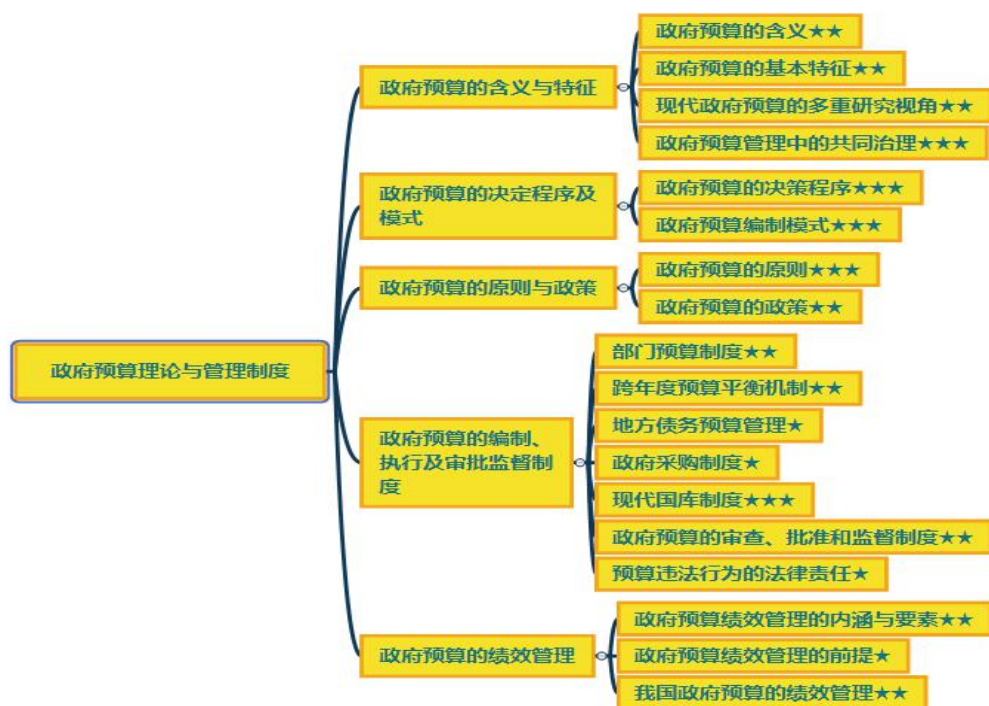


基础精讲班
中级财政税收专业知识与实务
经济专业技术资格考试

主讲老师：张华

第十章 政府预算理论与管理制度

知识框架



大纲要求

1. 理解预算理论与管理制度；
2. 理解政府预算的基本理论、基本特征和研究视角；
3. 分析政府预算的决策程序及模式；
4. 理解政府预算的原则与政策；
5. 理解政府预算的编制、执行及审批监督制度；
6. 理解政府预算的绩效管理。

考情分析

单选	多选	合计
5 题 5 分	2 题 4 分	7 题 9 分

第一节 政府预算的含义及特征

知识点一 政府预算的含义★★

政府预算是指经过法定程序审核批准的、具有法律效力的、综合反映国民经济和社会发展规划情况的政府财政收支计划。

知识点一 政府预算的含义★★

政府预算的含义注意四点：【2016 年单 45】

1. 从形式上看	预算以政府财政收支计划的形式存在的。按照这一计划的时间跨度，预算可分为年度预算、多年预算，典型的形式是年度预算。
2. 从性质上看	经立法机关审批的预算是具有法律效力的文件。政府必须将所编预算提交国家立法机关审查批准后才能据以进行预算收支活动。
3. 从内容上看	政府预算收支反映着财政资金的来源和流向，是财政分配活动的中心环节。政府预算反映政府集中支配财力的分配过程。
4. 从作用上看	政府预算政府调控经济和社会发展的重要手段。

例题

【单选】（2017 年）从性质上看，政府预算是（ ）。

- A. 政府财政收支计划
- B. 具有法律效力的文件
- C. 反映公共资源分配的工具
- D. 政府调控经济的手段

【答案】B

【解析】从性质上看，政府预算是具有法律效力的文件

知识点二 政府预算的基本特征★★

基本特征	具体内容
法律性	与封建专制的预算相比较，现代预算的鲜明的特征就是它的法律性。所谓法律性是指政府预算的收支形成和执行结果都要经过立法机关审查批准，它是一个法律文本。【2015 年单 45】
预测性	政府通过编制预算可以对预算收支规模、收入来源和支出用途做出事先的设想和预计。国际上预测时常用的技术手段主要包括：专家预测法、趋势预测法、决定因子预测法和计量预测法。
集中性	指预算资金作为集中性的政府财政资金，其预算资金的规模、收入来源、支出取向、收支结构比例和财政平衡状况，由国家按照社会生产力水平、社会公共需要和政治经济形势的需要，从国家整体利益出发进行统筹安排，集中分配。
综合性	政府预算各项财政收支的汇集点和枢纽，综合反映了国家财政收支活动的全貌，反映政府活动的范围和方向。

