



普通高等院校经济学“十三五”规划重点教材
总主编 唐海燕

政府预算管理

(第二版)

杨光焰 主编

KEY ECONOMICS TEXTBOOK SERIES OF THE "13TH FIVE YEAR PLANNING" FOR GENERAL UNIVERSITIES



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE



普通高等院校经济学“十三五”规划重点教材

总主编 唐海燕

政府预算管理

(第二版)

杨光焰 主编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政府预算管理/杨光焰主编. —2版. —上海:立信会计出版社,2016.4

ISBN 978-7-5429-4994-3

I. ①政… II. ①杨… III. ①国家预算—预算管理—中国—高等学校—教材 IV. ①F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第080010号

策划编辑 方士华

责任编辑 方士华

政府预算管理(第二版)

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路2230号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com 电子邮箱 lxaph@sh163.net

网上书店 www.shlx.net 电 话 (021)64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 常熟市梅李印刷有限公司

开 本 787毫米×1096毫米 1/16

印 张 27 插 页 2

字 数 457千字

版 次 2016年4月第2版

印 次 2016年4月第1次

印 数 1—3100

书 号 ISBN 978-7-5429-4994-3/F

定 价 49.00元

如有印订差错,请与本社联系调换



KEY ECONOMICS TEXTBOOK SERIES OF THE
"13TH FIVE-YEAR-PLANNING" FOR GENERAL UNIVERSITIES

上海市重点图书

上海市本科教育高地税收学建设项目

上海市普通高校优秀教材奖

内容简介

本教材立足于我国政府预算管理的法律、法规框架，以预算工作的流程为主线，比较全面、系统地阐述了预算管理基本理论、预算编制与管理、预算执行与管理、政府决算与管理等内容。同时，结合当代政府预算管理改革的最新成果和动态，重点介绍和分析了现代财政国库管理制度、部门预算改革、政府采购制度、预算绩效评价等内容。

政府预算管理是一门实务性、政策性较强的课程，本教材在强调预算管理理论重要性的同时，还非常注意介绍部门预算编制，国库集中收付等预算实务的操作与政策问题，配合预算管理各环节的课内实验或综合实验，将有利于学生熟练掌握政府预算管理的理论与实务。本书是针对高等院校经济类、管理类专业的本科生而编写的教材。

总 序

经济学的研究内容包罗万象,涉及社会生产生活的方方面面。既有对社会经济总体运行的规律性总结,也有对特定经济活动进行的深入研究;既有对国内特定社会经济部门的分析,也有对开放经济条件下对外经济活动的实践与规律的总结;既有对市场主体的经济行为的研究,也有对政府公共管理政策及理论的探讨。进入 21 世纪以来,随着经济科学内容及架构的不断丰富与完善,对经济学的认识与研究逐渐演变深化为日益细分的特定领域与具体学科和专业,体现在高校的经济教育中,就是经济类各相关专业的核心专业课程。本系列“普通高等院校经济学‘十二五’规划重点教材”即为适应高等院校经济学本科专业教育教学不断发展的新要求而组织编写的。

上海立信会计学院作为一所财经类高校,经济学科是学校建设和发展的主体学科之一。建校 80 多年来,学校已经为社会输送了大量专业人才,积累了丰富的教育教学和学科专业建设经验。为更好地促进经济学本科各专业发展,提升学科专业建设水平,总结与提炼教学经验,为社会培养更多优秀

人才,为各高等院校经济类本科专业教学提供优秀适用教材,上海立信会计学院以经济类专业骨干教学研究力量成立了教材编写委员会,结合教学实践与人才培养要求编写出版系列经济学规划教材。

本系列教材主要用于高等院校本科经济类相关专业的教学实践与参考,教材规划涵盖经济学各相关专业的核心课程。目前主要包括《宏观经济学》《微观经济学》《货币金融学》《金融市场学》《公共经济学》《政府预算管理》《国际贸易学》《国际经济学》《国际服务贸易》《商业银行经营与管理》《中国税制》等。在后续工作中,本系列教材还将不断充实完善其他经济类核心课程教材。

本系列教材的主要特点是:

第一,来自教学实践,注重教学效果。本系列教材的编写人员以上海立信会计学院从事教学一线工作多年的教授、博士组成。本系列教材是他们经过多年的教学实践,不断积累总结教学经验后的成果。他们都有丰富的教材写作经历和经验。在本系列教材创作过程中,他们充分吸收了以往的教研成果,更加注重教材在实际教学中的使用效果。

第二,吸收最新成果,内容有取有舍。在本系列教材规划之初,主创人员就统一了写作理念。在保证基础知识完整性的前提下,不断更新内容,尽量把各自专业领域里最新的、已经系统化的新知识、新内容、新方法吸收进来。应该由相关教材或通过自学掌握的知识不再列入本系列教材的写作内容。

第三,体系完整开放,规划高瞻远瞩。本系列教材编写委员会在成立之初就确定好了教材写作的主导思路与体系架构,从总体学科领域进行专业教材的布局与安排,注意了学科之间的相互联系与教学内容的前后衔接。随着后续教材的充实完善,本系列教材将逐渐形成完整的经济

