

高 等 院 校 财 税 系 列 教 材

财政学

国家税收学

政府预算管理

陈纪瑜 编著

税务稽查

政府预算管理

国有资本营运与管理

ZHENG FU YU SUAN GUAN LI

税务代理实务

资产评估学

税收管理学

会计学

税筹划

国际税收学

湖南大学出版社

高 等 院 校 财 税 系 列 教 材

29.7123
CJY

政府预算管理

ZHENG FU YU SUAN GUAN LI

陈纪瑜 编著

湖南大学教材建设基金资助项目

总 编 / 伍 中 信

副 总 编 / 郭 平 王 善 平

总 策 划 / 罗 宏 斌

编 委 (按姓氏笔画为序)

王 善 平 伍 中 信 刘 建 民 刘 寒 波

张 双 照 李 志 慧 余 定 华 陈 纪 瑜

罗 宏 斌 胡 湘 郭 平 谭 光 荣

湖南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府预算管理/陈纪瑜编著. —长沙:湖南大学出版社, 2003. 6

(高等院校财税系列教材)

ISBN 7-81053-650-8

I. 政... II. 陈... III. 国家预算—财政管理—中国—高等学校—教材 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 047296 号

政府预算管理

Zhengfu Yusuan Guanli

陈纪瑜 编著

-
- | | | | | |
|--------------------------|------|--------------------|--------------|--|
| <input type="checkbox"/> | 责任编辑 | 陈建华 | | |
| <input type="checkbox"/> | 装帧设计 | 张 毅 | | |
| <input type="checkbox"/> | 出版发行 | 湖南大学出版社 | | |
| | | 社址 长沙市岳麓山 | 邮码 410082 | |
| | | 电话 0731-8821691 | 0731-8821593 | |
| <input type="checkbox"/> | 经 销 | 湖南省新华书店 | | |
| <input type="checkbox"/> | 印 装 | 湖南新华印刷集团有限责任公司(邵阳) | | |

-
- | | | | | | | | | |
|--------------------------|----|-------------------------|--------------------------|----|-------|--------------------------|----|-------|
| <input type="checkbox"/> | 开本 | 880×1230 32 开 | <input type="checkbox"/> | 印张 | 14.25 | <input type="checkbox"/> | 字数 | 360 千 |
| <input type="checkbox"/> | 版次 | 2003 年 6 月第 1 版 | <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> | | |
| <input type="checkbox"/> | 印数 | 1-20 000 册 | <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> | | |
| <input type="checkbox"/> | 书号 | ISBN 7-81053-650-8/F·47 | <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> | | |
| <input type="checkbox"/> | 定价 | 18.00 元 | <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> | | |

(湖南大学版图书凡有印装差错, 请向承印厂调换)

总 序

在风光旖旎的湘江之畔,钟灵毓秀的岳麓山旁,坐落着一所素有“千年学府”之称的全国重点综合性大学——湖南大学。湖南大学的历史最早可追溯到公元976年岳麓书院。千余年来,这里学脉绵延,弦歌不绝。

2000年4月,原湖南大学与原湖南财经学院合并,成立了新湖南大学。2000年7月,原湖南财经学院财政会计系与信息统计系信息管理教研室、原湖南大学国际商学院会计教研室合并,组建成新湖南大学会计学院,下辖会计学系、财务管理系、财政税务系和信息管理系。这是我国重点综合性大学中的第一个会计学院,也是我国第一个涵盖专业最多、学科跨度最大的会计学院。

湖南大学会计学院最早可追溯到1960年(会计学和财政学两大专业均创建于此时),经过几代人的不懈努力,学院走过了一段光辉而又不平凡的历程。20世纪90年代前,我校会计学专业和财政学专业治学严谨,人才辈出。众多的财会学子从这里起飞,如今已成为全国各大院所和企事业单位的顶梁之才。20世纪90年代中期,财政学与会计学联手,走上了一条宏观管理与微观管理融合发展的道路,“大财政”与“大会计”相对接,从而使得我校财税学科更具特色并兼有财政、会计两大学科的优势。

