

CAIZHENG GANBU XUEXI CONGSHU



财政干部学习丛书

高志立 主编

财政预算管理

CAIZHENG YUSUAN GUANLI



经济科学出版社
Economic Science Press

财政干部学习丛书

财政预算管理

主 编 高志立
副主编 赵文海
主 审 李 燕

经济科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政预算管理 / 高志立主编. —北京: 经济科学出版社, 2006. 4

(财政干部学习丛书)

ISBN 7 - 5058 - 5515 - 8

I. 财... II. 高... 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 030699 号

创建学习型

机关提高依法

理财水平

李允石
二〇〇三年
一月

《财政干部学习丛书》策划者名单

总 策 划：齐守印

副总策划：陈金城 左绍伟 郭长悟

策 划 人：杜彦卿 石树鹏 孟祥群 冯鸿雁 黄 奎

《财政干部学习丛书》编委会名单

主 任：齐守印

副 主 任：陈金城 左绍伟 郭秀堂 乔 满 高志立
徐立海 尹立敏 郭长悟 龚大来

委 员：（按姓氏笔画排序）

王中敏	王进同	王洪卫	王秋民	王振东
王晓轩	车殿宝	石树鹏	冯鸿雁	朱 平
邢永春	刘玉梅	刘建秀	刘洪林	许亚琴
吕国新	李 博	杜彦卿	张振川	张鹏柱
张藏慧	赵文海	赵宝贵	郑立会	孟祥群
郭志军	段国旭	姚绍学	郝炳新	高云霄
徐洪杰	徐联中	徐 静	高景良	曹建和
堵皆兵	靳海增			

序 言

河北省财政厅组织编写的财政干部学习丛书出版了。这是推动广大财政干部深入学习、提高干部队伍建设的一项基础性工作,是加强执政能力建设和建设学习型机关活动的一个有力载体,很有意义。

当前,我省已经进入全面建设小康社会、建设和谐河北的新阶段,各方面的任务繁重而艰巨。面对新形势、新挑战、新问题,要始终保持党员队伍的先进性和纯洁性,提高执政能力,每一个党员干部都要顺应时代发展的潮流和时代发展进步的要求,把学习摆在重要位置,学习邓小平理论和“三个代表”重要思想,提高思想政治素质和政策水平;学习市场经济和公共管理知识,提高执政能力和公共管理能力;学习专业知识,提高业务本领和创新能力;学习法律法规和党纪政纪知识,提高依法理财和廉洁从政能力。

我们要以建设学习型机关为契机,在机关内部和党员干部队伍中养成重视学习、善于学习、勤于学习的习惯,提高思考问题、研究问题、解决问题的能力,形成以学习促工作,以工作带学习的良好机制。学习不能走过场,不能搞形式主义,要注重实效,学以增智,学以致用,用有所成。要紧紧围绕实现全面建设小康社会的宏伟目标,抓紧研究解决改革发展稳定中的重大问题,抓紧研究解决群众生产

生活中的迫切问题,抓紧研究解决党的建设中存在的突出问题,真正把学习理论和指导实践结合起来。

近年来,我省财政经济一直保持着健康、快速发展的良好态势,财政经济综合实力不断增强,但财政经济运行和发展中仍然存在着一些比较突出的矛盾和问题,需要下大力解决,财政体制改革还必须深入推进,这对于财政干部的业务知识、政策水平和实践能力提出了挑战。因此,财政干部必须加强业务学习,及时掌握改革需要的新理论、新观念、新方法、新手段、新技能,这是财政改革与发展实现突破的重要保证。

我相信这套丛书的出版,将大大激发财政干部的学习热情,推动学习型财政机关建设的深入开展。希望全省财政干部要坚持学习财政知识、财政政策、财政法规和财政业务,不断增强理财能力和服务水平,以更加卓有成效的工作,为全省经济再上新台阶做出新的更大的贡献。



