

基层财政干部培训教材



财政体制与 政府预算管理

CAIZHENG TIZHI YU

ZHENGFU YUSUAN GUANLI

财政部基层财政干部

培训教材编审委员会

组织编写



经济科学出版社
Economic Science Press

基层财政干部培训教材

财政体制与政府预算管理

财政部基层财政干部
培训教材编审委员会
组织编写

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政体制与政府预算管理 / 财政部基层财政干部
培训教材编审委员会组织编写. —北京: 经济科学
出版社, 2011. 10

基层财政干部培训教材

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1165 - 1

I. ①财… II. ①财… III. ①国家预算 - 财政管
理 - 中国 - 干部培训 - 教材 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 208163 号

责任编辑: 刁其武 侯晓霞 凌 敏

责任校对: 杨晓莹

技术编辑: 李 鹏

财政体制与政府预算管理

财政部基层财政干部培训教材编审委员会组织编写

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 88191308 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esbj3@esp.com.cn

北京三木印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 6.375 印张 150000 字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1165 - 1 定价: 13.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

财政部基层财政干部培训教材

编审委员会

主任委员：刘红薇（财政部党组成员、部长助理）

副主任委员：李 赤（中华会计函授学校校长）

许宏才（预算司司长）

王卫星（综改办主任）

苑广睿（干部教育中心主任）

委 员：戴柏华（办公厅主任）

欧文汉（综合司司长）

耿 虹（条法司司长）

翟 刚（国库司司长）

赵 路（教科文司司长）

李敬辉（经济建设司司长）

赵鸣骥（农业司司长）

由明春（社会保障司司长）

杨 敏（会计司司长）

吴奇修（监督检查局局长）

余蔚平（人事教育司司长）

高建华（驻部监察局局长）

序 言

“十二五”是我国全面建设小康社会的关键阶段，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。财政是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。落实科学发展理念，转变经济发展方式，对做好财政工作提出了新的更高要求。

全面推进财政科学化精细化管理，进一步提高财政管理水平，重点在基础，关键在基层。近年来，党中央、国务院对基层工作给予了越来越高的关注。胡锦涛总书记指出，要进一步加强和完善基层社会管理和服务体系，把人力、财力、物力更多投到基层，努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作。

国家强农惠农政策不断推出，强农惠农资金规模不断扩大，要提高财政管理水平，切实提高资金使用效益，把党中央的民生政策真正落到实处，就必须大力加强管理基础工作和基层建设，切实发挥基层财政就近、就地进行资金监管的优势。为此，要有一支高素质的基层财政干部队伍。全面提高基层财政干部综合素质和业务能力，已经成为推进财政科学化精细化管理，加强“两基”建设的迫切需要。做好面向基层的培训工作，既是将财政科学化精细化管理落到实处的重要组成部分，也是加强“两基”工作的有力手段和方法。

教材建设是搞好培训的重要基础性工作，它是培训内容的载

体，对于体现培训的针对性和实效性，确保培训的质量和水平至关重要。财政部中华会计函授学校按照部党组加强基层财政干部教育培训的要求，在开展面向基层培训的实践中，结合实际，深入调研，根据基层财政干部的需求，组织编写了基层财政干部培训系列教材。系列教材紧密围绕当前财政中心工作，立足基层实际，注重提高基层财政干部综合素质和业务能力。各地要在培训工作中充分利用好这套教材，使其更好地服务于基层财政干部培训，成为基层财政干部工作学习的好帮手。

好的政策重在落实，落实好则离不开行之有效的宣传和培训，希望各级财政部门按照胡锦涛总书记对干部教育培训工作的要求，加大基层财政干部培训工作力度，积极进取、开拓创新、真抓实干、再创佳绩。

财政部基层财政干部培训教材编审委员会

2011年4月

目 录

第一章 公共财政、财政体制与政府预算	(1)
第一节 财政和政府预算	(2)
第二节 公共财政和财政体制	(15)
第三节 转移支付制度和分税制	(30)
第四节 “省直管县”财政管理体制	(42)
[附录 1-1] 某省市县分税制体制下收支的 划分	(44)
[附录 1-2] “乡财县管”财政管理体制改革	(46)
第二章 财政收入和财政支出	(48)
第一节 财政收入的构成	(52)
第二节 财政收入	(63)
第三节 财政支出	(67)
第四节 政府预算收支科目	(70)
第三章 政府预算的编制	(85)
第一节 政府预算体系	(86)
第二节 政府预算编制的准备工作	(87)
第三节 政府预算编制的程序和内容	(91)
第四节 政府预算的编制方法	(93)
第五节 政府预算的审查和批准	(105)