目前乃至未来,摆在我们面前的首要任务是,如何把“大融合”这篇大文章写好。为此,我们提出了“走进数字世界,共创会计学院”的行动纲领,号召会计学院全体教师紧紧围绕“学术研究”与“学科建设”两大主题,狠抓学科融合性的研究与教学工作,力争在较短时间里初见成效。在新世纪之初我院学科融合所展现出来的

首批成果就是湖南大学会计学院专著系列、会计学系列教材、财税系列教材。

在财税系列教材中,我们秉承了财税学科教材的优良传统,视教材为教学相长的纽带,教材质量直接影响到教学质量。一套优秀的专业教科书在某种意义上甚至意味着一批又一批优秀专业人才的诞生与成长。立足于这一基本认识,从四十多年前我校财税学科建立(1960年开始财政学专业招生、1985年起首批税收专业本科生入校)起,我们就很重视教材的建设工作,已先后数次比较系统地出版、再版及修订了财税专业系列教材。

上世纪90年代初,为适应我国社会主义市场经济发展的要求,以及教学改革的需要,我们组织教师编写新的系列教材。它主要包括:《财政学》、《财政与税收》、《国家税收》、《国家预算》、《新编预算会计》、《税收学》、《税务管理》、《中国税制》等。

1996年根据财税改革的需要与发展。我们在原有那套系列教材的基础上经反复论证、调整、修改、补充与完善,又形成了一套新的财税系列教材,它们主要包括《财政学》、《税收学》、《国家预算理论与管理》、《预算会计学》、《国有资产经营管理》、《税收制度学》、《资产评估学》、《国际税收学》、《税务会计学》、《西方财税学》、《企业纳税筹划理论与实务》,共11本教材。

从90年代后期起,我国社会经济及其管理体制发生了一系列重大变化,财政理论体系的日趋完善和税收制度的重大调整,特别是加入WTO后,对我国财税理论和政策都产生了深远的影响。教学体系的更新势在必行,原有的教材已显得很不适应。适应培养高素质经济管理人才的需要,经教材编审委员会反复研究论证,决定重新修订出版财税系列教材。本套系列教材不仅进一步吸收了以前各套教材的优点,而且博采众长,特别是结合我国财税体制改革与国际财税理论的发展现状与趋势、财税学科的内在逻辑和财税教学的基本规律,形成了内容更新颖实用、体系更科学完整,

既集各家所长,又有自身特点,既与最新财税法规紧密相连,又保持学科发展本身的规律性的新的教材体系。

这套系列教材仍为 11 本,包括《财政学》、《国家税收学》、《政府预算管理》、《税务稽查》、《国有资本营运与管理》、《税务代理实务》、《资产评估学》、《税收管理学》、《税务会计学》、《企业纳税筹划》、《国际税收学》。

这套系列教材是我院几代人共同奋斗的一个缩影,参编人员既有学识渊博、教学经验丰富的专家、教授,也有长期从事财税专业本科和研究生教学且教学效果优秀的骨干教师。参编者理论功底深厚,深谙现行实务,熟知教学之道。因此,我们有理由相信这是一套优秀的教材。

本套教材主要以目前全日制本科财政专业、税收专业及会计专业学生为对象,同时兼顾了其他读者的需要。为了提高学习效果,我们在该套教材的编写体例上做了较大改进,增加了内容提要、复习思考题及多套综合练习题,并将全部配套出版多媒体教学光盘,以帮助学生能更系统地学习和掌握本学科的知识。

财税专业系列教材的改革与建设是一项十分艰巨而长期的任务,我们一直为此进行不懈的努力。尽管如此,由于我国社会主义市场经济发展变化的多样性、复杂性,更由于我们的能力、学识所限,最新推出的本套系列教材难免还存在着不少疏漏、缺憾,我们恳请广大读者不吝批评、教诲,以便能及时修订,使之更趋完善。

我们愿与海内外广大财税教育工作者携手合作,与时俱进,改革创新,为财税教育的繁荣、为社会人才的培养、为全人类社会经济的稳定与发展,共创辉煌!

