



财政干部培训系列丛书

政府预算 管理与改革

于国安 / 主编

ZHENGFU YUSUAN
GUANLI YU GAIGE



经济科学出版社

主编：于国安

财政干部培训系列丛书

政府预算管理与改革

陈祥志 高剑锋 肖玉贵 陈东辉 沙永利 编著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于海汛 郭 磊

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

政府预算管理与改革

陈祥志 高剑锋 肖玉贵 陈东辉 沙永利 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京富达印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787×1092 16 开 32.75 印张 540000 字

2006 年 2 月第一版 2006 年 2 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-5398-8/F·4658 定价：48.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会成员名单

主任委员：于国安

副主任委员：宋新生 郝书辰 聂培尧 樊丽明
委 员：王 宁 王 沛 王玉华 王慎民
文新三 冯桂华 李齐云 李华忠
李国健 任贤德 朱德云 张玉成
张光月 张向阳 张魁珍 宋文旭
邵泽武 庞敦之 胡乐亭 胡积健
赵明亮 姜 龙 姜 凝 寇尊宪
韩 炜 韩成峰 韩丽华 窦玉明



为适应山东省财政干部教育培训工作的需要，按照“十五”财政干部教育培训规划提出的“实施主体岗位培训、专项培训和技能培训”的要求，山东省财政干部教育培训教材编审委员会于2002年组织编写了《西方财政学》、《经济法律教程》、《社会主义市场经济理论》、《实用英语初级教程》、《公共财政学》、《乡镇财政管理与农村税收》、《计算机应用新编》、《财政改革与发展教程》首套共八本基础理论系列培训教材，较好地满足了山东省财政干部教育培训的需求。为适应中央关于大规模开展干部培训的要求，今年山东省财政厅又组织编写了《政府公共支出管理与改革》等适应公共财政框架建立和各项改革需要的系列培训教材。这套教材由山东省财政厅各业务处室从事主要管理工作的业务骨干主笔编写。教材坚持理论与实践相结合，注重时效性和针对性，知识面广，内容紧跟财政金融体制改革步伐，具有较强的指导意义。

本套教材包括：《政府非税收入管理》、《国有资产运营与监管》、《政府公共支出管理与改革》、《财政投融资管理与实务》、《会计制度建设与会计改革》、《农业税收征管》、《财政监督概论》、《税制与税收制度改革》、《财政干部职业道德与廉洁从政》、《县级财政管

理》、《社会保障制度发展与创新》、《政府采购理论与制度建设》、《财政支持企业改革与发展的理论与实践》、《政府外债管理》、《财政投资评审教程》、《财政教科文管理与改革》、《财政教育培训管理与创新教程》、《“十五”财政教育培训战略与管理》和《理论与实践——财政经济建设管理》等。

为切实保证本套教材质量，山东省财政厅聘请由山东省知名专家、教授组成的专业审稿组，对教材的内容、结构和形式进行了认真修改审定。在此，谨向参与本套教材审稿的各位专家、教授表示衷心的感谢！我们相信，本套教材的出版，将为各级财政部门开展干部教育培训和干部自修学习提供一套较适用的教材。同时，也可为高等财经院校提供教学参考并可作为社会各界人士研究学习之用。

由于我们水平有限，教材中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评斧正！

第二届山东省财政干部教育培训教材编审委员会

2004年2月

前 言

进入 21 世纪以来,随着我国社会主义市场经济的发展,我国加快了向公共财政体制转变的步伐,由此推动着我国政府预算管理制度改革的不断深化。这是发展社会主义市场经济和壮大我国财政的必然要求,也是解决社会经济生活中各种矛盾和问题的迫切需要。

我国当前的政府预算改革是一项重要的制度创新,是社会主义政治文明建设之必然。政府预算与一国政府职能活动和公众生活密切相关,它是一个经济文件,也是一个政治文件,是国家政治经济体制的重要组成部分。因此,研究政府预算管理和改革,建立科学、民主、高效的财政预算制度和运行机制,既是建立我国社会主义公共财政最基本的任务,也是我国社会主义政治文明的本质要求。基于这一理论来洞悉我国的一系列政府预算制度改革,就会有一种全新的认识。部门预算改革、国库集中收付制度改革、收支两条线改革、预算管理体制改革、收支分类体系和预算编制等项改革,无一不是围绕着这一基本理论问题而展开的。此外,在政府预算专业管理理论研究方面,也有一些新的论说,如政府预算管理理论和实践的发展、预算收支管理理论、预算平衡理论、风险管理理论、政府预算绩效考评和效率判断、预算监督理论等,本教材也分别做出了相应分析。这些内容对于从事财政经济工作的干部、理论研究者和财经专业的大学生、研究生会有一定的帮助。

