



普通高等院校经济学“十二五”规划重点教材  
总主编 唐海燕

# 政府预算管理

杨光焰 主编

KEY ECONOMICS TEXTBOOK SERIES OF THE "12TH FIVE YEAR PLANNING" FOR GENERAL UNIVERSITIES



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE



普通高等院校经济学“十二五”规划重点教材  
总主编 唐海燕

# 政府预算管理

杨光焰 主编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

政府预算管理/杨光焰主编. —上海: 立信会计出版社, 2011. 12

普通高等院校经济学“十二五”规划重点教材  
ISBN 978-7-5429-3243-3

I. ①政… II. ①杨… III. ①国家预算—预算管理—中国—高等学校—教材 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 273887 号

责任编辑 方士华  
封面设计 周崇文

## 政府预算管理

---

出版发行 立信会计出版社  
地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235  
电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325  
网 址 www.lixinaph.com 电子邮箱 lxaph@sh163.net  
网上书店 www.shlx.net 电 话 (021)64411071  
经 销 各地新华书店

---

印 刷 上海申松立信印刷有限责任公司  
开 本 787 毫米×960 毫米 1/16  
印 张 26 插 页 2  
字 数 440 千字  
版 次 2011 年 12 月第 1 版  
印 次 2011 年 12 月第 1 次  
印 数 1—3 100  
书 号 ISBN 978-7-5429-3243-3/F  
定 价 45.00 元

---

如有印订差错,请与本社联系调换

# 总 序

经济学的研究内容包罗万象,涉及社会生产生活的方方面面。既有对社会经济总体运行的规律性总结,也有对特定经济活动进行的深入研究;既有对国内特定社会经济部门的分析,也有对开放经济条件下对外经济活动的实践与规律的总结;既有对市场主体的经济行为的研究,也有对政府公共管理政策及理论的探讨。进入 21 世纪以来,随着经济科学内容及架构的不断丰富与完善,对经济学的认识与研究逐渐演变深化为日益细分的特定领域与具体学科和专业,体现在高校的经济学教育中,就是经济类各相关专业的核心专业课程。本系列“普通高等院校经济学‘十二五’规划重点教材”即为适应高等院校经济学本科专业教育教学不断发展的新要求而组织编写的。

上海立信会计学院作为一所财经类高校,经济学科是学校建设和发展的主体学科之一。建校 80 多年来,学校已经为社会输送了大量专业人才,积累了丰富的教育教学和学科专业建设经验。为更好地促进经济学本科各专业发展,提升学科专业建设水平,总结与提炼教学经验,为社会培养更多优秀

人才,为各高等院校经济类本科专业教学提供优秀适用教材,上海立信会计学院以经济类专业骨干教学研究力量成立了教材编写委员会,结合教学实践与人才培养要求编写出版系列经济学规划教材。

本系列教材主要用于高等院校本科经济类相关专业的教学实践与参考,教材规划涵盖经济学各相关专业的核心课程。目前主要包括《宏观经济学》、《微观经济学》、《货币金融学》、《金融市场学》、《公共经济学》、《政府预算管理》、《国际贸易学》、《国际经济学》、《国际服务贸易》、《商业银行经营与管理》、《中国税制》等。在后续工作中,本系列教材还将不断充实完善其他经济类核心课程教材。

本系列教材的主要特点是:

第一,来自教学实践,注重教学效果。本系列教材的编写人员以上海立信会计学院从事教学一线工作多年的教授、博士组成。本系列教材是他们经过多年的教学实践,不断积累总结教学经验后的成果。他们都有丰富的教材写作经历和经验。在本系列教材创作过程中,他们充分吸收了以往的教研成果,更加注重教材在实际教学中的使用效果。

第二,吸收最新成果,内容有取有舍。在本系列教材规划之初,主创人员就统一了写作理念。在保证基础知识完整性的前提下,不断更新内容,尽量把各自专业领域里最新的、已经系统化的新知识、新内容、新方法吸收进来。应该由相关教材或通过自学掌握的知识不再列入本系列教材的写作内容。

