



财政部“十五”规划教材
全国高等院校财经类专业教材

政府预算管理

刘明慧 主编 包丽萍 副主编



经济科学出版社

财政部“十五”规划教材
全国高等院校财经类专业教材

政府预算管理

刘明慧 主 编
包丽萍 副主编

经济科学出版社

责任编辑：王东萍
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

政府预算管理

刘明慧 主编

包丽萍 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：espbj@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

850×1168 32 开 15.125 印张 365000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-4344-3/F·3616 定价 23.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为全国高等院校财经类专业教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

2004年8月15日

前 言

本书根据财政部“十五”教材建设规划的要求，由财政部教材编审委员会组织编写，作为全国高等院校财经类专业教材。随着社会主义市场经济体制的建立，财政职能范围的转变与调整，预算管理从理论依据到操作实务都发生了重大的变化，各种预算管理改革措施不断出台。这本《政府预算》教材，就是为了便于实践部门、科研机构以及高等院校师生进一步研究政府预算问题，全面了解我国预算管理改革的基本情况。

本教材同以往同类教材相比，具有以下特点：第一，以社会主义市场经济体制下公共财政的理论为主线，以《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施条例》为依据，深入阐述了现代预算管理的基本理论；第二，按照现代国家预算的体系和思路，紧密联系我国经济体制改革实际，力求全面系统地介绍国家预算的基本知识、基本方法和我国现行的预算政策与制度，注重基本制度的系统分析；第三，努力及时地反映和总结我国经济体制改革以来预算理论发展和制度建设的最新成果和实践经验。注重介绍和分析公共预算改革的主要内容，在结构体系上增加了部门预算、政府采购、国库集中支付制度等章节；第四，在内容上做到理论性与实务性相结合、现实性与超前性相结合。

全书共分八章：第一章政府预算概述；第二章政府预算收支分类；第三章政府预算组织形式；第四章政府预算编制；第五章政府预算执行；第六章政府决算；第七章政府预算管理体制；

第八章预算法制与预算监督。

全书由刘明慧主编，包丽萍副主编。具体编写分工如下：

刘明慧（东北财经大学财税学院）：前言，第二章第一、二、三节、五节，第五章第一、二、三、四、六、八节，第六章，第八章。

包丽萍（东北财经大学财税学院）：第二章第四节，第三章，第四章，第五章第五节、第七节，第七章。

刘明慧，于颖（大连海事大学商学院）：第一章。

本书作为财政部统编教材，内容全面，适用范围广、可读性强。适用于财经类院校研究生、本科生，也可作为政府各经济管理部门和有关的科研机构进一步研究国家预算问题的参考书。希望这一教材的出版问世，能够为促进预算理论和制度研究的繁荣发展，为我国的预算改革提供决策参考，做出应有的贡献。

本书在编写过程中，参考并借鉴了有关国家预算教材及国内报纸杂志发表的研究成果，特此说明，并表示感谢。

限于作者的理论水平和实践经验，教材中难免存在不妥之处，恳请读者批评指正。

编 者

2004年7月

目 录

| | |
|---------------------------------|------|
| 第一章 政府预算概述 | (1) |
| 第一节 政府预算的概念与特征 | (1) |
| 一、政府预算的概念 | (1) |
| 二、政府预算的特征 | (2) |
| 三、我国公共预算的必然性与特点 | (3) |
| 第二节 政府预算的产生及原则 | (6) |
| 一、政府预算的产生 | (6) |
| 二、政府预算的原则 | (11) |
| 第三节 政府预算的组成与分类 | (14) |
| 一、政府预算的组成 | (14) |
| 二、政府预算的类别 | (15) |
| 第四节 政府预算的职能与作用 | (18) |
| 一、政府预算的职能 | (19) |
| 二、政府预算的作用 | (20) |
| | |
| 第二章 政府预算收支分类 | (22) |
| 第一节 政府预算收支分类的意义和原则 | (22) |
| 一、政府预算收支分类的意义 | (22) |
| 二、政府预算收支分类的原则 | (24) |
| 第二节 政府预算收支分类的基本方法 | (25) |
| 一、预算收入的分类方法 | (25) |
| 二、预算支出的分类方法 | (31) |

