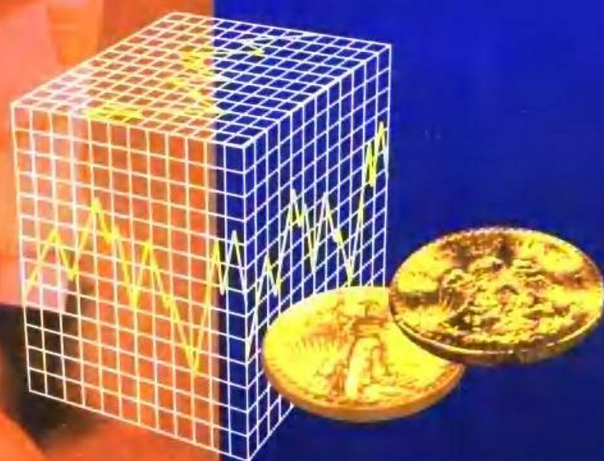


政府预算实务 及案例分析

张明 编著



西南财经大学出版社

政府预算实务及案例分析

张 明 编著

西南财经大学出版社

责任编辑：廖中新

封面设计：梁建成 袁 野

书 名：政府预算实务及案例分析

编 著：张 明

出版者：西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮编：610074 电话：(028) 7301785

排 版：西南财经大学出版社照排部

印 刷：郫县科技书刊印刷厂

发 行：西南财经大学出版社

全 国 新 华 书 店 经 销

开 本：850×1168 1/32

印 张：18.625

字 数：461 千字

版 次：1998 年 11 月第 1 版

印 次：1998 年 11 月第 1 次印刷

印 数：4000 册

定 价：19.80 元

ISBN 7-81055-413-1/F·323

1. 如有印刷、装订等差错，可向本社发行部调换。
2. 版权所有，翻印必究。

编写说明

本书以提高财政专业学生的务实本领和操作技能为目标而编写的。在财税学院领导的关心、参予和督促下，以及四川省财政厅预算处有关人员的帮助下完成。本书可用作自考、专科、本科专业教学、研究生专业课考试和实际工作者提高业务水平的参考书。

政府预算作为政府运作财政资金，实现其政治、社会、经济目标的手段，实际操作既深入业务又通达社会。政府预算业务形式上表现为纸上作业，内容上饱含着丰富的社会科学体系和方法论体系底蕴。

本书以政府预算实践为基础，以中级业务水平为起点，从政府预算业务的证、账、表制作管理等基础着手，引入数理统计方法和具有先进预算管理水平的方法进行定量分析、预算规划和预算设计，同时结合相关审计业务，丰富提高了政府预算业务操作技能。揭示反映了政府预算业务所涵盖的社会经济问题及其管理实践中的行政性、人文性和技术性内容；描述了政府预算业务的政策应

用水平和宏观管理决策功能。要求学生通过学习,成为既务实又务虚的复合型人才。书内列举了一些典型案例,要求学生从中领悟专业实践的理论氛围和思维方式,从方法论的更高标准提高自己,使之成为跨世纪人才。

政府预算业务涉及面广,主要由国库、总预算、单位预算组成。为避免与相关学科重复突出财政专业特点,本书在政府预算业务基础上突出国库与总预算、总预算与单位预算之间的过渡业务。以预算案形成、预算执行和决算编制为主要内容,使学生了解掌握政府预算全过程以及财政主要业务,有利于培养学生独立完成政府预算业务和协调完成各部门之间过渡性业务的能力。

政府预算实践具有综合性与专业性,其中深广的社会政治内涵、资金内涵、数量技术内涵和管理方法内涵,以及政府预算随时代、社会发展变革的内涵,不可能全面透彻地纳入教材。本次初编限于作者理论与实践水平,错误和缺点不少,恳请业内人士指正。

本书的出版,得益于西南财大有关部门及领导的支持,获“1997年度学科建设项目”立项资助;也有赖于财税学院领导王国清、马骁、杨建国、何家明、出版社廖中新等的关注与大力支持。在此深表谢意,以致感怀。

编者

初稿于 1997 年 2 月 25 日

定稿于 1998 年 6 月 24 日

目 录

第一章 政府预算收支分类理论及制度 (1)

1.1 政府预算收支分类概述 (1)

1.2 政府预算收支分类方法 (4)

1.3 我国政府预算收支分类发展概况 (12)

1.4 1998 年我国政府预算收支科目 (19)

1.5 政府收支分类实例 (116)

