

 21世纪高等院校公共经济管理系列教材

公共预算与管理

姜 竹/主编

邵 冰 景洪军 孙凤仪/副主编

21SHIJI GAODENG YUANXIAO GONGGONG JINGJI GUANLI XILIE JIAOCAI

**GONGGONG YUSUAN
YU GUANLI**



经济科学出版社
Economic Science Press

21 世纪高等院校公共经济管理系列教材

公共预算与管理

姜 竹 主 编
邵 冰 景洪军 孙凤仪 副主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共预算与管理 / 姜竹主编. —北京: 经济科学出版社,
2009. 8

(21 世纪高等院校公共经济管理系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8370 - 3

I. 公… II. 姜 III. 国家预算 - 财务管理 - 高等学校 -
教材 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 115712 号

责任编辑: 张惠敏

责任校对: 王苗苗 刘 昕

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

公共预算与管理

姜 竹 主编

邵 冰 景洪军 孙凤仪 副主编

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

第三编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

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

电子邮箱: esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 13.75 印张 350000 字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8370 - 3 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

改革开放以来，中国经济和社会生活经历了一场深刻的、根本性的变革过程，传统的计划体制为现代的市场体制所取代；政府运行实施依法行政、强调科学发展观，政府管理范畴由无限政府向有限政府、社会经济发展由又快又好向又好又快、经济调控方式由微观管理向宏观管理、社会管理目标由安定团结向和谐社会等进行转变；对基本养老与医疗、最低生活保障和新型农村养老保险等制度的积极探索与实践，逐步建立了覆盖城乡的新社会保障体系；对公共政策问题、制定、实施、调整、监控、环境的重视和研究，以及经济、政治和社会等政策的贯彻执行，促进了可持续经济发展、维护政治经济权益、构建和谐社会等目标的实现。

我国的财政理论与实践，由“吃饭型”与“建设型”财政向“公共服务型”财政转变，逐步建立与完善了具有中国特色的公共财政体系；预算体制、零基预算、集中收付、政府采购、产权交易和资产管理等制度改革的深入，较好地实现了公共预算、政府采购、资产管理与评估工作的规范化和科学化，以及国有资产保值增值等目标；实施增值税转型、取消农业税费、合并企业所得税、调整个人所得税、完善地方税制等税制改革，以及强化税务管理与稽查等工作，保证了税收组织财政收入和调控经济运行等职能作用的有效发挥；探索和开展税务代理与筹划活动，对维护国家税法尊严，完善税收政策法令以及提高企业纳税申报的准确性和自觉性等方面，都具有积极的现实意义。

此外，伴随国企改革难关的攻克，国际往来的扩大，人口素质

的提高,以及科技、教育、文体事业等方面的改革与发展,可以看到公共政策、公共财政、公共服务、公共管理在市场失灵领域发挥着不可或缺的作用。上述变革使我们感到:加强公共经济管理的理论研究与创新,以及工作实践的不断探索与发展已迫在眉睫,同时为适应公共经济、公共管理学科建设及其专业教学的需要,我们组织有关专业人士编写了这套公共经济管理系列教材。

本套教材共10部,包括《行政管理学》、《公共政策学》、《社会保障学》、《公共财政学》、《税法》、《政府采购学》、《公共预算与管理》、《资产管理与评估》、《税务管理与稽查》和《税务代理与筹划》等,力求在体系、内容与方法等方面有所创新。其特点:一是面向政府管理,涵盖财政学、公共管理学科重要的知识领域,以及专业教育的骨干课程;二是吸收最新成果,即汲取国内外公共经济管理研究的新成果,以及业务实践的新内容及其改革措施;三是注重培养能力,根据高等教育教学规律与发展要求,重视培养学生实际应用与动手操作的能力;四是紧贴中国实际,将我国传统的和国外有益的公共经济管理的思想、理论与实践,与当前中国的实际予以有机结合;五是规范编写体例,在每部著述体系合理、结构严谨和内容适宜的基础上,设定章前的重点与难点,章中的研究与阐述,章后的小结、观念与思考,书后的主要参考文献等统一范例,以利于读者的学习与研究。

在本套教材的编写和出版过程中,得到了哈尔滨商业大学、北京工商大学、经济科学出版社等单位的领导及同仁的大力支持和帮助,在此我们表示由衷的感谢!