例题

【单选】（2015 年）相对于封建专制的预算来说，现代预算最鲜明的特征是（ ）。

- A. 预测性
- B. 综合性
- C. 法律性
- D. 集中性

【答案】C

【解析】与封建专制的预算相比较，现代预算的鲜明的特征就是它的法律性。

知识点三 现代政府预算的多重研究视角★★

研究视角	具体内容
1. 经济学视角下的政府预算	最为注重的是政府预算的配置和资金的使用效率问题。政府所要解决的主要是如何通过非市场化决策确定公共资源的配置问题。
2. 政治学视角下的政府预算	从政治学角度研究的重点在于预算过程的政治性本身，它主要考察政治制度、政治行为与预算过程与结果之间的因果关系。研究政府预算应从分析公共政策的决策过程以及预算如何执行入手。
3. 法学视角下的政府预算	主要从社会公众通过立法机构规范政府预算行为的角度出发，循着政府行为法制化的线索，考察法律对政府预算各利益相关主体间权利与义务关系的调节与规范。政府预算法制化是财政行为法制化的基本途径。

知识点三 现代政府预算的多重研究视角★★

研究视角	具体内容
4. 管理学视角下的政府预算	主要强调政府预算的功能性特征，即预算的控制、管理和计划等功能。
5. 社会学视角下的政府预算	主要强调预算与整个社会之间的互动关系，将预算放在整个社会的大背景下展开讨论。在公共预算改革进程中，社团的能动作用不容忽视。

知识点四 政府预算管理中的共同治理★★★

（一）政府预算相关利益主体及行为特征

相关利益主体	范围	行为特征
预算资金需求方	各政府部门和组织、财政拨款的事业单位和部分享受政府垄断管制或财政补贴的企业、	①总体上是追求自身利益最大化即预算规模最大化的利益集团；②有追求预算规模的

	享受政府转移支付的居民个人等。	最大化内在冲动。
预算资金供给方【2015 年多 76】	指履行向广大资金需求者配置预算资金的职能的政府预算部门。	①具有双重委托——代理关系,处于承接预算资金需求者与立法监督机构的“桥梁”地位;②有诱发设租寻租收益的可能。

知识点四 政府预算管理中的共同治理★★★

(二) 公司治理的政府预算管理框架

相关利益主体	范围	行为特征
预算资金监督制衡方【2014 年单 46】【2016 年单 46】	立法监督机构	①代表人民利益,这是监督制衡方最基本的行为特征; ②具有委员会决策机制的特点; ③面临偏好加总的困难以及组织协调的交易成本。

第二节 政府预算的决策程序及模式

知识点一 政府预算的决策程序★★★

一、预算决策程序的法定性

1. 预算决策依据的特征及决策程序的法定性

- (1) 预算决策依据与预测结论的不确定性需要法定决策程序保证;
- (2) 预算决策所依据的法规、标准和原则需要依据法定程序制定;
- (3) 预算决策的依据需要遵循法定程序作出的相关解释。

2. 预算方案的编制、审议通过和调整必须遵循法定的程序。

知识点一 政府预算的决策程序★★★

二、政府预算决策过程的实质是对公共偏好的选择【2014 年单 47】

1. 政府预算决策的对象是公共偏好 【2016 年单 48】

- (1) 预算决策是对公共偏好的选择。政府预算决策要达到社会公认的公共商品供求的均衡。
- (2) 公共偏好以个人为评价基础
- (3) 公共偏好采取政治行政程序决策

例题

【单选】(2017 年) 政府预算决策的对象是 ()。

- A. 程序合理
- B. 依据合理
- C. 公共偏好
- D. 政府需要

【答案】C

【解析】政府预算决策的对象是公共偏好。

知识点一 政府预算的决策程序★★★

2. 政府预算的政治行政决策程序具有强制性【2016 年多 76】

(1) 偏好表达的 强制性	政府决策要设计公众可以参与表达偏好的机制。
(2) 投票规则的 强制性	选择少数服从多数的规则，形成多数对少数的强制性。
(3) 政策意志 的强制性	政治决策将归集的公共需要转换为国家意志，决策时应力求公共偏好与当权者意志的一致。
(4) 决策结果 的强制性	政府预算决策形成后具有强制性，个人必须服从。

知识点一 政府预算的决策程序★★★

三、优化政府预算决策的路径

1. 以民主改进政治决策程序：增加公众表达意愿、参与社会选择的机会；提高政府预算决策的透明度。

2. 适当以市场化方式弥补预算决策政治缺陷。政府必须以经济的效率决策补充政治决策。

3. 明确权力边界，建立制衡机制。

(1) 制定决策标准，减少机动决策权；

(2) 建立制衡机制，避免权利过分集中。

知识点二 政府预算编制模式★★★

一、主要预算模式

知识点二 政府预算编制模式★★★

1. 按政府预算编制的结构划分：单式预算和复式预算

单式预算	是将政府全部财政收入和支出汇集编入一个总预算之内，形成一个收支项目安排对照表，而不区分各项收支性质的预算组织形式。
复式预算	是把预算年度内的全部财政收支按照收入来源和支出性质，分别编成两个或两个以上的预算，从而形成两个或两个以上的收支对照表。最早实行复式预算的国家是丹麦和瑞典。复式预算的典型形式是双重预算，为经常预算和资本预算。【2017 年多 75】

知识点二 政府预算编制模式★★★

经常预算	政府以管理者的身份取得收入和用于维护政府活动的经常费用，保障国家安全与稳定、发展教育科学卫生等各项事业的支出，列为经常预算。其收入：以税收为主要来源；支出：用于国家政权建设的政府日常行政经费
------	---