2005 年 1 月

前 言

随着社会主义市场经济体制和公共财政框架的逐步确立,我国财政管理改革已进入一个新阶段。继部门预算改革之后,国库集中收付、政府采购、财政体制、税费制度等方面也都相继进行了改革创新,从而赋予财政管理以全新的知识和理念。这对我们财政干部提出了更高的要求:财政干部不仅要用创新的思路参与当前的财政改革,而且要及时更新、丰富财政理论知识,不断提高理财从政的能力。同时,响应党中央关于大规模培训干部和建立学习型社会的号召,财政干部也必须全面系统地学习新知识、新理论、新业务,提高自身素质。

为适应以上工作需要,我们组织编写了这套《财政干部学习丛书》。丛书以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和加强党的执政能力建设要求为指导,在总结全国及河北财政改革实践经验的基础上,借鉴国际先进理论和经验,从理论与实践结合上,对财政干部所需要的各种业务知识和技能进行了较为系统的阐述。丛书由社会主义市场经济概论、公共财政概论、财政预算管理、政府收入管理、公共支出管理、社会保障制度与资金管理、基本建设财务管理、会计管理、财政法制与实践、财政公务写作、公共部门人力资源管理与开发、财政信息化理论与技术应用等 12 个分册组成。

丛书的主要作者和审定人都是财经战线的业务骨干或理论专家,他们或有丰富的经验,或在学术上有很深的造诣。由于他们的共同努力,使本套丛书具有以下特点:第一是新。理论和知识体系都很新,理论界一些新的较为成熟的研究成果和实践中新的成功经验、做法都已吸收进来。理论阐述具有前瞻性,实践经验具有操作性。第二是实。丛书联系实际,面向工作,贴近需要,引用案例,内容实用,文风朴实。第三是全。丛书在总体结构上体现财政业务的完整性和系统性,在每本分册上又体现独立性和专业性。因此,本套丛书既适合广大财政干部学习使用,也可供财经教育工作者、理论工作者和广大财经类在校生参考使用。

从炎炎夏日到金秋十月,从寒冬岁月到春暖花开,经过编者一年多的努力,这套丛书终于要和大家见面了。希望本套丛书能够有裨于广大财政工作者和科研人员进一步加强财经理论和实践问题的研究,推动财政管理体制和制度创新,促进财政事业不断发展。

在本套丛书编写过程中,财政部人教司和干教中心的各位领导给予了大力支持和帮助;中国人民大学、中央财经大学和北京航空航天大学专家教授提出了宝贵意见,在此一并表示诚挚的谢意。

《财政干部学习丛书》编委会

2005年2月

目 录

第一章 财政预算管理概论	1
第一节 财政预算概述.....	1
第二节 财政预算管理的基本内涵.....	8
第三节 预算管理的任务	12
第二章 财政预算管理基础	14
第一节 预算体系与预算年度	14
第二节 预算收支分类	18
第三节 预算管理形式	29
第四节 预算管理的组织体系	35
第五节 预算会计管理	41
第六节 国家金库	48
第三章 预算管理体制	55
第一节 预算管理体制的概念及实质	55
第二节 预算管理体制的内容	61
第三节 预算管理体制的类型及演变	74
第四节 分税制管理体制的建立及完善	81
第四章 政府间转移支付	96
第一节 政府间转移支付概述	96
第二节 政府间转移支付的原则	99
第三节 政府间转移支付的模式.....	101
第四节 中央一般性转移支付的计算方法.....	105
第五节 河北省 2001 ~ 2003 年保工资转移支付	115
第六节 建立科学规范政府间转移支付的目标模式.....	127

第五章 财政预算编制	133
第一节 预算编制的内容、职权和程序	133
第二节 预算编制的依据和原则	138
第三节 预算编制的方法	141
第四节 收入预算的编制	153
第五节 支出预算的编制	159
第六节 预算文本	200
第七节 预算的审查和批准	203
第六章 财政预算执行	207
第一节 预算执行的任务	207
第二节 预算执行组织机构	208
第三节 收入预算的执行	212
第四节 支出预算的执行	216
第五节 预算调整	225
第六节 预算执行分析	229
第七章 预算绩效管理及评价	239
第一节 预算绩效管理的产生及发展	239
第二节 预算绩效评价概述	249
第三节 预算绩效评价的分类及内容	257
第四节 预算绩效评价体系	265
第八章 财政决算	283
第一节 财政决算概述	283
第二节 财政决算编制	287
第三节 部门决算编制	301
第四节 财政决算审批	305
第九章 预算监督	309
第一节 加强预算监督的重要性	309
第二节 预算监督体系	311
第三节 预算监督的主要内容	320
第四节 财政监督程序和方法	324
第五节 预算违法行为及处理	330
第六节 财政监督机制建设	335
第十章 预算管理信息化建设	342
第一节 信息化与预算管理	342