第三,体系完整开放,规划高瞻远瞩。本系列教材编写委员会在成立之初就确定好了教材写作的主导思路与体系架构,从总体学科领域进行专业教材的布局与安排,注意了学科之间的相互联系与教学内容的前后衔接。随着后续教材的充实完善,本系列教材将逐渐形成完整的经济

学教材体系。

感谢本系列教材各位编写人员的辛勤劳动,感谢立信会计出版社的领导与编辑老师对本系列教材的支持与编审工作。由于水平所限,本系列教材一定还存在一些不足甚至是错误。敬请高校经济学各位同仁和广大学生在使用中提出宝贵意见。相信在你们的关心帮助下,通过我们的后续工作和努力,本系列教材将会不断得以改进。

唐海燕

2011年6月于立信松江园

# 前 言

本教材是普通高等院校经济学“十二五”规划重点教材之一,也是上海市本科教育高地税收学建设项目的成果。政府预算管理是经济学专业可选择的重要课程,也是财政与税务专业的核心专业课程。编写本教材的基本出发点是:丰富和完善经济学专业教材的体系,更好地满足新形势下财经人才培养与教学的需要;丰富和完善政府预算管理课程的内容,更好地满足新形势下政府预算管理课程建设的需要。

政府预算作为年度财政收支计划,也是政府实施财政管理和宏观调控的主要工具,它与公共品的供应、社会公共需要的满足和公众的生活密切相关,预算日益成为社会公众关注的焦点,强化预算管理是必然选择。

政府预算管理是对政府预算资金的筹集、分配、使用所进行组织、协调、控制和监督的活动,历来都是各国政府进行财政管理和政府管理的最主要形式。20世纪80年代以来,“新公共管理运动”席卷全球,各个国家力求通过政府再造,引入市场竞争机制,不断提高公共管理水平及公共服务质量。“新公共管理运动”及其引发的公共管理模式的变革已成为一股

不可逆转的时代潮流。这其中,政府预算成为推进这场运动的最为有效的手段,新绩效预算的兴起、绩效评估日益受到重视就是集中体现。

近年来,为了适应社会主义市场经济条件下公共财政体制建设的要求,我国在财政领域不断调整改革的重点,开始对政府预算管理进行全方位改革。如部门预算制度改革、国库集中收付制度改革、政府采购制度改革、国有资本经营预算制度改革、政府基金预算制度改革、社会保险预算制度改革、绩效预算改革、政府预算收支体系改革,等等。有些改革甚至具有革命性,政府预算管理新的框架正在形成。

中西方政府预算管理改革既对传统的知识体系和教学内容形成巨大冲击,也为预算知识体系的更新和教学内容的丰富提供了鲜活的营养。因此,本教材立足于我国政府预算管理的法律、法规框架,以预算工作的流程为主线,比较全面、系统地阐述了预算管理基本理论、预算编制与管理、预算执行与管理、政府决算与管理等内容。同时,结合当代政府预算管理改革的最新成果和动态,重点介绍和分析了现代财政国库管理制度、部门预算改革、政府采购制度、预算绩效评价等内容。既体现政府预算管理的基本理论、基本知识、基本程序和基本方法,又突出政府预算管理改革的最新成就。

同时,政府预算管理又是一门实务性、政策性较强的课程,本教材在强调预算管理理论重要性的同时,还非常注意介绍部门预算编制、国库集中收付等预算实务的操作与政策问题,配合预算管理各环节的课内实验或综合实验,将有利于学生熟练掌握政府预算管理的理论与实务。

本教材由上海立信会计学院杨光焰教授担任主编,并拟定编写大纲。全书共分为十一章,编写分工如下:第一章由李延均编写;第二章由郝秀琴编写;第三章、第九章由刘志平编写;第四章由朱迎春编写;第五



章、第六章、第七章由杨光焰编写；第八章由殷强编写；第十章由胡公启编写；第十一章由李永刚编写。本书在编写过程中难免会出现不妥或不成熟之处，欢迎各位专家和广大读者不吝指正。