| | | | |
|------------|----------------------|-------|-------------|
| 第三节 | 政府预算收支的内容 | ····· | (35) |
| 一、 | 政府预算收入的内容 | ····· | (35) |
| 二、 | 政府预算支出的内容 | ····· | (41) |
| 第四节 | 政府预算收支分类改革 | ····· | (46) |
| 一、 | 现行政府预算收支分类存在的问题 | ····· | (46) |
| 二、 | 我国政府预算收支分类改革的指导思想和原则 | ····· | (47) |
| 三、 | 政府预算收支分类改革的设想 | ····· | (49) |
| 四、 | 西方国家政府收支分类 | ····· | (52) |
| 第五节 | 政府预算收支的测算 | ····· | (56) |
| 一、 | 政府预算收入的测算 | ····· | (56) |
| 二、 | 政府预算支出的测算 | ····· | (65) |
| | | | |
| 第三章 | 政府预算组织形式 | ····· | (76) |
| 第一节 | 单式预算 | ····· | (76) |
| 一、 | 单式预算的含义 | ····· | (76) |
| 二、 | 单式预算的优缺点 | ····· | (77) |
| 第二节 | 复式预算 | ····· | (78) |
| 一、 | 复式预算的概念 | ····· | (78) |
| 二、 | 复式预算的产生 | ····· | (81) |
| 三、 | 西方各国复式预算的具体形式 | ····· | (85) |
| 四、 | 我国实行复式预算的必要性 | ····· | (88) |
| 五、 | 我国复式预算的基本内容 | ····· | (91) |
| 六、 | 进一步完善我国复式预算制度的设想 | ····· | (94) |
| 第三节 | 其他预算组织形式 | ····· | (97) |
| 一、 | 绩效预算的组织形式 | ····· | (98) |
| 二、 | 计划规划预算组织形式 | ····· | (99) |
| 三、 | 零基预算的组织形式 | ····· | (101) |

| | |
|-------------------------------|-------|
| 第四章 政府预算编制 | (103) |
| 第一节 政府预算编制的准备工作 | (103) |
| 一、年度预算执行情况的预计和分析 | (103) |
| 二、修订政府预算收支科目和预算表格 | (104) |
| 三、拟定计划年度预算收支指标 | (106) |
| 四、颁发编制政府预算草案的批示和具体规定 | (107) |
| 第二节 政府预算编制的原则和依据 | (107) |
| 一、政府预算编制的原则 | (107) |
| 二、政府预算草案编制的依据 | (109) |
| 第三节 政府预算编制的程序和内容 | (111) |
| 一、政府预算编制的程序 | (111) |
| 二、政府预算编制的内容 | (112) |
| 第四节 部门预算 | (116) |
| 一、什么是部门预算 | (116) |
| 二、部门预算改革的必要性、指导思想和基本原则 | (119) |
| 三、部门预算改革的主要内容 | (122) |
| 四、部门预算编制流程 | (124) |
| 五、部门收入预算的编制 | (125) |
| 六、部门基本支出预算的编制 | (128) |
| 七、部门项目支出预算的编制 | (132) |
| 八、部门预算报表体系 | (137) |
| 第五节 政府预算编制方法 | (140) |
| 一、一般预算的编制 | (140) |
| 二、基金预算的编制 | (148) |
| 三、债务预算的编制 | (149) |
| 四、复式预算的编制 | (149) |
| 五、预算编制中的几个具体问题 | (152) |
| 六、预算说明书和预算报告的编写 | (153) |