第二节 预算管理信息化建设的意义	347
第三节 预算管理信息系统的框架	350
第四节 预算管理信息系统功能介绍	355
第十一章 预算法制建设	368
第一节 预算法制建设的意义	368
第二节 预算法律关系	372
第三节 国家预算法制体系	377
第四节 河北省预算法制建设的探索	389
第十二章 预算管理改革回顾与展望	397
第一节 中央政府预算管理改革	397
第二节 河北省预算管理改革	400
第三节 其他地方政府预算管理改革	413
第四节 预算管理改革评价	420
第五节 预算管理改革展望	429
附录:	
1. 关于改革预算管理推进依法理财的实施意见	440
2. 河北省省级预算管理改革方案(试行)	444
3. 河北省省级预算管理规定	452
4. 河北省省级部门预算管理办法(试行)	466
5. 河北省人民政府《关于进一步推进省级财政集中财力 办大事的指导意见》	475
参考文献	482
后记	485

第一章

财政预算管理概论

预算管理是财政管理活动的核心和基础,它集中体现着政府的活动范围和方向,体现了政府的施政方针。搞好预算管理,是提高财政管理整体水平的关键环节,也是有效发挥财政对经济社会发展的宏观调控作用和提高财政资金使用效益的重要保证。本章首先介绍财政预算的一般概念、产生、特征、职能,以及预算管理的地位、要素、原则、任务等一些基本概念和理念,为以后全面、深入的论述及研究打下理论基础。

第一节 财政预算概述

一、预算的概念

预算(Budget)一词来自于中世纪英文单词“Budjet”,原意是指国王存放公共支出所需货币的钱袋,后引申为财政收支计划即预算。一般意义的理解,预算是对未来一定时期内收支安排的预测和计划。因为收支范围不同,预算有多种多样,小到一个家庭,大到一个企业、单位、政府和国家都有自己的预算。财政预算是指一个国家或政府为了实现其职能,筹集所需资金,以及利用这些资金的一个以法律形式表现出来的国家或政府年度财政收支计划。

任何一个国家或政府的预算,都要包括三个方面的内容:一是收入和支出的种类和数量,以及这些种类和数量所表现出来的收支的性质和作用;二是各类国家机关和部门在处理这些收支问题上的关系,及其所处的地位和所承担的责任;三是在收入和支出的实现上所必须经过的编制、批准、执行、管理、监督等财政活动过程。

财政预算作为政府的公共收支计划,其内涵可以从以下几点理解和把握。其一,它是年度财政收支计划。马克思曾经说过:“预算只不过是国家

本年度预期收入和支出的一览表,它是以上一年度的财政经验及平衡表为依据的。”与一般的收支计划相比,政府预算是由政府编制、经过国家权力机关按一定的法律程序审查批准的年度财政收支计划,它规定了某一法定财政年度内的财政收支项目、内容、应达到的指标及其平衡状况。其二,它是经法定程序审批的法律文件。各国政府预算从其形成的程序上看,是政府编制国家年度财政收支计划方案,经法定程序审批后形成的法律文件,它具有法律效力。政府必须将预算草案提交立法机关批准后才能进行预算活动,由议会赋予政府预算执行权。从制衡关系上说,政府预算方案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履行情况提供依据。其三,它是国家有计划地集中和分配财政资金的重要工具。政府为了实现其职能的资金需要,必须通过政府预算参与国民收入的分配,具体表现为组织预算收入和安排预算支出。其四,它是政府实施宏观调控的手段。政府预算在它对财政资金的筹集、分配和使用过程中,通过有意识地安排收支,可以发挥对社会总供求的宏观调控作用。其五,它是国家保证实现其职能的工具。要实现国家职能,国家必须有一定的人力、物力和财力作保证,预算就是国家把一部分国民收入集中起来,有计划地用于各种需要,从财力方面保证国家职能实现的工具。