湖南大学财税系列教材编审委员会

2003 年 1 月

目 次

总序

第一章 国家预算概论

- 第一节 国家预算概念 1
- 第二节 国家预算理论研究概述 8
- 第三节 国家预算制度 16
- 第四节 国家预算的职能 38

第二章 国家预算的原则与政策

- 第一节 国家预算的原则 43
- 第二节 国家预算的政策 51

第三章 国家预算管理职权

- 第一节 西方国家预算管理职权 67
- 第二节 我国预算管理职权的民主法制建设 77
- 第三节 我国权力机构国家预算管理职权 81
- 第四节 我国行政机关国家预算管理职权 87

第四章 国家预算收入支出范围

- 第一节 预算法规定的收支范围 96
- 第二节 一般预算收入科目 101
- 第三节 一般预算支出科目 111

第四节	基金预算收支科目债务预算收支科目·····	124
第五节	我国预算收支分类体系的改革·····	129
第五章	国家预算的编制和审批	
第一节	预算编制的原则·····	137
第二节	预算编制管理具体事项的规定·····	142
第三节	预算编制的依据·····	151
第四节	单位预算的编制·····	158
第五节	部门预算的编制·····	169
第六节	国家预算的编制·····	200
第七节	国家预算编制的程序·····	222
第八节	预算的审批·····	225
第六章	国家预算的执行和调整	
第一节	预算执行的任务和机构·····	234
第二节	国库制度·····	238
第三节	预算收入的执行·····	247
第四节	预算支出的执行·····	257
第五节	预算执行中的管理与调整·····	265
第七章	决算与监督审计	
第一节	决算的意义和编制·····	273
第二节	决算的审查、批准程序和内容·····	332
第三节	对预算的监督审计·····	340
第四节	对预算执行、决算的审计监督·····	345
第八章	预算外资金	
第一节	预算外资金概述·····	355

第二节	加强预算外资金的管理·····	361
第三节	预算外资金收入收缴管理制度改革·····	371
第九章	国家预算管理体制	
第一节	国家预算管理体制概论·····	377
第二节	分税制预算管理体制·····	394
第十章	财政转移支付制度	
第一节	财政转移支付制度·····	406
第二节	我国过渡期转移支付办法·····	414
附录:	《中华人民共和国预算法》 ·····	425
综合练习题 I	·····	436
综合练习题 II	·····	438
综合练习题 III	·····	440
主要参考书目		
后记		

第一章 国家预算概论

【内容提要】本章的主要内容包括：国家预算的意义、国家预算的性质、国家预算的概念、国家预算理论研究的角度、国家预算决策理论、国家预算制度、国家预算的职能。通过本章的学习，应了解国家预算的财政、法律、政治、行政等方面的性质，熟悉国家预算决策理论、国家预算制度，重点掌握我国国家预算的职能。

第一节 国家预算概念

一、国家预算的一般意义

从一般意义上讲，国家预算是一国政府根据其既定的施政方针和施政计划，以国家所能掌握的资源 and 国民负担能力为预算的基础，预计政府各项公共支出的安排顺序和规模，而编制的政府财政收支平衡计划表。也就是说，国家预算是政府采用货币数字表现的具体的施政计划，是政府经济财政政策的整体表现；政府预算收入不能超过国民收入可负担的限度，同时要对预算支出的项目和数量进行控制；而且预算收入和支出从原则上要保持适度

