

高等学校“十三五”规划教材
公共管理类专业实践教学系列

后小仙 总主编

公共预算管理 实训教程



主 编 后小仙
副主编 程 瑶 王岭岭



西安电子科技大学出版社
<http://www.xduph.com>

高等学校“十三五”规划教材

公共管理类专业实践教学系列

后小仙 总主编

公共预算管理实训教程

主 编 后小仙

副主编 程 瑶 王岭岭



西安电子科技大学出版社

内 容 简 介

本书充分反映了新《预算法》实施以来我国公共预算改革及其实践成果,可有效地解决理论与实务脱节的问题。本书强化对公共预算的编制、执行、决算、审计监督和国库支付等预算管理方面的实训,让读者更好地体会实际部门的业务流程,有利于培养既有理论素养又懂实务操作的应用型预算管理人才。

本书可作为财税类专业与公共管理类专业预算管理实验教学的首选教材。

图书在版编目(CIP)数据

公共预算管理实训教程 / 后小仙主编. —西安: 西安电子科技大学出版社, 2018. 2

ISBN 978-7-5606-4798-2

I. ① 公… II. ① 后… III. ① 国家预算—预算制度—研究—中国 IV. ① F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 315821 号

策划编辑 高 樱

责任编辑 高 军 雷鸿俊

出版发行 西安电子科技大学出版社(西安市太白南路 2 号)

电 话 (029)88242885 88201467 邮 编 710071

网 址 www.xduph.com 电子邮箱 xdupfb001@163.com

经 销 新华书店

印刷单位 陕西天意印务有限责任公司

版 次 2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印 张 11.5

字 数 263 千字

印 数 1~3000 册

定 价 25.00 元

ISBN 978-7-5606-4798-2 / F

XDUP 5100001-1

***** 如有印装问题可调换 *****

总 序

我国高等教育已进入大众化发展阶段,普通高等学校要更加强调复合型和应用型人才的培养,在秉承“厚基础、宽专业、重应用”的原则下,应充分体现新常态下经济社会发展对人才的需求,更加注重培养学生的实践能力与创新能力。实践教学是高等教育实现上述人才培养目标的重要环节,它不仅有利于培养学生的动手能力、分析和解决问题的能力,更有利于培养他们的独立思考意识、创新思维 and 创新能力。《国家中长期教育改革和规划纲要》明确提出,高等教育要强化实践教学环节,更新人才培养观念,创新人才培养模式。教材建设是高校教学基础建设的重要组成部分,是深化高等教育教学改革、提高教学质量、培养创新人才的重要保证。

根据教育部最新本科专业目录(2015),公共管理类专业主要涵盖了公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理等本科专业,这些专业具有很强的时代性、应用性与实践性。社会经济发展对公共管理人才需求的不断增加,要求我们在强调基础理论知识传授的同时,更要注重加强学生实践能力的培养。然而,受教育观念、教学资源等多方面条件的制约,目前,在国内高校公共管理类专业教学中,普遍存在着重知识性与理论性,轻操作性和实践性的问题,公共管理人才培养的实践教学短板依然存在。如何将实践教学创新地落实到人才培养之中,是当前我国高校公共管理类专业教学迫切需要解决的关键问题。建构主义的学习理论指出学习是与一定的情境相联系的。在传统的课堂理论教学中,由于不能提供实际情境所具有的生动性和丰富性,难以提取长时记忆中的有关内容,因而不利于学生对知识的建构。实践教学则有利于构建情境体验,并促进知识、技能和经验的连接。国外知名高校在公共管理人才培养方面非常注重实践教学的开展,英国、美国、法国、加拿大等国家高校在公共管理类专业实践教学方面有着丰富的课程设置与多样的实训项目,哈佛大学等知名高校更是因重视实践教学并取得良好的教学效果而闻名于世,这些成功经验值得我们借鉴。结合国外公共管理类专业人才培养的经验,国内学者呼吁加强国内公共管理类专业实践教学的必要性和紧迫性,指出在公共管理类专业实践中应该树立实训化与创新化的理念,强调公共管理类专业教育中理论教学与实践情境的关联,强化实践教学环节,培养实践创新能力。