因编写人员、作者水平和占有资料所限,本套教材中的不当或错误之处,敬请专家、学者和读者批评指正。

王曙光

2008年1月

目 录

■ 上 篇 公共预算理论 ■

第一章 公共预算概述	(3)
第一节 现代公共预算制度概述	(3)
第二节 公共预算的基本内容	(10)
第三节 公共预算的功能及效应	(24)
本章小结	(32)
主要观念	(32)
复习思考	(32)
第二章 现代公共预算理论	(34)
第一节 公共预算理论流派	(34)
第二节 公共预算政策与公共预算决策	(40)
第三节 公共预算立法	(56)
本章小结	(59)
主要观念	(60)
复习思考	(60)

第三章 公共预算收支的分类与测算方法	(61)
第一节 公共预算收支的分类	(61)
第二节 公共预算收支的测算	(79)
第三节 公共预算申报制度	(104)
本章小结	(106)
主要观念	(106)
复习思考	(106)
第四章 公共预算收支范围	(108)
第一节 公共预算收支范围的确定	(108)
第二节 公共预算收支规模的确定	(119)
第三节 我国预算外资金制度	(124)
本章小结	(137)
主要观念	(138)
复习思考	(138)
第五章 公共预算的编制	(139)
第一节 公共预算编制的基本要求	(139)
第二节 公共预算编制的内容	(149)
第三节 部门预算的编制	(164)
第四节 公共预算决定和审批	(193)
本章小结	(204)
主要观念	(205)
复习思考	(205)
第六章 公共预算的执行	(206)
第一节 公共预算执行概述	(206)
第二节 公共预算执行的内容	(212)
第三节 公共预算执行分析及评估	(229)

第四节 公共预算执行中的相关制度	(236)
本章小结	(254)
主要观念	(255)
复习思考	(255)
第七章 公共决算	(256)
第一节 公共决算概述	(256)
第二节 公共决算的编制	(260)
第三节 公共决算的审批	(270)
本章小结	(281)
主要观念	(282)
复习思考	(282)
第八章 公共预算相关的基础工作	(283)
第一节 政府与非营利组织会计	(283)
第二节 国库与国库制度	(290)
本章小结	(296)
主要观念	(296)
复习思考	(296)

■ 下 篇 公共预算管理 ■

第九章 公共预算管理概述	(299)
第一节 公共预算管理理念的发展	(299)
第二节 公共预算管理的基本内容	(309)
本章小结	(322)
主要观念	(322)
复习思考	(322)

第十章 公共预算管理体制	(324)
第一节 分级预算管理体制的逻辑起点	(324)
第二节 分级预算管理体制的基本内容	(336)
第三节 政府间转移支付制度	(345)
第四节 我国预算管理体制的演变	(352)
本章小结	(373)
主要观念	(374)
复习思考	(374)
第十一章 财政风险管理	(376)
第一节 财政风险概述	(376)
第二节 财政风险管理与控制	(386)
本章小结	(391)
主要观念	(392)
复习思考	(392)
第十二章 公共预算监督	(393)
第一节 公共预算监督内涵与意义	(393)
第二节 公共预算监督的内容与方式	(399)
本章小结	(412)
主要观念	(412)
复习思考	(412)
附录:《中华人民共和国预算法》	(414)
参考文献	(426)
后记	(427)

上 篇

公共预算理论

在现代社会经济生活中，公共预算已逐渐成为各国政府进行财政管理及政府管理的主要工具之一，对社会经济运行和个人经济活动都产生了重大影响，并由此形成对国家、企业和个人的经济利益关系的调整。同时，伴随现代经济理论的变革与发展，公共预算理论也不同程度地体现着经济理论变革的成果。自 20 世纪 90 年代以来，率先由新西兰、澳大利亚和英国等发起的全球性政府（新公共管理运动）改革中，公共预算已成为理论界研究的最热门的领域之一，其理论研究成果必将对推动政府管理水平和提升行政绩效产生深远的影响。本篇作为公共预算基础理论，共包括 8 章内容。主要研究和阐述公共预算基本概念、特征与职能；公共预算的理论流派；公共预算与经济增长；公共预算实务要求以及公共预算法律体系。