思考练习题 (118)

第二章 政府预算管理体制及其业务 (120)

2.1 我国政府预算管理体制实务 (121)

2.2 我国民族自治地方预算管理体制 (162)

2.3 我国分税制预算管理体制 (167)

2.4 转移支付制度实务 (180)

2.5 国外转移支付制度实例	(195)
思考练习题	(217)
第三章 政府预算收支预测理论与应用	(218)
3.1 政府预算收支一般预测理论与应用 ...	(218)
3.2 政府预算收支统计预测理论与应用 ...	(229)
思考练习题	(258)
第四章 我国政府预算收支测算实务	(259)
4.1 我国政府预算主要收入测算	(259)
4.2 我国政府预算主要支出测算	(274)
4.3 政府预算收支预测案例	(303)
思考练习题	(310)
第五章 政府预算编制	(314)
5.1 政府预算编制概述	(314)
5.2 政府预算执行情况分析预计实例	(319)
5.3 政府预算收支测算与编制实例	(325)
5.4 政府预算编制技术实例	(335)
5.5 政府预算编制审计	(382)
5.6 政府预算案宏观调控实例	(387)
思考练习题	(394)
第六章 政府预算执行	(396)
6.1 政府预算收入执行	(396)

6.2	政府预算支出执行	(438)
6.3	政府预算执行平衡	(449)
6.4	政府预算执行分析	(450)
6.5	政府预算执行审计	(451)
	思考练习题	(472)
第七章 财政决算编制		(474)
7.1	财政决算概述	(474)
7.2	财政决算编制业务	(478)
7.3	财政决算编制实例	(493)
7.4	财政决算工作经验总结实例	(501)
7.5	财政决算审查与审计	(507)
7.6	财政决算审计难点分析	(514)
	附录	(521)
	一、《中华人民共和国预算法》	(521)
	二、《国务院关于加强预算外资金管理的决定》	(534)
	三、《预算外资金管理实施办法》	(541)

第一章 政府预算收支分类 理论及制度

1.1 政府预算收支分类概述

1.1.1 政府预算收支分类意义

政府预算收支分类是对预算收支结构的科学系统划分，即把名目繁多的预算收支，按照各自性质和相互联系，进行科学系统的归并排列。

政府预算收支反映着党和国家的路线方针政策，以及国家活动的范围 and 方向。预算收支分类有利正确体现党和国家的路线方针政策，国家活动的范围 and 方向。同时又是预算管理统一性和规范化的基本要求。只有正确反映政府预算收支来源和去向，编制统一的政府预决算，才能组织政府预算的正确执行。

政府预算收支分类由政府预算收支科目统一规定。政府预算收支科目是政府预算收支分类的规范，是政府预算收支的总分类，也是一项重要的预算管理制度。政府预算收支科目作为政府预算收支分类的规范和制度，完整地反映了政府预算收入来源和支出

方向。对正确体现党和国家的路线方针政策，集中反映国民经济和社会发展规划的比例关系，正确编制政府预算、加强预算管理均有重要意义。

政府预算收支科目，按其范围大小和预算管理需要分为类、款、项、目，其关系是：前者是后者的概括和汇总，后者是前者的具体化和补充。政府预算收支科目虽每年作必要修正，但分类方法总体上基本满足预算管理需要。

政府预算收支分类意义

(一) 收支分类反映政府预算的性质。政府预算的性质决定了收支划分的形式与内容。预算收支分类始终要服务于一定时期国家的政治、经济的需要。如我国 50 年代对私有制改造，收入分类要显示出不同经济成份的比例变化，支出分类要服务于经济建设要求。改革开放时期收支分类要服务于以经济建设为中心，适应改革开放政策的要求；如为加强企业内部经营机制转换，设立“国营企业改革支出类”，为配合劳动用工制度的改革，设立“国营企业职工待业保险基金收入（支出）”，为配合城市房改，增设“公有住房出售收入”、“住房改革支出”等科目。

(二) 收支分类是编制、执行政府预算必不可少的工具。政府预算收支科目，系统地反映政府预算收入的来源和构成，支出的方向和用途。收支科目运用于预算管理全过程，供所有编制、执行政府预算的部门、单位统一使用，是统一的核算工具。编制预算、决算，办理交款、拨款，总预算会计和单位预算会计制度，编制各类报表，进行财务分析和财政、税收统计工作时，都离不开预算收支分类科目。

