



面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

国家预算管理 (第二版)

王金秀 陈志勇 编著



中国人民大学出版社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS



面向 21 世纪 课 程 教 材
Textbook Series for 21st Century

国家预算管理 (第二版)

王金秀 陈志勇 编著



中 国 人 民 大 学 出 版 社
CHINA RENMIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

国家预算管理/王金秀, 陈志勇编著. 2 版
北京: 中国人民大学出版社, 2007
(面向 21 世纪课程教材)
ISBN 978-7-300-08442-8

- I. 国…
II. ①王…②陈…
III. 国家预算—财务管理—高等学校—教材
IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 130124 号

面向 21 世纪课程教材
国家预算管理 (第二版)
王金秀 陈志勇 编著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京七色印务有限公司		
规 格	170mm×228mm 16 开本	版 次	2001 年 8 月第 1 版 2007 年 11 月第 2 版
印 张	36.25 插页 1	印 次	2007 年 11 月第 1 次印刷
字 数	568 000	定 价	45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



总 序

面向 21 世纪财政学专业七门主干课程教材，是教育部立项的重点项目“财政学系列课程主要教学内容改革研究与实践”的重要成果。参加此项目研究的单位包括中国人民大学、厦门大学、浙江财经学院、东北财经大学、中央财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学七所重点院校。三年来，本项目在教育部高教司的直接领导下，在总召集人中国人民大学陈共教授的主持下，积极开展各项调查、资料搜集和比较研究，先后召开大、小会议数次，邀请全国 10 多位同行专家讨论了教材编写大纲和知识点。教材脱稿后，同行著名专家分别审查了各门教材初稿，并进行了认真修改和完善，最后定稿。可以说，这套教材不仅倾注了主编、参编人员的智慧，而且相当广泛地征求和听取了全国著名专家的意见，是集体智慧的结晶。

面向 21 世纪财政学专业主干课程教材，包括：

《财政学》、《国家预算管理》、《中国税制》、《税收管理》、《财政支出学》、《地方财政学》和《税务信息化简明教程》。其中,《财政学》出两本。

在着手组织编写这套教材时,我们确定的指导思想是:坚持知识、能力、素质协调发展和遵循本学科专业自身发展的规律及特点,在界定各门课程主要理论、观点和知识点的基础上,编写出高水平、高质量、上台阶,融理论性、知识性、前瞻性和启发性于一体,适合我国高等学校财政学专业本科教学需要的真正面向 21 世纪的专业课程教材。我们希望全国财政学专业的广大教师继续关心和支持这项工作,及时将使用这套教材中遇到的问题和改进意见向各位主编反映,以供修订时参考。

**教育部面向 21 世纪“财政学系列课程主要教学
内容改革研究与实践”项目组**

2001 年 1 月



第二版 前言

国家预算管理具有综合性，它一方面可以集中反映微观企业的经济发展状况，并针对国民经济的运行态势进行宏观调控，另一方面，政府行为以及公共管理的效率都必然会体现在国家预算管理活动之中，并且可以通过政府预算管理活动的规范予以优化。透视中外经济社会发展的变迁史可以发现，无论作为调控经济的政策手段，还是作为治理公共分配秩序的控制机制，国家预算都成为备受关注的焦点。

从西方国家的发展进程来看，在 20 世纪 30 年代经历了世界性的大危机之后，凯恩斯理论一度被视为救治市场失灵的灵丹妙药而盛行一时，之后，虽然经历了供给政策和需求政策两大流派的激烈论战，并间或形成此强彼弱的替代性转换，但凯恩斯理论已经为政府预算的地位日趋强化奠定了难以逆转的基础，而且主流经济学对古典、新古典经济学

进行高度概括,形成新综合后,揭示出现代社会的经济是公共部门和私人部门共同作用的混合型经济,这一特征也成为人们的普遍性共识,这表明依托国家预算配置资源而运转的公共组织的存在具有常态性,这不仅意味着国家预算管理和公共管理的重要地位具有客观性,也意味着对二者进行优化管理的必要性。历史和现实表明,国家预算是对公共组织进行有效治理的极其重要的手段。在1921年国会通过《预算审计方案》之前,美国社会处于政治最黑暗、财政最为困难的时期,现代国家预算制度的建立以及规范化的预算管理极大地推进了美国步入进步时代。自20世纪80年代以来,世界各国均开展了大规模政府再造的新公共管理运动,这是公共部门对技术、政治、全球经济、国民需求和偏好的各个领域发生巨大变化的反应,也是由生产者社会向消费者社会转变的反应,其中,国家预算成为实质性推进这场政府革命运动的最为有效的手段,集中体现为绩效评估以及新绩效预算的兴起。

