



ZhongGuoCaiZhengGong
ZuoYanJiuYuShiJian
YuSuanGuanLiZhiDuGaiGe
YuKuaiJijiZhongHeSuan

主编 姜维壮

中国财政工作研究与实践

——
预算管理
制度改革与会计集中核算



中国财政经济出版社

ZhongGuoCaiZhengGong
ZuoYanJiuYuShiJian
YuSuanGuanLiZhiDuGaiGe
YuKuaiJijiZhongHeSuan

责任编辑 金 宇 李若丽



ISBN 7-5005-7408-8



9 787500 574088 >

ISBN 7-5005-7408-8 (I·I)

定价: 98.00元 (上、下卷)

中国财政工作研究与实践

——预算管理制度改革与会计集中核算

主编：姜维壮

(上)



▲ 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政工作研究与实践——预算管理制度改革与会计集中核算 / 姜维壮主编 .
——北京:

中国财政经济出版社 . 2004.7

ISBN 7-5005-7408-8

I. 财 ... II. 姜 ... III. ①财政管理—经济体制改革
—研究②单位预算会计—研究 IV. F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 061163 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京蓝海印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 115.5 印张 2668.5 千字

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

定价: 498.00 元(上下卷)

ISBN 7-5005-7408-8/F·6476

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编 委 会

主 编：姜维壮

副 主 编：王树汉 李增普 于 宏 任 安 张相阳
曹银发 郑子清 冯伟东 余汝兴 宋玉君

特邀编委：(按姓氏笔画为序)

王卫东	王扎拉	王伟光	王 琨	王 震	王颖坤
云长永	戈新美	文化堂	邓 栏	卢友富	叶照兴
包振洋	白宏伟	刘 翔	沈洪清	劳德研	许思茂
伍润强	成耕耘	汤保全	吴兰香	吴新善	宋德华
李 健	李 韬	李照欣	杨利华	陈仪德	陈全海
张 强	张小新	张宗亮	张晋生	张树江	依明斯地克
范社民	种法勇	郝军书	顾岳良	赵文海	赵悦贞
徐万华	段小平	高 晔	聂少林	黄金钰	曹玉龙
温元才	富秀荣	蒲开文	程家庆	翁国柱	焦改荣
章志昌	夏永波	夏芳晨	韩元恩	殷仲达	董光曙
翟 耀	廖建蓉				

编 委：(按姓氏笔画为序)

马 煜	王 锐	王友明	王有强	王国庆	王新辉
王斌元	卢 英	卢琳兵	卢绪光	包少萍	包礼增
方新群	皮可慰	石连英	刘 莉	刘 凯	刘海军
刘德才	孙广利	伍佐洪	向发栋	吴国平	吴振华
吴康贵	宋仪连	宋济青	李宝利	李应冲	李培华
李龙耀	杨八也	杨全武	杨剑鸣	陈治贤	何正毓

张 千	张书宽	张宝山	余泽世	苏少坡	孟昭乐
周党生	范伟权	赵 升	赵桂春	徐一心	郭 栏
郭春跃	卓安军	梅德林	黄朝宏	舒再生	符转富
覃 雯	姬成金	彭德林	韩英华	傅万珍	傅昭春
赫利力	薛鸿照				

目 录(上卷)

第一部分 加快推进预算管理制度改革

第一篇 预算管理体制改革

第一章 预算体制改革概述	(5)
第一节 预算概述	(5)
一、预算	(5)
二、预算的理论基础	(6)
第二节 我国预算体制现状分析	(10)
一、公共支出预算存在的问题	(10)
二、公共支出结构配置方法分析	(12)
第三节 预算体制改革构想	(13)
一、建立我国公共预算的基本思路	(13)
二、构建预算体制的框架	(18)
三、预算体制改革具体方案构想	(19)
第四节 预算体制改革实施	(32)
一、预算编制形式的改革	(32)
二、预算编制方法的改革	(36)
三、事业单位预算管理方式的改革	(39)
第二章 预算编制	(44)
第一节 预算编制的基本原则及其形式	(44)
一、预算编制的基本原则	(44)
二、预算的编制形式	(46)
第二节 预算收入测算与支出编制	(55)
一、部门收入预算的测算	(55)
二、支出预算的编制	(58)