(三) 收支分类为决策提供分类、分层、系统的经济信息。

预算收支分类能提供预算资金在时间、总量、结构等方面的动态信息，显示其发展趋势，为各级政府决策提供了分类、分层、系统的经济信息。

1.1.2 政府预算收支分类原则

政府预算收支活动体现国家方针政策，涉及面广，与国民经济有内在联系的特征决定了我国政府预算收支分类，应遵循以下原则：

（一）正确地反映政府活动的范围和方向。预算体现着政府筹集和供应资金的各项方针政策，反映着政府活动的范围和方向。预算收入反映国民经济发展规模和积累来源，预算支出反映再生产规模和分配方向，通过预算收支分类集中体现各时期的总任务。政府预算收支分类的设计、修订，应当按照政府预算对国民收入进行分配和再分配的职能要求，体现政府各时期的根本任务，来科学归属排列各项收支。要完整反映政府预算收入来源和支出方向，正确体现政府资金积累和使用的方针政策，就要把预算收支项目划分清楚，即该列收的列收，该列支的列支，既不使收支项目重列，也不把应列支的项目在收入项目中冲减暗扣。

（二）体现“归口”原则，完整地反映各部门预算全貌。从预算管理来说，所谓“归口”，是指预算收支应分门别类，归各级政府主管部门负责管理，即由各级工业、交通、农林、水利、文教科学、卫生、民政、国防等部门负责预算编制执行。为了落实预算收支任务，贯彻执行经济责任制，政府预算收支科目特别是预算支出科目，应按部门归口划分。以体现各部门比例关系，系统反映经济文化建设；经济建设、事业发展与军政费用比例关系；扩大再生产投资与技术开发、智力投资的比例关系等。

（三）与国民经济和社会发展规划指标体系相适应。政府预算是政府基本财政计划，是实现国民经济和社会发展规划的主要财力保证。政府预算编制和执行要以国民经济和社会发展规划为主要依据。政府预算收支分类必须同国民经济和社会发展规划，尤其是分部门的工农业生产计划、交通运输计划、商品流转计划、基

本建设计划以及各项事业发展规划的指标体系互相衔接适应。既可以根据国民经济和社会发展规划指标来正确地编制政府预算，又可以根据部门生产、流通和事业计划完成情况，分析和检查部门在政府预算执行中存在的问题。

(四) 满足需要、适当简化、相对稳定。政府预算收支科目是财政、税务、国库以及执行预算部门单位的统一数字项目基础。涉及总预算和单位预算的不同需要；涉及预算、会计、财务、统计等专业核算的不同需要。设计预算收支科目要掌握预算、决算、缴款拨款、会计核算、财务分析和财政统计等制度；要根据总预算和单位预算的不同特点、各专业核算的不同需要进行安排；在保证预算管理需要的前提下尽量简化。政府预算科目还具有历史连续性，不宜经常变动，只能在保持相对稳定的同时，作某些必要的修改补充。即根据国家机构的变动，财政、财务和税收制度的改革，以及财政预算管理的需要等，作必要修改补充。

1.2 政府预算收支分类方法

1.2.1 政府预算收入分类方法

一、我国的收入分类方法

建国以来，我国基本上采用收入来源和缴纳形式分类。收入来源分类方面，不同历史时期侧重内容不同，分为所有制结构分类和部门结构分类。收入缴纳形式分类，是设计预算收入科目的依据。

所有制结构分类。在 50 年代私有制改造时期，为显示国家取自不同所有制的收入来源结构，掌握各个时期所有制经济变化，1950 年收入按此方法统计。1956 年实现了全行业公私合营，预算收入绝大部分为国营经济缴纳。1978 年后国家实行改革开放新政策，允许并支持多种经济成份并存，在市场上平等竞争，对国有

经济产权进行股份制改造，预算收入在今后取自非公有制经济的比例将提高。方法对监测所有制结构变化，为国家宏观决策提供信息有着重要作用。

国民经济各部门结构分类。即按照“归口”原则对收入按部门分类，便于对收入的“归口”管理；反映各时期经济部门比例关系，为优化经济结构提供决策信息；有利贯彻国家的产业政策，优化产业结构。

收入按部门划分，主要是农业、工业、交通运输、商业服务等部门，其中工业部门所占比重较高。随着能源、交通等基础产业和第三产业的优先发展，这些部门的收入占比将日益提高。

