

公共财政丛书

主 编○何振一

副主编○杨天赐

公共预算

.....

主编 / 张弘力

GONG GONG
YU SUAN

中国财政经济出版社

GONG GONG CAI ZHENG CONG SHU

公共财政丛书

主 编 何振一

副主编 杨天赐

公 共 预 算

主编 张弘力

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共预算/张弘力主编. —北京: 中国财政经济出版社,
2001.3

(公共财政丛书)

ISBN 7-5005-5066-9

I. 公… II. 张… III. 国家预算 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 12166 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12.375 印张 293 000 字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—23 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-5066-9/F·4525

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共财政丛书》编委会

主 编：何振一

副主编：杨天赐

编 委（按姓氏笔画为序）：

丁学东 冯秀华 冯健身 杨天赐

张弘力 何振一 贾 杰 徐珠丽

贾 康 解学智 戴柏华

本书编写人员：

主 编：张弘力

执 笔（按姓氏笔画为序）：

王金秀 毛 晖 刘小明 刘京焕

许建国 张艺雄 李旭鸿 杨灿明

陈志勇 李景友 夏先德 秦妍娜

总 序

1998年冬，国务院在总结我国20年来财政改革成就和经验的基础上，提出了建设社会主义市场经济公共财政框架的构想，从而明确了我国财政改革的目标模式，翻开了财政改革的新篇章。

从计划经济的统包供给式财政向社会主义市场经济的公共财政模式转变，乃是一项前无古人的事业，既缺少专业理论可资指导，更没有现成经验可资遵循。改革实践迫切需要理论的创新和理财思路的更新。为适应这一实际需要，我们邀请一批专家学者编写了这套《公共财政丛书》。丛书以邓小平理论为指导，以江泽民关于建立适应社会主义市场经济要求的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政的重要指示为依据，在总结20年改革经验以及已有的建设公共财政新经验基础上，以史为鉴，以国际经验为鉴，从理论与实际结合上，对我国公共财政建设的各个侧面以及必须解决的重大理论和实践问题，进行系统的研究并归纳出结论，提出改革方略。丛书由公共财政概论、公共支出、公共收入、公共预算、公共财产管理、公共债务等六个分册构成。

丛书的主要作者，都是活跃在财政战线上的业务骨干，他们既是有丰富实践经验的专家，又是学术界很有造诣的学者。由于他们的努力，给这部丛书增添了不少特色：第一，针对性强，丛书各分册研究的内容，都是公共财政建设中人们十分关注的热点问题，也是改革中必须解决的理论与实务问题；第二，视野开

阔，博采众长，丛书广泛吸纳了国内外的学术成果和实践经验；第三，具有探索的前沿性，各分册都能把研究的触角伸向财政学科理论前沿，勇于向新的理论制高点和难点冲击，既实现了理论观点的创新，又展望了改革之未来；第四，突出实践性，丛书是理论性专著，但对各个问题的分析，并没有仅停留在理论层次上，而是在理论剖析之后，提出可资实际操作的改革方略和对策；第五，雅俗共赏，丛书在保证问题研究的理论深度和高度的基础上，对问题的阐述采取了深入浅出的方法，力求通俗易懂，兼顾专业读者和非专业读者之需要。因此，这部丛书无论是对财经业务部门的业务人员，还是对财经理论研究和教学工作，乃至财经院校的学生，都是有益的参考文献。希望大家都能喜欢这套丛书。

由于组稿和编写的时间仓促，加之我们的水平有限，呈献给读者的这套丛书，肯定会有不足乃至缺欠，望读者不吝指正，以便再版时加以弥补和改进。

何振一

2000年8月8日

目 录

第一章 公共预算概论·····	(1)
第一节 公共预算的内涵·····	(1)
第二节 公共预算的理论基础·····	(4)
第二章 公共预算收支范围·····	(11)
第一节 公共预算收支范围的确定·····	(11)
第二节 公共预算收入·····	(18)
第三节 公共预算支出·····	(24)
第四节 公共债务的经济效应·····	(33)
第五节 政府基金·····	(41)
第三章 公共预算的编制·····	(50)
第一节 公共预算编制的基本原则·····	(50)
第二节 公共预算的编制形式·····	(54)
第三节 部门收入预算的测算与编制·····	(77)
第四节 部门支出预算的编制·····	(85)
第五节 公共预算的编制程序·····	(103)
第四章 公共预算的执行·····	(114)
第一节 公共预算执行的系统·····	(114)
第二节 公共预算的调整·····	(133)