	支出，教育、科学、卫生、文化等各项事业费和社会保障支出；注意：在一般情况下，经常预算应保持收支平衡并略有结余，结余额转入资本预算的收入项目。
资本预算	政府以资产所有者的身份取得收入，以及国家特定用于投资方面的某些收入和直接用于国家投资方面的支出，列为资本预算。收入：主要包括国有资产经营收益、资产处置收入、债务收入、经常预算结余转入等。支出：主要包括政府的各项资本性支出，如政府对国有企业的投资、对公共工程项目的投资、战略物资储备、政府贷款以及偿还公债等支出。

知识点二 政府预算编制模式★★★

2. 按政府预算编制的方法划分：基数预算和零基预算

基数预算	以上年度或基期的收支为基数，综合考虑预算年度国家政策变化、财力增加额及支出实际需要量等因素，确定一个增减调整比率，以测算预算年度有关收支指标，并据以编制预算的方法。其公式： $\text{预算年度某项收支数额} = \text{上年度或基期该项收支的基数} \times (1 \pm \text{变化率}\%)$ 优点：简便易行。缺点：收支基数的科学性、合理性难以界定；增减变化量确定的主观随意性较大。
零基预算	在编制预算时对预算收支指标的安排，根据当年政府预算政策要求、财力状况和经济与社会事业发展需要重新核定，而不考虑该指标以前年度收支的状况或基数。优点：不受以往年度收支的约束，预算编制有较大回旋余地，可突出当年政府经济社会政策重点，充分发挥预算政策调控功能，防止出现预算收支结构僵化和财政拖累。缺点：①不是所有的预算收支项目都能采用零基预算，有些收支项目在一定时期内具有刚性，如公债还本付息支出、公务员的工资福利支出等，不宜采用零基预算；②每年对所有的收支都进行审核，是一项消耗大量人力、物力和财力的工作。

例题

【单选】（2017 年）有利于防止预算收支结构僵化的预算编制模式是（ ）。

- A. 单式预算
- B. 复式预算
- C. 基数预算

D. 零基预算

【答案】D

【解析】有利于防止预算收支结构僵化的预算编制模式是零基预算。

知识点二 政府预算编制模式★★★

3. 按政府预算编制的政策导向划分：投入预算和绩效预算

投入预算	严格遵守预算控制规则，限制资金在不同预算项目间转移，只能反映投入项目的用途和支出金额，不考虑支出的经济效果。投入预算的政策重点在于如何控制资源的投入和使用。
绩效预算	政府首先制定有关的事业计划和工程计划，再依据政府职能和施政计划制定执行计划的实施方案，并在成本效益分析的基础上确定实施方案所需要支出的费用，以此来编制预算。绩效预算最早产生于美国。

知识点二 政府预算编制模式★★★

4. 按政府预算编制的时间跨度划分：年度预算和多年预算

年度预算	年度预算是指经法定程序认可而具有法律效力的预算计划组织收支实际经历的时间为一年，分为历年制和跨历年制。【2016 年单 49】
多年预算	多年预算一般是指在建立宏观经济预测的基础上的多年期滚动的预算计划，通常为 3—5 年的滚动的、 对年度预算具有约束力的预算规划。与传统年度预算的脆弱性和松散性相比，多年预算框架大大加强了预算的前瞻性，能在政策、预算、规划间建立紧密的联结机制，为支出结构的优化调整提供基础，有利于财政总量控制。

知识点二 政府预算编制模式★★★

二、中国全口径预算模式的选择



知识点二 政府预算编制模式★★★

1. 一般公共预算 【2015 年单 46】

一般公共预算是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

一般公共预算的支出重点主要集中在政权建设、事业发展、公共投资及分配调节四大领域。

2. 政府性基金预算

(1) 含义：政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算，是预算体系的重要组成部分。

知识点二 政府预算编制模式★★★

(2) 内容



知识点二 政府预算编制模式★★★

（3）编制要求

政府性基金预算安排支出的项目，一般公共预算可不再安排或减少安排。

3.国有资本经营预算

（1）内涵及实施意义。国有资本经营预算是对国有资本收益作出支出安排的收支预算，即对政府在一个财政年度内国有资产经营性收支活动进行价值管理和分配。

知识点二 政府预算编制模式★★★

（2）国有资本经营预算与政府一般公共预算的区别

一般公共预算	分配主体是作为社会管理者的政府，分配手段是凭借政治权力进行分配，具有强制性和无偿性；分配形式是以税收为主要收入；其分配目的是为了满足不同社会公共需要，从性质上是供给型预算。
国有资本经营预算	分配主体是作为生产资料所有者代表的政府，以国有资产的宏观经营并取得宏观经济效益为分配目的；以资产所有权为分配依据，其收支内容基本上围绕对经营性国有资产进行价值管理和分配形成的，属于经营型预算；相对独立于公共预算，不列赤字；收支规模较小。

知识点二 政府预算编制模式★★★

注意：目前我国国有资本经营预算的范围可以概括为自然垄断行业和一般竞争性领域的经营性企业的国有资产，即国有资本，而非整体的国有资产。整体国有资产可分为以国有企业资产为主的经营性资产、行政事业性资产和自然资源资产三大类。