缴纳形式分类。收入缴纳形式即税、利、费、债等，不同收入形式有不同的性质，对不同对象发挥不同作用。税收是最古老的收入形式，在保证国家财政收入方面为其他收入形式所不及。我国 1983 年后对国有企业实行利改税，已成为预算收入的主要形式，占收入的 90% 以上；利润上交曾经是全民所有制企业纯收入采取税利上交的内容之一，利改税前纯收入上交基本上是税利各半；费用交纳在收入中居次要地位，主要是不宜采用税、利形式征收的专项基金和其他收入；债务收入是因经济建设需要而吸收的补充财源，为弥补收入不足而举借的内、外债。

以上收入分类方法的意义：充分显示各收入形式的不同作用，适应对不同收入来源征收和用不同方式调节经济；全面反映所有制结构、部门结构和产业结构，为优化经济结构提供信息；与我国预算收入科目设计相适应，是总预算、单位预算的编制、执行、财务核算与分析的重要依据。

二、国外收入分类观点简介

法国人波丹把收入分为：公产收入、战争收入、赠与、贡物、国家贸易、关税、租税等七类。从分类的顺序可以看出，当时西欧国家财政收入主要取自公产收入（主要是土地收）和战争掠夺

征服地收入，而租税是次要的。反映了16世纪尚处在封建社会后期，商品经济不发达状况。

亚当·斯密把收入分为课自人民的租税收入和君主或国家资产经营收入。与前述学者观点相悖，认为国家财政收入主要依靠课自人民的租税，著有租税理论专著，系统地阐述了他杰出的税收理论，反映了正在兴起的资本主义现状。

继亚当·斯密后，英国人柏斯脱柏尔把收入分为政府以法人资格取得的公共收入，如国有土地地租收入、利息收入、规费收入等；政府凭藉主权厘征而获得的公共收入，如各种租税。大体上继承了亚当·斯密的观点认为收入以租税为主。

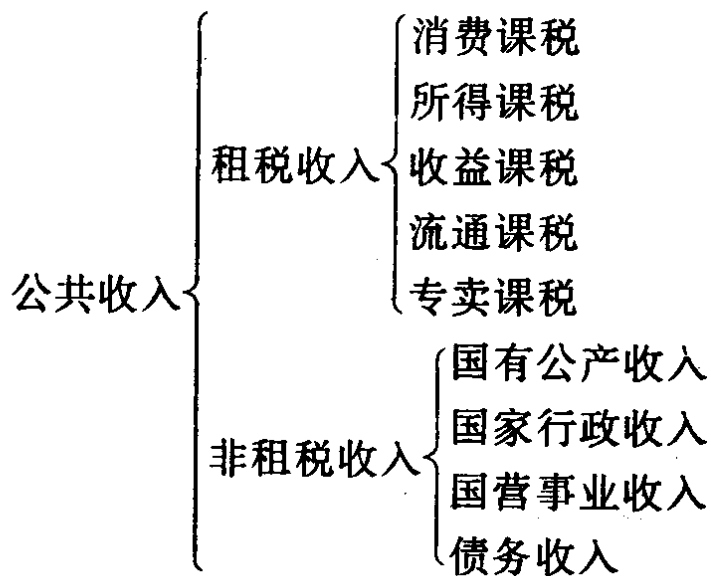
美国人亚当士把收入分为直接的、间接的和预期的三大类。直接的是指政府的公产收入、国营企业收入、赠与、赔偿、罚没收入等；间接的是指租税、规费、特别征收等，预期的是指国债收入。这种分类方法有其独到之处，特别对国债收入列为预期的收入，从收入分类上摆明了这种收入是政府以后年度财政收入的超前使用，提醒政府要注意控制国债的发行度。

美国人塞里格曼把收入分为无偿的、契约的、强迫的三大类。无偿的（自由的）指赠与；契约的（约定的）指国营企业、国有财产收入；强迫的包括政府凭藉三权取得的收入，即土地所有权取得的地租收入，征罚权取得的罚金收入，租税权取得的规费、特别征收（地方征收）、租税。

英国人道尔顿将财政收入分为三大类：强制收入，包括税收、战费赔偿、罚金、强制公债收入等；代价收入，包括公产收入、公共收入、规费收入（诉讼费、户籍费、护照费、结婚登记费等）、自由公债收入等；其他收入，包括专卖收入、工程受益费、发行钞票收入、捐献收入等。