第三节	政府采购·····	(138)
第四节	国库集中收付·····	(161)
第五节	公共预算执行分析·····	(170)
第五章	公共决算·····	(177)
第一节	公共决算的意义和组成·····	(177)
第二节	公共决算的布置·····	(180)
第三节	公共决算的编制·····	(183)
第四节	公共决算的审查·····	(190)
第六章	中央政府与地方政府间的财政关系·····	(198)
第一节	确定中央政府与地方政府间财政关系的 原则·····	(198)
第二节	分税制财政体制·····	(207)
第三节	财政转移支付制度·····	(229)
第七章	公共预算的基础工作·····	(252)
第一节	政府预算收支分类·····	(252)
第二节	预算会计·····	(261)
第三节	国库工作·····	(282)
第四节	政府财政统计·····	(287)
第八章	公共预算的法治建设·····	(301)
第一节	加强公共预算的法治建设的意义·····	(301)
第二节	预算法是公共预算管理的基本法规·····	(306)
第三节	公共预算相关的法规制度建设·····	(327)

第九章 公共预算监督	(332)
第一节 公共预算监督概述.....	(332)
第二节 立法机关对公共预算的监督.....	(339)
第三节 公共预算的审计监督.....	(348)
第四节 公共预算的舆论监督.....	(357)
 附录：2001 年部门预算表	 (364)

第一章 公共预算概论

第一节 公共预算的内涵

一、公共预算的概念

预算，作为一种管理工具，在日常生活乃至国家财政管理中被广泛采用。就公共财政而言，公共预算就是指政府在每一个财政年度的公共财政收支安排计划，是反映政府全部公共财政收支结构的一览表。

作为政府公共财政收支计划的公共预算有如下含义：

(1) 公共预算是以年度政府财政收支计划的形式存在的，它是对年度政府财政收支的规模和结构进行的预计和测算，其具体形式是按一定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，通过这个表格反映一定时期政府财政收支的具体来源和方向。

(2) 公共预算是具有法律效力的文件，作为公共预算基本内容的级次划分、收支内容、管理职权划分等，都是以预算法的形式规定的；预算的编制、执行和决算的过程也是在预算法的规范下进行的。政府预算编制后要经国家立法机构审查批准后方能公布并组织实施；预算的执行过程受法律的严格制约，不经法定程序，任何人无权改变预算规定的各项收支指标，这就使政府的财

政行为通过预算的法制化管理被置于民众的监督之下。

(3) 公共预算是政府调节经济的重要工具。在市场经济条件下,当市场难以保持自身均衡发展时,政府可以根据市场经济运行状况,选择适当的预算总量政策,用预算差额去弥补社会总供求缺口,以保持经济的稳定增长。

二、公共预算的特点

在我国,公共预算直接导源于公共财政,是相对于传统预算,作为一种新的预算模式提出来的,它既包含着理念的转变,又包含着内容及运行方式的变化。因此与传统预算相比,公共预算有如下特点:

第一,公共性的支出结构。在我国传统的计划经济模式条件下,政府最基本的职能就是经济职能:政府通过计划来安排各个部门的投资和企业的兴建;政府通过其计划来安排几乎所有产品的生产;企业之间的经济联系表现为企业与政府之间的联系,生产用的原材料由政府提供,生产出来的产品由政府包销,更新改造、扩大再生产、新产品开发等生产活动都由政府通过计划统一安排;价格不是来自于市场,而是来自于物价局的办公室。人们的吃、穿、住、用、行也无不体现着政府的计划安排。与之相对应,国家预算实行高度集中的统收统支体制,政府的经济职能也都在预算支出中得到充分体现:基本建设投资、流动资金拨款、技术改造和更新改造资金拨款、亏损补贴等。

随着经济模式的转变,尤其是政府职能的转变,预算支出的结构也发生了重大变化:生产性或盈利性投资支出比例逐步减小,而用于提供公共商品的公共性支出比例迅速上升;公共预算支出的重点主要集中在四大公共领域,即:政权建设,事业发展,公共投资和收入分配调节。

第二，公共预算的编制形式不同，主要编制形式是部门预算。几十年以来，我国预算编制的基本框架总体上属于收入按类别、支出按功能的功能预算，这种预算简单粗放，财政管理的范围狭窄，预算编制缺乏科学、必要的定员定额标准，预算资金分配权分散，预算约束缺乏刚性，大量的政府性资金游离于预算的监督之外，由此产生了管理松弛、监督乏力、浪费严重等弊端。

部门预算是由政府各部门编制，经财政部门审核后报立法机关审议通过，反映部门所有收入和支出的预算，即一个部门一本预算。相对于传统的功能预算而言，我国的部门预算有以下特点：（1）预算的编制范围大，有利于提高预算的综合性；（2）一个部门一本预算；（3）克服了代编预算的方式，有利于提高预算的准确性；（4）建立了新的预算管理机制，统一了预算分配权；（5）调整了预算批复的主体，由过去各部门的预算按功能由财政机关内部的业务部门和有预算分配权的部门归口管理，改由财政部预算司统一批复预算；（6）有利于及时批复预算；（7）严格控制了预留的机动财力，不再搞二次预算。

