自 2003 年提出的要求：以公開招標作為政府採購的主要方式，規範對其他採購方式的審批。

三、國庫集中支付

北京市從 2002 年開始國庫集中支付改革，當中包括兩種政府採購資金直接支付：財政全額直接支付方式和採購卡支付方式。2003 年全市政府採購資金中，財政直接支付金額 18.87 億元，直接支付比例 37%；2005 年，財政直接支付比例為 68.5%，好於年初政府採購領導小組聯席會議提出 50% 的要求；2006 年財政直接支付金額更達到 26.04 億元。並從兩方面分別進行：試點單位改革和專項改革，其中專項改革重點放在工資、政府採購、車輛保險和定點維修等方面。

（一）試點單位改革

試點單位改革經歷了初步建立、逐步擴大、穩步深化的過程。從納入改革的單位看，2003 年是試點單位改革的前期準備階段，最重要的舉措是 3^① 個部門所屬的 9 個預算單位作為試點單位開始啟動。^② 截止到 2006 年，北京市市級納入國庫集中支付改革的單位以達到 156 個部門所屬的 1222 個基層預算單位。其中：一級單位 146 個，二級單位 886 個，三級單位 190 個^③，除駐外省市及涉密的 11 個基層單位外，北京市市級所有基層預算單位已全部納入改革，國庫集中支付試點改革取得了顯著的成績，達到了財政部“縱向到底”的要求。

表 8：北京市國庫集中支付試點單位 2003-2006 統計資料

年份	部門數（個）	基層單位數（個）
2003	3	9
2004	61	139
2005	107	825
2006	48	242

注：資料整理自《北京財政年鑒》，2003-2006。

需要值得是，由於部門所屬的基層預算單位的非單一性，往往出現同一部門的不同預算單位，無論是性質、職能，還是級次不同，於不同的時間分先後納入試點改革的範圍，所以在統計試點單位的總數時，切不可將每一年度確立為試點的部門及其所屬基層預算單位做簡單累加。

從納入改革的資金範圍上看，2005 年將政府性基金全部納入改革範圍，全年共批復納入國庫集中支付改革試點資金 189 億元，比 2004 年的 16.4 億元增加 11.4 倍。

^①本文資料均整理自《北京財政年鑒》。

^②2003 年，9 家改革試點單位及其試點改革時間分別是：北京市科委本級及所屬北京市農林科學院北京市科學技術協會 8 月 1 日起試點，第一筆授權支付資金 18.8 億元於 7 月 29 日按照規範的辦法順利支付收款人，第一筆政府採購資金 34.26 萬元於 8 月 14 日按照試點辦法直接支付到供應商；北京市教委本級及所屬北京市工商大學、首都醫科大學、首都體育學院 10 月 1 日起進行試點；北京市衛生局本級及所屬北京市安定醫院 11 月 1 日起進行試點。

^③預算單位原則上分為一級預算單位、二級預算單位和基層預算單位。向市財政局匯總報送分月用款計畫（並提出財政直接支付申請，此部分，簡化流程後已取消）的預算單位為一級預算單位；向一級預算單位匯總報送分月用款計畫（並提出財政直接支付申請，此部分，簡化流程後已取消）且有下屬單位的預算單位，為二級預算單位（特別情況可再逐級分為三級、四級等預算單位，下同）；獨立核算無下屬單位的預算單位為基層預算單位。一級、二級預算單位的本級開支，視為基層預算單位管理。

表 9：北京市國庫集中支付改革試點資金 2004-2006 統計表

年份	國庫集中支付改革試點資金（億元）
2004	16.4
2005	189
2006	384

注：1、資料整理自《北京財政年鑒》，2004-2006。

2、2004 年納入國庫集中支付改革試點資金包含政府採購資金 1.2 億元，2005 年包含政府採購資金 14.8 億元，系統財務資金 13.9 億元，教育、衛生專款 4.4 億元。

2006 年又進一步將全部財務資金和養路費、城維費、電費附加、交通專項資金等四項大額專項資金納入國庫集中支付改革的範圍，除基本建設資金和部分大額專項資金外，預算內資金均已納入改革。總結以上的發展，已基本扭轉改革初期的試點單位少、試點單位級次不到位、納入改革試點的資金範圍不到位、直接支付範圍不到位的局面。

（二）專項改革

對於專項改革，本次對北京進行調查的注意力集中於公務員工資統發和政府採購的問題上。政府支出中最大的開支是公務員的工資，第二位的是政府採購（前文已經提到）。對於公務員工資，2003 年以後，工資統一發放的範圍進一步擴大，2003 年和 2004 年實際新增單位數分別是 37 家和 17 家，實際新增人員數分別是 9795 人和 46914 人。2004 年月統發工資額 3.1 億元。對於 2005 年以後的發展變化，官方可供查閱的資料並未給出確切的數位，根據《北京年鑒》的說法，2005 年對納入規範收入範圍的人員實行了財政工資統一發放。由此，規範公務員工資統發的深入性可見一斑。

總之，北京市通過在公共財政開支方面一系列制度性的調整，提高了財政資金的經濟效益和社會效益，在一定程度上調節了經濟運行週期和經濟結構，促進了經濟的增長與發展。通過強化財政對經濟的管理與調節功能，市財政為社會主義市場經濟的建立和健康發展服務，應該是今後一個階段從中央到地方公共財政體制改革努力的方向和目標。

參考文獻：

- 1、《北京年鑒》，2005 年。
- 2、冷雄飛：《深化中央部門預算改革的幾點思考》，載於《當代經理人》，2006 年第 21 期。
- 3、李青：《對國庫集中支付改革尋在問題的思考》，載於《科技諮詢導報》，2007 年第 28 期。
- 4、詹小濤：《財政國庫集中支付制實施中的幾個問題》，載於《科技諮詢導報》，2007 年第 30 期。
- 5、詹小濤：《淺談部門預算實施中的一些問題和建議》，載於《廣東水利水電》，2007 年 8 月第 4 期。
- 6、Chou, Bill K.P., “Challenges for China’s Reform of Government Procurement”, *Journal of Contemporary China*, 15, no. 48, 2006: 533 – 549;
- 7、Chou, Bill K.P., *Government and Policy-Making Reform in China: The Implication of Governing Capacity* (London; NewYork: Routledge, forthcoming)
- 8、北京市財政局網站：<http://www.bjcz.gov.cn/>
- 9、《2003 年全國政府採購工作統計分析報告》，載於中國政府採購網：<http://www.ccgp.gov.cn>.
- 10、《肖捷副部長在全國政府採購工作會議上的講話》，載於
<http://www.mof.gov.cn/wwwroot/C40-20020612147369/news/20021111123250.html>, 2004 年 3 月 1 日。