

辽宁省财政系统干部培训教材

CAIZHENG  
YUSUANGUANLI  
SHIWU

金允坤 聂少林 主编

财政预算管理  
实务

辽宁大学出版社

辽宁省财政系统干部培训教材

# 财政预算管理

# 实务

金允坤 聂少林 主 编  
魏跃晖 杜 卓 副主编

CAIZHENG  
YUSUANGUANLI  
SHIWU

辽宁大学出版社

©金允坤 聂少林 2006

图书在版编目(CIP)数据

财政预算管理实务/金允坤 聂少林主编.

—沈阳:辽宁大学出版社,2006.6

辽宁省财政系统干部培训教材

ISBN 7—5610—5078—X

I. 财... II. ①金... ②聂... III. 国家预算—财政管理  
—中国—干部教育—教材 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 029489 号

---

出版者:辽宁大学出版社

(地址:沈阳市皇姑区崇山中路66号 邮政编码:110036)

印刷者:沈阳市政二公司印刷厂

发行者:辽宁大学出版社

幅面尺寸:170mm×228mm

印 张:21

字 数:350千字

出版时间:2006年6月第1版

印刷时间:2006年6月第1次印刷

责任编辑:胡家诗

封面设计:刘桂湘

责任校对:齐悦

---

定 价:42.00元

联系电话:024-86864452

邮购热线:024-86855220



# 辽宁省财政系统干部培训教材

## 编写委员会

主任 邴志刚

副主任 何明清 鄂露葵

委员 (按姓氏笔划排列)

马树来 王连义 王超 王振宇

孙中才 刘世伟 刘润田 闫伟

吕光 朱建中 李德海 陈广君

孟光新 邹大鹏 邴志刚 杜卓

吴作章 何明清 金允坤 范永恒

范世权 柳晓玲 周群 袁卫亮

聂少林 唐正印 鄂露葵

# 序

“十一五”时期是我省振兴老工业基地、构建和谐辽宁的关键时期，也是落实科学发展观，进一步深化财政改革，推进公共财政和法治财政建设的重要时期。在这一时期，财政部门作为政府实施宏观调控的重要经济部门，在经济和社会发展中发挥着重要的职能作用；财政干部队伍的素质如何，不仅决定着财政工作的质量和水平，也直接影响到党和政府的执政能力。去年以来，省委组织部、省人事厅与省财政厅先后印发了《关于加强财政财务干部队伍建设意见》和《财政干部岗位资格管理暂行办法》等两个文件，明确提出了“经过5年左右的时间，努力建成一支政治坚定，业务熟练，作风过硬的财政干部队伍”的总体目标，这一目标的实现，需要通过不间断地开展各种形式的教育培训，特别是通过积极推行财政干部岗位资格制

度，加强岗位资格培训和考试，全面提升财政干部的素质加以落实。

为了保证财政干部岗位资格培训的需要，省财政厅统一组织编写了《财政学基础教程》、《会计基础教程》、《财政预算管理实务》、《财政法律法规实务》等四门教材。这套教材紧密结合我省财政管理与财政改革的实际，对相关的基本理论、政策和制度进行了比较系统的介绍阐述，重在介绍财政干部应知应会的基础知识，具有内容新、实用性强、理论联系实际、知识面宽等特点。对丰富和更新知识，优化知识结构，提高全省广大财政干部的基础理论素养，增强财政业务本领，提高履行岗位职责的能力十分有益。

实行财政干部岗位资格制度，开展全员岗位培训和岗位资格考试是落实党中央提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务和贯彻中央《干部教育培训工作条例》的重要举措。希望全省财政系统广大干部自觉地投入到学习和教育培训中来，努力创建学习型财政机关。在学习过程中，要坚持理论联系实际，提倡学以致用，切实改善自身知识结构，拓展知识面，逐步提高业务水平和工作能力，用新知识、新方法、新思路引领财政工作上层次、上水平，不断开创全省财政工作新局面。

邵志刚

2006年5月10日

# 前 言

《财政预算管理实务》是为满足辽宁省财政系统干部岗位资格培训需要而编写的。在教材编写过程中，我们紧密结合全省现行的财政预算管理实际，对财政预算的编制、执行、决算、评审以及财政体制等具体业务，从理论到实践做了较为完整和系统的阐述。