本教材是上海市教委重点课程建设项目的成果，也是各位作者辛勤劳动的结晶。本教材在编写过程中参阅和吸收了国内外专家、学者的一些研究成果，在大纲拟定阶段唐海燕教授为本书的编写提出了很好的建议，立信会计出版社的窦瀚修社长和责任编辑方士华先生也为本教材的出版付出了艰辛的劳动。在此，对各位专家、学者一起表示真诚的谢意。

编 者

2011年12月于上海

# 目 录

<b>第一章 政府预算概论</b> .....	001
第一节 政府预算内涵 .....	001
第二节 政府预算的产生和发展 .....	004
第三节 政府预算的原则 .....	007
第四节 政府预算分类 .....	009
第五节 政府预算的功能 .....	012
拓展训练 .....	014
本章复习思考题 .....	015
<b>第二章 政府预算管理基本理论</b> .....	016
第一节 政府预算管理的概念与地位 .....	016
第二节 政府预算管理的要素与原则 .....	019
第三节 政府预算管理的流程与周期 .....	029
第四节 政府预算管理的组织体系 .....	034
拓展训练 .....	039
本章复习思考题 .....	041
<b>第三章 政府预算收支分类改革</b> .....	042
第一节 政府预算收支分类的意义与原则 .....	043
第二节 政府预算收支分类的基本方法 .....	045

第三节 政府预算收支分类科目设置的演变 .....	049
第四节 政府预算收支分类改革 .....	051
拓展训练 .....	065
本章复习思考题 .....	067
<b>第四章 政府预算体系 .....</b>	<b>068</b>
第一节 政府公共预算 .....	068
第二节 社会保障预算 .....	083
第三节 国有资本经营预算 .....	097
拓展训练 .....	114
本章复习思考题 .....	115
<b>第五章 政府预算的编制与管理 .....</b>	<b>117</b>
第一节 政府预算编制的依据与原则 .....	118
第二节 政府预算编制的程序 .....	124
第三节 政府预算收支测算 .....	130
第四节 部门预算编制与审批 .....	139
第五节 财政总预算的编制与审批 .....	156
拓展训练 .....	162
本章复习思考题 .....	166
<b>第六章 政府预算的执行与管理 .....</b>	<b>167</b>
第一节 政府预算执行概述 .....	168
第二节 政府预算收入执行 .....	172
第三节 政府预算支出执行 .....	179
第四节 政府预算执行中的调整与分析 .....	185
第五节 “收支两条线”管理 .....	194
拓展训练 .....	199
本章复习思考题 .....	201

<b>第七章 国库管理制度</b> .....	202
第一节 国库管理制度概述 .....	202
第二节 现代财政国库管理制度 .....	209
第三节 中国财政国库管理制度改革 .....	215
拓展训练 .....	228
本章复习思考题 .....	232
<b>第八章 政府采购制度</b> .....	233
第一节 政府采购概述 .....	233
第二节 政府采购的基本内容 .....	241
第三节 政府采购预算 .....	251
第四节 中国政府采购制度建立与完善 .....	256
拓展训练 .....	266
本章复习思考题 .....	268
<b>第九章 政府决算编制与管理</b> .....	270
第一节 政府决算概述 .....	270
第二节 政府决算编制的原则与方法 .....	272
第三节 政府决算的审查批准 .....	279
拓展训练 .....	285
本章复习思考题 .....	286
<b>第十章 政府预算绩效评价</b> .....	287
第一节 政府预算绩效评价概述 .....	288
第二节 政府预算绩效评价发展 .....	290
第三节 中国预算绩效评价改革 .....	295
拓展训练 .....	300
本章复习思考题 .....	303

<b>第十一章 政府预算管理体制</b> .....	304
<b>第一节 政府预算管理体制概述</b> .....	305
<b>第二节 分税制预算管理体制</b> .....	313
<b>第三节 中国财政转移支付制度</b> .....	330
<b>第四节 中国政府预算管理完善</b> .....	343
<b>拓展训练</b> .....	347
<b>本章复习思考题</b> .....	349
<b>附录一 中央部门预算表</b> .....	350
<b>附录二 2011 年中央预算表</b> .....	381
<b>附录三 上海市 2011 年财政预算表和基金预算表</b> .....	390
<b>参考文献</b> .....	396