在本教材成书过程中,我们参考了大量的相关文献资料,并在较大的范围里进行过调查研究,得到许多专家的指教,他们提出了一些宝贵的指导性意见和建议,这对提高本教材的质量及其科学性和可行性有重要的作用。在此,我们特别要对李炳鉴教授、潘明星教授、李梦娟讲师等有关专家学者表示诚挚的谢意!尽管如此,由于我们水平的限制,难免仍有舛误之处,望广大读者和专家学者赐教。

2005 年 10 月



导 论	1
第一章 政府预算管理概述	17
第一节 政府预算管理的基本概念	18
第二节 政府预算管理要素、特点和原则	28
第三节 市场经济体制下政府预算管理的功能	37
第四节 政府预算管理目的及其效率判断	52
第二章 政府预算管理理论和实践的发展	62
第一节 当代政府预算管理理论的发展	65
第二节 我国政府预算管理理论的发展	77
第三节 当前我国政府预算改革的实践	87
第三章 政府预算管理体制	105
第一节 政府预算管理体制概述	105
第二节 我国政府预算管理体制	116
第三节 政府间转移支付制度	126
第四章 政府预算体系和方法	136
第一节 政府预算的组织体系	137
第二节 政府预算收支分类体系	149
第三节 政府预算方法	157
第五章 政府预算收入管理	167
第一节 政府预算收入管理的基本内容	167

第二节	税收收入和税式支出管理·····	173
第三节	政府性收费与基金收入管理·····	182
第四节	国债管理与国有资本收益管理·····	194
第六章	政府预算支出管理·····	212
第一节	政府预算支出管理的基本内容·····	212
第二节	政府预算支出管理中存在的问题·····	227
第三节	政府预算支出管理制度改革和创新·····	232
第四节	政府采购支出管理·····	241
第七章	政府预算的编制·····	270
第一节	政府预算编制前的准备工作·····	270
第二节	我国政府预算收支的测算·····	277
第三节	我国政府预算编制的内容与方法·····	297
第四节	政府预算的编制程序·····	309
第八章	部门预算编制改革与“收支两条线” 改革·····	319
第一节	部门预算编制改革的主要内容·····	319
第二节	深化部门预算编制改革的基本思路·····	333
第三节	“收支两条线”改革·····	341
第九章	政府预算的执行·····	358
第一节	政府预算的执行系统·····	358
第二节	政府预算收入执行·····	363
第三节	政府预算支出执行·····	372
第四节	政府预算的调整和执行分析·····	380
第五节	国库集中收付制度改革·····	387
第十章	政府决算与绩效评价·····	415
第一节	政府决算的意义和组成·····	415
第二节	政府决算的编制·····	418
第三节	政府决算的审查和批准·····	430

第四节	政府预决算的绩效评价·····	432
第十一章	政府财政预算信息化管理 ·····	452
第一节	我国政府财政信息建设概述·····	452
第二节	我国政府财政管理信息系统的框架·····	457
第三节	宏观经济分析和预测系统·····	459
第四节	预算编制与管理系统·····	463
第五节	预算执行管理系统·····	468
第六节	我国“金财工程”的总体规划 ·····	472
第十二章	政府预算监督和法制化管理 ·····	478
第一节	政府预算监督概述·····	479
第二节	政府预算法制化管理·····	484
第三节	我国政府预算监督理论和实践的发展·····	493
参考文献	·····	508

导 论

一、公共财政与政府预算制度改革

20 世纪 90 年代，我国加快了由计划经济向市场经济的转变，使市场在国家宏观调控下对资源配置的基础性作用得到加强，提出了建立公共财政框架的构想，明确了由计划经济供给型财政向市场经济公共财政型转变的目标模式。这对政府预算理论和管理方式的转变产生了深远影响，实践中迫切需要管理理论和管理方式的创新。因此，在 21 世纪初期，以深化部门预算改革和财政国库管理制度等一系列改革为契机，形成了我国财政预算领域，尤其是预算收支管理领域里的一场革命，促进了我国政府预算管理理论的发展。

（一）公共财政是适应社会主义市场经济发展需要的财政

随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深化，市场机制逐渐在经济领域里发挥着基础性作用，建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政框架的条件日臻成熟。1998 年召开的全国财政工作会议上提出了建立公共财政框架的设想，我国财政体制开始逐步向公共财政体制转变。这是发展社会主义市场经济的必然要求，也是解决社会经济生活中各种矛盾和问题的迫切需要。2001 年，党的十五届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，正式提出了逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政的目标。党的十五届六中全会《决定》中，把公共财政改革的许多内容作为加强廉政建设和改进作风建