[附录 3-1] 部门预算的编制	(108)
[附录 3-2] 省级部门预算报表(样表)	(140)
[附录 3-3] 省级人民代表大会预算报告附表	(146)
第四章 政府预算的执行	(147)
第一节 政府预算执行的依据和组织体系	(147)
第二节 政府预算收入的执行及管理	(151)
第三节 政府预算支出的执行及管理	(155)
第四节 政府预算执行管理的基础工作	(158)
[附录 4-1] 公务卡制度	(166)
[附录 4-2] 省级公共财政预算收入执行 情况比较表	(168)
第五章 政府决算	(169)
第一节 政府决算的构成	(169)
第二节 政府决算的编制	(172)
第三节 政府决算的审查与批准	(181)
第四节 财政预算的科学化精细化管理	(185)
[附录 5-1] 收入支出决算总表	(190)
后记	(193)

第一章 公共财政、财政体制与政府预算

《辞海》对“财政”的基本解释是：财政是以国家为主体，为了实现国家职能的需要，参与社会产品的分配和再分配以及由此而形成的国家与各有关方面之间的分配关系。《百科》解释是：财政从实际意义来讲，是指国家（或政府）的一个经济部门；即财政部门，它是国家（或政府）的一个综合性部门，通过其收支活动筹集和供给经费和资金，保证实现国家（或政府）的职能。从经济学的意义来理解，财政是一个经济范畴，是一种以国家为主体分配的经济行为，是政府集中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动，以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标。《领导干部财政知识读本》对财政的解释是：财政，也叫国家财政。是以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。从上述引用的对财政的解释，可以看出社会经济生活中，人们对“财政”一词的把握已经有明确的界定。那就是国家的收支理财活动就是财政，管理国家收支的工作就是财政工作，从事财政工作的机关就是财政部门，有一级政府就有一级财政，这些认识和观念已经写

人法规，约定俗成，为社会所公认。

第一节 财政和政府预算

一、国家财政和公共财政

在我国财政学界，对财政这一概念有不同的认识。第一种观点认为，财政是以国家为主体分配价值所产生的分配关系。这种价值分配，在国家产生前属于生产领域的财务分配，由氏族首领来完成。在国家产生后属于国家财政分配。这种观点认为财政分配的主体是国家，是为了实现国家职能的需要，参与社会产品的分配和再分配以及由此而形成的国家与各有关方面之间的分配关系。在我国，“国家分配论”的观点长期以来占“正统地位”。“国家分配论”的观点强调了国家是财政分配的主体，对财政分配关系起主导作用。第二种观点认为，财政是为了满足社会共同需要而对剩余产品进行分配而产生的分配关系，它不是随国家的产生而产生的，而是随着剩余产品的产生而产生的。第三种观点认为，财政是为满足社会共同需要而形成的社会集中性的分配关系。

对财政这一社会经济现象，研究的角度不同，得出的结论也不同。财政理论上的不同认识，导致了财政实践和财政实际工作的差异。正确理解财政概念，对于中国公共财政建设至关重要，对于财政体制改革至关重要，对于政府预算改革和精细化管理至关重要。考察财政产生和发展的历史，有助于我们理解和把握有关财政的一系列概念。

财政一词最早起源于西欧。中国古代文献中一般采用“国用”、“国计”、“邦计”、“度支”、“理财”等词语表述财政现象。考察财政活动形成的历史，我们不难发现，财政是社会生