本书共分五章：第一章简要介绍了财政预算基本理论知识 and 财政预算管理基本概念；第二章全面系统地介绍了财政预算编制过程，特别是省本级部门预算编制情况；并对政府收支分类改革、财政性投资项目概预算的评审做了具体介绍；第三章围绕国库集中支付、财政预算总会计、财政资金调度、预算执行分析等方面对财政预算执行做了系统介绍；第四章简要介绍了财政决算和财政支出绩效评价情况，着重对项目决算评审实际案例进行分析评价；第五章主要从财政管理体制角度系统介绍了政府间预算关系情况，并对现行省对下转移支付制度做了详细的阐述。

本书由金允坤、聂少林、杜卓、李德海、孙中才、何新川等编著，魏跃晖、姚践总纂，金允坤审定。在编写过程中，孙芄、田贵伟、于晓光、孔志权、宋金国、姚践、张俊峰、李宁、孙春杰、董宇光、刘闻娇、于良、王传丹、姚大伟、张楠、孙广杰、郑伟、杜延玲、白琳、

---

梁楠、王春雷等同志做了具体的编写工作。同时，本书的编写还得到了东北财经大学财政学院包丽萍教授的具体指导，并对全书进行了修订，在此特致以感谢。

由于水平和时间有限，书中难免有些遗漏和不足之处，敬祈指正。

编者

2006年5月



MULU

<b>第一章 财政预算的基本概念</b> .....	1
<b>第一节 财政预算的定义、特征和功能</b> .....	1
一、财政预算的定义 .....	1
二、财政预算的基本特征 .....	2
三、财政预算的功能 .....	4
<b>第二节 财政预算的范围、原则</b> .....	5
一、财政预算范围 .....	5
二、财政预算原则 .....	6
<b>第三节 财政预算形式结构</b> .....	9
一、单式预算和复式预算 .....	9
二、我国财政预算的形式 .....	10
<b>第四节 财政预算管理</b> .....	11
一、财政预算管理的概念 .....	11
二、财政预算管理的地位 .....	12
三、财政预算管理的原则 .....	13
<b>第二章 财政预算编制实务</b> .....	15
<b>第一节 财政预算编制概述</b> .....	15
一、财政预算编制的内容 .....	15
二、财政预算编制的依据 .....	16
三、财政预算编制的程序和方法 .....	16
四、非税收入预算的编制 .....	19

五、预算审查批准 .....	25
第二节 部门预算编制 .....	25
一、部门预算编制概述 .....	25
二、辽宁省本级部门预算编制实务 .....	31
附件 .....	43
附件 1: 关于印发《省级预算基本支出管理办法(试行)》 的通知 .....	44
附件 2: 关于印发《省级预算项目支出管理办法(试行)》 的通知 .....	49
附件 3: 辽宁省财政厅省级部门预算编制管理工作规程 .....	69
附件 4: 省级财政专项资金管理办法 .....	76
附件 5: 关于印发《辽宁省预算审查监督工作规则》的通知 .....	84
附件 6: 2006 年省本级部门预算报表填报说明 .....	89
附件 7: 2006 年辽宁省省本级部门预算基本支出预算 批复标准文本及表式 .....	119
附件 8: 2006 年辽宁省省本级部门预算项目支出预算 等批复标准文本及表式 .....	130
第三节 政府收支分类改革 .....	145
一、政府收支分类改革的必要性和出台过程 .....	145
二、政府收支分类改革的指导思想、基本原则及总体步骤 .....	147
三、政府收支分类改革的主要内容 .....	148
四、新旧科目衔接等具体问题的处理方式 .....	152
五、相关会计制度调整情况 .....	153
第四节 财政性投资项目概、预算的评审 .....	156
一、财政投资评审概念 .....	156
二、财政性投资项目评审方法和程序 .....	157
三、财政性投资项目评审内容 .....	161
四、财政性投资项目评审的典型案例分析 .....	164
<b>第三章 财政预算执行实务 .....</b>	<b>176</b>
第一节 财政预算执行的组织体系 .....	176
一、财政预算执行的组织体系 .....	176
二、财政预算执行的期限、程序和方法 .....	177