学教材体系。

感谢本系列教材各位编写人员的辛勤劳动,感谢立信会计出版社的领导与编辑老师对本系列教材的支持与编审工作。由于水平所限,本系列教材一定还存在一些不足甚至是错误。敬请高校经济学各位同仁和广大学生在使用中提出宝贵意见。相信在你们的关心帮助下,通过我们的后续工作和努力,本系列教材将会不断得以改进。

唐海燕

2011年6月于立信松江园

第二版前言

2011年12月,《政府预算管理》第一版正式出版,春华秋实,日月轮回,转眼已经5年。得益于大家的支持,本教材于2015年5月获得“上海市普通高校优秀教材奖”,本人所主持的《公共预算管理》课程也获得上海市精品课程。非常感谢多年来很多高校老师与学生对本教材的不离不弃,并提出了很多很好的建议。我自己也总是以批判的眼光在审视它,希望通过修订让它更加完善一些。这也正是我们进行教材修订的动力。

在经济新常态下,围绕建立现代财政制度,我国又启动了新一轮财税体制改革,预算管理制度改革进程明显加快。这实际构成了《政府预算管理》教材建设的大背景,如何在教材中更好体现改革的新理念、新内容、新成果,是教材修订中要综合考虑的重要问题。正是基于改革的大背景,本次《政府预算管理》修订的重点主要体现在如下几个方面:

第一,体现经济改革与预算改革的新理念。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,财政是国家治理的基础和

重要支柱,要建立现代财政制度,并把改进预算管理制度作为深化财税体制改革的首要任务。随后全国人大常委会审议修订了《中华人民共和国预算法》,中央审议通过了《深化财税体制改革总体方案》,国务院出台了《关于深化预算管理制度改革的决定》,十三五规划纲要提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念,强调要建立全面规范公开透明的预算制度。这些法律、制度、规划,既指明了预算改革的方向,又为预算改革提供了新的理念。因此,我们试图在国家治理、预算法定、绩效预算等理念下,来修订教材的相关内容。

第二,重点修订了第四章“政府预算体系”的内容。

由于复式预算体系建设处于起步阶段,第一版教材中的预算体系内容很不完善,缺少社会保险基金预算、政府性基金预算的具体内容,国有资本经营预算刚刚处于试编阶段,也很不完善。通过修订,增加了社会保险基金预算、政府性基金预算的内容,并大幅修订了另外两个预算的教学内容,尽管还有不少内容需要进一步完善,但是已经形成了一般公共预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算、政府性基金预算比较完整的预算体系教学内容。

第三,重点修订了第十章“政府预算绩效评价”的内容。

近年来,我国政府预算绩效改革进展很快,取得了一系列成果。修订后的第十章改为“政府预算绩效管理”,这样能够更好体现我国政府预算绩效改革的现实。通过修订,对中国预算绩效管理改革的进程、主要内容进行了介绍,对改革的方向进行了探讨,有效丰富了政府预算绩效管理的教学内容。

第四,重点修订了第十一章“政府预算管理体制”的内容。

根据改革的进程,本章主要修订了财政转移支付制度的内容,并对

第四节的内容进行完全调整,修订为“深化政府预算管理制度改革”,希望能够更好、更准确地体现政府预算管理体制改革的内容与方向。

除了重点修订的内容外,全书几乎每个章节都有修改,尤其是全面贯彻了新修订的《预算法》的精神,并尽可能把相关内容更新到最新,期待教材能够体现最新的改革与研究成果。

本次修订由本教材主编、上海立信会计学院杨光焰教授负责完成。根据修订情况,该教材编写分工调整如下:第一章由李延均编写;第二章由郝秀琴编写;第三章、第九章由刘志平编写;第四章由朱迎春、杨光焰编写;第五章、第六章、第七章由杨光焰编写;第八章由殷强编写;第十章由杨光焰、胡公启编写;第十一章由李永刚、杨光焰编写。本书在编写修订过程中难免会出现不妥或不成熟之处,欢迎各位专家和广大读者不吝指正。

本教材是上海市重点课程、精品课程“公共预算管理”建设项目的成果,并纳入上海立信会计学院精品教材建设规划,也是各位作者辛勤劳动的结晶。本书在编写与修订过程中参阅和吸收了国内外专家、学者的一些研究成果,立信会计出版社的窦瀚修社长和责任编辑方士华副编审也为本书的出版修订付出了艰辛的劳动。在此对各位专家、学者一并表示真诚的谢意。

杨光焰

2016年4月于上海

前 言

本教材是普通高等院校经济学“十二五”规划重点教材之一,也是上海市本科教育高地税收学建设项目的成果。政府预算管理是经济学专业可选择的重要课程,也是财政与税务专业的核心专业课程。编写本教材的基本出发点是:丰富和完善经济学专业教材的体系,更好地满足新形势下财经人才培养与教学的需要;丰富和完善政府预算管理课程的内容,更好地满足新形势下政府预算管理课程建设的需要。