教材建设是课程建设的重要内容,教材是课程目标和教育内容的具体体现,是教师和学生开展教学活动的主要媒体,也是学生成长发展的基本知识来源。实践教材是实践教学运行的载体,是师生进行实践教学的根本依据。实践教学教材建设是保证实践教学质量,提高学生基本技能的有效基本途径,其质量关系到高校学生实践能力和创新精神的培养质量。构建公共管理类专业实践教学教材必须打破传统的教材建设模式,注重加强纵向与横向联系,吸引各方力量共同编写实践教材。教育部《关于全面提高高等教育质量的若干意见》(教高[2012]4号)文件要求,高校必须加强实践教学管理,优化和改革现行的实践教学标准,增加实践教学比重,加强实践教学的教材建设,组织编写一批优秀的实践教材,提

高实践教学的质量。在教材建设中,普通专业基础课和专业课教材建设走在了前面,相比较而言,实践教学教材建设相对滞后,无法满足当代多元社会和市场经济的人才需求。只有强化实践教学,通过专门的实践教学课程设置和教材建设,改变教学模式,才能培养出社会所需要的应用型人才。

由南京审计大学公共经济学院院长后小仙教授任总主编的高等学校“十三五”规划教材公共管理类专业实践教学系列教材,汇集了国内多所高校和实践部门学者与专家的智慧。本套教材具有以下几方面特色:

第一,强调理论知识与实践训练的高度融合。美国课程理论家施瓦布(J. J. Schwab)提出实践课程范式理念,主张专业课程的教学从追求理论转向实践兴趣的探索,认为专业教学的内容要面向学生的整个生活与现实世界,而不是把学科知识、学科结构强化为核心内容。施瓦布的实践课程范式理论为公共管理专业实践教学提供了理论基础,公共管理类专业的学科特点及专业技能的应用环境,决定了其实践实训环境的特殊性。高校无法让学生有足够的时间在真正的公共部门全过程实习,真实的实验环境也非常难以构建,而学生在学习过程中又必须有一个与实际工作环境相仿的实验实训环境,这一矛盾是目前公共管理类专业实践教学面临的最大困境。本套实践教材中实验项目的规划与设计将理论知识与实际技术进行适当的综合,理论与实践进行合理的关联,仿真与现实进行有机的融合,从项目的选题、实施的难易度、实施计划的制订、验收评价、成果展示等方面进行综合遴选,注重基础理论和实践应用的辩证关系,活化基础理论知识,强化其在实践中的应用,把解决实际问题的过程上升到理性思维的高度。教材中的典型范例和训练将有助于学生全过程、多视角、全面理解和建立创造性的概念,深化基础理论的掌握。

第二,重视高等学校与实践部门的共同参与。实践教学课程的仿真性一直是实践教学追求的目标。公共管理类专业的实践教学要始终体现公共管理活动的真实性特点,实践教材的知识体系要全面反映本学科专业课程要求的主要知识点和方法论,适合学生自主学习,符合学生认知规律,引导学生分析问题、发现问题和解决问题,通过多种实践课程交织体现公共管理的综合性、广泛性和价值管理特点,实现仿真性优化。本套公共管理类专业实践实训教材不是仅仅局限于某一门课程,而是打破传统的专业界限,将相近学科、相近专业、相近课程的内容统筹考虑,相互融合,互相贯通,组织相关任课教师与实践部门共同参与,系统化、多元化地开发系列教材。

第三,体现实践教学教材建设的系统性与创新性。实践教学教材为实践教学提供了标准和依据,是教学改革成果的体现,能够保证实践教学的基本水平。公共管理类专业具有多学科和多专业交叉的特点,使得公共管理教育既要强调实践教学,又同时面临实践教学所处的环境和要求各不相同的复杂性。公共管理类专业实践教学教材建设以提高学生的实践能力、职业能力以及综合能力为目标,需要对实践教学的内容进行整合与重构。公共管理实践教学的特点决定了实践教材应具有系统性与创新性等特点。本套教材突出理论对实践的指导作用,在实践中检验学科理论的有用性和有效性,启发学生理性思维,培养学生实践创新能力,充分体现实践教材的实用性、系统性、创新性和动态性。

