

2002 年版

中国政府预算：

制度、管理与案例

楼继伟 主编

ZHONGGUO ZHENGFU YUSUAN ZHIDU GUANLI YU ANLI

中国财政经济出版社

2002 年版

**中国政府预算：
制度、管理与案例**

楼继伟 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府预算：制度、管理与案例/楼继伟主编. —北京：中国财政经济出版社，2002.9

ISBN 7 - 5005 - 5991 - 7

I. 中… II. 楼… III. 国家预算 - 研究 - 中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 060754 号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@dre.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

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 42.75 印张 731 000 字

2002 年 10 月第 1 版 2003 年 2 月北京第 2 次印刷

定价：66.00 元

ISBN 7 - 5005 - 5991 - 7/F · 5253

(图书出现印装问题,本社负责调换)

中国政府预算：制度、管理与案例

编审委员会成员和执笔人员

名 单

编审委员会主任：楼继伟

编审委员会成员：张弘力 李林池 李 萍

王卫星 李晓玲

书 稿 总 纂：吴俊培 高培勇 张 馨

李俊生

执 笔 人 员：

理论篇

- | | | |
|----------------------|--------|---------|
| 导 论： | 中国人民大学 | 高培勇 |
| 第一章：中国政府预算概述 | 武汉大学 | 吴俊培 |
| 第二章：中国政府预算收入 | 厦门大学 | 张 馨 |
| 第三章：中国政府预算支出 | 厦门大学 | 张 馨 |
| 第四章：中国政府预算的编制
与审批 | 中央财经大学 | 李俊生 李 燕 |
| 第五章：中国政府预算的执行 | 上海财经大学 | 储敏伟 |
| 第六章：中国政府决算 | 上海财经大学 | 储敏伟 |
| 第七章：中国政府预算监督 | 北京大学 | 刘 怡 林金巧 |
| 第八章：中国政府预算会计 | 南京大学 | 王金秀 |

案例篇

中央政府部门案例

部门预算编制案例：	教育部	乐美云	黄永林
	审计署	陈达时	姜雪兰
	外经贸部	王开前	吴 峰
	铁道部	潘振锋	
国库集中支付案例：	水利部	周明勤	
	财政部	王 薇	

地方财政部门案例

预算编制案例：	省级部门预算	河北省财政厅	高志立
	市级部门预算	厦门市财政局	叶茂伟
	县级（县级市）	湖南省财政厅	胡良安
	乡镇级	江苏省财政厅	王正喜
	综合预算	黑龙江省财政厅	李文生
集中支付案例：		浙江省财政厅	赵立妙
政府采购案例：	省级	河北省财政厅	高志立
	市区级	重庆市财政局	封 毅
基本支出预算案例：		吉林省财政厅	杨海廷
项目支出预算案例：		山东省财政厅	韩 炜
标准周期预算管理制度案例：		天津市财政局	马 强
政府预算管理信息系统案例：		天津市财政局	马 强
政府间财政关系案例：		深圳市财政局	汤暑葵

目 录

理 论 篇

导 论	(3)
第一章 中国政府预算概述	(9)
第一节 中国政府预算的基本概念	(10)
第二节 中国政府预算的功能	(15)
第三节 中国政府预算的现状	(30)
第四节 中国各级政府之间的预算关系	(56)
第二章 中国政府预算收入	(67)
第一节 中国政府预算收入的分类	(67)
第二节 中国政府预算收入的内容	(75)
第三章 中国政府预算支出	(89)
第一节 中国政府预算支出的分类	(89)
第二节 中国政府预算支出的内容	(96)
第四章 中国政府预算编制与审批	(118)
第一节 中国政府预算编制的原则与程序	(118)
第二节 中国政府预算收支的测算	(126)
第三节 中国政府预算编制的内容与方法	(152)
第四节 中国政府预算的审查和批准	(201)
第五章 中国政府预算执行	(207)
第一节 中国政府预算的执行系统	(207)