第三，预算支出实现方式不同。公共预算采用以政府采购为主的支出管理制度。预算支出效率尤其是购买性支出效率低，是传统预算支出管理制度存在的普遍现象，并由此产生许多其他问题。采用政府采购有利于保障政府所购物品价格合理、质量可靠、性能适用，最大限度地节约公共资金，推动市场竞争，并防止采购活动中的腐败现象。

财政资金运行采用国库集中收付制度。国库集中收付制度是建立、规范国库集中收付活动的各种法令、办法、制度的总称，也是对从预算分配到资金拨付、资金使用、银行清算，直至资金到达商品供应商和劳务提供者账户进行全过程监控的制度。

国库集中收付制度的作用在于：（1）可以杜绝收入缴库过程

中普遍存在的拖欠挤占现象，解决财政收入不能及时、足额入库问题；(2)可以进一步强化财政资金管理，规范预算执行，硬化预算约束；(3)有利于强化预算监督机制，防止腐败行为的滋生与蔓延，促进和加强廉政建设；(4)可以有效减少资金沉淀，降低财政运行成本，提高财政资金使用效率；(5)能够大大减少资金拨付环节，缩短资金在途运行时间，提高工作效率；(6)便于财政部门及时、准确、全面掌握财政资金运行信息。因此，建立和运用国库集中收付制度，既是加强预算资金管理的一项有效措施，也是建立我国公共预算体系的基本内容。

第二节 公共预算的理论基础

一、公共预算存在的必要性

公共预算存在的必要性首先在于市场机制本身存在缺陷。如果现实中的市场符合完全竞争的全部条件，如果人们都赞成市场机制所依赖的基本观念，那么需要政府做的唯一的事情就是做好一个“守夜人”或“裁判员”，明确各个经济实体的权益界限，保证人们在每个交易过程中严格按自愿交换的原则办事，防止偷盗、抢劫和诈骗等非法行为。在这样一个理想的市场环境中，政府完全不必为资源配置和收入分配劳心，因为每个人只要按追求自身利益的本能去行事，整个经济就会处于最为理想的状态。然而，现实的市场并不严格符合完全竞争市场的条件，经济学把现实市场中不符合完全竞争条件的因素以及市场运行中不完善的结果称为市场缺陷。

市场缺陷主要分为两类：第一类是现实市场中不符合完全竞

争条件的缺陷。由于存在着这类市场缺陷，市场机制的运行就不能实现效率所定义的理想状态。第二类市场缺陷是指完全竞争市场运行结果本身的缺陷，由它所产生的资源配置和收入分配状态是不理想的。

（一）第一类市场缺陷

1. 竞争失灵

完全竞争市场要求每一市场都拥有众多的买者和卖者，每一个人或行为主体都不具有控制市场供求和价格的能力。显然，一个市场上的买者或卖者越多，个别厂商对市场的影响力就越少，反之就会越大，市场的竞争性就要受到影响。只有一个买者或卖者的市场称为垄断市场。受少数几个可以相互串通的厂商控制的市场称为寡头市场。在现实市场的某些领域中，由于存在着这两种情况，因而社会就不可能通过市场竞争来实现理想目标。影响现实市场竞争性的因素不仅是买者或卖者的数量，商品差别、商品之间的不可替代性以及生产成本递减等因素，也都会增强个别厂商影响市场的能力，削弱市场的竞争性。

2. 外部效应

完全竞争市场要求所有商品的成本和效益都内在化，也就是说，商品的生产者应该承担生产任何一种商品而带给社会的全部成本，同时，该商品所带来的全部好处都归这一生产者或购买者享有。然而，在现实生活中，有些商品或服务会产生外部效应，即商品或服务对生产者或购买者以外的其他人要产生一定的影响。这种影响主要分为两类：一种是外部效益，即商品或服务给所有者以外的其他人带来的好处。例如，门前绿化不仅使购买者本人得到了好处，同时也使其邻居或过路人的环境有所改善。另一种是外部成本，即商品或服务给所有者以外的其他人所带来的损害。例如，生产过程中所排放的废气、废水和噪音等会污染环

境，使生活在这一环境中的人们的身心健康受到损害。由于生产经营只以自身效益最大化目标作为决策的依据，而不会主动考虑自己的生产经营活动可能对社会所产生的外在成本或负面效果，因此，市场竞争就不能形成理想状态。外部效应的一种极端情形是公共商品（如公路照明）。这类商品的内在化效益很少，绝大部分表现为外部化效益。由于现实的市场中存在外部效应，竞争就不能达到完全竞争所要实现的理想目标。