知识点二 政府预算编制模式★★★

（3）制度主要内容。

①实施原则

统筹兼顾、适度集中；相对独立，相互衔接；分级编制，逐步实施。

②收支范围

收入：最主要的是国有企业上缴的利润；

支出包括：资本性支出；费用性支出；其他支出

国有资本经营预算单独编制，预算支出按照当年预算收入规模安排，不列赤字。

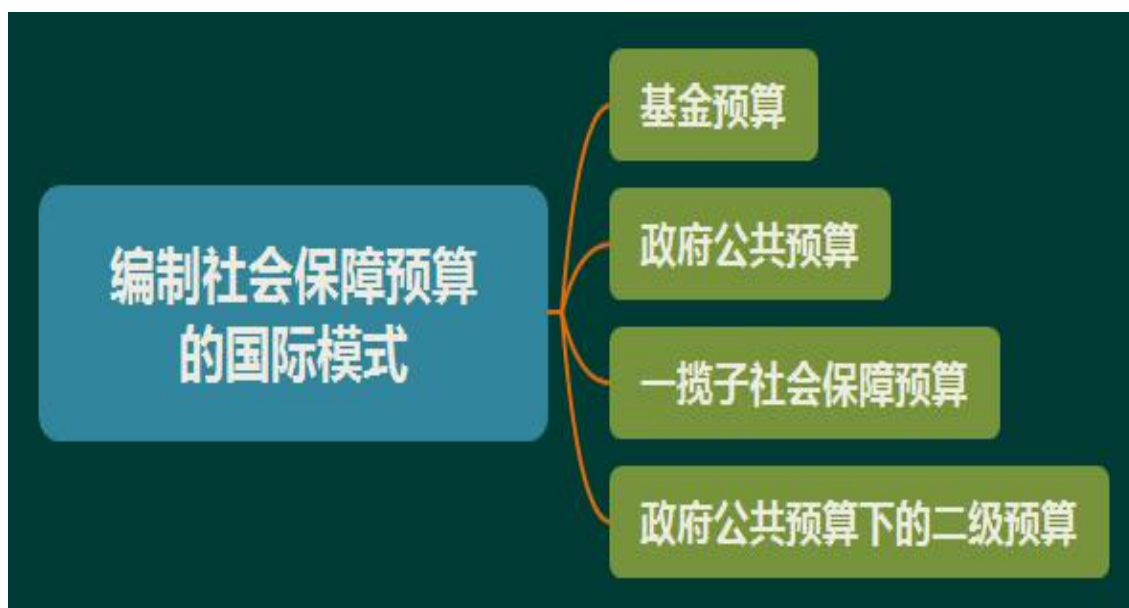
知识点二 政府预算编制模式★★★

4. 社会保险基金预算

是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。其主要目的是通过个人收入分配，以实施扶贫救困，保障公民生活、维护社会稳定。

知识点二 政府预算编制模式★★★

（1）编制社会保障预算的国际模式。【2017 年多 76】



例题

【多选】（2017 年）国际上社会保障预算的编制模式主要有（ ）。

- A.基金预算
- B.政府公共预算
- C.一揽子社会保障预算
- D.资本预算下的二级预算
- E.公共预算下的二级预算

【答案】ABCE

【解析】编制社会保障预算的国际模式：①基金预算②政府公共预算③一揽子社会保障预算④政府公共预算下的二级预算。

知识点二 政府预算编制模式★★★

①基金预算。美国、新加坡等国就以基金的形式反映社会保障预算。社会保险是其最大的信托基金，包括养老保险、医疗保险、事业保险等项目。社会保障预算收入来源主要是社会保障税、捐款和联邦基金的拨款；支出绝大部分用于福利，一小部分用于管理费。

优点：独立于政府预算之外，接受社会公众的监督，其运营均依法进行，透明度高，政府参与的程度小，有利于财政运行。

缺点：政府有可能失去对社会保障事业的控制，使其成为独立性很大的单纯的社会福利事业。

知识点二 政府预算编制模式★★★

②政府公共预算。即将社会保障资金全部纳入政府公共预算内，同政府其他收支混为一体，国家全面担负起社会保障事业的财政责任。如英国、瑞典。

优点：可以切实保障每一位公民的基本生活，体现较高的福利水平；政府能够控制社会保障事业的进程，直接参与其具体的管理工作。

缺点：政府参与过多，在“福利支出刚性”的影响下，易于给财政造成较大的负担。

知识点二 政府预算编制模式★★★

③一揽子社会保障预算。即将政府一般性税收收入安排的社会保障支出、各项社会保障基金收支、社会筹集的其他社会保障资金收支、社会保障事业单位的收入等作为一个有机的整体，编制涵盖内容全面的一揽子的社会保障资金预算。

优点：能够全面反映社会保障资金收支情况和资金规模以及结余投资及调剂资金的使用情况，体现了国家整体的社会保障水平，可以对社会保障的资金需求做出全面、统一的安排，有利于社会保障事业的协调发展，有利于减轻财政负担。

