

高培勇 主编

公共管理学科·系列教材

Series on Public Management

公共管理学科·系列教材

# 公共预算管理

(第二版)

王雍君 编著

Public Budget



经济科学出版社  
Economic Science Press



封面设计：王 坦

## 内 容 简 介

公共预算历来是经济学、管理学和政治学的交汇点。作为公共管理学科极富吸引力的分支，公共预算管理在最近20多年中得到了长足发展（国内相对薄弱）。该学科所阐明的主题思想是：公共部门如何通过管理和改革预算制度、程序、方法、技术和工具，如何通过将善治的基本原则——受托责任、透明度、预见性和公共参与——融入预算制度与程序中，来达成理想的财政成果的三个层次：有效的财政纪律和总量控制、基于国家战略优先性和政府政策重点的预算资源配置、机构和规划层面的运营绩效与效率，从而提升和强化“花好人民的钱”的责任和能力，后者在很大程度上决定了公共部门的质量和—个国家的治理绩效与发展成果。正因为如此，几乎每个国家都有一批最有权力的人、富有智慧的人乃至公众，年复一年地以某种方式参与和影响预算过程。本书围绕上述主题思想展开了一幅公共预算管理的宏大画卷——覆盖预算过程各个阶段的关键运作，汇集了相关领域最有价值的研究成果并融入了作者较有深度的思考。无论是高校与科研机构修习公共管理的学员和学者，还是政府部门的官员和其他有兴趣的人士，本书都是一本不可多得的读物。

公共管理学科·系列教材

ISBN 978-7-5058-9202-6

定 价：56.00元

ISBN 978-7-5058-9202-6



9 787505 892026 >

本书受中央财经大学“211工程”（第三期）和北京财经研究基地资助

# 公共预算管理

（第二版）

王雍君 编著

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共预算管理/王雍君编著. —2 版. —北京:  
经济科学出版社, 2010. 5  
(公共管理学科系列教材)  
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9202 - 6

I. ①公… II. ①王… III. ①国家预算 - 财政  
管理 - 高等学校 - 教材 IV. ①F810. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 053862 号

责任编辑: 卢元孝  
责任校对: 徐领柱  
版式设计: 代小卫  
技术编辑: 潘泽新

**公共预算管理**

(第二版)

王雍君 编著

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  
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷  
华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 30 75 印张 530000 字

2002 年 9 月第 1 版

2010 年 5 月第 2 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

印数: 0001—6000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9202 - 6 定价: 56.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 《公共管理学科系列教材》

## 编辑委员会

### 主 编

高培勇

中国人民大学教授

教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

### 编 委

(按姓氏笔画排列)

马海涛

中央财经大学教授

马敬仁

深圳大学教授

教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

王俊豪

浙江财经学院教授

教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

计金标

中央财经大学教授

教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

邓大松

武汉大学教授

教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员

尹庆双

西南财经大学教授

教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

丛树海

上海财经大学教授

教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

李成智

北京航空航天大学教授

教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

- 曲福田 南京农业大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任  
委员
- 曲德森 首都经济贸易大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 杨灿明 中南财经政法大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 张凤荣 中国农业大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 武彦民 天津财经学院教授
- 周 鸿 西南师范大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 郑功成 中国人民大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 耿庆茹 西安交通大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 黄 崑 华南师范大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 崔运武 云南大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 寇铁军 东北财经大学教授
- 董克用 中国人民大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任  
委员
- 鞠晓峰 哈尔滨工业大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

# 《公共管理学科系列教材》

## 总 序

### 一

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

### 二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1996年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫

大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。<sup>①</sup> 进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学 = 政治学 + 经济学 + 会计学 + 行为科学 + 财务学 + ……”，<sup>②</sup> 便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时

① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2001年版。

② 参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》，中国财政经济出版社2002年版。



间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

### 三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于20世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理专业，到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到1996年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且，这些专业方向所涉及的课程，可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别，每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数，所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和我国公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓

循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的状况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们面前。

#### 四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进，能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

**高培勇**

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际

# 前言与修订说明

随着民主政治的发展以及政府作用与公共开支规模的扩大，公共预算在经济、社会和政治生活中已变得越来越重要，并因此吸引了比过去任何一个时期都多得多的注意力。在我们所面对的现实世界中，几乎没有哪个领域像公共预算那样涉及如此广泛的利害关系，让如此众多的参与者直接或间接地卷入其中。这些参与者有国家角色和非国家角色，前者主要是立法机关和政府行政部门，后者则包括服务供应商（包括政府雇员）、政府证券投资者和评级机构、媒体、政府预算与财务分析研究者、非政府组织、公民社会组织以及公众（选民/纳税人）。

然而，对于许多人而言，公共预算管理还是个陌生的领域，甚至修习过公共财政学的学员也是如此。本书的适用范围主要就是这些高校本科生和研究生，此外，专业研究人员和政府预算管理人员也可参考。