产力发展到一定的历史阶段的产物。在国家产生以前，原始公社中后期已经存在满足社会共同需要而进行的分配的经济现象。但是在财产私有制还没有出现的时期，这种分配只是属于部落生产领域的事情。国家产生以后，统治阶级为了维护国家的存在，依靠国家政治力量，强制集中占有和支配一部分社会产品，以保证国家机器的运行和社会的发展，于是氏族部落已经存在的满足社会共同需要而进行的分配，便从一般经济分配中独立出来，成了财政分配。这种以国家为主体的财政分配活动的目的在于满足社会公共需要，而公共需要在阶级社会里只能由国家活动和财政分配来完成。可见，剩余产品是财政产生的经济条件，公共需要是财政产生的社会条件，国家是财政产生的政治条件。

有了国家是财政产生的政治条件这一历史论点，于是就有了“国家财政”学说。《领导干部财政知识读本》解释“财政”一词：财政，也叫国家财政。是以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行国家职能和满足社会公共需要的经济活动。

财政产生的社会经济条件是公共需要和剩余产品，于是就有了“公共财政”的概念。市场经济条件下的财政叫公共财政。这是我们考察了资本主义社会财政产生和发展的进程后得出的结论。随着社会政治经济的发展，资产阶级打破了奴隶制和封建王朝的王权神授世袭罔替的家天下，建立了资产阶级民主法制国家。在国家社会事务管理上，资产阶级的行政法学家，一般都强调公民在国家生活中的基本权利，主张“宪政”，行政权应受法律约束，把“依法行政”推崇为国家进行各项行政管理活动的基本准则。没有法律根据，不得任意剥夺公民的权利，或使人民增加义务；没有法律根据，不能为特定的人设定权利，或为特定的人免除法律规定的义务；遇到法律规定可以由政府自由裁量的

情况，也不能超过法律规定的范围或界限。资产阶级在国家社会事务管理体制设计上，相对于奴隶制和封建王朝有一个重要突破，那就是将国家公权分解为立法权、司法权和行政权。政府是行使国家公权中行政权的主体，行政管理职能是行政主体作为国家管理的执行机关，依法对国家政治、经济和社会事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能作用。国家行政管理活动的实施者是整个政府行政组织系统，包括政府的各级各类行政机构及其所属公务人员。行政管理职能的内容涉及政府行政系统对国家政治经济和社会事务进行管理的全部活动，政府行政管理的工作范围包括诸如外交、国防、公共安全、财政、金融、工业、农业、商业、文化、教育、科技等。可见，在资本主义社会里，资产阶级政府承担着国家对外交往职能和对内的政治统治与社会管理等满足公共需要的职能。恩格斯曾经指出：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了这种社会职能时才能继续下去。”^①因此，国家财政在资本主义阶段就成了公共财政。《领导干部财政知识读本》解释说：在市场经济条件下，相对于市场机制而言，政府的职能是弥补市场的缺陷，满足社会公共需要，财政则是实现政府职能的物质基础。正是因为市场经济条件下财政存在和发展的主要依据在于满足社会公共需要，市场经济条件下的财政也被称做“公共财政”。

二、财政与政府预算

财政分配在社会政治经济的不同发展阶段，有着不同的表现形式。在财政发展的漫长过程中，与奴隶制王权和封建制君权统治相适应，财政收支活动具有专制性、神秘性和随意性的

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版。

特点。这一时期虽说有对财政收支活动的安排和计划，甚至在古罗马还曾经有过类似的预算制度，但这些都不是现代意义上的政府预算制度，只是在王权统治下财政管理方面的一些措施。现代政府预算制度最早萌芽于13世纪以后的英国。在12、13世纪，英国的贵族和大地主与专制君主之间展开了错综复杂的斗争。斗争的结果是地主贵族一定程度地控制了国王的课税权。1217年英国《大宪章》曾经规定：除特殊事项的需要外，课税必须得到贵族和大地主代表会议的同意。以后，力量逐渐壮大的资产阶级动员人民群众的力量，又从封建贵族手里把财政权争夺过来。1689年的《权利法案》中规定，除非由国会通过法案表示同意，不能迫使任何人纳税或作其他缴纳；国王的支出总额必须由国会核准，将国王的收支和国家的收支区分开来。在国会中，代表资产阶级利益的下院比代表地主贵族利益的上院在财政上有更大的权力。从1760年起，将国王和皇室的财政收支纳入全部财政收支之中，对皇室和国王开支实行年度拨款。至此，资产阶级就全部控制了国家财政收支。到18世纪末、19世纪初，出现了统一反映全部财政收支计划的文件和正式预算制度，规定财政大臣每年提出全部财政收支一览表，由国会审核批准。其他资本主义国家预算制度的产生情况，虽然和英国不尽相同，但也有共同的地方，那就是预算制度是在资产阶级专制君主和地主贵族的激烈的阶级斗争中产生的。与此同时，资产阶级力量的壮大反过来促进了商品货币经济的发展，为财政收支全部以价值的形式进行提供了客观的经济基础。通过对预算产生历史的考察，我们可以看出，政府预算的产生是以资产阶级力量的壮大为政治条件，以商品货币经济的充分发展为经济条件。这样两种条件的同时具备，才使财政分配活动表现为政府预算的形式。