缺点：涉及部门利益的重新调整，实施难度大，具体编制方法比较复杂。

知识点二 政府预算编制模式★★★

④政府公共预算下的二级预算。这是指在编制政府公共预算使，将社会保障资金收支单独划出来，编制一个子预算。

优点：有一定的独立性，能够相对完整的反映社会保障资金收支情况。

缺点：由于没有完全独立，造成社会保障预算管理权限不明，未根本触动原有社会保障基金管理体制的弊端，容易使社会保障预算的编制流于形式。

知识点二 政府预算编制模式★★★

(2) 我国的社会保险基金预算

我国国务院决定 2010 年起实行社会保险基金预算，待条件成熟后，再逐步推行社会保障预算。

1) 含义：社会保险基金预算是根据国家社会保险和预算管理法律法规建立、反映各项社会保险基金收支的年度计划。

知识点二 政府预算编制模式★★★

2) 建立原则：

①依法建立，规范统一；
②统筹编制，明确责任；。社会保险基金预算按统筹层次及社会保险项目分别编制。
③专项基金，专款专用；
④相对独立，有机衔接；社会保险基金不能平衡一般公共预算，一般公共预算可以补助社会保险基金。
⑤收支平衡，留有结余。

知识点二 政府预算编制模式★★★

3) 社会保险基金预算的编制范围

按险种分别编制，目前主要包括：

企业职工基本养老保险基金
失业保险基金
城镇职工基本医疗保险基金
工伤保险基金
生育保险基金

第三节 政府预算的原则与政策

知识点一 政府预算的原则★★★

【2014 年单 48】【2015 年单 47】

原则	说明
1. 公开性	预算属于公开性的法律文件。
2. 可靠性	数字指标，科学计算
3. 完整性	一切财政收支都要在政府预算中反映。
4. 统一性	预算收支按照统一程序来编制，任何单位的收支都要以总额列入预算，不应只列入收支相抵的净额。
5. 年度性	（1）历年制：按公历计，每年的1月1日起到12月31日止，如我国和法国。 （2）跨年制：一个预算年度跨越两个日历年度，如英国、日本、印度等国家将预算年度定为本年的4月1日至次年的3月31日、美国联邦政府为本年的10月1日至次年的9月30日。

知识点二 政府预算的政策★★
 政府预算政策是财政政策的核心内容。



知识点二 政府预算的政策★★

预算政策	说明
1. 健全财政政策	力求保持年度预算收支的平衡，并以此为衡量财政是否健全的标志。
2. 功能财政预算政策	美国经济学家勒纳于20世纪40年代提出的。功能财政预算政策的核心内容是要说明政府不必局限于预算收支之间的对比关系、保持预算收支的平衡，而重要的是应当保持国民经济整体的平衡。
3. 周期平衡预算政策	美国经济学家阿尔文·汉森于20世纪40年

	代提出的。该政策是指财政应在一个完整的经济周期内保持收支平衡，而不是在某个特定的财政年度或一个日历时期内保持平衡。我国《预算法》规定：各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。
--	---

知识点二 政府预算的政策★★

预算政策	说明
4. 充分就业预算平衡政策	要求按充分就业条件下估计的国民收入规模来安排预算收支。
5. 预算平衡政策	一些倾向于自由主义的经济学家针对凯恩斯主义的赤字预算理论存在的问题，提出预算平衡政策。主张政府不应干预经济，不应把预算收支作为干预经济的工具，谋求预算收支的平衡。

第四节 政府预算的编制、执行及审批监督制度

知识点一 部门预算制度★★★

一、部门预算的含义

部门预算是由政府各部门依据国家有关法律法规及履行职能的需要编制,反映部门所有收入和支出情况的综合财政计划。

部门预算是总预算的基础,它由各预算部门编制。部门预算是市场经济国家财政预算管理的基本组织形式。

知识点一 部门预算制度★★★

部门预算的基本含义：【2016 年单 47】

1. 以部门作为预算编制的基础单元，财政预算从部门编起，从基层单位编起；
2. 财政预算要落实到每一个具体部门，预算管理以部门为依托；
3. 部门本身要有严格的资质要求,限定那些与财政直接发生经费领拨关系的一级预算会计单位为预算部门。

部门预算是一个综合预算。

知识点一 部门预算制度★★★

二、部门预算的原则【2015 年单 77】【2014 年单 49】

1. 合法性原则
2. 真实性原则
3. 完整性原则
4. 科学性原则
5. 稳妥性原则：指量入为出，收支平衡，不得编制赤字预算。
6. 重点性原则：先保证基本支出，后安排项目支出；先重点、急需项目，后一般项目。
7. 透明性原则
8. 绩效性原则：建立绩效考评制度。

知识点一 部门预算制度★★★

三、部门预算的基本内容

1. 部门收入预算的内容

部门收入是预算单位从不同来源取得的各种收入的总称。

主要包括：上年结转资金、财政拨款收入、上级补助收入、事业收入、事业单位经营收入、下级单位上缴收入、用事业基金弥补收支差额和其他收入。

知识点一 部门预算制度★★★

2. 部门支出预算的内容

按支出的管理要求划分，分为基本支出预算和项目支出预算。

（1）基本支出预算【2016年多77】

基本支出预算是为保障机构正常运转、完成日常工作任务所必需的开支而编制的预算，其内容包括人员经费和日常公用经费，是部门支出预算的主要组成部分。

知识点一 部门预算制度★★★

基本支出预算的编制原则是：

①综合预算的原则；
②优先保障的原则——先基本支出，后项目支出；
③实行以定员定额管理为主的管理方式。

知识点一 部门预算制度★★★

（2）项目支出预算

项目支出预算是单位为完成其特定的行政工作任务或事业发展目标，在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划。包括基本建设、专项业务费、大型修缮、大型购置等项目支出。