第二节	中国国库集中收付制度·····	(224)
第三节	中国政府采购制度·····	(234)
第四节	中国政府预算执行的调整与分析·····	(247)
第六章	中国政府决算·····	(255)
第一节	中国政府决算的基本内容·····	(255)
第二节	中国政府决算的编制·····	(258)
第三节	中国政府决算的审查和批准·····	(269)
第七章	中国政府预算监督·····	(272)
第一节	委托—代理框架下预算监督意义的分析·····	(273)
第二节	中国预算监督体系的构建·····	(275)
第三节	预算监督体系的国际比较·····	(280)
第四节	创建更加有效的中国预算监督制度·····	(288)
第八章	中国政府预算会计·····	(295)
第一节	中国政府预算会计概述·····	(295)
第二节	财政总预算会计·····	(299)
第三节	行政单位会计·····	(315)
第四节	事业单位会计·····	(328)

案 例 篇

中央政府部门案例

部门预算编制案例·····	(351)
教育部直属高校部门预算编制案例·····	(351)
审计署基本支出预算编制案例·····	(369)
外经贸部项目支出预算编制案例·····	(388)
铁道部部门预算编制案例·····	(413)
国库集中支付案例·····	(425)
水利部国库集中收付制度改革案例·····	(425)
财政部国库集中收付制度改革案例·····	(443)

地方财政部门案例

预算编制案例	(450)
省级部门预算编制案例——河北省卫生厅部门预算编制案例.....	(450)
市级部门预算编制案例——福建省厦门市部门预算编制案例.....	(459)
县级（县级市）预算编制案例.....	(472)
1. 湖南省沅江市部门预算编制案例	(472)
2. 湖南省岳阳县部门预算编制案例	(499)
乡镇级预算编制案例——江苏省盐城市建湖县上冈镇预算编制案例	(529)
综合预算编制案例——黑龙江省预算编制案例.....	(535)
集中支付案例	(545)
浙江省金华市财政单一账户改革案例.....	(545)
政府采购案例	(552)
省级政府采购案例——河北省政府采购案例.....	(552)
市区级政府采购案例——重庆市统发工资承办银行定点项目政府采购 案例.....	(558)
基本支出预算案例	(588)
吉林省公用经费基本支出预算编制案例.....	(588)
项目支出预算案例	(605)
山东省项目支出预算编制案例.....	(605)
1. 山东省科技专项支出预算编制案例	(605)
2. 山东省农业专项资金预算编制案例	(612)
标准周期预算管理制度案例	(630)
天津市标准周期预算管理制度案例.....	(630)
政府预算管理信息系统案例	(647)
天津市地方财政预算管理信息系统案例.....	(647)
政府间财政关系案例	(658)
深圳市市、区财政体制改革案例.....	(658)
后 记	(675)

理论篇

导论

一、背景：为什么要写这样一本书

这些年来，伴随着整个经济体制的改革进程，中国的财政改革与发展始终是人们关注的焦点之一。如果不做过细的考证，在中国财政改革的进程中，具有里程碑意义的事件大致有如下三个：一是 20 世纪 80 年代中期的两步“利改税”和实行“分灶吃饭”财政体制；二是 1994 年实施的税制改革与“分税制”财政体制；三是 20 世纪 90 年代末开始的“税费改革”与构建公共财政框架。这种由收入改革逐步走向支出改革的制度变迁演进方式，是符合我国财政改革的历史趋势和逻辑结果的。

自 1998 年以来，中国财政学界和政府财政管理部门经过长期的探索与争论，终于选择了构建中国公共财政框架的改革方向。尽管时至今日，关于中国公共财政框架的构建模式选择还存在着这样或那样的不同观点，但是，三年来中国公共财政框架的构建已取得了喜人的成果。不论是正在实施的部门预算改革，还是通过试点得以推广的国库集中收付制度和政府采购制度，以及各地根据自身特点进行的财政管理模式创新，都为中国公共财政框架构筑了基础性的制度平台。

政府预算决策是财政分配最主要的方面，是以政府财政收支计划的形式存在的，也是政府对公众的公共偏好进行有目标选择的结果。政府预算制度作为公共财政的基本

存在形式，是构建中国公共财政框架的基础性载体。发达市场经济国家的公共财政就是在政府预算的形成和发展过程中，受政府预算制度的约束和作用，而逐步确立与完善的。可以这样说，只有建立了适应市场经济要求的较为完善的政府预算管理机制，中国公共财政框架的构建才具有现实的可操作性。