平衡。

实现国家预算收入和支出的工具主要为政府的税收和公共支出。在现代国家制度下，国家与人民之间的权利与义务密切相关，政府的预算收入来源于国民收入，再通过政府的预算支出为社会的全体人员谋取福利。因此，在政府课征收入的过程中，应采取适度、公平、便利的原则；而政府的公共支出则应以谋求人民福利最大化为目标，尽量减少国家资财的不合理的耗费。为了达到上述目的，国家的财政收入和支出应定期向全体人民公布，通过公众的监督和制约，促使国家财政收支均按法令制度规定办理，进而提高政府财政管理的整体效率。

政府财政收支规模占国民收入分配的份额愈大，其对于国民经济发展状况的影响愈明显。一种理想的国家预算制度能够通过政府财政收支的合理计划和有效运用，达到促进经济增长和经济稳定的双重效果。政府为确保国民经济稳定发展，应尽量保持财政收支适度平衡，避免发生恶性通货膨胀。为此，政府的公共支出中应保持适度的公共投资，培植一个良好的投资和经济发展的环境，以便吸引其他经济活动主体的投资。政府还可运用税收和支出等手段，调整产业结构向均衡方向发展，有效地调节经济周期的起伏波动。

通过国家预算收支的执行，一个年度的预算执行结果可能发生赤字或是盈余，如果赤字或盈余的数额控制在一个适当的限度内，就可称之为预算平衡。一般认为，一国政府健全的理财原则应以合理有效地分配财力，求得当前或未来一段时期内的财政平衡，来达到政府财政政策各项目标的整体实现。

二、国家预算的本质

由于国家预算与一个国家一定历史时期的政治、经济制度紧密相连，因此，各国预算制度的内容及其发展趋势都各不相同，

同样，历代各国学者由于看问题的角度不同，对预算本质的理解也不一致。下面从财政、法律、政治及行政等不同角度来分析国家预算的本质。

（一）国家预算的财政性质

1. 国家预算是一国的财政计划

国家预算是根据一个国家的行政国防方针和国民经济计划编制而成，并规定预算经法定程序批准后，政府的各项行政及经济活动必须依照预算规定的程序执行，且不能超越预算范围活动。所以，一国政府的预算就是该国政府活动以货币数量计算的详细计划和记录，它完备地反映了政府的行政和经济计划的执行情况。

2. 国家预算是国家社会发展和国民经济长期规划的一部分

国家的社会发展和国民经济计划一般具有长期延续的性质，而国家预算的期限通常为一年，所以年度预算的计划安排必须承前启后，预算收支安排要考虑长期发展需要，因此国家预算实质上是国家长期社会经济计划在某一年度的横断面。

3. 预算分配应谋求协调合作

国家预算收入受到各方面因素的限制，数量是有限的。但国家行政机构庞大，政府经费开支却不断增长，为达到预算收支平衡，政府经费的分配应根据各部门单位承担的任务在该年度的相对重要程度，考虑到社会经济的总体需要，统筹兼顾，协调配合。

4. 预算应具有可制约弹性

各个部门单位预算在执行过程中，预算经费可能有余或不足，需要实行有弹性的调整，以达到预算的总体平衡和政府的社会经济计划的整体实现。但这并不是说政府可以任意增减调整各部门的预算，调整预算必须在有制约的详细严密的程序中进行。

5. 预算的统一计划应着重于增加经济效益

预算收支也离不开经济效益原则，即以最小费用求得最大的社会效益。所以，政府在制定筹集资金预算时，须以最小的社会

牺牲为原则；政府在分配资金预算时，应以求得最大效益为目的。

基于以上分析，可知一国的预算必须要计划统一，而且与国家预算管理有关的会计、国库等项管理也应统一配合。

（二）国家预算的法律性质

各国国家预算成立的必要条件，是预算必须经过国家权力立法机关通过。于是有人认为国家预算是具有法律性质的文件，但也有人认为预算并不具有法律性质。主要的看法有下列三种：