第三节 预算的编制程序	(66)
一、标准预算周期的确定	(66)
二、预算的编报程序	(68)
三、预算的立法审批	(70)
第四节 预算编制方式的改革	(72)
一、复式预算的多国实践	(72)
二、我国编制复式预算的可行性	(73)
三、我国编制复式预算的改革	(74)
第五节 零基预算编制	(76)
一、零基预算内涵	(76)
二、零基预算的特点	(79)
三、我国实行的零基预算与美国的区别与联系	(80)
四、从美国零基预算的实践中得到的启示	(82)
第三章 预算执行	(85)
第一节 预算执行系统	(85)
一、预算执行的组织机构及其职能	(85)
二、公共预算执行机构的任务	(86)
三、公共预算收入的执行程序	(87)
四、公共预算支出的执行程序	(92)
第二节 预算执行分析	(94)
一、预算执行分析的定义	(94)
二、预算执行分析的意义	(95)
三、预算执行分析的基本方法	(96)
第三节 预算的调整	(97)
一、预算调整的概念	(97)
二、预算调整的内容	(98)
第四节 政府财政统计	(99)
一、政府财政统计的涵义	(99)
二、政府财政统计的作用	(100)
三、政府财政统计的范围	(100)
第五节 公共决算	(101)
一、公共决算的组成	(101)
二、公共决算的布置	(103)
三、公共决算的审查	(104)
第四章 加强预算监督	(107)
第一节 预算监督概述	(107)
一、预算监督的任务	(107)

二、预算监督的内容	(107)
三、预算监督的方法	(108)
四、我国的预算监督体系	(109)
第二节 立法机关对预算的监督	(111)
一、监督环节和内容	(111)
二、人大公共预算监督工作中存在的问题	(112)
三、人大加强对预算监督的措施	(114)
第三节 预算的审计监督	(115)
一、预算审计监督的涵义	(115)
二、预算审计监督的对象	(116)
第五章 加强预算法制建设	(118)
第一节 预算的法制建设	(118)
一、预算法制建设的特点	(118)
二、预算法制建设的意义	(119)
第二节 预算管理的基本法规——《预算法》	(120)
一、《预算法》概述	(120)
二、《预算法》的基本内容	(122)
三、完善《预算法》的意见	(130)
第三节 预算的其他相关法规制度	(132)
一、国家金库管理制度	(132)
二、预算会计制度	(133)
【附 录】	
中华人民共和国预算法	(136)
中华人民共和国预算法实施条例	(144)

第二篇 部门预算改革

第一章 深化部门预算改革	(155)
第一节 部门预算概述	(155)
一、部门预算的概念及特点	(155)
二、部门预算的基本框架	(156)
三、部门预算的功能	(156)
四、部门预算与传统预算的区别	(160)
第二节 部门预算改革必要性分析	(161)
一、传统预算编制方式的缺陷	(161)
二、部门预算改革的必要性	(162)
第三节 部门预算改革现状分析	(164)
一、部门预算改革步骤与进展情况	(164)

二、中央部门预算改革现状	(165)
三、地方部门预算改革现状	(168)
四、部门预算改革存在的问题	(168)
第四节 深化部门预算改革	(169)
一、加强部门预算改革中的计算机应用	(169)
二、推进预算科目改革	(175)
三、进一步深化基本支出和项目支出改革工作	(176)
四、加快预算外资金“收支两条线”改革,大力推行综合预算	(179)
五、提前预算编制时间,完善现行法规	(180)
第二章 预算管理体制	(182)
第一节 我国预算管理职权的民主法制建设	(182)
一、完善预算管理的民主监督制度	(182)
二、加强法制建设,有法必依	(183)
三、改革预算管理机构,明确规范其职责	(183)
四、建立预算编制、执行、监督相分离的预算管理新机制	(183)
第二节 我国权力机构国家预算管理职权	(184)
一、全国人民代表大会及其常务委员会预算管理职权	(184)
二、地方人民代表大会及其常务委员会预算管理职权	(185)
第三节 我国行政机关国家预算管理职权	(186)
一、国务院预算管理职权	(186)
二、地方各级人民政府的预算管理职权	(187)
三、财政部门的预算管理职权	(188)
四、部门、单位预算管理职权	(190)
第三章 部门预算编制方法和流程	(192)
第一节 部门预算编制遵循的原则及特点	(192)
一、部门预算编制应遵循的原则	(192)
二、编制部门预算的特点	(193)
第二节 部门预算编制方法	(193)
一、增量预算法	(193)
二、零基预算法	(195)
第三节 编制部门预算的整体规程	(198)
一、预算编制时间表	(198)
二、预算编制流程	(199)
三、编制部门预算的内部组织分工	(201)
第四节 编制部门预算的具体程序	(202)
一、准备阶段	(202)
二、“一上”及审核阶段	(203)