在这样的时代背景下，通过引进公共选择机制，就中国政府预算制度、管理模式和典型案例加以适当总结和梳理，展示三年来中国政府公共财政与公共预算改革的业绩，向广大公众揭示政府预算收支的主要内容以及政府预算编制审批执行监督的全景过程，并就中国政府公共预算管理模式的转型进行前瞻式的展望，无疑具有重大的理论价值和现实意义。正是基于这样的构思，我们组织编写了这本《中国政府预算：制度、管理与案例》。

这种回顾与前瞻式的分析，既是推进中国公共财政框架构建的客观要求，又符合现代财政民主决策、民主理财的要求与趋势，同时也是建立廉洁高效政府的现实途径，必将有助于实现广大人民群众参政议政的理想与追求。

二、重构中国政府预算管理模式的现实意义

（一）有助于实现公共部门中的公民主权

回顾现代政府预算制度长达三个多世纪的产生与发展历程，我们可以发现，政府预算是作为以新兴阶级及广大民众为代表的民权一方与封建王室贵族进行斗争的工具而产生的。其基本理论构架是：政府与公民之间存在着一种社会契约关系。在这种社会契约中，政府向公民提供公共物品或服务，而公民则向政府纳税。作为财政资金的提供者——公民，自然有权全面了解政府是如何花费公民自己的钱的。而其监督政府对公共资金使用情况的一个主要工具，就是政府预算。因此，通过重构政府预算管理模式，增加预算管理中的公开性与透明度，普及全体公民的政府预算知识，加快预算管理改革的历史进程，对于真正体现公共经济部门中的公民主权是十分必要的。

（二）有助于加快为市场经济立宪的进程

所谓“为市场经济立宪”，就是从制度层面上明确政府与市场之间的分工与合作。也就是说，市场，就是要决定生产什么、如何生产和为谁生产；政府，则是要通过公共财政提供公共物品或服务。之所以要将这种分工上升到立宪的层次，其目的，就是强调防范政府权力过度干预市场的运行。

政府预算作为政府收支的集中反映，涵盖了政府经济活动的全过程。我们通

过对政府预算的时点性考察,可以评判政府活动的社会经济效益,以及是否存在“越位”或“缺位”问题;通过对政府预算的时期性考察,可以了解我国经济的市场化进程。可以这样说,当以建立公共财政为目标的政府预算管理制度变迁基本完成的时候,我国经济的市场化转型也就基本实现了。

(三) 有助于公共经济运行机制的顺利转型

与市场经济国家 300 多年的政府预算历史相比,我国政府预算的历史还很短暂,从产生算起还不足 100 年,而新中国政府预算的历史则只有 50 年。受传统计划经济模式的影响,公民参与管理监督政府预算的意识还很淡薄;受既有路径依赖影响,部分政府部门从其本位出发,也不希望完全打开预算管理的“黑箱”。恰恰因此,推动预算管理制度变迁的步伐,必将有助于我国公共经济运行机制的顺利转型。

(四) 地方预算管理改革的尝试性探索对于中国这样的单一制大国显得尤为重要

改革开放以来,中国财经改革的诸多成就中,有许多来源于对地方财政领域开拓性的探索。但迄今为止,传统的中外财政理论还缺乏对地方财政预算管理问题的系统研究。国外对于地方财政预算管理的研究,比较成熟的多是在实行联邦制的大国(如美国),其地方财政预算受具体国情的影响,在职能与体制特点等方面都不可能与我国相同。而大多数单一制的国家,其财政收支构架与我国省级财政的情况基本相当,他们加强地方财政预算管理的基本思路虽有可供我们借鉴之处,但从总体上讲,由于其地方政府的职能和权限划分与我国迥异,他们的具体做法对我国地方财政预算管理改革的借鉴意义也是非常有限的。我国作为一个幅员辽阔的单一制大国,地方财政预算管理制度需要在公共财政理论的指导下完成自我创新的过程。

三、中国政府预算管理制度变迁的演进历程

目前关于新中国成立以来预算管理制度变迁的论述,大都集中在有关财政体制变迁问题的讨论上。这诚然是预算管理制度的一个重要组成部分,但预算管理制度的内涵远不止这些。预算管理制度不仅包括预算体系内处理各经济主体之间关系(主要是各级政府间财力分配关系)的预算管理体制,还包括预算原则、组织形式、预算范围的变化趋势和预算工作程序等管理和制度层面的问题。而分级财政体制的变迁涉及的更多方面属于政府间财力分配的问题,它虽然最终会成为