| | |
|----------------------------|--------------|
| 七、国外预算编制情况 | (154) |
| 第六节 政府预算的审查与批准 | (160) |
| 一、预算审查的主要内容 | (160) |
| 二、政府预算审批机构 | (161) |
| 三、预算审批权限 | (162) |
| 四、预算审批程序 | (163) |
| 第五章 政府预算执行 | (165) |
| 第一节 政府预算执行的组织机构及职责任务 | (165) |
| 一、政府预算执行的任务 | (165) |
| 二、政府预算执行的组织机构与职责 | (167) |
| 三、国库的职能 | (172) |
| 四、国库的组织机构、作用与体制 | (181) |
| 第二节 政府预算收入的执行 | (185) |
| 一、预算收入的缴纳 | (185) |
| 二、预算收入的划分报解 | (189) |
| 三、预算收入的退库 | (192) |
| 第三节 政府预算支出的执行 | (195) |
| 一、预算支出执行的基本要求 | (196) |
| 二、预算拨款的原则 | (197) |
| 三、预算拨款的方法 | (198) |
| 四、预算支出的列报标准 | (199) |
| 第四节 政府预算执行中的平衡 | (202) |
| 一、预算季度收支计划 | (202) |
| 二、预算调整 | (203) |
| 第五节 国库集中收付制度 | (208) |
| 一、国库集中收付制度的含义 | (208) |
| 二、我国实行国库集中收付制度的意义 | (210) |

| | |
|--------------------------------|-------|
| 三、我国国库集中收付制度改革的指导思想和原则 | (212) |
| 四、国库集中收付制度改革的内容 | (213) |
| 五、国库集中收付制度与会计集中核算制度 | (221) |
| 六、国库集中收付制度改革的配套措施 | (223) |
| 七、预算外资金收入收缴制度改革 | (226) |
| 第六节 政府采购 | (230) |
| 一、政府采购的基本概念 | (230) |
| 二、政府采购的原则、模式和目标 | (232) |
| 三、政府采购方式 | (237) |
| 四、政府采购的程序 | (239) |
| 五、我国政府采购的基本内容 | (242) |
| 六、政府采购的监督体系和法律责任 | (249) |
| 七、外国政府采购管理制度 | (255) |
| 第七节 收付实现制与权责发生制 | (262) |
| 一、收付实现制及相关概念的基本涵义 | (263) |
| 二、权责发生制政府会计与预算改革的经济背景和原因 | (270) |
| 三、权责发生制政府预算与会计改革概况及模式 | (273) |
| 四、权责发生制应用于预算的内容与意义 | (279) |
| 五、我国实行权责发生制的必要性 | (280) |
| 六、对我国政府预算与会计权责发生制的分析 | (282) |
| 第八节 政府预算执行的检查分析 | (284) |
| 一、预算执行检查分析的理论基础、内容与程序 | (284) |
| 二、预算执行分析的方法和方式 | (288) |
| 三、预算执行检查分析报告的写作 | (291) |
| 第六章 政府决算 | (294) |
| 第一节 政府决算及其组成 | (294) |
| 一、政府决算的基本内涵 | (294) |

| | |
|--------------------------------|--------------|
| 二、政府决算的组成体系 | (296) |
| 第二节 编制政府决算的准备工作 | (298) |
| 一、拟订和下达政府决算的编审办法 | (298) |
| 二、进行年终收支清理工作 | (300) |
| 三、制定《中央财政与地方财政年终结算办法》 | (302) |
| 第三节 政府决算的编制、审查和批准程序 | (312) |
| 一、政府决算的编制程序和方法 | (312) |
| 二、政府决算的审查 | (317) |
| 三、财政总决算年终结算单的填制 | (321) |
| 四、决算草案的审查和批准 | (322) |
| 五、决算的批复和备案 | (323) |
| | |
| 第七章 政府预算管理体制 | (324) |
| 第一节 预算管理体制的概念和原则 | (324) |
| 一、预算管理体制的概念 | (324) |
| 二、预算管理体制的建立原则 | (327) |
| 第二节 预算管理体制的内容 | (330) |
| 一、建立政府预算组织管理体系 | (330) |
| 二、预算管理职权划分 | (334) |
| 三、政府预算收支划分 | (337) |
| 第三节 我国预算管理体制的沿革 | (345) |
| 一、统收统支体制 | (345) |
| 二、分类分成体制 | (346) |
| 三、总额分成体制 | (348) |
| 四、收支包干体制 | (349) |
| 五、划分收支、分级包干体制 | (350) |
| 六、“划分税种，核定收支，分级包干”预算管理体制 | (354) |
| 七、财政包干体制 | (358) |