项目支出预算的编制原则：

- ①综合预算原则；
- ②科学论证、合理排序的原则；
- ③追踪问效的原则。

知识点二 跨年度预算平衡机制★★

我国《预算法》规定“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”。

一、年度预算平衡和跨年度预算平衡

- 1. 年度预算平衡是指每一年的财政收支结果都应是平衡的预算。
- 2. 跨年度预算平衡是指预算收支的对比关系应在一定的经济周期内保持平衡，而不是在某一个特定的财政年度内保持平衡。
- 3. 跨年度预算平衡突出的优点就是有利于政策的长期可持续性，使决策者能够尽早发现问题，鉴别风险，采取措施，防患于未然。

知识点二 跨年度预算平衡机制★★

二、构建跨年度预算平衡机制

1. 预算超收及短收的平衡机制【2015年单48】

对于一般公共预算执行中出现的超收收入，在冲减赤字或化解债务后用于补充预算稳定调节基金；

出现短收则采取调入预算稳定调节基金或其他预算资金进行补充、削减支出等实现平衡，如若仍不能平衡则通过调整预算增列赤字。

知识点二 跨年度预算平衡机制★★

2. 预算的赤字弥补机制

- (1) 中央预算赤字在经全国人大或其常委会批准的国债余额内发债平衡；
- (2) 省级政府报本级人大或其常委会批准后增列赤字，并报财政部门备案，在下一年度预算中予以弥补；
- (3) 市、县级政府通过申请上级政府临时救助实现平衡，并在下一年度预算中归还。

知识点二 跨年度预算平衡机制★★

3. 实施中期财政规划管理

- (1) 我国中期财政规划的类型
- 国际上，中期财政规划有三种类型：中期财政框架（MTEF）（我国比较接近）、中期预算框架（MTBF）和中期绩效框架（MTPF）。

知识点二 跨年度预算平衡机制★★

(2) 关于中期财政规划与年度预算的关系

分年度来看	①中期财政规划的第一年规划约束对应年度预算，后两年规划指引对应年度预算。②年度预算执行结束后，对后两年规划及时进行调整，再添加一个年度规划，形成新一轮中期财政规划。
分级次来看	①全国中期财政规划对中央年度预算编制起约束作用，对地方中期财政规划和年度财政预算编制起指导作用。②地方中期财政规划对地方年度财政预算编制起约束作用。③部门三年滚动财政规划对部门预算起约束作用。

知识点三 地方债务预算管理★

一、适度准予地方政府举借债务

- 1. 经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措（一定要在国务院确定的限额内）。
- 2. 举借债务的规模，由国务院报全国人大或全国人大常委会批准；
- 3. 举借的债务列入本级预算调整方案，报本级人大常委会批准；
- 4. 举借的债务只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。

知识点三 地方债务预算管理★

二、地方政府债务纳入预算管理

- 1. 一般债务收支，纳入一般公共预算管理
- 2. 专项债务收支，纳入政府性基金预算管理

3. 政府与社会资本合作项目中的财政补贴等支出，按性质纳入相应政府预算管理

例题

【单选】（2017 年）关于地方政府举借债务的说法，错误的是（ ）。

- A. 地方政府所需的建设资金都可以通过债务形式融资
- B. 地方政府举借的债务要列入本级预算调整方案
- C. 地方政府举借债务只能通过发行地方政府债券筹措
- D. 地方政府债券只能用于公益性资本支出

【答案】A

【解析】经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。所以 A 项错误。

知识点四 政府采购制度★

【2014 年单 50】

一、政府采购制度的含义

政府采购是指国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

政府采购制度最早由英国创建。

例题

【单选】（2017 年）下列方法中，能够以适当的市场化方式弥补预算决策政治缺陷的是（ ）。

- A. 绩效预算
- B. 复式预算
- C. 国库集中支付
- D. 政府采购

【答案】D

【解析】能够以适当的市场化方式弥补预算决策政治缺陷的是政府采购。

知识点四 政府采购制度★

二、政府采购的原则

世界各国一般遵循的原则：竞争原则、公开原则、公平原则。我国确立的基本原则如下：

知识点四 政府采购制度★

1. 公开透明的原则	政府采购的有关信息、法律、政策，程序以及采购过程都要公开。
2. 公平竞争原则	政府采购的基本规则
3. 公正原则	为确保政府采购活动中的公正原则，《政府采购法》建立了回避制度，即在政府采购活动中，采购人员及相关人员与供应商有利害关系的，必须回避。《政府采购法实施条例》规定，在政府采购活动中，采购人员及相关人员与供应商有下列利害关系之一的，应当回

	避：①参加采购活动前 3 年内与供应商存在劳动关系；②参加采购活动前 3 年内担任供应商的董事、监事；③参加采购活动前 3 年内是供应商的控股股东或实际控制人；④与供应商的法定代表人或负责人有夫妻、直系血亲、三代以内旁系血亲或近姻亲关系；⑤与供应商有其他可能影响政府采购活动公平、公正进行的关系。
4. 诚实信用原则	