## 目 录

第二节 财政收入预算的执行	181
一、财政收入预算执行概述	181
二、非税收入收缴实务操作	182
第三节 财政支出预算的执行	184
一、财政支出预算执行概述	184
二、国库集中支付的实务操作	185
三、国库集中支付管理系统实务操作	205
四、国库集中支付典型案例分析	219
五、政府采购预算执行	221
六、财政支出预算的指标管理	243
第四节 财政总预算会计	246
一、财政总预算会计概述	246
二、财政总预算会计资产的核算	249
三、财政总预算会计负债的核算	257
四、财政总预算会计净资产的核算	258
五、财政收入的核算	260
六、财政支出的核算	265
七、财政总预算会计财务报告的编审	268
第五节 预算执行中的资金调度	275
一、财政资金调度的总体原则	275
二、财政资金调度的主要内容	275
三、财政资金调度的方法	276
四、财政资金调度的监督管理	276
第六节 预算执行分析	277
一、预算执行分析工作的基本流程	277
二、预算执行分析报告的主要内容及撰写要求	279
三、提高预算执行分析水平的工作措施	281
<b>第四章 财政决算和绩效评价实务</b>	<b>284</b>
第一节 财政总决算	284
一、财政总决算编制的基本要求	284
二、财政总决算编制的程序	285
三、财政决算的监督管理	286

---

第二节 部门决算	286
一、部门决算编制的基本要求	286
二、部门决算的工作流程	287
三、部门决算的准备工作	289
四、典型案例分析	290
第三节 财政支出的绩效评价	291
一、财政支出绩效评价	291
二、财政性投资项目的决算评审	302
三、典型案例分析	306
<b>第五章 财政管理体制</b>	<b>312</b>
第一节 财政管理体制概述	312
一、财政管理体制的基本理论	312
二、财政管理体制的基本实务	313
第二节 政府间转移支付制度	321
一、政府间财政转移支付的基本理论	321
二、政府间财政转移支付的基本实务	322

# 第一章 财政预算的基本概念

## 第一节 财政预算的定义、特征和功能

### 一、财政预算的定义

财政预算也就是政府预算，是具有法律规定和制度保障的，经法定程序审核批准的，具有法律效力的政府年度财政收支计划。

这一定义包括以下几方面的含义：

1. 政府年度财政收支计划。从财政管理形式看，财政预算是由政府财政部门编制的，国家权力机关按一定的法律程序批准、具有法律效力的政府年度财政计划。它规定了政府财政收支项目、内容和应达到的指标及其平衡状况。财政预算草案编成后，经立法机关审查通过并公布，成为具有法律效力的计划文件，政府负有贯彻执行的责任，并以预算为法律依据，按照预算规定的收入支出的项目内容，组织财政分配活动，保证政府实现其职能的物质需要，达到政府编制年度预算的目的。我国年度财政收支计划包括预算内、预算外两部分（2004年以后引进了非税收收入概念，预算外收支概念逐渐淡出），其中预算内部分纳入政府财政预算。财政预算虽然不是政府全部的年度收支计划，但却是政府的基本财政计划，预算内容可体现政府与全体人民根本利益一致的分配关系。

2. 法定程序批准的法律文书。从形成的程序看，财政预算是经法定程序审批后而形成的法律文件。表面上看，预算的形成是国会赋予政府预算执行权，政府必将预算草案提交立法机关批准后才能进行预算活动，以便预算措施体现国民意愿，国民意愿的归集方式采取政治行政程序，财政预算也就应该是关于国民赞同和监督政府财政预算活动的制度。西方现代政府预算产生后，政府往往希望摆脱国民的赞同权和监督权，往往故意使预算结构晦涩难懂，以谋求不限制的自由，再者激烈的斗争表现出预算的政治性。在我国



人民民主专政和人民代表大会制度下，虽然不存在这种政治上的争权夺利，但存在技术管理水平低、预算过于简化和笼统、预算分析简单粗略等问题。

政府财政预算一旦经权力机关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关批准。

政府财政预算制定后由立法机关审核批准，可以明确法律的责任和义务，同时也可以为监督机关监督检查契约的履行情况提供依据。预算作为一个说明法律义务的工具和说明职责的手段，政府机关有义务对各项资金和使用资金的项目进行恰当的安排。这一安排必须经过法律程序进行审批，使行政机关和立法机关的意图达到统一、协调后才能形成有效的法律文书。