本套高等学校“十三五”规划教材公共管理类专业实践教学系列教材以最新修订的高等学校公共管理类专业核心课程目录为基础,覆盖公共管理相关课程,主要包括《公共预

算管理实训教程》《公共危机管理实训教程》《电子政务实务实训教程》《公共管理研究方法教程》《社会保险实务实训教程》《公文写作实务实训教程》《公共人力资源管理实训教程》《公共部门绩效管理实训教程》等。期望本套教材能在促进我国公共管理类专业人才培养的同时，也为我国公共管理学科发展起到补充作用。真诚希望社会各界能为本套教材多提宝贵意见，以便我们及时做好教材的修订与改版工作，更好地为我国的公共管理类专业教育做出更大的贡献。

编 者

2017年2月

前 言

公共预算管理是公共管理类专业的核心课程之一，主要阐述公共预算的基本理论和具体操作实务，具有突出的专业性和实务性。近年来，随着公共预算改革进程的推进和社会对加强预算管理要求的不断提升，对既有理论素养又懂实务操作的公共预算管理应用型人才的培养提出了更高的要求，高等院校加强公共预算管理的实验实训教学也显得尤为重要，现在这一课程已成为公共管理类专业实验实训课程建设的重要组成部分。然而，在传统的公共预算管理教学中，存在只注重理论教学、实践教学方法单一、理论教学和实务操作缺乏整合等现实问题，影响了复合型应用型人才培养目标的实现。有鉴于此，南京审计大学通过与杭州新中大软件股份有限公司和财政部门、审计机关等多部门合作，共同策划编撰了本实验教材，以期克服以往公共预算管理实践教学过程中存在的诸多不足，着眼促进教学部门与实务部门的智力融合，以便更好地服务于公共管理类专业人才培养，提高教学质量，增强学生的实务操作能力。

本书在章节设计上借鉴了国内外优秀实验教材的经验，尽可能做到从简单到复杂、从具体到抽象，技术路线清晰、层次结构合理。全书共分为六章，主要包括公共预算概述、公共预算编制与审议、公共预算执行、公共预算决算、国库制度与运作、预算会计等内容。本书不仅有丰富的实务操作内容，可反映实际部门的业务流程，而且对相关理论知识进行了补充，能够让读者更好地体会公共部门如何编制预算，掌握预算审批与调整的核心要素等。

在本书的编写过程中，编者投入了大量的时间和精力。本书由南京审计大学公共经济学院后小仙教授担任主编，具体分工如下：第一章由后小仙教授编写，第二、三、四章由王岭岭博士编写，第五、六章由程瑶博士编写。全书由后小仙教授统编并定稿。特别感谢西安电子科技大学出版社高樱老师为本书出版做出的努力。在此，笔者对给予本书帮助与支持的相关人员表示真挚的感谢。

由于编者能力所限和时间仓促，书中可能还存在一些疏漏之处，恳请各位同仁和读者给予批评指正，以便再版时进行修订和完善。

编 者

2017年10月

目 录

Contents

第一章 公共预算概述	1
第一节 公共预算的内涵及特征	1
一、公共预算的内涵	1
二、公共预算的特征	3
第二节 公共预算的流程及分类	4
一、公共预算的流程	4
二、公共预算的相互分离机制	7
三、公共预算的分类	8
第三节 公共预算的目标与职能	11
一、预算管理与公共治理	11
二、公共预算的职能	12
第二章 公共预算编制与审议	15
第一节 预算编制准备	15
一、预算准备的基本要求	15
二、宏观经济筹划与中期预算框架	16
第二节 预算编制	18
一、预算编制的一般程序	18
二、预算编制总体流程	19
三、具体预算编制流程	20
第三节 预算审批	21
一、预算申报和呈报	21
二、立法机关对预算的审查	22
三、经验借鉴	22
第四节 预算编制实务	23
一、基础设置	24
二、基础数据	37
三、预算单位与资金来源	40