二、预算的产生

预算是财政范畴的一个分支。财政本身是人类社会发展到一定阶段的产物,预算则是财政发展到一定阶段产生的。一般意义上讲,财政在几千年前随着国家的产生就已产生,而预算是在封建社会末期和资本主义初期,作为新兴资产阶级与封建统治阶级斗争的一种手段而产生的,也是资产阶级与以国王为代表的封建贵族斗争的一项成果。

虽然奴隶社会就开始了以国家为主体的财政收支活动,但由于奴隶主和王室贵族基本上占有全部生产资料,其个人收支与国家的财政收支混在一起,而且由于其拥有的绝对权力使得国家在组织财政收入和安排财政支出方面不需要任何法律手续,因此,这种情况下,不可能出现对预算的制度需求,也不可能在独裁的统治政权下产生预算制度。同时,在这一漫长的历史时期里,由于商品经济不发达,诸多财政收支大都采用实物形态,因此,财政分配也不可能进行事前详细的量的测算,即使有个别的财政收支预计,甚至对政府收支进行记账和分析等活动,也不具备现代政府预算管理的一些基本特征。所以,严格意义上讲,在资本主义社会之前的社会里没有真正的财政预算。

西方现代预算制度产生于新兴资产阶级的经济斗争。西欧封建社会末期,资本主义生产方式开始出现,商品货币关系逐步发展起来。随着商品经济的发展,西欧有些国家出现政治统一和中央集权的趋势。新生产方式的出现和国内市场逐步形成,使上层建筑发生了变化。14世纪初,英国新兴的资产阶级、城市市民和广大农民开始起来反对封建君主横征暴敛,要求对国王的课税权进行一定的限制。他们利用议会同封建统治者争夺国家财政权,通过议会审查国家的财政收支,要求政府各项收支必须事先做计划,经议会审查通过才能执行。1640年资产阶级革命后,英国的财政权已受到议会的完全控制。1689年通过的《权利法案》,规定不经议会批准王室不得强迫任何人纳税或作其他缴纳,征收收入和使用预算支出都必须经过议会批准,并采用按年分配收入,在年前做出收支计划,提请议会审批和监督。至此,英国典型的政府预算初步成形。欧美其他资本主义国家的政府预算制度确立较晚,一般是在18、19世纪中建立了资本主义政权之后才形成的。

中国直到1898年戊戌变法光绪皇帝推行新政时才提出“改革财政,编制国家预算”,但变法夭折,未能实施。由于清政府国家财政收不抵支,只得向国外大量举债,外国政府要求清王朝公开财政,编制财政收支计划,迫使清政府不得不编制预算。1908年,清政府颁布《清理财政章程》,于1910年起试编国家预算。新中国成立后,中央人民政府着手编制了1950年财政收支概算草案,这是新中国第一部国家预算。1951年,政务院发布了《预算决算暂行条例》,规定了国家预算的组织体系,各级政府的预算权,各级预算的编制、审查、核定与执行的程序,决算的报批与审查程序,从此建立了新中国的预算制度。

三、预算的特征

从预算的产生到发展为现代政府预算,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。预算的基本特征主要如下:

1. 预测性。预算是在一定时期收入与支出的数字估算,最明显的表现为年度预算收支计划。计划具有预测性,并以预测性作为政府管理的实务工具。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做出事前的设想和预计。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做出预测,编制出预算收入和预算支出计划,并进行收支对比,以便从宏观上掌握计划年度的收入与支出总量,进而研究对策。预测与实际是否相符并能否实现,取决于预测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,但提高预测性的准确度是第一位的。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. 法律性。预算与一般的财政经济计划不同,它从其产生开始,就是以法律的形式存在的,直至今日,任何国家的政府预算都必须经过规定的合法程序,由立法机关审核批准,并最终成为一项法律性文件。在西方国家由总统(首相)提出预算草案,经国会(议会)审议通过即具有法律效力。在中国由财政部门代表国务院(本级政府)向全国人民代表大会(本级人民代表大会)提出预算草案,由人民代表大会审查批准,即具有法律效力。政府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。各级政府、部门、单位都必须维护政府预算的严肃性、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,任何地方、单位、个人均不得擅自改变批准的预算。预算的法律性,是其能够顺利执行的前提和保证。没有法律约束的预算不能算作真正意义上的现代政府预算。