三、“一下”阶段	(204)
四、“二上”阶段	(205)
五、“二下”阶段	(206)
第五节 部门预算的执行与调整	(207)
一、预算执行	(207)
二、预算调整	(207)
第四章 部门预算报表体系	(209)
第一节 部门预算报表体系的构成	(210)
一、预算表的构成	(210)
二、预算表的设计目的	(210)
三、中央部门预算录入表	(212)
第二节 部门预算录入表数据勾稽关系	(222)
一、表内数据勾稽关系	(222)
二、表间数据勾稽关系	(222)
第三节 部门预算表格范本	(223)
一、表格说明	(223)
二、表格格式	(225)
第五章 部门收入预算	(237)
第一节 中央部门收入预算的编制内容	(237)
一、中央部门收入预算	(237)
二、纳入预算管理的政府性基金收入预算	(238)
第二节 中央部门收入预算编制的程序与要求	(238)
一、中央部门收入预算编制的程序	(238)
二、中央部门填报收入预算的要求	(238)
第三节 部门收入预测	(239)
一、财政拨款收入的测算	(239)
二、预算外资金等其他收入的测算	(240)
第四节 预算外资金的管理与改革	(240)
一、预算外资金管理沿革	(240)
二、预算外资金管理存在的问题	(242)
三、深化“收支两条线”改革的具体内容	(243)
四、深化“收支两条线”改革对预算管理改革的重要意义	(244)
五、预算外资金管理改革的方向及需要进一步研究的	(244)
第六章 部门基本支出预算	(246)
第一节 基本支出预算概述	(246)
一、基本支出的概念	(246)
二、基本支出定额项目及内容	(246)

三、2003 年基本支出预算改革的范围	(249)
四、中央部门行政单位和事业单位分类	(250)
第二节 基本支出预算的编制	(250)
一、编制基本支出预算的总体设想	(250)
二、基本支出预算的编制原则	(250)
三、基本支出定员定额标准的制定	(251)
四、定额标准的下达与基本支出预算的编制	(255)
五、定额标准和基本支出预算的调整	(255)
六、基本支出预算的执行	(256)
第七章 部门项目支出预算的编制	(257)
第一节 项目支出预算的内容	(257)
一、项目支出预算改革的回顾	(257)
二、《中央本级项目支出预算管理办法(试行)》的主要内容	(258)
三、项目的分类和内容	(259)
第二节 项目支出预算的编制	(261)
一、编制项目支出预算的总体设想和实施步骤	(261)
二、项目支出预算编制的内容和方法	(261)
三、中央部门项目申报文本(范本)填报方法	(263)
第三节 项目库管理	(266)
一、统一规划	(267)
二、分级管理	(267)
三、合理排序	(267)
四、滚动管理	(268)
第八章 部门预算审核、执行、监督、决算	(269)
第一节 部门预算的审核和批复	(269)
一、部门自行审核	(269)
二、财政部对部门上报的部门预算进行审核	(269)
三、全国人大对部门预算的审核	(271)
第二节 部门预算的执行	(272)
一、预算拨款的依据	(272)
二、部门预算执行的要求	(272)
第三节 部门预算的监督	(273)
一、外部监督	(273)
二、内部监督	(274)
第四节 决算	(274)
一、决算编制的基本要求	(275)
二、决算编制的程序	(275)

第三篇 国库集中收付制度改革

第一章 国库集中收付制度改革综述	(279)
第一节 国库集中收付制度概述	(279)
一、国库集中收付制度定义	(279)
二、国库集中收付制度内容	(280)
三、国库集中收付制度的意义	(282)
第二节 构建我国国库集中收付制度的原则	(285)
一、客观性原则	(285)
二、效益性原则	(285)
三、公开性原则	(285)
四、渐进性原则	(285)
第三节 国库集中收付制度的运作体系	(285)
一、国库集中收付制度的基础——国库单一账户体系	(285)
二、国库集中收入制度体系	(287)
三、国库集中支付制度体系	(288)
第四节 国库集中收付制度的绩效	(291)
一、加强政府宏观调控能力	(291)
二、健全和完善财政收支监督机制	(292)
三、提高政府财政资金的使用效率	(292)
四、削减财政赤字,减轻国家债务负担	(293)
五、遏制财政支出“寻租”现象	(293)
六、保证政府采购的顺利进行	(294)
第二章 国库集中收付制度的构建和完善	(295)
第一节 我国现行国库收付制度	(295)
一、我国现行国库收付制度的建立和发展	(295)
二、我国现行国库收付制度的现状	(295)
三、我国现行国库收付制度的问题及成因	(297)
第二节 构建我国国库集中收付制度的必要性与可行性	(300)
一、传统国库收付制度的缺陷	(300)
二、构建我国国库集中收付制度的必要性	(301)
三、构建我国国库集中收付制度的可行性	(302)
四、我国国库集中收付制度改革的演进	(303)
第三节 构建和完善我国国库集中收付制度的基本设想	(304)
一、建立国库单一账户,实现财政资金的集中管理	(304)
二、改革国库收入的收缴方式,实行直接缴库和集中汇缴相结合	(307)