四、预算批复	52
五、预算报表	53
六、数据传输	57
七、预算下达	59
第三章 公共预算执行	60
第一节 预算执行的目标与控制	60
一、预算执行的基本要求	60
二、支出周期与合规性控制	61
三、资金拨付与现金管理	62
四、拨款管理与预算会计	63
五、预算审查与修订	64
第二节 预算执行实务	65
一、拨款申请	66
二、资金拨付	72
三、拨款报表	83
第四章 公共预算决算	89
第一节 公共预算评估	89
一、预算评估的目的与意义	89
二、有效评估的前提条件	90
第二节 公共预算审计	90
一、审计的意义与分类	91
二、从合规性审计到绩效审计	91
三、财务报告	93
第三节 预算审计实务	95
一、结构分析	96
二、比率分析	102
三、计划预算分析	105
第五章 国库制度与运作	108
第一节 现金管理与国库制度	108
一、现金管理与国库单一账户	108

二、国库总分类账	110
三、中国国库制度改革	113
四、国库集中支付系统	114
第二节 国库集中支付实务	116
一、用款计划	116
二、支付申请	124
三、直接支付	129
四、授权支付	138
五、清算凭证	146
六、国库报表	147
 第六章 预算会计	 152
第一节 预算会计系统	152
一、财务会计与预算会计	152
二、会计系统与预算系统	153
三、现金会计与应计会计	153
第二节 预算会计实务	156
一、核算账套实务	156
二、预算会计总账处理	161
 参考文献	 172

第一章 公共预算概述

第一节 公共预算的内涵及特征

预算管理是公共管理的核心和关键,是促进公共政策三个一般性目标——增长、平等和稳定的工具。从这三个一般性目标出发,预算管理的关键目标是总量控制、资源在部门/规划间的有效配置、管理效率、合规性以及财政风险控制,为了实现这些目标,预算管理必须与良好的公共治理结合起来。

一、公共预算的内涵

预算作为一个名词使用,它具有两层含义:一是与可支配货币量有关,指一定时期货币支出的计划或估算;二是一国收支的年度政府报告。因此,预算是一个含义广泛的概念,家庭、企事业单位、行政机关,乃至政府和国家都可以有经过一定程序核定的,反映特定主体未来一定时期活动内容的收支计划或报告。在阅读相关文献和实际工作中,我们时常会发现公共预算、国家预算、政府预算等概念混用的问题。正确认识三者之间的区别与联系,对于我国的预算改革和公共财政框架的构建,具有十分重要的意义。

站在一般理解的角度,国家预算、政府预算、公共预算这三个概念并无太大区别,甚至可以认为三者内涵大致相同。对国家预算的一般定义为:国家预算也称政府预算,是按照一定的法律程序编制和执行的(国家/政府)的基本财政收支计划。对公共预算的概念界定为:公共预算是经立法程序批准的年度全部公共收支计划,是存在于市场经济中并且与公共财政相适应的国家预算类型。从一般的定义来看,三者的落脚点都在预算,是各级政府、公共部门依据法律和制度规定编制并经法定程序审核批准后成立的以财政收支为主要内容的年度财力配置计划。但在学术研究过程中,一直存在着关于三者的概念争论,不同的学者有不同的观点和倾向。

1. 政府预算与国家预算

在 20 世纪 90 年代中期以前,我国财政学研究和实务工作中,基本上使用的是“国家预算”的概念。直到 1998 年,在财政部每年修订一次的预算收支科目表中,将原来的“国家预算”改为“政府预算”,但当时以及此后的文献中并未对这种变化的原因加以说明。此后的研究中,使用政府预算概念的逐渐多了起来,但仍有一部分学者沿用着国家预算的概念。从官方的解释中,我们至今无法找到对这种称谓变化的权威解释。但通过文献的考察,我们可以发现,“政府预算”和“国家预算”在研究客体方面并没有显著的区别。但对同一研究对象,为什么会有两种不同的称谓呢?是仅仅出于使用者习惯上的差异,还是