在我国改革开放的发展历程中,国家预算也发挥了关键性作用,1978年改革开放政策的启动,首先是以财政预算上的放权让利为思路而发出改革的先声,20多年来,我国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就,与此同时,我国以政府为主导的市场化改革步入“深水区”,经济体制改革的深化对政府管理机制提出了挑战,国家预算再一次担当重任。在新旧世纪交替之际,财政体制改革的重心从财政收入转变到以预算支出管理方式为重点的改革,为此推进了部门预算、国库集中收付制度等诸项重大的预算改革举措,并逐步启动其他多项配套性预算改革,国家预算管理的基本构架进入到全面重塑的时期,其目的是以国家预算为推动力、通过财政的“自我革命”悄悄地延伸并扩展到“政府革命”。当前,在我国推进统筹协调发展、构建和谐社会的发展战略时期,国家预算政策和管理被作为落实科学发展观的助推器而再次备受瞩目。

中西方国家的各项改革举措对传统的知识体系形成了剧烈的冲击,同时,也为理论界的知识更新和社会经济管理实践积累了丰富的经验,当今,管理出效益、知识就是生产力等理念已经成为人们的共识,而将中外预算管理制度创新所形成的知识体系通过教书育人转化为社会生产力,这也应该是学术界的职责所在。

国家预算是财政的核心,国家预算的主体是国家,国家主体性在现实中表现为以政府为主的公共组织体系,国家预算的运行也必然要求与特定

国家的政治、经济体制的架构相联系,因此,对国家预算的研究必须立足于本国特点,强调本土化,国家预算管理作为管理导向的学科强调制度安排和程控机制,因此,具有突出实务的特点。针对这一点,本书的写作一方面力求本土化和国际化相结合,以中国为主要背景、兼顾其他国家的预算实务修正预算分析框架,而且,为了便于表述和理解,采取以中央预算为主、兼顾地方预算运行机制,对预算规范作示范性描述,以防止实务性课程的空乏化和虚化;另一方面,实证性和规范性的分析方法结合,力图从中外政府预算制度变迁的历程、当代政府预算最新的改革实践和前沿动态中提炼出政府预算管理的一般性概念和理论,由此构建具有普遍意义的知识体系,以便于用规范性理论为指导明晰预算改革的趋势、取向、发展的目标模式,尽可能矫正短视和传统认识的偏差。

本书在很大程度上是财政学课程的实务化或深化,其基本框架是以预算工作程序为脉络、以政府资金为实体内容。全书按前后顺序分为预算基本理论和基础、预算编制、预算执行和决算四大部分;资金按其来龙去脉和性质分为预算内、外资金,政府收支余额和公债,涉及政府之间的财政关系;由此,形成十章的内容安排。其中第一、二章为预算的基本概念和基础工作,预算编制包括第三、四章,预算执行主要包括第五章;第六章为公债的管理;第七~九章为政府预算编制和执行都应该涵盖的内容,并与第三、四章一起反映预算的完整内容,其中第八、九章共同构成政府间财政关系;第十章决算的管理反映预算编制和执行的结果,成为全部预算程序的落脚点。

我国近年来在预算改革进行了诸多的探索,要求理论研究和教学内容必须进行相应的更新,本书的写作秉承了第一版的理念,力求全面、新颖、规范、准确,尽可能将理论与实际相结合,但前后两版之间也存在诸多差异,第二版的内容和结构安排都在第一版的基础上进行了较大的改进。本书删除了第一版中的第十章,因为该章的有关主要内容实际上都会体现在其他章节中;本书根据我国国债管理体制和国债市场机制改革的最新举措,大大地充实了公债的内容,并将国家预算管理体制中的分税制和转移支付制度一分为二,设置两章,将决算管理全章整体后置,作为全书的最后一章,这意味着国家预算、决算的内容应该涵盖所有的政府资金,强调完整性。2001年第一版的《国家预算管理》一书,将我国政府预算改革的各项成就纳入国家预算管理的学科体系,充实了国家预算管理的教