印度人薛资士。将收入分为租税收入和非租税收入两大类，在市场经济发达的国家，前者为主，后者收入为辅，一目了然，被

各国广泛采用。如下：



1.2.2 政府预算支出分类方法

一、我国支出分类方法

我国曾采用过按支出性质分类和按支出用途分类两种方法。但对支出进行历史统计或效益分析时，往往两种方法交替使用。

1. 按支出性质分类。建国后到1970年一直采用此法。它是把各项预算支出按性质分类：经济建设费类，社会科学文教费类，国防费类，行政管理费类，其他支出类。方法有两种不同的编列方法：1959年以前以支出性质为主，如科教费，把各经济部门的科学、教育、干训、技工学校等支出全部列入“社会科学文教费类”内，再按部门在款级科目中分列，即严格按支出性质分类。1959年后改按部门为主，例：

经济建设费类。第一款 冶金工业支出

第一项 冶金工业拨款（含基建、流动资金、四项费用等）

第二项 地质勘探拨款

第三项 冶金工业事业费

第四项 科学研究费

第五项 中等专业教育费

第六项 干部训练费

办法强调按部门对支出归口，便于按“条条”分配支出指标和考核支出执行情况，有利于按主管部门进行支出管理。弊端是模糊支出性质，有违支出按性质分类的初衷，把属性相异的支出归口于一个部门内，如把冶金工业部门的一些不属于经济建设性质的支出——事业费、科研费、教育费、干训费等一概归于“经济建设费类”，造成对经济建设费投资的经济效益分析失真，其不良后果延续到1992年，我国开始试行复式预算制度，在诸多方案中曾设想把原“经济建设费类”列入建设性预算的主要支出类科目，但遇到了此类支出含有非经济建设费的内容，历史统计资料失真，给科目设计工作带来困难。

2. 按支出用途分类（计划指标口径分类）

从1971年执行至今，预算支出科目按经济计划指标口径设计编列，不再划分为经济建设、社会文教等性质，也不再以部门为主归口，直接按计划指标所列各项用途口径编列。类级科目下按部门或用途设“款”分列。以1991年支出科目为例：基本建设支出类，下设冶金工业基建、有色工业基建等，部门款级科目。

支援农村生产支出类，下设小型农田水利和水土保持补助费、支援农村合作生产组织资金等用途“款”级科目。

按支出用途分类，好处是与经济计划指标口径一致，有利用经济计划设计预算。按支出用途分类也可以明确支出结构是否合乎比例，如生产性支出与非生产性支出之间的比例关系。但现行支出科目中，还存在着为了便于部门经费管理，使有些支出还不能按其属性归口编列。如教育经费支出，除高等教育外，对于中、小学，幼儿教育，职校，干训等，分属好几个部门，而在教育经费支出中反映的只是教育部门所属的中、小学等教育支出。属于

部门的教育费见前例：“冶金工业支出”类。若要统计我国某年度教育经费开支了多少，除了“教育事业费”外，还得把各部门办教育的支出统计进去。科研经费支出也有类似的情况。

二、国外学者对支出分类的主张

国外学者按照不同理论对支出提出不同的分类主张。

1. 以单一观点为标准的支出分类

柏斯脱伯尔按历史分类：国防费，司法及治安费，一般行政费，教育费，宗教费，工商投资费（又译成工商保育费）。按历史上支出形成的顺序排列，列在前三位的是保证政权巩固需要的支出，国家参与工商业的投资当然列尾。

尼可尔生按收入分类，即按支出后能带来收入为标准的分类：完全无直接收入——救济费；或者对收入直接或间接带来损失的——军费；虽无直接收入，但对于收入能带来间接利益的——教育费；支出后能收回一部分直接收入的——司法费能带来诉讼收入；支出后能全部收回并有利润——公产经营费能带来利润收入。他主张支出与收入挂钩，把原来将财政支出仅仅看成是一种消耗性公共支出提高到成本——效益分析的高度，为今后建立成本——效益分析，诸如绩效预算制度奠定了理论基础。其中对教育费、军费的分类符合人类社会进步要求。

孔恩、卜南主张按利益分类：利益普及全体者——国防费，行政费；给部分人利益以保障全体人利益——救贫费，养老费；国家参与投资而利益普及全体者——国营企业投资，司法、邮政事业投资。观点虽有其合理一面，如对救贫费，养老费分类，也有其违背资产阶级国家现实生活的不合理一面，即对国防费 行政费的分类主张与尼可尔生截然相反。

亚当士按职务观点分类：保护职务支出——军费，警察费，司法费；商业职务的支出——国营企业投资；发展职务支出——教育费，休养费，工厂法施行费，公共调查费。他预言随着社会文