有其他深层次的原因呢?对此学者们也做过不同的解释。倾向于采用“国家预算”的学者认为,国家预算比政府预算的内容、范围更加广泛,包括社会保障和国有资本经营预算等,国家预算不仅是各级政府的预算,其学科范围还应该包括部门预算和单位预算,国家预算的运行不仅是在政府行政领域内,还包括预算的立法审批,因此采用国家预算的说法更为贴切。倾向于采用“政府预算”的学者认为,之所以采用“政府预算”一词,是因为“政府预算”的提法比“国家预算”更科学、更规范、更符合实际。从预算资金运行的内涵来看,它是与政府有着本质联系的,它是为政府职能服务的,是实现政府职能的财力保证,体现政府事权与财权的统一,体现以政府为主体的财政分配关系,它规定政府活动的范围和方向。但这种仅仅从用词规范角度所做的解释,似乎还不能说明这种称谓转变的真正原因。其实,从“国家预算”到“政府预算”不只是一种称谓习惯的改变,这标志着我国的财政学和预算管理的研究,已发生了一场静悄悄的变革。为了进一步分析“政府预算”与“国家预算”的关系,我们有必要就二者的定语,即“政府”与“国家”的关系加以比较。在日常用语中,国家和政府往往交叉使用,并且基本上是同一个意思。在不少研究著作中,也往往将国家与政府归为同一个概念,这恐怕是造成政府预算与国家预算概念混淆的主要原因。其实,在现代政治学和国际法意义上,国家与政府是两个彼此联系的范畴,国家是由社会公众、政府和领土组成的有机整体,而政府仅仅是组成国家的三大构成要素之一。在国家的三个构成要素中,政府与社会公众构成了现代国家中相互对立统一的重要范畴。在计划经济体制下,国家包揽了社会生活中的诸多事务,在生产上实行强制的指令性计划,在分配上实行严格的工资控制,在消费上实行全方位的票证制度,在流通中实行全面的价格管制。在这种“全能型”国家模式下,社会只有一个经济主体,即政府,几乎没有什么相对独立于政府之外的个人利益,政府与社会公众之间的委托代理关系也难以确立,在这种状况下,可以说“国家”与“政府”是没有什么区别的,这也是长期以来用“国家预算”代替“政府预算”的原因所在。

而在社会主义市场经济条件下,国家三要素中的社会公众与政府利益“一元化”的模式得到了根本性的改变,公众的个人利益日益受到重视,而政府作为社会公共服务的提供者,其主要功能在于不断为公众提供各种公共产品与服务,并受社会公众的监督。在这种委托代理框架下,如果我们再以国家预算的概念涵盖政府与公众这两个要素,就不符合市场经济的要求。因为国家预算即使可以包含政府预算,但无论如何是无法包容公众的“家庭预算”的。可以看出,国家预算是与计划经济相对应的,而政府预算则是与市场经济相对应的,从“国家预算”到“政府预算”概念的演变,是计划经济走向市场经济、传统财政模式走向公共财政模式的客观要求。

2. 政府预算与公共预算

在国外文献的检索中,我们可以发现另一个与政府预算关系密切的概念:公共预算。在一些西方学者的著作中,公共预算与政府预算的含义是基本相同的,是与家庭和商业预算相区别的一种预算形式。需要注意的是,一些民营非盈利组织从事公益事业,其预算资金筹集与运用也需要编制相应的预算,这些公益事业在一定程度上是为了满足公共需求,但这些民营非盈利组织不属于政府部门,因此其预算不能编入政府预算,但鉴于其组织公益性的特点,西方的学者也将其并入公共财政预算。因此,从某种程度上来说,公共预算

的范围比政府预算更宽泛。

我国的社会主义市场经济体制在不断地完善,国民经济在不断地发展,我国的财政改革也在不断前行。随着构建公共财政框架这个目标在改革中的逐步深化,“公共预算”的思想也应运而生。公共财政理论建立在市场失灵的基础上,在市场失灵的区域需要政府相应的干预和调节。因此在公共财政体制下预算资金的使用,要求能够调节市场经济,改善资源配置效率,提高整个社会的福利。当然这也是各级政府应该追求的服务型政府,使得行政成本最小化,办事效率最大化,将大部分的预算资金用到需要干预的公共领域上来。由此可以看出,“公共预算”是居民个人利益受到重视的体现,是财政资金规范使用的要求,也是财政体制改革的目标。