1. 国家预算即法律

主张此种看法的学者认为，预算经权力机关通过，为未来预算执行中必须遵行的计划，因而具有一般法律所共同的法律性质。特别是政府预算支出数额，乃是国家权力机关规定必须遵循的最高限额，以此来达到与预算收入总额相符，具有一般法律意义上的强制性。

2. 预算部分具有法律属性，部分属于行政行为

主张此说的学者认为，政府预算支出只是一种行政手续，而不具备法律性质。而经立法机关议定的预算收入的数额，因受税法等因素制约，在预算年度内不一定会实现，所以政府收入预算也只是一种行政手段。

3. 国家预算非法律

近代德、法、意等国学者认为，国家预算不是法律。其理由如下：以预算收入而论，它包括税收收入和非税收收入。非税收收入如国有企事业收入只不过是财政机关预测的数额，本身并不具备法律性质。至于税收虽有税法的保障，但税法只是规定了纳税人、课税对象、税率等要素，通过税务人员依法征收，成为国库的实际收入。至于立法机构通过的预算收入数，不一定与国库收入数一致，而且不能依据预算收入数责成征收机关按此征收。所以说，收入预算本身不具有法律性质。以预算支出而论，可分为偿债支出与应付政府经常事务的支出。政府偿债支出是以往所

欠的公债到期而按规定偿付的本息，立法机关不得加以增减。至于各项国家经常事务支出，例如行政经费支出，都是经行政机关自行预测编定后，再交立法机关决议，在一般情况下更改原定支出预算是很少的。因此支出预算并不具有严格的法律意义。

另外，从法律应具有的性质出发，来对国家预算非法律进行考察。

(1) 法律规定了权利义务的关系，而预算并不具有这种关系。

(2) 法律规定了人们行为的准则，而预算只是政府财务行政的根据和标准。

(3) 法律具有强制执行性质，而预算不能按其规定的收支数额强制执行。

(4) 法律的效力具有延续性，而预算一般以一年为限。

(5) 法律的解释与判决属于司法机关的权能，而预算由行政机关执行后再向立法机关报告决算。

综上所述，所以认为国家预算无论在形式上还是实质上，都与法律不相同。

上述看法是从法律的一般性质出发，来分析预算不是法律这一问题。但从现实的社会经济生活来考察，预算本身还是含有法律的性质的。

(1) 预算必须经代表全体人民的立法权力机关审核批准，由行政机关编制而未经立法程序审批的预算只能算为草案，而不是法定预算。

(2) 法定预算既然经过人民代表审批承认，所以全体人民相应就负有供应国家资财的义务，并可从政府公共支出中享有利益。但这种权利与义务的对应关系对个体而言并不存在。

(3) 预算由政府各机关提出，经立法权力机关通过后，政府机关即负有遵照执行的职责。在预算收入方面，必须遵照征收法规执行，以期获得预算规定的收入数额；在预算支出方面，则一

般不得超出规定的限额和范围。所以大多数国家都以预算收支数额作为法定的限制标准。

(4) 政府行政机关必须将预算执行结果报经立法机关审批，立法机关享有全面监督的权限。

总之，以上只是从理论上对国家预算是否为法律进行讨论，但各国在宪法或相关法律中有的明确规定预算制度即为法律，有的未作明确规定，所以不能不加区分地一概而论。

(三) 国家预算的政治性质

从政治角度考察，国家预算即为政府的行政计划。预算收入的项目和数额反映政府财政政策是否合理、政府财政基础是否稳固；预算支出的项目和数额反映了政府活动的方向和规模，经费的分配份额还代表了政府各项行政事务的轻重缓急，以及各项行政事务之间的关系。一个国家随着社会经济形势的变化，政治措施也随之变动，其变动演化的轨迹，在预算的项目及数额中明晰地反映出来。另外，现代意义的国家预算制度是控制政府行为的有力手段，发挥着代表人民意志的权力机构对政府的制衡机制。