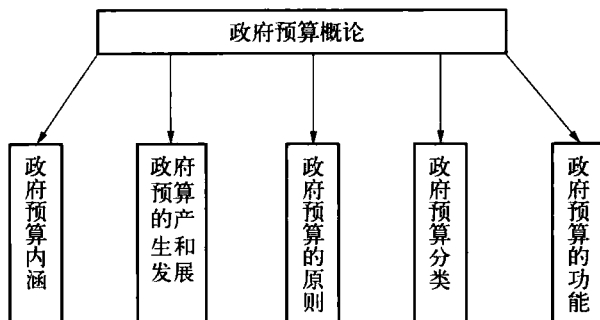
# 第一章 政府预算概论



## 知识要点

从多角度掌握政府预算的概念,了解预算的基本特征;了解预算制度产生和发展的条件与原因;掌握预算的基本原则及其相互关系;了解预算的不同分类及其意义;领会预算的各种功能。

## 本章结构图



## 关键词

政府预算 预算原则 预算分类 预算功能

## 第一节 政府预算内涵

### 一、政府预算概念

政府预算,有时又称国家预算,但严格地说,政府预算与国家预算所指不完全

相同,国家预算是指一国以中央政府为主体的预算,或者是一国各级政府预算汇总后所形成的总预算,而政府预算则指各级政府编制的预算,因此,每一级地方政府的预算都可以称为政府预算,但是不可称为国家预算,而国家预算通常涵盖所有的政府预算,或特指中央政府预算,这样看来,只有中央一级政府的预算,在特定语境中才可以称为国家预算。本教材仅在一般意义上使用政府预算这一概念,它泛指中央政府和各级地方政府的预算。

政府预算是政府狭义财政收支的基本计划,通常以财政年度的收支计划的形式存在,即对财政年度内政府财政收支的规模和结构所进行的预计和测算,在具体形式上按一定的标准将政府预算年度的财政收支分门别类地列入各种计划表格,以反映计划期内政府财政收入的具体来源和支出的具体方向。

不同于企业预算,政府预算是具有法律效力的文件,政府的预算编制和执行的全过程必须在法制范围内进行。政府预算的法制化表现为政府预算的级次划分、收支内容、管理职权划分等均以立法的形式加以规定,预算的编制、执行和决算的过程必须在法律规范下进行,政府预算编制形成后必须经过国家最高立法机关或各级机构审查批准后才能公布并组织实施。如西方国家必须通过议会的审查批准,在我国必须经过全国人民代表大会或各级人民代表大会的审议批准;预算的执行过程必须受法律的严格制约,不经法定程序,任何机构和领导人都无权改变预算规定的各项收支指标,从而使政府的财政行为法制化,财政的管理过程被置于社会公众的监督之下。

政府预算的主体是各级政府,各级政府作为全体委托人——纳税人的代理人,以提供公共产品为依据,依托公共权力组织提供公共产品和公共服务,为此,必须就政府活动所需的收支作出安排,即以部门预算的方式承担预算的编制任务,然后按批准后的预算履行其职能,所以,预算的编制和预算的实施必须以委托人政府为主体。

政府预算的基本属性可概括为:①在形式上,政府预算是财政年度预算收入和支出的一览表,反映政府在财政年度内预计财政收支总额及其结构间的平衡关系,是一个技术性和法律性的文件;②在内容上,政府预算是政府对财政收支的计划安排,直接反映可供政府集中支配的公共资金的数量和分配结构,间接反映政府职能;③在本质上,政府预算须经国家权力机关审查和批准才能生效,因而是公民和国家意志的体现。

综合地看,政府预算的概念可以表述为:政府预算是以一国各级政府为预算

主体,按照一定的法律程序编制、审议、批准和执行的政府年度财政收支计划,是政府组织和规范财政分配活动的根本依据和全部财政体系的核心。简言之,政府预算是具有法律规定和制度保证的、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。