设的治本措施。党的十六大提出：“深化财政、税收、金融和投融资体制改革。完善预算决策和管理制度，加强对财政收支的监督，强化税收征管。”这些都为建立社会主义市场经济公共财政体制和深化政府预算改革指明了方向。

一般来说，公共财政是在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要的一种财政运行机制；是国家以社会和经济管理者的身份参与分配，并将收入用于政府的公共活动支出，为社会提供公共产品和公共服务的一种财政类型。公共财政的核心是满足社会公共需要，其涵盖的范围主要有：行政管理、国防、外交、治安、立法、司法、监察等国家安全事项和政权建设；教育、科技、农业、文化、体育、公共卫生、社会保障、救灾救济、扶贫等公共事业发展；水利、交通、能源、市政建设、环保、生态等公益性基础设施建设；对经济运行进行必要的宏观调控等。我国的公共财政是适应社会主义市场经济发展需要的财政。

（二）公共财政的基本功能

从公共财政的性质及其在社会经济发展中的作用看，公共财政具有三大基本功能：

第一，满足社会公共需要的功能。这是公共财政最基本的功能，其突出特征体现在它的“公共性”而与市场经济中的营利性和竞争性相区别。所谓公共需要，是指将社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要，具有非营利性和非竞争性，它是区别于个人或集团性消费需要的。公共财政主要是为全社会提供公共产品和公共服务，体现整体公众利益。这就是说，凡是市场机制能够完全调节的领域，财政一般不得介入，以免妨碍公平竞争，浪费国家财力；只有在市场机制调节不到或调节不好而影响社会整体利益的领域，财政才有介入的必要。

第二，法制规范的功能。社会主义市场经济是法制经济，公共财政必须以法制建设为基础。从公共财政的收入来看，最主要的形式是税收，同时辅之以少量必要的规费收入、罚没收入和国债收入等。组织这些收入必须严格按照有关法律法规行事。从公共财政的支出来看，各项支出都要严格按照《预算法》等法律来执行。在市场经济国家，政府制定的年度财政预算草案，一经国会或议会批准，就必须严格执行，政府不能随意超支或增设新的支出项目；如遇特殊情况需要临时追加预算支出时，必须根据

有关法律程序来批准。我国是由各级人大审议各级政府提交的预算草案，各级政府必须严格执行同级人大审议通过的预算，如有特殊原因需要调整预算，也必须提交人大审议并接受监督。

第三，宏观调控的功能。财政政策是国家进行宏观调控的重要手段。在市场调节出现严重缺陷时，国家可以综合运用预算、税收、国债、转移支付、政府采购、贴息、补助等手段，发挥财政政策见效快、导向作用大、配置资源较为合理的特点，而对经济运行实施宏观调控。其主要作用：一是调控经济运行，促进经济健康稳定增长。财政政策对经济周期波动可进行逆向调节，当经济过热或发生通货膨胀时，主要采取紧缩的财政政策，通过减少财政支出或采取增税措施，相应减少财政赤字或增加财政盈余，遏制经济过热；当经济不景气或发生通货紧缩时，主要采取扩张性财政政策，通过增加财政支出或采取减税措施，相应扩大财政赤字，刺激经济增长。二是优化资源配置，促进经济结构合理调整。在市场经济条件下，市场对资源配置起基础性调节作用，但由于市场机制本身存在缺陷，为了纠正市场配置资源的偏差，国家可以运用财政预算政策，把资源配置引向急需发展的产业和领域，以优化经济结构。三是调节个人收入分配，保持社会的相对公平和稳定。一般地说，初次分配注重效率，发挥市场的作用，鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来；再分配注重公平，国家可以通过税收、财政转移支付等手段，对收入分配进行合理调节，防止个人收入差距过大。

市场经济国家的公共财政有共性的地方，但由于各国国情、文化传统及市场发育程度不同，公共财政的具体模式和做法也不尽相同，因此，公共财政基本功能的发挥也不尽相同。我国不能简单地模仿或生搬硬套西方国家的公共财政模式，必须立足本国国情，从实际出发，建立适应我国特色社会主义市场经济发展需要的公共财政。