三、变国库资金的分级分散支付为集中支付	(308)
四、合理设置国库集中管理、支付机构	(311)
五、加快构架“金财工程”，实现国库集中支付、清算的高度现代化	(312)
第四节 构建和完善我国国库集中收付制度的难点	(313)
一、非规范的行政干预	(313)
二、“寻租”现象	(314)
三、狭隘的本位主义和地方保护	(315)
四、信息网络的实际运用程度不高	(315)
五、国库集中收付制度在实践中还有许多问题需要研究解决	(316)
第五节 构建和完善我国国库集中收付制度的配套措施	(316)
一、进一步深化预算管理制度改革	(316)
二、改革国库管理体制，完善国库监督职能	(317)
第六节 我国国库集中收付制度改革试点的模式	(319)
一、财政收入集中管理模式(地方试点模式一)	(319)
二、财政集中支付制(地方试点模式二)	(320)
三、财会集中制(地方试点模式三)	(322)
四、零户统管(地方试点模式四)	(324)
五、财政统一发放工资(专项试点一)	(326)
六、粮库建设资金实行财政直接拨付(专项试点二)	(327)
七、车辆购置税交通专项资金实行财政直接拨付(专项试点三)	(328)
八、政府采购资金实行财政直接拨付(专项试点四)	(328)
第三章 国外国库集中收付制度借鉴	(330)
第一节 美国国库集中收付制度	(330)
一、美国国库集中收付制度的相关部门及职责	(330)
二、美国国库单一账户	(330)
三、美国国库收入程序	(331)
四、美国国库支付程序	(331)
五、美国国库信息管理系统	(333)
六、美国财务信息报告及国库收付的预测	(333)
第二节 法国国库集中收付制度	(334)
一、法国国库机构的设置及其职能	(334)
二、法国国库特别账户(或公共会计账户)体系	(335)
三、法国国库集中收支的业务流程	(336)
四、法国国库集中收支的监督体系	(337)
五、法国国库集中收支的信息管理系统	(338)
六、法国国库集中收付制度的评价	(338)

第三节 日本、英国、意大利、挪威、新西兰、巴西、 匈牙利国库集中收付制度	(338)
一、日本	(338)
二、英国	(340)
三、意大利	(343)
四、挪威	(345)
五、新西兰	(347)
六、巴西	(349)
七、匈牙利	(352)

第四篇 改进和完善“收支两条线”管理制度

第一章 实行“收支两条线”管理制度	(357)
第一节 “收支两条线”管理制度概述	(357)
一、“收支两条线”管理制度的概念	(357)
二、“收支两条线”管理制度的演变	(357)
第二节 实行“收支两条线”管理制度的意义	(365)
一、有利于从源头预防和治理腐败	(365)
二、有利于依法行政和公正执法	(365)
三、有利于整顿财政秩序,加强财政管理	(365)
四、有利于减轻企事业单位和社会的负担,减少财源流失,维护国家与社会稳定	(366)
五、有利于改善投资环境,增强投资者的积极性	(366)
六、有利于强化政府的宏观调控能力	(366)
第二章 “收支两条线”管理的实践与基本经验	(367)
第一节 世界主要国家“税”、“费”管理的做法	(367)
一、政府以税收为主、收费为辅取得经常性财政收入是 国际上的一种普遍现象	(367)
二、地方政府特别是基层地方政府相对较多地运用公共收费手段	(369)
三、政府无论是征税还是实行公共收费,均必须经过严格的 法律程序来获得立法机构的批准	(369)
四、无论税收还是公共收费都实行规范的财政预算管理制度	(371)
五、对税收和公共收费都全面实行严格的“收支两条线”管理	(372)
第二节 现阶段我国实施“收支两条线”管理的基本状况	(373)
一、全面开展“三项清理”,进一步规范行政事业性收费票据的管理, 为贯彻落实“收支两条线”管理规定奠定了较好基础	(373)
二、执罚单位较为普遍地实行了“罚缴分离”,行政事业性收费 积极地推行“票款分离”的管理办法	(377)