综上所述,预算管理在实质上是一种体现民意的制度安排,是集中和分配社会资源的主要手段,这种概念争论体现了社会对预算制度的关注和重视,探讨的目的在于进一步完善预算制度,从而使其更符合当今时代的社会经济发展需要,探讨的过程也是预算理论进一步发展的过程。因此,不同观点的存在是常态,没有绝对的对错评判,不同观点之间的碰撞交融是预算理论发展的强大动力。“国家预算”是与计划经济相对应的范畴,在计划经济背景下,国家与政府涵盖范围的一致性导致了“国家预算”与“政府预算”的混同;“政府预算”是与市场经济相对应的,它突出了政府与公民之间的委托-代理关系;“公共预算”是随着公共财政体制的不断完善,预算资金使用的不断公共化而出现的一个概念,“公共预算”是“政府预算”的发展目标与方向。《中华人民共和国预算法》(2014年)将预算范围界定为:一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。新《预算法》将预算分为一般公共预算及其他类别,是基于公共预算的概念对预算进行具体划分的。

二、公共预算的特征

公共预算是经法定程序产生的政府年度收支计划,反映执政党对社会经济发展的目标和方向,同时也是限制政府收支的手段。公共预算作为一个独立的财政范畴,在其发展演变过程中逐步形成了与税收、公债等财政范畴不同的基本特征。

1. 预测性

预测性是指通过编制公共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作出预测,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的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. 完整性

财政收支都应在公共预算中得到反映,传统预算的编制范围仅限于预算内收支。改革后的部门预算编制范围则涵盖了预算部门的全部收支,既包括一般预算收支,又包括基金

预算收支。在一般预算收支中,既包括预算内资金收支,又包括预算外资金收支和其他收支。这种范围上的区别,决定了预算的完整程度。对于实现预算管理的所有关键目标而言,预算的完整性是一个基本前提。

3. 法定性

公共预算的产生过程必须严格按法定程序,而且公共预算的收支范围和方向均有相应的法规依据。公共预算的法定性原则要求在预算管理的各个环节都必须遵循法定程序,经立法机关批准,受立法机关约束。经法定程序审批后的公共预算,即成为具有法律效力的文件,预算部门必须无条件执行,不得随意更改。如遇特殊情况需要调整原定预算,同样必须遵循法定程序,不得在法律范围以外调整或变更预算。

4. 时效性

时效性原则要求公共预算应该按财政年度编制,不得有间断。设立财政年度的理由主要有两个:一是明确立法责任,立法机关是按年度来审核预算的,预算收支的合法性(法律效力)需要有一个时间界限,并不是任何时候都有效;二是出于统计需要,如果忽视时间因素,所有的统计数据就没有意义,也没有可变性。财政年度又称预算年度,系指财政收支的有效起讫期限。在期限之内,政府财政收支才被认为具有合法性。虽然有些国家在编制1年期预算的同时,也编制多年期预算,但只是1年期预算才需要提交立法机关审批。预算年度的规划根据各个国家的具体情况而定。根据起讫期间的不同,预算年度区分为历年制和跨历年制。历年制的预算年度从公历1月1日起至12月31日止,大多数国家都采用这种年度制,我国的预算年度也采用这种历年制。跨历年制跨越了两个日历年度(仍是1年),通常是为了与国家领导人换届相一致。大致可分为三种主要跨历年制预算年度:①从当年4月1日起至次年3月31日止,英国、加拿大和日本等国采用这一预算年度;②从当年7月1日起至次年6月30日止,瑞典、澳大利亚等国采用这一预算年度;③从当年10月1日起至次年9月30日止,这种预算年度以美国为代表。

5. 透明性

透明性原则受到国际机构的高度重视,是评价一国是否符合市场经济特征的重要标尺。公共预算的透明性不仅是政府清正廉明的要求,而且也便于公众监督和提高预算效率。预算透明强调向社会公众公开预算收支计划的制订、执行以及决算的全过程。一般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。