决定预算管理制度变迁的重要因素，但由于既有预算管理制度的路径依赖性，如果仅以财政体制的变迁为标志划分我国预算管理制度的演变阶段，就会产生一些错觉，认为财政体制发生了变化预算管理制度也将同步变化。实际上，在财政体制发生变化的情况下，由于预算管理人员受到既有路径依赖的影响，只要原预算管理制度能够继续维持，我们总是尽可能维持原有制度框架。直到财政体制变迁导致的利益分配格局重组，使得原有制度难以为继时，才会发生预算管理制度的变迁与创新。

新中国成立以来，中国的预算管理制度大体上经历了以下几个阶段：

（一）预算管理制度的产生阶段（1949—1951年）

新中国的国家预算随着中华人民共和国的诞生而建立的。在新中国成立以前，各革命根据地曾编制过财政预算，但那只属于战时财政预算。新中国成立以后，依据《中国人民政治协商会议共同纲领》中的有关规定，着手编制1950年全国财政收支概算。1949年12月在中央人民政府第四次会议上，通过了《关于1950年财政收支概算编制的报告》，这标志着新中国国家预算的诞生。

（二）预算管理制度的长期相对稳定阶段（1951—1992年）

这是一个跨度相当长的历史时期，其间财政体制大体经历了统收统支、总额分成、分级包干等多个历史阶段。大体变动趋势是，从50年代的高度集中型，到70年代以集中为主、适度下放财权的类型，再到80年代的地方分权为主、放权让利的类型。但其间预算管理制度则保持总体相对稳定，其特点表现为：在预算形式上采用单一预算，预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则，长期沿用基数法编制预算，预算管理总体上比较粗放，预算编制透明度不高等。

产生这种现象的原因主要是，由于中央与地方利益分配关系长期处于不断变化中，中央与地方政府的注意力主要集中在彼此利益分割的多重博弈问题上，缺乏通过优化预算管理内部制度约束，降低交易成本，提高资金使用效益的激励机制，从而导致预算管理制度变迁长期滞后。

（三）预算管理制度变迁的中央政府主导型阶段（1992—1998年）

以1992年开始实施的《国家预算管理条例》为标志，我国的预算管理制度变迁进入以中央政府提供预算管理制度变迁为主要框架的改革阶段。《条例》规定，我国国家预算采用复式预算编制方法，分为经常性预算和建设性预算，从1992年起，中央预算按复式预算形式编制。1995年开始实施的《中华人民共和国预算法》又进一步明确将中央预算和地方预算划分为公共预算、国有资产经营

预算和社会保障预算三部分,待条件成熟时再考虑增设其他预算。从1995年开始,地方预算也按复式预算编制。

值得关注的是,在这段时期内,部分地方政府试行了零基预算改革。安徽省(1994年起)、河南省(1994年起)、湖北省(1993年起)、云南省(1995年起)、深圳市(1995年起)等省市结合自身的财政预算现状,借鉴国外经验,突破了传统的采用“基数法”编制预算的框架,实行了零基预算改革。这使得这一时期的预算管理制度变迁,具有了某些地方政府预算管理制度变迁的萌芽。

(四) 预算管理制度变迁的中央政府与地方政府改革并存的阶段(1998年底至今)

以1999年初河北省正式启动“预算管理改革方案”和同年9月财政部提出改变预算编制办法、试编中央部门预算为标志,我国的预算管理制度变迁,进入了中央政府与地方政府预算管理制度变迁方式并存的阶段。

1998年8月,河北省制定了《改革预算管理推进依法理财的实施意见》,并于1999年3月按新模式编制了2000年省级预算。

1999年9月,财政部在《关于改进2000年中央预算编制的意见》中指出,2000年选择部分部门作为编制部门预算的试点单位,细化报送全国人民代表大会预算草案的内容。