基于以上分析，国家预算在政治方面的意义主要体现在以下两方面：

(1) 各级政府都必须编制预算，并报经各级立法权力机关批准，才能据此筹集预算收入和安排预算支出。如果不经过这一政治机制的运作程序，政府也就不能实施任何收支活动。

(2) 立法权力机关对预算的审核，不是停留在编列数字进行稽核的水准上，而是要从稳定国家政局和发展整体经济这一大局出发，全面权衡利弊，再对预算中有关项目进行修正、否决，或是重新编制，最后再经立法机关多数代表表决通过，充分体现了国家预算代表大多数人民意志的政治意义。

(四) 国家预算的行政性质

政府在行政过程中，亦即预算的执行过程中，可能因为政府

事务的变动，带来预算收支范围或数额的变化。在此种情况发生时，政府应及时充分运用其行政权力，权衡情况，采取措施，减少政府事务变动对原定预算项目或数额的冲击。例如，如果原依据正常情况编定的预算收入，在执行过程中发生了重大的社会经济变化，导致税收锐减，政府就应运用行政权力节省某些部门的支出，来达到预算平衡。如果原定某项政府事务因形势变化而无需再办，政府可依据行政权调整该项支出预算。或因政府事务变动增加了某项预算支出，政府就必须增加预算收入或是减少其他项目支出，以求得预算平衡。

此外，预算的编制多数由各行政部门和单位负责。各行政机关根据行政事务项目编制的预算数字中，经常留有行政活动的余地，所以预算在编制、执行的全过程中都包含有政府的行政活动。也就是说，预算只能视为财政的预测计划，而不是必须要据以执行的计划。政府主要行政首脑对比具有较大的调剂活动空间。

三、我国国家预算概念

1995年1月1日实施的《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）第一章总则的第一条规定：“为了强化预算的分配和监督职能，健全国家对预算的管理，加强国家宏观调控，保障经济和社会的健康发展，根据宪法，制定本法。”根据以上规定的基本含义，可以把我国的国家预算概念定义如下：国家预算是国家管理社会经济事务，实施宏观经济调控的主要手段之一。从具体表现形式上看，它是一国政府在一个预算年度内的财政收支计划，是经国家权力机构批准的法律文件。

在社会主义市场经济条件下，政府对社会经济事务的管理和对经济实施宏观调控是不可缺少的。目前我国市场经济的发育还不成熟，市场机制的作用发挥也不充分，同时市场经济本身所固有的自发性、盲目性和滞后性也大量存在，所以政府必须对市场

经济活动加以正确的指导和调控。国家预算作为国家宏观调控体系中的一个重要组成部分，被国家政府充分自觉地运用。所采取的方式主要是对国家财政资金集中性的计划管理，通过国家预算这一管理手段实现。国家预算是一国政府的财政收支计划。国家法律的实施，政策的执行，以及国家实行宏观经济调控，都需要国家财政资金的支撑，所以，财政资金的筹集和支出从根本上规定着政府活动的范围与方向。

从内容形式上看，国家预算是以收支一览表的形式反映政府在预算年度内所应达到的收入和支出的预期指标，以及收支总额和结构上的平衡关系。因此，国家预算是一国政府各项财政收支的汇集点和活动枢纽，集中综合地反映了国家财政活动的全貌，进而也反映出国民经济和社会发展等方面的内容。

由于国家预算需经过国家立法权力机构的审查、批准才能生效，并必须接受立法权力机构的监督，因而又是国家重要的法律文件。国家预算作为一个法律文件，是国家预算作为财政计划实现的前提和保证，同时也体现了全体公民及国家立法权力机构对政府行政活动的制约和监督。

第二节 国家预算理论研究概述

一、国家预算理论研究的角度

目前，在世界范围内国家预算理论体系尚未形成，我国预算理论也是零散不完整的。制约国家预算理论研究形成一套较完备规范体系的主要原因是国家预算理论与整个社会活动范围有关联。研究政府预算可以借助考察政府支出的方式、过程和顺序