第二节 公共预算的流程及分类

一、公共预算的流程

公共预算的科学性需要以合理的预算流程为保证。预算流程通常包括预算规划与决

策、预算编制与审批、预算执行与决算、预算控制与监督、预算审计与评价等五个基本环节，如图 1-1 所示。

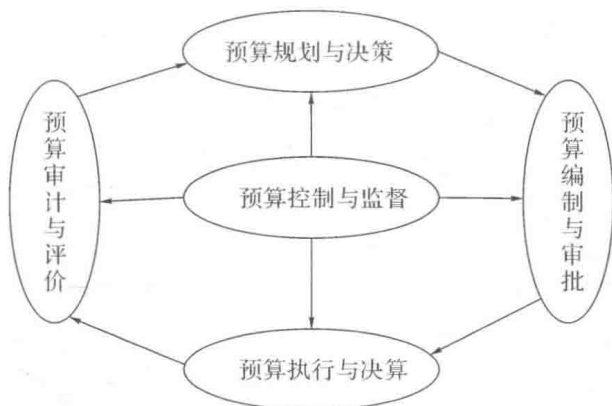


图 1-1 公共预算管理流程图

1. 预算规划与决策

1) 中央政府下达编制预算的指示

为编制国家的经济社会发展规划，中央政府需召开省级地方政府行政主管及各部部长会议，并在经济工作会议上确定下年度经济社会发展的基本目标，据此，财政部向省、直辖市、自治区政府和中央部门下达编制下年度预算草案的指示，提出编制预算草案的基本原则和要求。

2) 财政部门测算预算收支指标

《中华人民共和国预算法》规定，中央预算和地方各级政府预算应当依据上一年度的预算执行情况和本年度的收支预测进行编制。通过总结、分析和预测，掌握财政收支及业务活动的变化情况，找出影响本期预算的各种因素，剔除上年一次性或临时性因素，了解本年度国家经济社会发展规划对预算的要求，分析本年度经济社会发展及国家有关政策对预算的影响。预算必须与政策目标挂钩，在预算编制前，应对预算年度的政策目标做出具体的研究与评估，排列优先次序，使预算与预测、预算与政策有机地结合起来。

3) 财政部具体部署和安排预算编制事项

财政部根据国务院有关编制下一年度预算草案的指示，部署编制预算草案的具体事项，每年第四季度由财政部制定统一的预算表格，包括财政总预算表格和单位预算表格。各预算编制单位要熟悉预算科目和表格，保证预算的统一性和规范性。各级财政部门每年要通过召开会议或发布通知、指示等形式，部署预算编制的内容、方针和任务，各主要收支预算的编制要求、编制方法、报送程序、份数与期限等等。

2. 预算编制与审批

编审预算包括编制预算和审批预算。编制预算是预算管理的起点，预算编制要坚持量力而行、收支平衡的原则，以国家的财政经济方针和有关法律法规为指导，以国民经济和社会发展规划的主要指标为基础，以上一年预算执行情况和本年收支预测为依据，积极稳妥地安排各项收支指标，做到收入稳固可靠，支出留有后备，把预算收支安排建立在科学合理的基础上。编制好的预算由政府提交同级人民代表大会审议，经人民代表

大会审议批准的公共预算具有法律效力。我国预算草案在当年全国人民代表大会召开之前确定,预算编审的组织程序按“自下而上、自上而下、两上两下、上下结合”的方式进行。

1) 单位、部门提出概算

单位、部门根据预算年度工作计划、任务和收支增减因素,按财政部门规定的预算报表格式,提出由各项收支组成的概算,逐级汇总后,按规定的时间由主管部门报送同级财政部门。

2) 财政部门下达预算指标

财政部门根据政策法规、经济社会发展规划和各项收支测算所确定的预算数额,以及本级政府批准的预算外资金收支计划,自上而下按预算级次下达预算控制数或预算指标,包括预算拨款指标和预算外资金核拨数额,预算指标逐级下达直至基层预算单位。

3) 汇编预算

单位、部门根据所下达的预算指标,调整核实本单位、部门各项收支,结合单位的其他收支,按照预算编报的要求,正式编制年度预算和预算外资金收支计划。预算编制完成后,按照规定程序逐级报送预算主管部门,经预算主管部门审核汇总,形成部门预算,报送同级财政部门。财政部门对上报的部门预算审核汇总后形成本级预算草案,并将本级预算和下级预算汇编成总预算后报同级政府。省、自治区、直辖市财政部门汇总的本级总预算草案,应报送财政部。预算草案是指各级政府、各部门、各单位编制的未经法定程序审查和批准的财政收支计划。各部门负责本部门所属各单位预算草案的审核,并汇总编制本部门的预算草案,报同级财政部门审核;各级财政部门在本级人民代表大会召开前的规定时间,将本级预算草案提交人大常委会及专门委员会进行初步审查。