现代预算的政治改革在于以法制约束消除旧预算制度的封建性、专政性因素，推进民主化。

### 二、财政预算的基本特征

政府财政预算作为一个独立的财政范畴，是财政发展到一定历史阶段的产物，从财政预算的产生到发展为现代政府财政预算，其内涵不断得到完善和充实，并形成其区别于其他财政范畴所特有的共性。政府财政预算的基本特征是：

1. 计划预测性。政府预算是一定时期收入与支出的数字估算表，最明显的表现为年度预算收支计划具有预测性。预测性是指政府通过编制预算可以对预算收支规模、收入来源和支出用途作出事前的设想和预计。各级政府及有关部门一般在本预算年度结束前，需要对下一年度的预算收支作出预测，编制出预算收支计划，进行收支对比，进而研究对策。预测与实际是否相符并能否实现，取决于预算的科学性和民主化程度，也受预算执行中客观条件变化，以及预算管理水平和预算管理手段的影响，但提高预测的准确度是第一位的。

2. 法律性。政府预算与一般的财政经济计划不同，它必须经过规定的合法程序，并最终成为一项法律性文件。政府预算的法律性是指政府财政预算的成立和执行结果都要经过立法机关审查批准。财政预算按照一定的立法程序审批之后就形成反映国家集中性财政资金来源规模、去向用途的法律性规范。《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国预算法》明确规定各级人民代表大会审查批准本级预算的职权。各级预算确定的各项收支指标经国家立法机关审查批准后下达，就具有法律强制性，各级政府、各部门、各单位都必须维护预算的严肃性、权威性，严格贯彻执行，并保证预算收支任务

的圆满实现。非经法定程序——即报请本级人民代表大会常务委员会审查批准，任何地方、单位、个人均不得擅自改变批准的预算。

3. 集中性。为了从资金上保证实现政府的基本职能和重点建设的需要，满足社会共同需要，政府必须通过财政预算集中财政资金，统筹安排。财政预算是集中性分配财政资金的手段，财政预算资金就是政府集中性的财政资金。财政预算的规模、来源、去向、收支结构比例和平衡，由政府按照社会生产力水平和政治经济形势的需要，从国家整体利益出发进行统筹安排，充分体现了财政预算的集中性特征。预算资金是政府履行其职能所必需的财力，财政预算收入都应及时、足额地缴入国库，任何部门、单位、个人不能坐支、挪用；各地区、各部门、各单位必须执行财政预算支出规定的用途、比例、指标和数额等，不得各行其是。

4. 统括性。预算内容应包括政府的一切事务所形成的预算收支，体现预算的完整性，政府通过预算进行集中性分配以满足社会共同需要，反映国家方针政策，全面体现政府年度整体工作安排和打算，使预算成为政府各项收支的汇集点和枢纽。为了综合反映政府收支活动的全貌，预算应该包括一切收支，并以总额列入预算，不应该以收抵支，只列入收支相抵后的总净额。

5. 年度循环性。预算年度指预算收支的起讫时间，通常为一年。预算年度是各国政府编制和执行预算所依据的法定期限。预算年度有历年制和跨年制两种形式。历年制是按公历计，如我国预算年度自公历1月1日起，至12月31日止。跨年制主要考虑本国国会会期、税收与工农业经济的季节相关性，以及宗教和习俗等因素。

在预算年度内，预算工作的程序按时序通常包括预算的编制、预算的执行和决算评估环节，各个环节在年度内依次递进，在年度之间也循环往复。

政府预算内容的时效一般也以年度计算。很多国家除年度预算外，还编制5年或10年的中长期预算，周期预算实质上就是多年预算。

6. 公开性。预算作为公开性的法律文件，其内容必须明确，以便全社会公众及其代表能理解、审查；同时，政府财政预算收支计划的制定、执行以及决算的全过程也须向公众全面公开。政府财政预算公开性所采用的形式是向社会公布其预、决算报告。一般是采取向权力机关提交预算报告的形式阐述预算编制的依据，执行过程中为保证政府预算实现而采取的措施，同时，报告上一年度政府财政预算的执行情况和结果，即决算报告。财政预算是指各级政府预算和单位预算的编制、执行及决算的全部过程，不仅要经过国家权力机关审批，预算草案经审议通过后还要经新闻媒体向全体公众公