| | | | |
|-------------|--------------------|-------|-------|
| 第四节 | 分税制预算管理体制 | ····· | (364) |
| 一、 | 分税制的含义 | ····· | (364) |
| 二、 | 1994年分税制财政管理体制 | ····· | (365) |
| 三、 | 税收返还数额的计算方法 | ····· | (369) |
| 四、 | 所得税收入分享改革 | ····· | (375) |
| 五、 | 分税制运行情况及完善的思路 | ····· | (377) |
| 第五节 | 政府间财政转移支付制度 | ····· | (380) |
| 一、 | 政府间财政转移支付的基本概念 | ····· | (380) |
| 二、 | 政府间财政转移支付的功能 | ····· | (382) |
| 三、 | 政府间财政转移支付的类型 | ····· | (384) |
| 四、 | 西方的政府间财政转移支付制度 | ····· | (386) |
| 五、 | 我国政府间财政转移支付制度的历史沿革 | ····· | (395) |
| 六、 | 我国过渡期财政转移支付办法 | ····· | (400) |
| 七、 | 规范的政府间财政转移支付制度的标准 | ····· | (417) |
| | | | |
| 第八章 | 预算法制与预算监督 | ····· | (420) |
| 第一节 | 预算法制 | ····· | (420) |
| 一、 | 预算法制概论 | ····· | (420) |
| 二、 | 预算立法 | ····· | (424) |
| 三、 | 政府预算的法律关系 | ····· | (431) |
| 第二节 | 预算监督 | ····· | (434) |
| 一、 | 预算监督的必要性和任务 | ····· | (434) |
| 二、 | 预算监督的原则和内容 | ····· | (437) |
| 三、 | 预算监督方法与监督体系 | ····· | (446) |
| 四、 | 改革和完善预算监督机制的建议 | ····· | (454) |
| | | | |
| 参考文献 | ····· | | (466) |

第一章

政府预算概述

第一节 政府预算的概念与特征

一、政府预算的概念

政府预算，也称政府公共预算，是指政府在每一个财政年度的财政收支安排计划，是反映政府全部财政收支结构的一览表。

作为政府财政收支计划的政府预算有如下的含义：

1. 政府预算是以年度政府财政收支计划的形式存在的。它是对年度政府财政收支的规模和结构进行的预计和测算，其具体形式是按一定标准将政府预算年度的财政收支分门别类地列入各种计划表格，通过这个表格反映一定时期政府财政收支的具体来源和方向。

2. 政府预算是具有法律效力的文件。作为政府预算基本内容的级次划分、收支内容、管理职权划分等，都是以预算法的形式规定的；预算的编制、执行和决算的过程也是在预算法的规范下进行的。政府预算编制后要经国家立法机构审查批准后方能公布并组织实施；预算的执行过程受法律的严格制约，不经法定程

序，任何人无权改变预算规定的各项收支指标，这就使政府的财政行为通过预算的法制化管理被置于民众的监督之下。

3. 政府预算是政府调节经济的重要工具。在市场经济条件下，当市场难以保持自身均衡发展时，政府可以根据市场经济运行状况，选择适当的预算总量政策，用预算差额去弥补社会总供求缺口，以保持经济的稳定增长。

二、政府预算的特征

政府预算从产生到发展至今，经过了一个不断完善充实的过程。与其他财政范畴相比，各国的政府预算一般都具有如下基本特征：

1. 预测性。所谓预测性是指政府通过编制政府预算可以对预算收支规模、收入来源和支出用途作出主观的预计和设想。无论是发达国家还是发展中国家，无论是市场经济国家还是计划经济国家，都需要对未来年度的预算收支做出预测，编制出预算收入计划和预算支出计划，并进行收支对比，以便从宏观上掌握计划年度预算是收入大于支出，或者是支出大于收入，进而进行对策研究。至于这种预测是否符合实际，最终是否能够实现，一方面取决于预测的准确性、科学性，另一方面则取决于预算执行中客观条件变化后应变措施及预算管理水平。当然随着预算管理手段的现代化，对信息收集、传递、分析利用的速度加快，都有利于这种预测准确性的提高。