在我们身处的预算时代里，公共预算历来是经济学、管理学和政治学（以及其他人文社会科学）的交汇点。本书的主题是作为管理学视角的公共预算。传统上，它所关注的是公共支出的法定控制以及通过预算贯彻公共政策，但从20世纪80年代开始，日益与公共财务管理（组织内部）以及针对公众与利益相关者的服务交付绩效（公共管理的核心）融合起来。公共财务管理、公共支出管理和公共管理是和公共预算相关的三个核心领域。公共财务管理的焦点是政府会计、财务报告、政府账目、现金管理（重点是现金余额集中化管理和剩余现金投资）、预算实施计划、现金计划、预算实施中的资金拨付和财政审计等。公共支出管理旨在促进财政纪律与总量控制、基于政策优先性（反映配置效率和公平）的资源配置以及运营绩效。公共（部门）管理的范围更为宽

泛，但重点是组织外部的公众与利益相关者的服务交付绩效。“公共预算管理”贴切地反映了这三个管理领域与公共预算的关系。一般地讲，公共预算涉及的是重大决策，这是政治家和高层管理者实施的行为，而公共财政管理（重心是公共支出管理）涉及遵循和执行预算决策的具体工作，主要由较低层次的公共组织来完成。<sup>①</sup>

本书第1章讨论了预算管理的一般性问题，其余内容构筑了四个模块：

- 预算准备——第2~4章；
- 预算执行——第5~7章；
- 预算管理的技术（信息）支持——第8~9章；
- 预算管理改革——第10~14章。

本书的主题覆盖公共预算与公共管理的诸多领域，但未涉及作为经济学分支的理论领域。本书也未过多地涉及公共预算的政治层面。这并不意味着政治因素在预算与公共财政管理领域中无关紧要。相反，现代民主政治要求国家对直接或间接地从其人民中获取的资源，应以最密切地反映其人民偏好的方式加以使用。建立什么样的制度安排和实施机制以揭示人民的偏好，实现政治受托责任，一直是政治学的核心。然而，如何发展政治层面的制度安排和实施机制以负起“拿人钱财、替人消灾”之责任，已经超出了本书的分析范围。考虑到在促进民主政体的这项根本任务方面，良好的预算管理扮演着关键性的角色，因此本书关注的是在预算管理领域中如何达成有效的安排，促进公共财政的受托责任、透明度、可预见性和参与，进而惠及民众和促进社会经济的健康发展。

预算制度、过程、文件和管理系统因国家而异，但本书并未过多涉及特定国家（包括中国）的预算管理。主要的考虑是，无论从理论还是从实务的层面上讲，过多地将特定国家的预算管理与改革问题引入其中，会妨碍本书最重要的目标：将国际上较为成熟的或流行的预算管理理念、制度、技术和方法进行提炼，使读者能与作者共同分享公共预算管理领域真正有价值的知识，以此增进对现实世界中公共预算管理的理

---

① B. J. 理德、约翰·W·斯韦恩：《公共财政管理》，中国财政经济出版社2001年版。

解，并使自己尽量如同一个合格的公共管理者那样去思考公共预算管理。

本书第一版得到读者的厚爱，这是笔者的莫大荣耀。尽管如此，以现在的眼光看，第一版仍有许多不尽如人意之处，有些章节过于单薄，许多细节未论述到位。最近 10 年全球范围内公共预算改革的深入推动以及相关研究的进展，更使笔者深感有必要作较大幅度的修订。修订后的第二版保留了第一版的基本框架，但作了一系列的结构性调整。主要的修订有两个方面：一是丰富和充实了原版框架下的相关内容；二是新增了“中期预算框架与基线筹划”（第 13 章）和“预算过程的公民参与”（第 14 章）。这使本书的字数约增加了 2/5。

由于国内目前公共预算管理文献尚少，本书的写作参阅了大量的外文文献，尤其是 20 世纪 80 年代以来的相关文献。细心的读者会发现本书的若干特色之处。对公共预算管理缺乏了解的读者也许会感觉到，理解书中的许多概念和思想并非易事。对此，作者能够提出的一个忠告就是反复阅读本书及相关文献，相信每一次努力都会有所收获。另外，本书的差错和不成熟之处在所难免，读者提出的任何意见和建议都将受到善待。

本书的构思和撰写由笔者一人完成，与此相关的所有责任亦由笔者一人承担。笔者感谢经济科学出版社卢元孝先生提出的修订建议以及为本书出版所作的相关工作，也感谢本书的所有读者与我一起分享预算管理领域的专业知识（有兴趣的读者可使用以下方式与笔者联系：[wang-bo92@163.com](mailto:wang-bo92@163.com)/13901074838）。