财政是以国家为主体的分配活动，政府预算是财政分配活

动的管理方式。财政分配活动的管理方式不能超越社会经济制度和社会发展阶段。采取何种财政管理方式，取决于当时社会政治和经济发展水平，取决于统治阶级利益的需要。与封建王权的政治统治相适应，财政分配在管理上必然体现专制性、神秘性和随意性的特点。随着社会经济的发展和阶级力量对比的变化，社会生产方式和交换方式也发生了一系列的变革，资产阶级产生了。资产阶级在封建主统治下是被压迫的阶级。但是社会经济发展到工场手工业时期，资产阶级就成为等级君主国或专制君主国中同贵族抗衡的势力，而且是大君主国的主要经济基础。从大工业和世界市场建立的时候起，资产阶级在现代的代议制国家里夺得了独占的政治统治，资产阶级现代国家制度正式确立。马克思在《共产党宣言》中指出：“现代的国家政权不过是管理整个资产阶级的共同事务的委员会罢了。”在资产阶级发展的每一个阶段，都伴随着相应的政治上的进展。新兴资产阶级革命的一个重要内容就是向封建君主争得财政分配权。这种斗争首先集中在课税权上，后来扩大到资金的支配权上，最后就必然要求政府将每年财政收支全面公开，并制成收支平衡表，交由资产阶级占绝对优势的国会来讨论和批准。现代政府预算制度的产生，就是对专制、神秘和随意的财政管理方式的否定，使财政管理具有公开、统一完整和法制性的特点。

政府预算属于财政管理范畴，是财政分配活动的主要方面，是现今阶段财政分配活动的实现形式。但是，财政分配活动参与和干预社会产品的分配，并通过国家权力或以生产资料所有者身份实施国家经济活动，并不一定全部采取政府预算管理方式。这是因为各国政治、经济、文化等诸多方面的原因，决定了所谓预算的完整性和统一性只能是一个阶段性的相对概念。因此，政府预算只能是财政分配活动的主要方面。

从政府预算的产生过程来看，政府预算是在新兴资产阶级与封建专制政治的斗争中产生，随着资本主义国家的建立而逐步发展和完善的。现代预算制度的产生使财政管理和分配具有法律性、公开性、民主性、统一性和科学性的显著特征。

三、政府预算的概念

在现代政府预算理论研究方面，美国公共预算理论提出预算维度的概念，认为一个公共预算有四个基本维度。首先，它是在法定经济和社会需求之间分配稀缺性公共资源的一项政策工具。其次，一个预算是一项管理或行政的工具，或两者兼具。它确定了提供公共项目和服务的方式与途径；它建立了评估活动效率和效果的成本或标准（或两者兼具）。正是预算过程确保了所有法定的项目和活动每年（或一个周期内）至少接受一次审查或评价。第三，一个预算是指指导一个国家、一个州甚至是一个城市的经济增长、投资和发展的工具。在国家、州和地区层面，政府预算评价收入再分配、刺激经济增长和发展、促进充分就业、抑制通货膨胀以及维持经济稳定的首要工具。第四，预算是一项记录（现在被称为财务管理）工具，确保政府部门对授权项目的收支负责，向公众提供它们遵守财政诚信和纪律的情况。按照美国“预算理念”理解，“预算”一词是指一个企业或政府的财务计划。在一定时期内，由负责的管理者准备并提交给一个代表机构（或其他正当组建的部门），计划在实施前必须经过该机构的同意和授权。因此，论及美国预算理念的演进，如下概念的建立是重要的：“政府一定时期的财务计划，由一个负责的执行者编制并提交给一个代表机构，在拟议中的计划实施前，它的同意和授权是必须的。”按照政府预算的定义，批准预算主权的一个特征。在民主社会中，由于主权掌握在人民手中，通过“法案”（根据行政部门