2. 法律性。政府预算从其产生开始，就是以法律形式存在的，直至目前为止，任何国家的政府预算都必须由立法机关审核批准，并接受立法机关的监督，这突出表明了政府预算的法律性。在西方国家由总统提出预算草案，经国会（议会）审议通过即具有法律效力。在我国由财政部门代表国务院（本级政府）向全国人民代表大会（本级人民代表大会）提出预算草案，由人民

代表大会审查批准，即具有法律效力。政府预算的法律性，是其能够顺利实现的前提和保证。没有法律约束的政府预算是不能算作真正意义上的现代政府预算的。

3. 综合性。从收支范围来看，政府预算综合反映了政府财政收支活动的全貌。一国的国民经济和社会发展各个方面的活动都要通过政府预算汇集上来，财政收支也都要通过政府预算汇集上来，比其他财政范畴涉及的范围要广，具有明显的综合性特征。

4. 公开性。政府预算收支计划的制定、执行以及决算的全过程必须向公众全面公开。这一般是通过政府向权力机构提交预算报告的形式阐述预算编制的依据、执行过程中采取的措施以及如何保证政府预算的实现等，同时报告上一年度政府预算的执行情况（即决算报告），审议通过后再通过新闻媒介向全体公众公布，接受公众监督。

三、我国公共预算的必然性与特点

公共预算是建立与社会主义市场经济相适应的公共财政框架的重要内容。公共预算直接导源于公共财政，将与公共财政相对应的公共预算提到改革的议事日程有着客观必然性。

（一）建立公共预算的必要性

1. 有利于实现政府职能的转变。在计划经济条件下，政府作为资源配置的主体，垄断了经济领域的控制权，并造成了政治力量的缺位和越位。社会主义市场经济条件下，资源配置主要通过市场来完成，政府的经济职能将面临一个由量变到质变的过程，在这个过程中，公共财政理论和实践应运而生，成为政府职能转变的重要内容，而公共预算则是保证政府职能有效转变及公共财政改革成功的必要手段。

2. 有利于公共财政的法律化管理。在计划经济条件下，财

政主要通过行政手段（包括计划指标、行政命令等）来管理政府收支活动。这种管理方式是一种粗放型的计划管理模式，很难反映市场的要求和变化，既不规范也不合理。公共财政是社会主义市场经济条件下财政改革的必然，而市场经济首先就是法制化的经济，因此，具备完整的法律体系的公共预算能更好地反映这种趋势。收支活动的规范化、制度化、法制化也将成为财政改革成功的一个突出表现。

3. 有利于实现理财思路的转变。以前政府财源建设的基本思路是：通过增加财政投入→增加 GDP →增加税收和利润。在社会主义市场经济条件下，政府理财的关键在于为市场提供应有的公共服务和必要的保障，保证市场经济的发展。这实际上是由市场间接而不是由政府直接开拓财源建设的路子。公共预算更直接地体现了这种思路的改变，并为这种改变提供了制度上的保证。

4. 有利于创造公平的市场环境。在经济条件下，国有企业、私营企业和中外合资企业等不处在同一起跑线上，不利于企业间的公平竞争。社会主义市场经济的发展要求公平竞争，公共财政的建立也是以公平作为基础的，公共预算将有效地促使政府退出经营性领域，创造一个公平竞争的市场环境。

5. 有利于整体推进预算管理制度的改革。公共预算是一项系统工程，随着它的建立和不断完善，一个适应社会主义市场经济发展要求的财政管理制度将最终建立起来，在整个推进预算管理制度改革过程中，公共预算改革是突破口。

（二）建立公共预算的可能性

1. 社会主义市场经济体制改革为我国公共预算的建立创造了条件。我国社会主义市场经济体系已初步形成，市场在资源配置中已发挥了相当大的作用，以国有经济为主体的多种所有制经济成分充分发展，非国有经济成分在国民经济中已占有相当大的比