三、对完善预算外资金财政专户管理的有效形式进行探索和实践， 促进了行政事业性收费及时、足额缴入财政专户	(379)
四、加强预算外资金收支预决算管理的措施与方法	(380)
五、积极做好政法等执收执罚部门的经费保障工作	(381)
六、建立健全有关规章制度，加大监督检查力度，从严执行贯彻落实 “收支两条线”管理规定的纪律	(382)
第三节 中央与地方实施“收支两条线”管理的有益经验	(383)
一、统一思想认识是深入开展“收支两条线”管理工作的基本前提	(383)
二、推行“收支两条线”管理必须切实加强领导，建立健全工作责任制	(384)
三、彻底开展专项治理是落实“收支两条线”管理规定的重要基础	(384)
四、建章立制是落实“收支两条线”规定的重要条件	(385)
五、加强监督管理，强化纪律约束是落实“收支两条线”规定的重要保证	(385)
第四节 “收支两条线”管理规定在实施中存在的问题	(386)
一、在思想认识上的误区	(386)
二、行政事业性收费和罚没收入的票据管理不规范	(386)
三、存在重执收执罚的收入管理而轻支出管理的现象	(387)
四、财政困难影响“收支两条线”规定的贯彻落实	(388)
五、变相收费现象在一些地方和部门还未完全消除	(388)
第三章 “收支两条线”管理制度的改进与完善	(390)
第一节 改进与完善“收支两条线”管理的必要性与紧迫性	(390)
一、行政事业性收费与罚没收入	(390)
二、改进和完善“收支两条线”管理的必要性	(391)
第二节 财政预算管理制度创新的基本内容	(393)
一、逐步推行部门预算制度	(393)
二、逐步实施财政资金集中收付制度	(394)
三、扩大政府采购制度的实施范围	(395)
第三节 加强和规范预算外资金管理	(396)
一、加强和规范预算外资金管理的基本思路	(396)
二、将预算外资金纳入统一的政府预算管理体系	(397)
第四节 积极稳妥地推进税费制度改革	(397)
一、实行税费制度改革的必要性及其对完善“收支两条线” 管理的重要意义	(397)
二、推进税费制度改革的主要原则	(399)
三、税费制度改革的总体思路及若干具体设想	(401)
第五节 加强相关改革与政策措施的配套	(402)
一、建立健全政府间财政转移支付制度	(402)
二、转变政府职能，加快政府机构改革步伐	(402)

三、加强财政与审计监督,进一步实行并认真落实责任追究制度	(403)
四、建立政务公开、财务公开制度	(403)
五、继续探索对行政事业单位实行会计委派乃至 实行财务集中管理的制度	(403)

第五篇 全面推进政府采购制度

第一章 政府采购制度战略	(407)
第一节 政府采购概述	(407)
一、政府采购的概念	(407)
二、政府采购的特征	(409)
三、政府采购的意义	(409)
四、政府采购的适用范围	(412)
第二节 我国政府采购改革进展	(415)
一、我国政府采购的改革历程	(415)
二、我国政府采购的进展情况	(416)
三、我国政府采购的主要成效	(418)
四、当前我国政府采购存在的主要问题	(419)
第三节 我国政府采购制度改革面临的形势	(420)
一、加入 WTO 后,我国加快推行和完善政府采购制度的任务更加紧迫	(420)
二、《政府采购法》的颁布和实施对政府采购工作提出了更高要求	(421)
三、社会各界对政府采购的期望越来越高	(421)
四、进一步深化政府采购制度改革也面临着一些新问题	(422)
第四节 政府采购改革战略	(422)
一、全面贯彻落实《政府采购法》,进一步完善政府采购制度	(422)
二、拓宽政府采购制度功能,发挥宏观调控作用	(423)
三、掌握国际规则,争取谈判主动	(423)
四、积极推进其他财政改革,为政府采购工作创造条件	(423)
第二章 政府采购方式	(424)
第一节 政府采购方式的分类	(424)
一、按是否具备招标性质,可分为招标性采购和非招标性采购	(424)
二、按采购规模,可分为小额采购方式、批量采购方式和大额采购方式	(426)
三、按运用的手段,可分为传统采购方式和现代化采购方式	(426)
四、按组织模式,可分为集中采购和分散采购	(427)
五、按招标所经历的阶段,可分为单阶段招标采购和两阶段招标采购	(427)
第二节 竞争性招标采购方式	(428)
一、竞争性招标采购概念	(429)