学内容, 由于当时的实践更多具有探索性的特点, 虽然初步形成了制度改革的基本框架, 但框架体系并不完整, 各项制度的完备性远未达成, 经过多年的预算改革历程后, 我国的政府预算管理制度改革进一步深化, 有关预算理论和实践日趋成熟, 诸多的预算制度创新也需要进行系统化的梳理和归集, 因此, 本书充分吸纳了中国预算改革的成果, 对各章各节的内容安排也都进行了许多调整, 从而使得国家预算管理的学科体系更加完整, 学科内容更加丰富、新颖, 制度框架的描述更加准确。

本书为国家预算管理的初中级教材, 适合大中专和大学本科层次使用, 因此, 既可作为各大专院校的教材, 也可作为成人教育培训的指导用书, 还可以成为广大从事国家预算教学、研究和实际工作者的参考读物。具体教学内容可根据学生专业和层级, 并结合学生已经和即将开设的课程相互衔接的需要自主选择。使用者在使用本书时可根据内容安排的特定、结合需要进行自选式的安排。

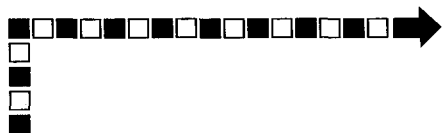
本书由中南财经政法大学的王金秀教授、陈志勇教授、李明强副教授、胡洪曙博士、毛晖博士、王银梅博士、金荣学博士、林晶博士等人共同合作完成。我们对各位合作者所付出的辛劳深表谢意, 这些青年才俊的团队协作、奋发向上和努力创新的精神预示着未来财政学术界的勃勃生机。

本书的出版更凝结着各方的支持和期望。在此, 我们要特别感谢财政学界德高望重的前辈陈共教授, 他高尚的学德、大家的风范成为我辈学习的楷模。此外, 还要感谢吴俊培教授和杨灿明教授, 他们为本书提供了宝贵的意见。

在写作中, 笔者大量参阅了其他学者的研究成果, 但因篇幅所限以及教材写作和运用的特点, 实难一一详细列明出处, 只能在此一并说明并特此致谢。虽然作者力求在夯实理论基础的同时, 尽可能反映当前国内外预算理论和实践的最新最前沿的发展动态, 以使本书达到内容新、体系全、框架合理的境地, 但由于时间仓促, 本书的疏漏之处在所难免, 恳请读者批评指正, 以便作者以后进一步修订完善。

王金秀 陈志勇

2007年10月于武汉



第一版 前言

自 20 世纪 80 年代以来，我国开始了以政府为主导的市场化改革，使得政府行为的结果不仅仅是市场机制运行的前提，更成为改革的关键所在，它要求政府分配行为规范化，也要求有较高的公共管理水平，这一切都必然会体现在国家预算及其管理活动之中。

预算作为经过立法程序审批的国家财政收支计划，应该包括收支两个方面，并通常侧重于支出。新中国成立以来，我国政府预算收入进行过多次改革，尤其是 1994 年的工商税制和分税制财政体制改革以后，进一步规范了财政与企业、上下级政府之间的收入分配关系，但国家预算支出一直没有进行必要的改革，基本上沿用计划经济体制下形成的预算支出管理的基本框架，这些管理制度和方法已经越来越不适应我国市场经济发展的要求，其改革的

紧迫性日显,由此决定强化我国的国家预算管理的教学和研究已成为当务之急。

理论来自于实践,并高于实践,从而指导实践。近年来,我国在预算支出管理方式的改革方面进行了诸多的探索,一些成功的经验也已经决定在全国推广,在各项试点如火如荼地开展的同时,要求理论研究和教学内容必须进行相应的更新,但相对而言,我国预算管理的理论研究和教学内容更新的工作存在严重的滞后性,远远不能适应改革实践的需要,本书的写作正是为了弥补这一缺陷。

国家预算是经过立法程序审批的各级政府年度财政收支计划。从各级财政部门编制的本级政府预算来看,其组织形式分为单式预算和复式预算,复式预算可采取双式和多式,我国多式复式预算目标模式中的公共预算特指用于政府公务的经费和用于非经营的公共建设性资金两部分,国家预算和政府预算的内容、范围更加广泛,还包括社会保障预算和国有资产经营预算。但由于各级政府预算由各部门预算汇编而成,而各部门预算又由该部门系统内的单位预算逐级汇总而成,因此,国家预算不仅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;此外,国家预算的运行不仅是在政府行政领域内,而且还包括预算的立法审批,鉴于此,本书名为《国家预算管理》应该更加贴切。