第一章 公共预算概述

公共预算是政府管理财政资金的一个重要财政管理工具，它是具有法律地位和制度保障的财政分配关系。公共预算作为一种管理工具，是相对政府的一种行为，政府通过公共预算在两个层面同其公民建立基本的财政联系，并通过列出政府开支来描述政府行为，以系统研究有关公共资源的获取和使用问题。在现代社会中，公共预算是把政府即将实施的任务与完成这些任务所需的资源联系起来，以确保财政资金使用效用实现的工具。本章主要研究现代预算制度产生的条件及意义。理解公共预算、公共预算效率的基本含义；掌握公共预算的组成体系；公共预算的功能等基本内容。本章的重点是把握西方现代公共预算产生的理论基础，明确公共预算的基本内容。难点是对公共预算功能及其效应的理解和把握。

第一节 现代公共预算制度概述

在现实生活中，人们已将预算从不同的角度加以定义。如在家庭经济学中，预算被定义为在特定时期对家庭生活支出的计划安排；在政治程序中，预算被解释为政府行政首脑在一年伊始向立法机关呈送的文件。而在财政学中，预算作为相对税收、国债等都要年轻的一个财政范畴，被视为执行财政政策的有效途径。但现代公共预算制度的产生则始于商品经济发展和资本主义生产方式的出现，是作为新兴资产阶级向封建专制统治阶级进行斗争的一种手段和工具而出现的。

一、现代公共预算制度的产生

(一) 西方现代公共预算制度的产生

现代公共预算制度最早起源于英国。英国作为资本主义发展最早、议会制度形成最早的国家，它于 17 世纪编制了世界上第一张公共预算收支表。到 20 世纪初，大多数国家都建立了预算制度，并促成“预算”成为财政学研究的一个重要的组成部分。现代预算制度之所以最早产生于英国，是因为它是政治民主化的产物。在 14~15 世纪，英国的新兴资产阶级、城市市民和广大的农民就起来反对封建君主的横征暴敛，要求对国王的课税权进行控制。具体表现为立法机关与君主政体经过长期较量最终由资产阶级理论家提出了著名的“参与原则”，即未经人民代表的参与、讨论和通过的税收提案，人民有权不予承认并拒绝缴税，由此控制了税收。在取得课税、修改税法 and 批准税收提案的权力之后，立法机关把注意力集中转向政府支出的控制上，其结果是立法机关要求每年提送预算报告，包括支出说明书和岁入说明书。1689 年英国国王威廉与其妻子玛丽二世被迫在《权力法案》上签字，确立了君主立宪制政体，设立了以资产阶级为主的下议院，并确认了“参与原则”的地位：一是未经议会同意，不得征税；二是政府设立预算，并只有经过议会通过才能执行等，这可以看做是现代预算制度的起源。

可见，利用议会审议和监督王室财政收支是新兴资产阶级从经济上控制封建王朝的重要手段，现代预算制度产生与发展的历程就是国家财政收支实现法制化的过程。

作为规范的现代公共预算制度，须历经很长时间才能建立完善起来。到 18 世纪末，英国首相威廉·弼梯于 1789 年在议会通过一项《联合基金法案》，把全部财政收入统一在一个文件中，至此才有了正式的预算文件。而只有到了 19 世纪初，按年度编制和批准预算的制度才得以确立。当然，现代预算制度的产生还有一个技术条件，即收入与支出的分离。在家庭理财中，如果我们收入和支出

是严格挂钩的，如某一收入项目是用于购买食物，某一收入项目是用于购买衣服，在这种情况下就不存在预算问题。但如果我们将收入与支出分离，而且在收支总量上必须保持平衡，这时就必须事先做出收入与支出计划，由此产生现代预算制度的概念。而且伴随政府作用程度的加深，使之成为公共权力在经济领域行使的最基本制度。