## 二、政府预算特征

政府预算的特征与政府预算的制度紧密相连,不同国家和同一国家的不同历史阶段的预算制度的不同决定了各自国家预算具有不同的特征。但是,从现代国家看,在一些大的方面,预算制度具有某些稳定的共同属性和基本特征。

### 1. 民主性

从理论上说,政府预算的民主性是由政府与纳税人的社会契约关系决定的,根据卢梭的社会契约论,政府必须代表“公意”,在“公意”授权下行使公共权力,而在现代社会政府的合法性也在于政府与民众之间是否存在这种社会契约关系,其中核心的契约就是民主理财。在制度保证上,民主性主要体现在代议制的议会民主制。最初议会的主要职责就是以民主的方式进行财政预算的决策,在现代社会中,民主理财已经成为政府预算的最本质的特征之一。

### 2. 法定性

法定性是由民主法制国家财政依法理财对政府预算的根本性要求决定的,凡涉及预算的决策和执行都必须有法律依据,都要经过立法机关审查批准。法定性保证了财政收支不会被公共权力滥用,是财政预算约束的本质体现。政府预算按照一定的法定程序审批,使之形成反映国家财政资金来源规模、去向用途的法律性规范,一切政府部门必须遵照执行。我国的《预算法》明确规定各级人民代表大会有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权力机关审查批准后下达,各级政府、各部门、各单位都必须严格贯彻执行。非经法定程序——即报请本级人民代表大会常务委员会(乡、镇人民代表大会审查和批准本级预算的调整方案)审查批准,任何地方、单位均不得擅自改变批准的预算,反映了政府预算的法定性特征。

### 3. 年度计划性

政府通过编制预算的直接目的是对预算收支规模、收入来源和支出用途作出事先的设想和预计,通常是对未来一个预算年度内预算收入和支出的计划作出安排,也就是根据实际需要与可能,对预算年度的预算收入和预计支出的各项指标进



行预计和测算。财政年度收支计划是否符合实际,最终能否得以实现,一方面取决于预算事前编制的准确性、科学性和民主化程度;另一方面也取决于预算执行过程中客观条件的变化、应变措施的选择,以及预算管理水平和预算管理手段的影响。此外,政府预算的年度计划性不但要体现政府和公共部门年度内的工作任务,还必须体现一定时期内围绕中长期目标所应保持的各年度内计划的连续性。例如在我国要符合国家发展的中长期规划和各级政府的五年规划的要求。

#### 4. 集中性

集中性主要体现在政府财政预算资金必须作为集中性的政府财政资金进行收支安排,即对财政资金的规模、收入来源、支出去向、收支结构比例和财政平衡等状况,都必须由国家 and 各级政府按照财权与事权相统一的原则集中分配,任何部门、单位或个人不得截留、坐支和挪用,保证预算收入能及时、足额地缴入国库,预算支出由国库集中拨付。各部门、各单位必须按照政府预算所规定的用途、比例和数额进行使用。集中性还体现在政府预算必须综合反映财政收支活动的全貌,一方面,预算内容应包含政府的一切事务所形成的预算收支,全面体现政府年度整体工作安排和打算;另一方面,政府预算的集中性特征使其全面地反映了国家的方针政策,因而通过预算就可以了解到政府在整个年度内的整体工作安排和打算。

#### 5. 公开性

公开性是由税收的广泛性和纳税人与政府之间的委托代理关系决定的,因为财政资金是纳税人的钱,如何花纳税人的钱必须做到公开。预算作为公开性的法律文件,其内容必须明确细化,以便于全社会公众及其代表能够获得尽量对称的信息,便于参与决策和进行监督。同时,政府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。政府预算的公开性所采用的形式是政府预算不仅要经过国家权力机关审批,还要通过媒体以各种现代化的信息渠道向全社会公布预、决算报告。

## 第二节 政府预算的产生和发展

### 一、政府预算的产生

资本主义市场经济的确立是政府预算产生的根本原因。在资本主义市场经济