（三）健全和完善社会主义市场经济公共财政的重大意义

应当指出，公共财政既是一个经济范畴，也是一个政治范畴，事关治国安邦、强国富民。因此，健全和完善我国社会主义市场经济公共财政，具有重大的政治经济意义：

第一，健全和完善公共财政是全面贯彻“三个代表”重要思想的体现。“三个代表”的重要思想是我们党必须长期坚持的指导思想，也是建立公共财政的重要指导原则。其总体要求是：按照“一要吃饭、二要建设”的原则，努力促进先进生产力的发展，增加财政收入，用于满足维护我国最广大人民群众利益的社会公共需要，包括政治、经济和文化等方面的公共需要，做到“取之于民、用之于民”，不断提高国家的综合实力和人民的生活水平。只有不断深化财税体制改革，健全和完善公共财政体制，才能更有效地促进先进生产力的发展，更充分地为建设和发展先进文化提供财力支持，更全面地维护我国最广大人民群众的根本利益。

第二，健全和完善公共财政是全面建设小康社会的重要保障。党的十六大确立了全面建设小康社会的奋斗目标。这个目标不是单一的，除了要使经济更加发展外，还要使民主与法制更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加富裕。全面建设小康社会的一个重要方面就是不断满足社会公共需要，这是公共财政最基本的任务。公共财政不仅可以为经济发展提供必要的支撑，而且也可以为社会的全面发展提供保障；不仅可以促进物质文明发展，也可以促进精神文明发展。只有加快建立比较完善的公共财政，才能为全面建设小康社会提供强大的财力保障。

第三，健全和完善公共财政是构筑社会主义市场经济体制的重要环节。公共财政是与市场经济发展相适应的一种财政运行模式。社会主义市场经济越发展，越需要建立完善的公共财政体制。这是市场经济发育和发展的重要条件，也是社会主义市场经济体制不可或缺的重要组成部分。20世纪90年代中期以来，我国相继对财政收支体制进行了重大改革，财政运行机制不断改进和增强，初步建立了公共财政体制框架，促进了社会主义市场经济体制的建立。随着改革的推进和市场经济的深入发展，不断健全公共财政体制已成为进一步健全和完善社会主义市场经济体制的重要组成部分。

第四，健全和完善公共财政是转变政府职能的需要。政府职能与财政体制密切相关，建立公共财政必须转变政府职能，两者相互作用、互为促进。在市场经济条件下，政府该干什么，不该干什么，必须界定清楚。凡是市场机制能够解决的问题，政府就不要介入，不要“越位”；对满足社会需要而必须提供的公共服务，政府则要积极介入，不能“缺位”。只有把公共财政建立健全起来，才能从体制上转变政府职能，有利于从源头上

防止腐败，使政府机关真正做到依法行政、反腐倡廉。有的同志认为公共财政改革是财政部门要“收权”或“集权”，这种认识是片面的和错误的。我们推进部门预算、国库集中收付制度、深化“收支两条线”管理、政府采购制度等项改革，就是为了规范财政预算制度，依法加强对各部门使用财政资金的监督，使各部门从分钱分物的琐碎事务中解脱出来，彻底转变职能，为社会提供良好的公共服务。

（四）建立公共财政需要预算制度深化改革的几个方面

从当前的情况看，健全和完善公共财政体制的任务还很繁重，需要有一个“严格的预算、合理的收支、规范的操作、严密的监督”体系。所以，今后一段时期，政府预算要在以下几个方面继续深化改革：

第一，加快推进预算管理改革，编制综合财政预算。综合财政预算的实质就是把现行预算内和预算外的资金统筹起来，统一编制部门预算和国家预算，取消预算外资金。所谓部门预算，概言之就是一个部门一本预算，先由政府各部门按照规定编制细化的预算，财政部门汇总审核，经政府同意、人大审议批准的反映部门所有收入和支出的预算，是便于监督、便于决算审计的预算。过去是一个部门同时编制多个预算，整个部门没有一个完整的预算。预算编制不规范，随意性大，难以有效监督。实行部门预算就是要增强预算的完整性、统一性。部门的各种财政性资金（包括预算内外资金），其所有收支项目都必须在预算中完整反映出来。部门预算经过人大批准后就具有法律效力，从预算执行到资金使用的全过程，都必须接受法律监督。财政部门严格按标准进行审核和拨付资金，可以增强预算的透明度和规范化，也为综合财政预算奠定了良好的基础。

第二，实行国库集中收付制度，就是将所有的政府性财政资金全部纳入国库单一账户，所有的财政支出必须由国库直接支付。国库集中收付制度的核心是单一账户制度，取消各部门和单位在银行设立的收支账户。各种政府性收入直接缴入国库，各部门和单位根据自身履行职能的需要，在预算确定的范围内，决定购买商品和支付劳务费用，但付款过程均由国库单一账户支付。国库管理部门可以直接对各部门和单位的收支活动实行全程监督。这样做有利于规范预算执行程序，方便预算单位及时用款；有利