4) 审批预算

各级政府提交的预算草案要经同级人民代表大会按规定的立法程序审核批准,经人民代表大会审批后的预算成为当年的正式预算。财政部门要将经批准的本级预算在规定期限内向各部门批复下达,各主管部门再在部门预算的范围内批复所属各单位预算。批复下达的预算成为预算执行的依据。

实行“两上两下”的预算编报和审批程序,可使财政部门在预算编制过程中,与其他部门、单位充分交流信息,沟通情况,有利于提高预算编制的科学性和准确性。

3. 预算执行与决算

1) 预算执行

政府是预算执行的主体,财政税务部门是预算执行的主要职能机构。预算规定的收入任务,必须保证完成;预算规定的各项支出,必须及时足额地拨付。对于执行过程中必须的预算调整,超出了政府法定权限的,要报请同级人民代表大会常务委员会审批,未经批准,不得调整。各级政府有责任监督下级政府的预算执行;各级财政部门有责任监督本级各部门预算的执行,并做好预算执行情况的分析,向本级政府和上级财政部门报告本级预算的执行情况。

2) 编制决算

决算是公共预算执行的检查、评估和总结。通过编制决算,一方面可以全面反映预算执行的结果,另一方面可以总结预算管理中的经验,以利于提高预算管理水平。在决算的编制中,要划清预算年度、预算级次和资金界限,做到收支数字准确,内容完整,报送及时。预算管理离不开相关信息、数据资料的掌握和分析,因此,预算管理的基础工作是预算会计、国家金库核算和财政统计。预算会计为预算管理提供基础资料,通过会计信息反映预算执行情况,通过会计监督提高预算管理水平。国家金库处于预算执行的第一线,通过国家金库的收支核算资料和定期的金库报表,可以分析检查预算收支执行情况。财政统计是财政部门信息工作的重要组成部分,通过占有和分析有关资料,可掌握财政活动各方面的情况和变化趋势,为制定和调整财政政策提供依据。

4. 预算控制与监督

预算的控制与监督是指对公共预算编制、执行、决算与评价等过程进行的控制与监督,其目的是保证公共预算的法律性与严肃性,提高预算编制与执行的效率和效益,实现公共预算的政策目标。

5. 预算审计与评价

预算审计与评价是指按照一定的财务、会计、预算规定与预算绩效评价指标对公共预算实施的结果进行检查与评价的过程。其目的是通过对预算结果与预算目标的差异、预算执行成本收益分析,及时发现问题,调整和矫正预算中的偏差,制止预算资金使用中的铺张浪费、截留挪用等问题。通过预算审计与评价可以加强预算的科学性和时效性,提高预算的政策效应。

二、公共预算的相互分离机制

科学设置机构、明确职责分工、合理配备人员,有利于从机构上保证财政职能的优化和财政资金的安全运行,提高工作效率。预算环节的分离机制是指预算编制、审批、执行、监督相分离的预算管理机制。预算管理分离机制包括内外两个层面,即外部和内部的分离机制。外部分离是指财政编制、立法审批、职能部门执行、审计监督的相互分离机制。内部分离主要是由财政内设机构分别履行不同职能而形成的相互分离机制,其基本构架如下。

1. 成立专职预算编制机构

该机构的主要职责是:拟定预算编制的指导思想、原则、措施,以及编制年度财政预算的有关文件;拟定年度收入计划并据此测算财力;制定支出政策、公用经费支出标准和定额;拟定本级财政收支总盘子草案;审核部门提出的下年度预算建议计划及财政业务主管机构提供的分管部门年度发展计划和事业发展性专项资金预算建议,汇总草拟预算,提出部门预算安排意见,按程序批准后,直接批复部门预算;负责管理预算内外资金总指标,统一办理预算追加和资金调度等事宜。此外,还要对影响预算编制的各相关因素进行调查摸底,掌握详细底数,及时提供有关情况;建立预算基础数据库和财政专项资金投放项目库;为各部门和社会有关方面提供有关预算定额、预算支出政策等咨询。