国家预算管理的根本落脚点在于法制建设,包括在预算的形成确认方式上采取立法程序,预算执行中的严格依法办事,强化预算约束,这就要求预算管理程序的全过程应该通过法制加以明确。预算法制建设的基本取向是通过法制实现民主理财,规范和约束政府的预算行为,为此,国家预算管理应该是预算内的资金。我国的预算外资金规模大,增长速度快,而且和预算内资金的功能一样都是履行政府职能的资金,国外凡是履行政府职能的一切政府收支都统一纳入预算,我国预算外资金发展的目标模式也应该是逐步将现在放在预算外的、脱离立法监督的预算外资金全部纳入预算,实行统一预算。针对我国预算外资金的功能、现状和未来发展的方向,我们认为现阶段国家预算管理不能无视预算外资金,必须将预算外资金也纳入本学科的研究范围。

本书将规范分析方法和实证分析方法并举,注重国际惯例与我国的实际相结合,注重知识点和知识块,将过去曾经忽视和目前改革的新增内容纳入其中,充实了教学内容,调整了国家预算管理学科研究体系的

构架。

1. 全面。拓展了国家预算管理学科的研究范围。预算是管理国家财政的手段,本书将国家预算和管理相结合,使教材内容由传统的反映预算编制、执行和决算等预算程序扩展为财政预算管理学。

2. 新颖。一是吸纳我国预算改革的最新动态,包括预算环节的分离机制、标准预算周期制度、部门预算、标准化定员定额、政府采购、财政集中支付制度等。二是矫正传统认识的偏差,如重新界定了国家预算的概念,将预算管理的目的由完成预算任务扩展到提高预算效率。三是指明改革趋向,如预算外资金改革的目标模式、复式预算的目标模式和政府间转移支付制度的完善。

3. 规范。注重国际惯例,如国际通行的预算收支分类方法;财政统计的国际分类标准。

4. 准确。传统教材往往只涉及政府总预算,忽视其基础——单位和部门预算,本书一方面分析中央和地方预算的组织形式及其管理要求;另一方面将单位和部门预算纳入其中,健全了预算管理学科的研究体系,反映现行部门预算改革的需要,便于读者完整、准确地掌握本学科。

5. 理论与实际结合。理论从以下两方面与实际结合:一是与各国实际结合,包括与我国的改革实际结合;二是通过配备案例和练习,实现规范与实证、理论与实践的结合。

本书由中南财经政法大学的王金秀和陈志勇共同完成,其中第一、二、三、四、五、六章由王金秀编写,第七、八、九、十章由陈志勇编写。吴俊培教授、杨灿明教授主审。

本书既可作为各大专院校的教材,也可作为成人教育培训的指导用书,还可以成为广大从事国家预算教学、研究和实际工作者的参考读物。

由于时间仓促,本书的疏漏之处在所难免,恳请读者批评指正,以便作者以后修订。

编者

2001年4月20日于武汉

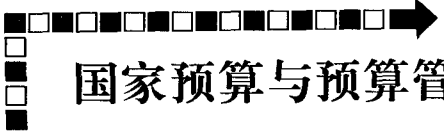


目 录

第一章 国家预算与预算管理	(1)
第一节 国家预算的界定	(1)
第二节 国家预算管理概要	(15)
第三节 国家预算管理的程序和方法 ...	(18)
第四节 国家预算管理的基本目标	(29)
第二章 国家预算管理的基础	(34)
第一节 政府收支分类体系	(34)
第二节 定员定额管理制度	(56)
第三节 国家预算收支的测算	(66)
第三章 公共机构的预算管理	(75)
第一节 行政事业单位预算的管理	(75)
第二节 部门预算的编制与管理	(87)
第三节 部门的基本支出预算	(97)
第四节 部门的项目支出预算	(102)
第五节 部门预算的报表体系	(121)

第四章 政府预算的编制形式	(144)
第一节 复式预算的原理	(144)
第二节 公共预算的管理	(151)
第三节 社会保障预算的管理	(159)
第四节 国有资本预算的管理	(189)
第五章 国家预算执行的管理	(207)
第一节 国家预算执行概述	(207)
第二节 财政国库管理体制和制度	(218)
第三节 政府采购制度	(247)
第四节 国家预算执行中的组织平衡	(281)
第五节 国家预算执行的信息系统	(286)
第六章 公债的管理	(304)
第一节 公债概述	(304)
第二节 公债的类别	(310)
第三节 公债发行的管理	(322)
第四节 公债的市场结构	(332)
第五节 公债流通市场的交易方式	(338)
第六节 国债交易的结算规则	(344)
第七节 公债投资绩效的测度	(354)
第八节 公债偿还的管理	(365)
第七章 综合预算的管理	(372)
第一节 预算外资金的界定	(372)
第二节 预算外资金的管理方式	(378)
第三节 预算外资金的收支两条线管理	(384)
第四节 收支两条线的管理体制	(389)
第五节 预算外资金管理的配套改革	(397)
第八章 分税制预算管理体制	(408)
第一节 我国预算体制的历史变迁	(408)