与此同时,天津、陕西、安徽等省市也相继根据本地区的情况,进行了预算管理制度改革的创新。天津市在借鉴市场经济国家预算管理经验的基础上,于1999年实行了标准周期预算管理制度;陕西省率先在全国实行了国库集中支付制度;安徽省从1999年起在全省实施了综合财政预算。这一系列改革举措表明,我国的预算管理制度变迁方式已经进入中央政府与地方政府改革并存的阶段。

四、本书理论篇的篇章结构

循着上述的基本思路,本书理论篇除导论之外,共安排了八章内容。

第一章就中国政府预算的一般性内容进行简要概述。这一章以自描的方式,介绍了政府预算的基本概念、政府预算的功能、中国政府预算的现状以及中国各级政府之间的预算关系等问题。

第二章讨论了中国政府预算收入问题。这一章按照政府一般预算收入、基金预算收入和债务预算收入的线索,在首先介绍中国政府预算收入分类的目的与方法的基础上,以2001年中国政府预算收入科目为例,详细阐释了中国政府预算

收入的主要内容。

第三章讨论了中国政府预算支出问题。考虑到与第二章在篇章结构上的先后呼应，这一章也是按照政府一般预算支出、基金预算支出和债务预算支出的线索，介绍了政府预算支出分类的目的与方法，并以2001年为例，详细阐释了中国政府预算支出的主要内容。

第四章讨论了中国政府预算的编制与审批问题。作为政府预算管理循环系统的第一个环节，政府预算编制具有尤为重要的意义，可以说，始于1998年的中国政府预算管理改革就是以预算编制改革为突破口的。这一章主要阐述了政府预算的编制要求、政府预算编制前的准备工作、政府预算收支的主要测算方法、部门预算和中国各级政府总预算的编制以及各级政府预算草案的审查与报送程序、各级人民代表大会对政府预算的审查与批准程序、政府预算的批复等内容。

第五章讨论了中国政府预算的执行问题。这一章主要阐述了中国政府预算的执行系统、中国国库集中收付制度、中国政府采购制度以及政府预算执行的分析与调整等内容。

第六章讨论了中国政府决算问题。这一章主要阐述了政府决算的基本概念、政府决算的编制、政府决算的审查与批准等内容。

第七章讨论了中国政府预算监督问题。这一章主要介绍了政府预算监督的概念和预算监督的法律依据、监督方法和对监督结果的处理等内容。

第八章讨论了中国政府预算会计问题。这一章主要介绍了政府预算会计的基本概念、行政单位预算会计、事业单位预算会计等内容。

当然，这种就中国政府预算的制度、管理与案例进行全景式描述的做法，也仅仅是一种尝试。由于预算权力是政治权力中非常重要的内容，政府预算也就不仅是一个经济学问题，它在很大程度上还属于公共管理学和政治学的范畴。但是就我国政府预算管理的现实而言，距离引进公共选择机制、重构预算决策模型的目标还比较遥远。在此，我们也无法确定一种现成的改革路径，只能就中国政府预算管理模式的改革进行一些探索性的思考。这一切或许都有待于今后中国政府预算改革的实践来提供一个实证性的答案。我们也希望能同预算管理方面的专家学者和实际工作部门的同志一起，就有关问题继续进行深入的研究。

第一章

中国政府预算概述

在市场经济体制下，经济活动的主体有三类：政府、企业和居民。政府预算就是反映政府经济活动的财务计划，是体现“国家意志”的。因为政府是国家制度安排中的重要组成部分，是“国家意志”的执行主体。在传统的预算理论研究中，把国家拟人化，即把国家看作是有独立意识的主体。于是，国家的经济活动也就成为市场经济的外生力量，习惯上也称“国家预算”。现代理论认为，国家是制度安排，是一个组织系统，国家不可能像自然人那样产生“意志”，国家的“意志”是在政治家、官员（包括政府组织）和选民（居民）的共同作用下，通过一定的政治程序形成的。这就是说，国家的制度安排包括了政府和在政府中工作人员行为规则等方面的内容，政府对国家“意志”的产生不是毫无作用的。这说明“国家意志”的形成是内生的。根据这一理论，习惯上称“政府预算”。这一称谓，强调了政府是“国家预算”的执行主体，强调了预算形成的内生性。我们就是在上述认识下研究政府预算问题的，即主要从制度安排上研究政府预算的职责、功能和效应。