的要求而被批准的法案) 授予行政部门权力必须直接或间接地来自于人民。预算作为实现民主的机制, 没有哪一项比编制完善的预算更加全面和更加有效的了。预算能够立刻让人们了解到过去的情况、当前的状态和将来的计划, 而且明确设定了责任和控制方式, 关于公共预算的最重要方面的认识可以概括为一句话: 即如何在不同目的间分配支出以实现回报最大化。当人们将过多精力放在如何建立预算的机械基础上时, 却忽视了最根本的预算问题(从支出的角度来看), 即: 将 X 美元分配给活动 A 而不是活动 B 的决策基础是什么? 预算制定者从来没有足够的资金来满足所有支出机构的资金请求, 但是他必须决定(当然根据法律程序) 如何在各种用途中分配稀缺资源。最后完成的预算文件反映了如何通过对稀缺资源的分配以实现社会效用最大化的一种判断(虽然预算制定者可能并没有意识到这一点)。

现代政府预算制度产生以后, 经历着不断发展变化的过程。资产阶级提出了一些预算原则, 在资产阶级掌握政权以后、垄断资本形成以前, 这些原则进一步明确化, 成为资产阶级政府规定或调整预算制度的根据。这些原则包括如下六条:

第一, 预算必须具有完整性。这是要求一个政府的预算必须包括它的全部财政收支, 反映它的全部财政活动, 不应该有预算以外的财政收支, 也不应该有政府预算规定范围以外的财政活动。

第二, 预算必须具有包括性。这是要求预算收支按照统一的程序来计算和编制, 任何预算单位收支都要以收支总额列入政府预算; 不应当只列入收支相抵后的净额。这一原则实际是要求各级政府只能有一个预算, 不应当以临时性预算或特种基金的名义另立预算。

第三, 预算必须具有年度性。这是要求政府在编造预算时,

应当按预算年度规定期限，列出全年的财政收支，不容许对本预算年度之后的财政收支做出任何事先规定。

第四，预算必须具有可靠性。这是要求政府编制和批准预算时所依据的情况必须可靠，收支数字必须正确估计，不能估计过高；各项收支性质必须明确区分，不能含糊。

第五，预算必须具有公开性。这是要求全部财政收支必须经过议会审查批准，并且采取一定形式向社会公布。

第六，预算必须具有分类性。这是要求各项预算收入支出必须分门别类，按性质不同清楚列出。

以上原则，在资本主义社会由自由资本主义走向垄断之前，一直处于公认的地位。这些原则在资产阶级和封建势力争夺财政权的过程中，是颇能鼓动人心的政治口号，是限制乃至剥夺封建王朝财政权的有力思想武器。这些原则着重于经费使用上的节约、制度化和效率化，着重于预算的控制。在资产阶级掌握政权之后，虽说贯彻预算原则的必要性不如没有掌握政权时迫切，但资产阶级仍然基本上按照这些原则来完善和修订他们的预算制度。当资本主义走向垄断，垄断资本形成并控制政府之后，政府作为行政机构的财政权加强了，不得不削弱代表资产阶级各集团各派别利益的议会的财政权。这期间提出了一些与以前不同的预算原则，对传统的预算原则进行修改或补充。新提出的预算原则，最能集中表现的要数美国联邦政府预算局长斯密在1945年提出的预算“八项原则”。这“八项原则”概括起来是：预算必须适应行政计划；预算必须加强行政责任；预算要有适度行政主动权；预算要以行政当局报告为依据；预算要有一定弹性；预算的“工具性”要充分；预算程序要多样化；预算必须“上下结合”。

斯密提出的原则，反映了垄断资本主义发展的要求，也反映了当时经济形势和经济理论的转变以及国家干预经济的要求，集中强调了政府行政机构在预算上的主动权。既然预算形式和程序