（二）我国现代预算制度的产生

在中国，现代预算制度在清朝末期才开始建立。清朝末年，西方的一些思潮，包括西方的理财制度开始传入我国，受其影响，清光绪三十四年（1908），清政府颁布《清理财政章程》，宣统二年（1910）起，由清理财政局主持编制预算工作，这是我国 2000 多年来的封建王朝第一次正式编制公共预算。第一个预算是先由各省汇报，然后由度支部加以审核，资政院加以修正，奏请施行。与此同时，又拟定《预算测试及例言》，规定以每年农历一月到十二月底为预算年度；预算册式方法是先列岁入，后列岁出；预算的执行有月报、季报；执行机关是大清银行。预算虽形似统一，但实际上，那时清政府统治已摇摇欲坠，各省形成割据状态，所谓统一，仅是账面上的统一而已。1911 年的辛亥革命推翻了清政府，因此，我国历史上的第一部现代意义的公共预算只有预算而无决算。此后，北洋军阀和国民党政府也有其公共预算，但都属于半封建、半殖民地性质的预算。

（三）现代公共预算制度产生的意义

作为伴随新兴资产阶级产生而产生的现代预算制度，因财政监管的需要而得以不断地发展和完善，在现代社会经济生活中所产生的影响力日益显现。主要表现在：

1. 促进了新兴资产阶级代替封建没落势力的社会变革。现代公共预算制度是作为新兴资产阶级与封建统治阶级进行斗争的一种经济手段而产生的。如英国现代预算制度是以君主为代表的没落封

建势力和以议会为代表的新兴资本势力之间，长达数百年的政治角逐与较量的结果，体现着新兴资产阶级在其发展壮大的过程中，逐步形成的以独立的经济主体维护自身利益的要求。公共预算制度形成的表象是争夺经济利益的产物，但直接结果是国家政治权力格局的变动。

2. 实现了政府财政制度与社会政治制度变革的衔接。从世界范围看，公共预算制度的产生是国家政治权力和财政权力在国王和议会之间争夺的最终结果。这场斗争，最初集中于课税权上，以后扩大到财政资金支配权，最终发展到取消封建统治阶级对财政的控制和在财政上的特权。公共预算制度的产生实现了国家财政权由封建王权制向有产者议会控制的转变，使国家财政管理与经济结构转变和社会结构转变相适应，实现了政府财政制度与社会政治制度变革的衔接。

3. 确立了现代国家理财的法制管理模式。现代公共预算制度是政府管理财政资金的一项重要财政制度，它是具有一定的法律形式和制度保证的财政分配关系。从这一制度形成所经历的数百年的发展演变过程来看，只有现代预算制度产生后，才把封建统治阶级的皇室收支同国家的财政收支界限严格划分清楚，从而奠定了现代国家财政分配制度的基础，确立了与依法治国相适应的依法治财制度，赋予了财政管理更适应现代社会及经济发展的方法体系。因此，现代公共预算制度不只是资本力量发展壮大的被动产物，它反过来又积极推动着新兴资本力量和市场经济的发展，奠定了现代国家制度的经济基础。

4. 构建了社会公众与政府的委托—代理关系。公共预算体现的是公民将赋税委托政府代理的关系，以解决市场或个人不能有效解决的社会公共事务。公共预算经立法机关审议批准，意味着纳税人授权政府按纳税人意愿使用其提供的资源。可见，现代公共预算制度确保了政府开支向纳税人负责，并为立法机关监督约束政府财政提供了一种制度安排。

二、现代公共预算制度存在基础

(一) 现代公共预算制度存在的现实性基础——市场机制

现代公共预算制度存在的现实性源自市场机制本身的缺陷。

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。第二类是指完全竞争市场运行结果本身的缺陷，由它所决定的资源配置和收入分配状态是不理想的。

1. 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小，反之就会越大，即市场的竞争性会因此受到影响。当然，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：一类是外部效益；另一类是外部成本。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。无论是生产者还是消费者都可能发生信息失灵。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，促使人们做出

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、通货膨胀等。

2. 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。在现实的市场中,每个人的要求、愿望不可能都是合理的。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做的贡献(包括劳动和资本)大小来分配收入。由于人们所拥有的体力、智力、禀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,其分配的结果必然是形成贫富差距,且伴随贫富差距的扩大还会引发诸多社会问题。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。

实践证明,要纠正市场缺陷只能依靠政府的活动,即通过政府提供的公共产品和服务来加以修正,这便为现代预算及其制度的产生与发展奠定了现实基础。

(二) 现代公共预算制度存在的政治性基础——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,以实现经济稳定、协调快速发展。在现代市场经济条件下,政府公共职能集中在两个层面:

1. 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,是一个阶级压迫另一个阶级的工具。因