政府预算作为年度财政收支计划,也是政府实施财政管理和宏观调控的主要工具,它与公共品的供应、社会公共需要的满足和公众的生活密切相关,预算日益成为社会公众关注的焦点,强化预算管理是必然选择。

政府预算管理是对政府预算资金的筹集、分配、使用所进行组织、协调、控制和监督的活动,历来都是各国政府进行财政管理和政府管理的最主要形式。20世纪80年代以来,“新公共管理运动”席卷全球,各个国家力求通过政府再造,引入市场竞争机制,不断提高公共管理水平及公共服务质量。“新公共管理运动”及其引发的公共管理模式的变革已成为一股

不可逆转的时代潮流。这其中,政府预算成为推进这场运动的最为有效的手段,新绩效预算的兴起、绩效评估日益受到重视就是集中体现。

近年来,为了适应社会主义市场经济条件下公共财政体制建设的要求,我国在财政领域不断调整改革的重点,开始对政府预算管理进行全方位改革。如部门预算制度改革、国库集中收付制度改革、政府采购制度改革、国有资本经营预算制度改革、政府基金预算制度改革、社会保险预算制度改革、绩效预算改革、政府预算收支体系改革,等等。有些改革甚至具有革命性,政府预算管理新的框架正在形成。

中西方政府预算管理改革既对传统的知识体系和教学内容形成巨大冲击,也为预算知识体系的更新和教学内容的丰富提供了鲜活的营养。因此,本教材立足于我国政府预算管理的法律、法规框架,以预算工作的流程为主线,比较全面、系统地阐述了预算管理基本理论、预算编制与管理、预算执行与管理、政府决算与管理等内容。同时,结合当代政府预算管理改革的最新成果和动态,重点介绍和分析了现代财政国库管理制度、部门预算改革、政府采购制度、预算绩效评价等内容。既体现政府预算管理的基本理论、基本知识、基本程序和基本方法,又突出政府预算管理改革的最新成就。

同时,政府预算管理又是一门实务性、政策性较强的课程,本教材在强调预算管理理论重要性的同时,还非常注意介绍部门预算编制、国库集中收付等预算实务的操作与政策问题,配合预算管理各环节的课内实验或综合实验,将有利于学生熟练掌握政府预算管理的理论与实务。

本教材由上海立信会计学院杨光焰教授担任主编,并拟定编写大纲。全书共分为十一章,编写分工如下:第一章由李延均编写;第二章由郝秀琴编写;第三章、第九章由刘志平编写;第四章由朱迎春编写;第五

章、第六章、第七章由杨光焰编写；第八章由殷强编写；第十章由胡公启编写；第十一章由李永刚编写。本书在编写过程中难免会出现不妥或不成熟之处，欢迎各位专家和广大读者不吝指正。

本教材是上海市教委重点课程建设项目的成果，也是各位作者辛勤劳动的结晶。本教材在编写过程中参阅和吸收了国内外专家、学者的一些研究成果，在大纲拟定阶段唐海燕教授为本书的编写提出了很好的建议，立信会计出版社的窦瀚修社长和责任编辑方士华先生也为本教材的出版付出了艰辛的劳动。在此，对各位专家、学者一起表示真诚的谢意。

编 者

2011年12月于上海

目 录

第一章 政府预算概论	001
第一节 政府预算内涵	001
第二节 政府预算的产生和发展	004
第三节 政府预算的原则	007
第四节 政府预算分类	010
第五节 政府预算的功能	012
拓展训练	015
本章复习思考题	016
第二章 政府预算管理基本理论	017
第一节 政府预算管理的概念与地位	017
第二节 政府预算管理的要素与原则	020
第三节 政府预算管理的流程与周期	030
第四节 政府预算管理的组织体系	035
拓展训练	040
本章复习思考题	042
第三章 政府预算收支分类改革	043
第一节 政府预算收支分类的意义与原则	044
第二节 政府预算收支分类的基本方法	046

第三节 政府预算收支分类科目设置的演变	050
第四节 政府预算收支分类改革	052
拓展训练	066
本章复习思考题	068
第四章 政府预算体系	069
第一节 政府一般公共预算	069
第二节 社会保障预算	082
第三节 国有资本经营预算	101
第四节 政府性基金预算	115
拓展训练	123
本章复习思考题	124
第五章 政府预算的编制与管理	126
第一节 政府预算编制的依据与原则	127
第二节 政府预算编制的程序	133
第三节 政府预算收支测算	139
第四节 部门预算编制与审批	148
第五节 财政总预算的编制与审批	166
拓展训练	173
本章复习思考题	177
第六章 政府预算的执行与管理	178
第一节 政府预算执行概述	179
第二节 政府预算收入执行	184
第三节 政府预算支出执行	191
第四节 政府预算执行中的调整与分析	197
第五节 “收支两条线”管理	206
拓展训练	210