第二节	分税财政体制的构架	(420)
第三节	我国分税分级财政体制的效果	(434)
第四节	所得税分享改革	(438)
第五节	地方税体系的建设	(444)
第九章	政府间的转移支付制度	(452)
第一节	政府间财政转移的基本原理	(452)
第二节	我国政府间转移支付体系的基本构架	(461)
第三节	我国一般性转移支付的总体设计	(468)
第四节	客观性转移中标准支出的确定	(470)
第五节	客观性转移中影响因素的确定	(482)
第六节	客观性转移中标准收入的确定	(488)
第七节	政策性转移支付的设计	(498)
第八节	缓解县乡财政困难的奖励和补助	(505)
第九节	农村税费改革的转移支付	(510)
第十节	部分财政专项转移支付	(515)
第十章	国家决算的编制与管理	(523)
第一节	国家决算的部署	(523)
第二节	财政拨款结余资金的管理	(529)
第三节	公共财政支出的绩效评价	(537)
第四节	国家决算的编制	(551)
第五节	国家决算的审批	(556)



第一章

国家预算与预算管理

第一节 国家预算的界定

一、国家预算的内涵

国家预算是各级政府、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政府财政收支为主的年度财力配置计划。

（一）国家预算是政府的年度财力配置计划

传统的国家预算概念往往被定义为政府的年度财政收支计划，近年来，预算管理范围由收支流量延伸到结余等存量、由资金扩展到资产、由静态发展到动态，涵盖一切公共资源，据此，可将国家预算界定为政府按预算年度进行的公共财力配置计划，但其主要是对财政收支的预先安排，它规定了年度内国家财政收支项目、内容、应达到的指标及

其平衡状况。

(二) 国家预算是依法定程序审批的法律文书

国家预算和政府的年度财力配置计划不完全一致,政府的年度财力配置计划只有经过法定程序、由立法机关审批通过后形成法律文件,才成为国家预算。追根溯源,当经济社会发展要求对国家财政收支制定统一的年度计划,并要经过一定立法程序审查批准时,国家预算才成为国家财政体系以及财政管理的内容。没有经法定程序审批的年度财力配置计划仅仅是国家预算草案。

国家预算作为具有法律效力的文件,政府负有贯彻执行的责任,政府应按照预算规定的收支项目、内容来组织财政分配活动,保证国家实现其职能的物质需要,达到国家编制年度预算的目的。政治权力必须受到约束,政府预算就是立法权和行政权之间相互制约、达成均衡的结果。由立法机关审核批准国家预算,可以明确政府的法律责任和义务,同时为监督机构监督检查政府职能履行情况提供依据。政府预算一旦经权力机构审批就具有法律效力,政府必须贯彻执行,不能任意修改,如需修订要经权力机构批准。

(三) 国家预算的实质应该是体现民意

预算是经过立法程序审批后得以成立,并由此而形成的年度预算法案,这意味着预算是由国会赋予政府预算执行权。由于立法机构采取代表制度,各立委通常是特定阶层或集团利益的代表者,经过立法程序审批预算就是将各方代表的意志进行归集的过程,并将归集结果采取立法机构授权政府的方式,由此确立政府活动的范围和方向,因此,现实中的国家预算往往是各利益集团之间权利协调的结果,据此深化到规范性要求,预算措施应该体现国民意志。通过政府预算进行的公共财力安排应该用于满足社会公共需要,以便达成公共商品供求之间的均衡。政府必须将预算草案提交立法机构审查批准后才能进行预算活动,预算的实质是采取政治行政程序将国民意愿和政府履行职能的财力安排达成一致,是对国民意愿采取政治行政程序进行归集的方式,也是立法机构授权的政府财力计划,因此,国家预算是关于反映国民意愿并监督政府活动的一种制度安排。

(四) 国家预算的范围具有宽泛性

国家预算涉及的范围具有宽泛性,按范围划分包括单位预算和总预