作者

2010 年 2 月

# 目 录

## 第1章 概 论 /1

1.1 预算系统的构成要素 .....	1
1.1.1 预算过程 .....	2
1.1.2 预算制度 .....	2
1.1.3 预算文件 .....	3
1.1.4 时间跨度 .....	4
1.1.5 分类系统 .....	5
1.1.6 预算方法 .....	5
1.1.7 会计与报告 .....	6
1.1.8 预算参与者 .....	6
1.2 预算的功能与作用 .....	7
1.2.1 预算的功能 .....	7
1.2.2 预算的作用 .....	9
1.3 预算管理：理念、意义与要求 .....	11
1.3.1 预算管理理念的发展 .....	11
1.3.2 从预算管理到公共管理 .....	12
1.3.3 预算管理与公共利益 .....	13
1.3.4 什么是好的预算管理 .....	16
1.3.5 遵循善治原则 .....	16
1.3.6 预算的全面性 .....	19
1.4 预算管理的关键目标和一般目标 .....	21
1.4.1 预算管理的关键目标 .....	22
1.4.2 预算管理的一般目标 .....	23

1.5 预算周期	25
1.5.1 预算的准备	25
1.5.2 预算执行	28
1.5.3 技术与工具	31
1.6 加强和改进预算管理	34
1.6.1 预算管理与绩效导向	35
1.6.2 引入市场力量	36
1.6.3 改革的战略	36
结语	37
本章要点	38
关键概念	40
复习思考题	40
参考文献	41

## 第2章 预算原则与范围 /42

2.1 预算的一般原则	42
2.1.1 法定授权	42
2.1.2 预算的全面性	45
2.1.3 年度基础	48
2.1.4 法定程序	49
2.1.5 未来导向	50
2.1.6 预算透明度	51
2.1.7 绩效导向	52
2.2 准财政活动	54
2.2.1 将准财政活动融入预算过程	54
2.2.2 准财政活动的参与者	55
2.2.3 税收支出、政府贷款和贷款担保	56
2.2.4 管理准财政活动	57
2.3 政府负债和资产	59
2.3.1 政府负债	60
2.3.2 财务资产	61
结语	62

本章要点 .....	62
关键概念 .....	63
复习思考题 .....	64
参考文献 .....	64

### 第3章 预算方法与预算分类 /66

3.1 预算方法 .....	66
3.1.1 法定授权与预算拨款 .....	66
3.1.2 预算的基础 .....	69
3.1.3 投入导向的预算 .....	69
3.1.4 绩效导向预算 .....	70
3.1.5 其他绩效导向的管理方法 .....	74
3.2 预算分类 .....	77
3.2.1 收入分类 .....	77
3.2.2 支出分类 .....	82
3.3 对支出分类的进一步讨论 .....	85
3.3.1 三大数据信息系统 .....	85
3.3.2 预算分类与基于报告目的的分类 .....	85
3.3.3 联合国政府功能分类 (COFOG) .....	87
3.3.4 GFS 经济分类 .....	88
3.3.5 条目/投入分类 .....	90
3.3.6 管理分类 .....	91
3.3.7 规划分类 .....	91
3.3.8 产出预算体系中的支出分类 .....	93
3.3.9 实施问题 .....	93
结语 .....	96
本章要点 .....	96
关键概念 .....	98
复习思考题 .....	98
参考文献 .....	99



## 第4章 预算准备 /100

4.1 预算准备的基本要求 .....	100
4.1.1 应满足的前提条件 .....	100
4.1.2 解决两个层次的问题 .....	103
4.2 预算准备过程的主要工作 .....	104
4.2.1 宏观经济筹划与中期预算框架 .....	105
4.2.2 财政政策报告书 .....	105
4.2.3 准备和确定年度预算限额 .....	106
4.3 对中期预算框架的进一步讨论 .....	108
4.3.1 中期预算框架的特征与作用 .....	109
4.3.2 中期预算框架的准备 .....	111
4.4 宏观经济/政策框架 .....	111
4.4.1 宏观经济框架 .....	112
4.4.2 对影响预算的经济条件做出假设 .....	113
4.4.3 税收与支出政策及其变化效应 .....	113
4.4.4 中期预算框架的运作流程 .....	114
4.5 预算申报与预算审查 .....	117
4.5.1 预算申报 .....	117
4.5.2 向立法机关呈报预算 .....	119
4.5.3 立法机关对预算的审查 .....	120
4.5.4 若干发达国家的案例 .....	122
结语 .....	122
本章要点 .....	123
关键概念 .....	124
复习思考题 .....	125
参考文献 .....	125

## 第5章 预算执行 /126

5.1 预算执行的目标与控制 .....	126
5.1.1 预算执行的基本要求 .....	127
5.1.2 投入控制与产出控制 .....	127