3. 信息失灵

完全竞争市场要求所有的生产者和消费者都具有充分信息，显然，现实的市场不具备这一条件。不论是生产者还是消费者都可能发生信息失灵。生产者不能准确地知道消费者需要什么商品，需要多少，从而造成某些商品有时供不应求，有时过剩积压。生产者之间也缺乏信息的沟通，他们只知道自己的情况，对其他企业的情况知之甚少，以至于当某种商品供不应求时，大家一哄而上，生产转为过剩；而当某种商品供大于求时，又纷纷撤出生产，出现短缺局面。消费者也会发生信息不灵的情况，他可能因不识货而受骗上当，也可能因不了解市场行情而支付了较高的价格。在信息失灵的情况下，市场竞争就会具有盲目性，尽管价格会传递有关信息，促使人们作出调整，但调整过程必然有损失，使得竞争的结果与理想状态不相符。

以上市场缺陷的存在，既影响了资源配置的微观效率，使得商品结构不合理，资源使用不当，生产成本上升，同时也会影响宏观经济稳定，造成失业增加，生产衰退，通货膨胀。人们通常将这类市场缺陷而引起的宏观经济失衡，称为市场失灵。

（二）第二类市场缺陷

1. 偏好不合理

个人偏好的合理性是市场竞争结果合理的前提条件。在现实

的市场上，每个人的要求、愿望不可能都是合理的。某种商品和劳务可能给消费者带来较大利益，但消费者本人却没有意识到，而只给予它以较低的评价；相反的情况是，某种商品和劳务可能对消费者并无多大好处，或者根本上有害无益，但消费者却给予较高的评价。我们把消费者的评价低于合理评价的商品称为优值品，把消费者的评价高于合理评价的商品称为劣值品。显然，“优值”或“劣值”都不是商品本身的自然属性，它只是表明消费者偏好存在问题，需要加以纠正。

2. 收入分配不公

市场根据人们对生产所作的贡献（包括劳动和资本）大小来分配收入。由于各人所拥有的体力、智力、天赋和资本在量上存在较大差别，这就使得按市场规则进行分配会造成贫富差距，而且还会引起许多社会问题。

由于现实的市场存在着市场缺陷，因此市场运行的结果将会偏离资源配置与收入分配的理想状态。要纠正市场缺陷只能依靠政府的活动，依靠政府提供的公共商品和劳务。

二、市场经济条件下的政府职能

由于市场经济存在着自身无法克服的缺陷，加上分散化的经济决策所造成的低效率，各国政府对市场经济运行都进行不同程度的宏观调控。在我国市场经济条件下，政府应在更广泛、更深层次上对经济活动进行监管和调控，实现经济稳定、协调的快速增长。

在社会主义市场经济条件下，政府应主要履行以下职能。

（一）基本职能

基本职能是指维护国家机器正常运转和人民民主专政的政权职能。众所周知，国家是社会发展到一定历史阶段阶级矛盾不可

调和的产物，是一个阶段压迫另一个阶级的工具。因此，政府的首要职能就是凭借其强制性的政府权力，维持社会秩序和国家机器的正常运转，体现统治阶级与统治阶级决策集团的意志和意图。

1. 保证国家机器正常运转

国家机器包括政府各职能部门和各执行机构，如行政部门、外交部门、警察部门、军队等。保证国家机器正常运转就是要求上述各部门、各机构正常履行职能，即维持政府各职能部门的正常运转，维护军队的存在以保证免受外敌侵略，保证国家对外政策的贯彻实施等。因此，政府要通过税收等手段，筹集一定的财政收入来确保其各项职能的正常发挥，从而保证社会主义市场经济体制正常运转。

2. 建立完善的政策体系

政府的政策体系是指政府各项政策的制定、贯彻实施、政策环境以及各种相关措施的总称。政府的各项政策主要包括调控经济运行的财政政策和货币政策，涉及社会公平的收入分配政策，以及影响整个国民经济结构和布局的产业政策、地区政策等。

政府主要通过制定、贯彻经济政策来干预、引导市场经济，使经济稳定、健康、持续地发展。当然，政策不是一成不变的，当经济条件与环境发生变化时，政策也需要作相应的调整。政府应根据不同时期、不同发展阶段的经济运行情况，制定或调整经济政策，保证经济的持续增长。

（二）经济职能

经济职能是政府作为国有资产的所有者和经济活动的管理者，在公益事业（公共商品与公共服务）方面，在通过转移支付（调节社会成员及地区差异）维持全社会经济稳定、环境保护等方面所应履行的职能。政府不但作为国有资产的所有者参与市场