于提高预算收支过程的透明度，保障财政资金安全有效运行，从源头上预防腐败；有利于合理调度资金，提高资金使用效率，增强政府调控能力。目前一些部门和地方的改革试点进展顺利，效果很好，应及时总结试点经验，尽快在全国逐步推开。

第三，着力深化“收支两条线”改革。“收支两条线”管理制度规定，所有行政事业性收费都要实行收支脱钩，并逐步纳入预算。“收支两条线”管理改革，从收入的角度看，要做到“取之合法、规模适当、收缴分离、纳入预算”，防止乱收、滥罚以及坐收坐支；从支出的角度看，要实行“收支脱钩”，执收单位上缴收入不再与其支出安排挂钩。这样，可以保证执收单位的公正执法。目前，深化“收支两条线”改革已经取得重要进展，有34个中央部门进行的“收支脱钩”试点进展顺利。各部门要按照国务院已做出的部署，进一步规范“收支两条线”管理，并尽快在省、市、县等各级政府部门逐步推开。财政部门要增强服务意识和保障意识，确保部门正常经费的足额安排与及时拨付。实行“收支两条线”管理是从制度上防止腐败的重大举措，有利于执收执法部门转变职能，保证公正执法，杜绝乱收、乱罚、截留、挪用和坐收坐支现象；有利于统筹安排预算内外资金，深入推进部门预算、国库集中收付制度等方面的改革。要研究建立“制定政策法规、综合执法、监督执法”三者合理分工和相互制衡的新机制，更有效地实行“收支两条线”管理。

第四，认真清理和规范政策外补贴，严禁设立“小金库”，继续整顿和规范行政事业单位的银行账户管理。多年来，“小金库”游离于财政管理与财务监督之外，是必须认真解决的一个问题。许多单位私设“小金库”，用于单位小团体滥发钱、乱花钱。其收入来源多种多样，有的通过搞名目繁多的“创收”活动，有的乱收费、乱罚款，有的私设账户、私自截留财政资金等。这些做法不仅严重违反财经纪律，扰乱收入分配秩序，而且还造成国家税收的大量流失。对此，要通过建立公共财政，特别是要结合部门预算、国库集中收付制度和“收支两条线”的改革，整顿和规范银行账户管理和现金管理，包括推行信用卡和支票支付制度，彻底清理部门和单位存在的多个账户、多头开立账户问题，结合实行国库单一账户，控制大额现金提取；加强会计、审计监督，真正从制度上、源头上铲除“小金库”现象。

第五，推行政府采购制度，规范政府公共工程管理。过去，政府采购行为是分散进行的，弊端非常明显。主要是采购资金的分配和使用脱节，

采购过程不透明、不公开，财政无法实施有效监督；采购行为强化了地方保护主义，不利于全国统一市场的形成。我国政府采购规模发展很快，迫切需要大力推进政府采购改革，严格实行招投标制度。需要强调的是，提高公共工程的效益，防止公共工程中的腐败行为，也应借鉴国外的先进管理经验，将公共工程纳入政府采购范围，实行国库集中支付。要根据《招投标法》的有关规定，增强监管透明度，对这些工程实行公开、公平招投标的办法。从国外的经验和我国的试点情况看，推行政府采购制度有利于节约财政资金，强化政府宏观调控能力。

二、建立科学规范的现代政府预算管理制度

为适应社会主义市场经济发展和建立公共财政体制的要求，中国政府审时度势，做出了深化预算管理制度改革的重要决策。近几年来，财政部和中央各部门在党中央、国务院的领导下，在全国人大的监督下，进行了科学探索，大胆实践，依照“公开透明、完整统一、科学规范、廉洁高效”的原则，通过部门预算、收支两条线、国库集中收付制度及政府采购制度等预算管理制度改革，初步建立起一套编制有标准、执行有约束、绩效有考评的较为科学的、规范的现代预算管理制度。

（一）政府预算制度改革是建设社会主义政治文明的必然要求

政府预算与一国政府职能活动和公众生活密切相关，因此政府预算制度是国家政治体制的重要组成部分。建立民主、高效的财政制度和预算运行机制，提供满足政府活动和公众需要的公共产品和公共服务，既是建立社会主义公共财政最基本的任务，也是社会主义政治文明的本质要求。

当代西方经济学的一个重要分支是公共选择理论，该理论主要有三个流派：以布坎南和图洛克为核心的弗吉尼亚公共选择学派、社会选择学派和芝加哥政治经济学派。公共选择理论是一种用经济学的方法来研究非市场决策或政府政治行为及过程的“新政治经济学”。公共选择理论的主要创始人布坎南认为，公共选择理论是通过设计一种模式，揭示“公共物