布。

### 三、财政预算的功能

1. 财政预算是财政分配资金的主要手段。财政分配是指财政参与国民收入的分配和再分配集中必要的资金，用以满足社会的公共需求。财政分配职能需要由财政部门运用预算、税收、财政投资、财政补贴等一系列分配手段来实现。

预算收支活动体现财政分配活动中集中和分配资金两个方面。预算收入来源和支出用途全面反映财政的分配活动，体现政府集中性财政资金的来源规模、去向用途，并在一定程度上反映国民经济和社会发展的规模、比例、速度和效益。

2. 财政预算集中政府的主要财力。财政预算直接集中了相当数量的以货币表现的社会资源，政府通过税收、上缴利润、公债等手段把分散在各地区、各部门、各企业单位和个人手中的一部分国民收入集中上来，形成财政预算收入。财政预算分配的国民收入份额大，一般约占国民收入的三分之一左右，占社会剩余产品比重的一半以上，是我国国民收入分配的主要形式之一。财政预算资金是政府的集中性财力，体现财政分配的主体部分，远远超过预算外资金所分配的数额。

3. 财政预算是实现政府职能、为公共产品配置资源的重要工具。公共产品具有外在性，市场不能有效地提供，往往需要财政预算对其进行资源配置。财政预算集中资金只是手段，分配资金满足国家各方面的需要才是目的。国家根据社会共同需要，将集中的国民收入——预算收入在全社会范围内进行再分配，合理安排各项支出，保证重点建设、行政、国防和教科文卫等方面的需要，用于维持政府活动，保障国家安全，为公共商品提供必要的财力保证。

财政预算有计划分配或供应的财政资金是实现国家基本职能的需要，同时，预算支出的结构比例、去向用途体现国民经济和社会发展以及政府各部门之间的比例关系，在一定程度上反映社会再生产的规模和人民生活提高的程度。所以，财政预算是政府分配集中性财政资金、为公共产品配置必要资金的重要工具。

4. 财政预算是以计划为基础进行宏观调控的重要杠杆。市场经济运行表现出周期性波动的特点，在我国市场经济体制改革的过程中，政府要逐步从微观的资产管理中解脱出来，注重宏观经济预测和发展战略等政策性问

题，强化预算的宏观调控职能。

预算具有“稳定器”和“调节器”的作用，使得财政预算在为政府筹集分配财力的同时，成为调节和控制社会经济活动过程的重要经济杠杆，保证市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性调节作用，促使国民经济保持持续、稳定、健康、协调的发展。预算调控利用预算收支基本平衡的原理，具有透明性和易操作性，使预算管理具有干预有效、调节有力的特点。

5. 财政预算综合反映和监督经济运行状态。财政预算综合性强，联系面广，财政预算是财政收支系统的基本部分，预算的一收一支涉及一系列的财政分配关系，财政预算可通过其收支活动和收支指标，利用价值形式，反映政府活动的范围和方向，以及政府各部门的情况，反映国家经济和社会发展各方面的活动。既综合反映中央和地方、地方各级之间的纵向分配关系，又能综合反映国家与国民经济各部门及企、事业各单位之间的横向分配关系。

## 第二节 财政预算的范围、原则

### 一、财政预算范围

一般意义上说，政府财政预算范围是指政府预算收入、支出范围，也就是要明确哪些收入、支出应该列入政府财政预算。广义地说，政府财政预算范围包括两个方面的含义，一是政府预算收支范围，二是政府预算管理职责的范围。前者是将政府预算作为一个总体来考察，分析政府预算收支内容上的变化；后者是指政府预算管理职责在时间和空间上的分配。具体地说：

从内容看，如果将政府财政预算看成一个整体，财政预算的范围是指政府所掌握和支配的公共资源，哪些应纳入政府财政预算，哪些又不纳入政府财政预算。在政府财政预算收支范围的界定上，又包括作为具有法律地位的政府收支计划所包括的范围和作为一般宏观调节与调控的分析手段或工具、不具有法律地位的政府预算范围的两方面含义。前者是指政府财政预算的统计口径，后者是指政府财政预算概念的推广或工作范围。从世界各国政府预算发展看，政府预算收支的范围一直处于不断变化的过程之中。在我国，政府财政预算范围的变化，主要集中在改革开放以来的这段时期。

从时间看，财政预算范围是指如何划分政府预算管理活动在时间上的起讫点。虽然政府预算收支活动是一个连续且不可间断的过程，但作为政府公