3. 集中性。预算的集中性是指预算规模、收入来源、支出去向、收支结构和财政平衡等情况,由政府按照社会生产力水平和政治经济形势发展的需要,从国家整体利益出发进行统筹安排。这种集中性特征的主要标志是,政府为了保证国家职能的实现和满足社会的公共需要,通过预算集中了大量的财政资金。预算资金是国家履行其职能所必需的财力,政府预算收入都应及时、足额地缴入国库,任何部门、单位和个人不能截留和挪用。各地区、各部门、各单位必须执行政府预算支出规定的用途、比例、指标和数额,不得自行其是。

4. 综合性。预算的综合性是指预算的内容包括多个单项财政收支计划,综合反映整个财政收支的全貌,反映政府活动的范围和方向,是政府的基本财政收支计划。为综合反映政府收支活动全貌,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净额。这一综合性特征体现了预算的完整性,反映着国家的方针政策和政府的年度工作计划安排,使预算成为各项财政收支计划的汇焦点和枢纽。预算所涉及的范围要比其他各种单项财政收支计划广泛得多,如税收计划、基本建设计划、国有资产收支计划等。这些单项财政收支计划只是反映某一方面,是预算的组成部分,并受预算制约和调节。

5. 公开性。预算的公开性是指政府预算收支计划的制定、执行以及决算的形成,这一全过程要向公众全面公开,其收支内容也必须明确,以便于社

会公众及其代表能够理解和审查。预算的公开性特征是从预算产生起就有的一个基本特征。预算公开性所采用的形式是向社会公布其预算、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,执行过程中为保证预算实现而采取的措施,同时报告上一年度预算的执行情况和结果,即决算报告。

6. 年度性。预算年度是各国政府编制和执行预算所依据的法定期限,通常为一年。任何一个国家的政府预算编制和实现,都有时间上的界定。

四、预算的职能

预算的职能是指预算作为政府筹集和分配集中性财政资金的工具所固有的功能和属性。政府预算在一定的社会经济条件下形成,并根据政府职能发展的需要而发展。一般讲,现代政府预算具备分配职能、调控职能、反映职能和监督职能四大职能。

1. 预算的分配职能,是指预算以价值形式对国民收入的一部份份额进行有计划的分配和再分配的职责和功能。这是预算的基本职能。分配职能包括筹集资金和分配资金两个方面。筹集资金就是将分散在各地区、各部门、各单位的社会产品,按照国家的法律法规和财经政策,运用税收及其他手段集中起来的财政资金,形成预算收入。分配资金就是通过预算将集中的财政资金有计划地分配出去,以满足政府履行职能的财力需要,形成预算支出。在公共财政下,预算政府提供公共产品、配置公共资源的重要工具。政府根据社会共同需要,将集中起来的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、文教、科学、卫生等方面的需要,用于维持政府活动,保障国家安全,为公共产品提供必要的财力保证。同时,预算支出的结构比例和去向用途,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。

2. 预算的调节职能,是指预算以其本身所具有的特殊地位从价值量上对国民经济和社会活动进行协调、制约和引导的功能。在世界各国的财政宏观调控体系中,政府预算具有总量的主导调控作用,直接反映一个国家的宏观调控能力。政府预算既是国民经济计划在财力上的主要反映,又是实现经济发展、社会进步以及国家进行宏观调控的财力保证。预算具有“稳定器”和“调节器”的作用,使预算在为国家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,以保证市场在国家宏观调控下对资金配置起基础性调节作用,促进国民经济持续、稳定、健康、协调地发