例题

【多选】《政府采购法实施条例》规定，在政府采购活动中，采购人员及相关人员与供应商有下列（ ）的，应当回避。

- A. 参加采购活动前 3 年内与供应商存在劳动关系
- B. 参加采购活动前 3 年内担任供应商的董事
- C. 参加采购活动前 5 年内担任供应商的监事
- D. 参加采购活动前 3 年内是供应商的控股股东或实际控制人
- E. 与供应商的法定代表人或负责人有夫妻、直系血亲、三代以内旁系血亲或近姻亲关系

【答案】ABDE

【解析】参加采购活动前 3 年内担任供应商的监事应当回避，C 选项说法错误。

知识点四 政府采购制度★

三、政府采购的基本方式

按是否具招标性质分为：招标采购和非招标采购。



知识点四 政府采购制度★

1. 招标采购

按照招标公开的程度划分	①公开招标采购	通过公开程序,邀请所有有兴趣的供应商参加投标。
	②选择性招标采购	通过公开招标程序,并确定投标人的资格,只选择有资格的

		供应商参加投标采购的方式。
	③限制性招标采购	预先不通过刊登公告程序,直接邀请一家或两家以上的供应商参加投标。
按投标人的范围划分	国际竞争性招标采购、国内竞争性招标采购	指在国际和国内范围内通过发布招标公告邀请所有符合要求的供应商参加竞标
	国际限制性招标采购、国内限制性招标采购	不发布公告,直接邀请国内外供应商参加。

知识点四 政府采购制度★

2. 非招标采购主要有:

(1) 单一来源采购即直接采购、无竞争采购	适用于所购商品的来源渠道单一或属专利、首次制造、合同追加、原有项目的后续扩充等特殊情况,只能由一家供应商供货。
(2) 竞争性谈判采购	指采购主体通过与多家供应商进行谈判,最后决定中标者的方法。 适用于紧急情况或涉及高科技应用产品和服务的采购。

知识点四 政府采购制度★

2. 非招标采购主要有:

(3) 国内或国外询价采购,也称货比三家	采购单位通过向国内外有关供应商发出采购询价单,在其报价的基础上进行比较确定中标者的采购方法。适用于采购的货物规格、标准统一,现货货源充足且价格变化幅度小的政府采购项目。
(4) 政府采购的其他分类。	按采购规模分类,可分为小额采购、批量采购和大额采购;按招标阶段分类,可分为单阶段招标采购和两阶段招标采购等。

知识点四 政府采购制度★

注:我国政府采购实行集中采购和分散采购相结合。主要方式有公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价采购等,其中主要的采购方式是公开招标。

例题

【多选】招标采购按照公开的程度划分()。

- A. 单一来源采购
- B. 选择性招标采购
- C. 竞争性谈判采购
- D. 限制性招标采购
- E. 公开招标采购

【答案】BDE

【解析】按照招标采购公开的程度划分:公开招标采购、选择性招标采购、限制性招标采购。

知识点五 现代国库制度★★★

现代国库不单是指国家金库，更重要的是指财政代表政府控制预算执行，保管政府资产和负债的一系列管理职能。

现代国库管理制度的核心内容：国库集中收付管理、公债管理和国库现金管理。

知识点五 现代国库制度★★★

一、国库集中收付管理

1. 国库集中收付管理的内涵

国库集中收付管理是现代国库管理的基本制度，指通过建立国库单一账户体系，规范财政资金收入和支付运行机制，进而提高预算执行的透明度以及资金运行效率和使用效益的财政管理活动。

知识点五 现代国库制度★★★

2. 国库集中收付管理的主要内容

(1) 完善的国库单一账户体系

所有财政资金收付活动都纳入国库单一账户体系管理。

(2) 规范的财政资金收付程序和方式

①财政收入按照规范的收入程序和方式直接缴入国库单一帐户。

②财政支出通过规范的资金支付程序和方式将资金直接支付给货物和劳务供应者，在实际支付业务发生前，财政资金余额全部保留在国库单一账户。

(3) 是对财政收支活动实行有效的监控。

知识点五 现代国库制度★★★

3. 我国国库集中收付制度

我国从 2001 年开始推行以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度改革。

(1) 改革账户管理体系：建立科学、可控、集中的国库单一账户体系。

(2) 改革资金收缴方式：采取直接缴库和集中汇缴方式，将税收收入和非税收入直接缴入国库单一账户或财政专户。

(3) 改革资金支付方式：实行财政直接支付和财政授权支付方式，通过国库单一账户体系将资金支付给收款人。

知识点五 现代国库制度★★★

二、公债管理

在控制公债规模和公债风险的前提下，通过公债发行、兑付、交易等一系列管理活动，长期以最小的成本满足财政筹资需要，同时促进公债市场发展。

1. 我国公债管理的发展情况：

(1) 公债发行的市场化程度不断提高，已由 1981 年恢复发行公债时的行政摊派发展到目前记账式公债全部招标发行；储蓄公债由财政部确定票面利率后通过承销团承销包销发行。

(2) 公债期限结构逐渐多样化。

记账式公债已经形成从 3 个月到 30 年的短、中、长期的公债期限结构。

知识点五 现代国库制度★★★

(3) 公债交易方式不断创新

由最初的现券交易、质押式回购交易逐步发展到目前的买断式回购交易、远期交易、掉期交易和融券交易。

2. 公债规模管理

各国对公债规模的控制分为公债发行额管理和公债余额管理两种，公债余额管理又分为公债限额管理和预算差额管理两种。我国全国人大常委会批准 2006 年开始实施公债余额管理。

【2015 年单 49】

知识点五 现代国库制度★★★

三、国库现金管理

1. 含义： 在确保国库现金支付需要的前提下，以实现国库闲置现金最小化和投资收益最大化为目标的一系列财政管理活动。

2. 国库现金管理对象：主要包括库存现金、活期存款和与现金等价的短期金融资产。

3. 国库现金管理的操作方式：

包括商业银行定期存款、买回公债、公债回购和逆回购等。

知识点六 政府预算的审查、批准和监督制度 ★★

一、政府预算的审查和批准

包括财政部门对预算的审查和立法机关对预算的审查及批准。

1. 发达国家的预算审批

行政机关	负责预算编制和执行以及决算
立法机关	负责预算审批
司法机关	负责预算监督

知识点六 政府预算的审查、批准和监督制度 ★★

2. 我国立法机关的预算审批程序及内容

我国各级人民代表大会是法定的预算审批部门，审查的重点是预算草案的合法性、完整性、可行性等方面。

人大审批预算的过程分为初审和终审两阶段。

初审	在各级人民代表大会召开前，由各级人民代表大会的相关部门对预算草案的主要内容进行初步审查。
终审	各级人民代表大会对预算草案的审查和批准。

知识点六 政府预算的审查、批准和监督制度 ★★

二、政府预算的监督

1. 政府预算监督的含义

政府预算监督的最基本表现形式之一就是对财政收支的审计。

(1) 政府预算监督有广义和狭义之分

广义	预算监督体系中具有监督权的各主体，依照
----	---------------------

	法定的权限和程序，对各级政府预算所实施的检查和监督行为。
狭义	财政机关在财政管理过程中，依照法定的权限和程序，对各级政府预算的合法性、真实性、有效性实施审查、稽核、检查活动。

知识点六 政府预算的审查、批准和监督制度 ★★

2. 政府预算监督的特点

(1) 预算监督体系的层次性	还有来自立法机关、社会中介机构和社会舆论以及司法机关等层面的外部监督。
(2) 预算监督主体的多元性	各级人民代表大会及其常务委员会、各级政府财政部门、审计部门、社会中介机构、社会舆论和司法机关。
(3) 预算监督对象的广泛性	预算监督对象：中央预算和地方总预算。
(4) 预算监督过程的全面性	包括对预算编制、预算执行、预算调整、决算、预算备案等各个环节的监督。
(5) 预算监督依据的法律性	
(6) 预算监督形式的多样性	采取多种监督形式、多渠道进行监督。

知识点六 政府预算的审查、批准和监督制度 ★★

3. 政府预算监督的分类

(1) 按照政府预算监督体系的构成划分	立法机关监督、财政部门监督、审计部门监督、社会中介机构监督、社会舆论监督以及司法监督。
(2) 按照政府预算监督的时间顺序划分	事前监督、事中监督、事后监督。

知识点六 政府预算的审查、批准和监督制度 ★★

4. 政府监督的主要内容

(1) 立法机关预算监督的主要内容	对政府预算编制、调整和变更的监督、对政府决算的监督。
(2) 财政部门预算监督的内容	对预算编制、收支执行的监督、对政府采购的监督、对内部财务收支的监督等。
(3) 审计部门预算监督的内容	对预算编制、执行、决算的审计，对政府性基金的审计等。

知识点七 预算违法行为的法律责任★

一、追究行政责任

各级政府及有关部门有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任：

知识点七 预算违法行为的法律责任★

①未依照本法规定编制、报送预算草案、预算调整方案、决算草案和部门预算、决算以及批复预算、
决算的；

②违反本法规定，进行预算调整的；
③未依照本法规定对有关预算事项进行公开和说明的；
④违反规定设立政府性基金项目和其他财政收入项目的；
⑤违反法律、法规规定使用预算预备费、预算周转金、预算稳定调节基金、超收收入的；

知识点七 预算违法行为的法律责任★

二、给予降级、撤职、开除的处分

各级政府及有关部门、单位有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接

责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分：

知识点七 预算违法行为的法律责任★

- ①未将所有政府收入和支出列入预算或者虚列收入和支出的；
- ②违反法律、行政法规的规定，多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征预算收入的；
- ③截留、占用、挪用或者拖欠应当上缴国库的预算收入的；
- ④违反本法规定，改变预算支出用途的；
- ⑤擅自改变上级政府专项转移支付资金用途的；
- ⑥违反本法规定拨付预算支出资金，办理预算收入收纳、划分、留解、退付，或者违反本法规定冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库库款的。

知识点七 预算违法行为的法律责任★

三、给予撤职、开除的处分

各级政府、各部门、各单位违反本法规定举借债务或者为他人债务提供担保，或者挪用重点支出资金，或者在预算之外及超预算标准建设楼堂馆所的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除的处分。

知识点七 预算违法行为的法律责任★

四、依法给予处分

各级政府有关部门、单位及其工作人员有下列行为之一的，责令改正，追回骗取、使用的资金，有违法所得的没收违法所得，对单位给予警告或者通报批评；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- ①违反法律、法规的规定，改变预算收入上缴方式的；
- ②以虚报、冒领等手段骗取预算资金的；
- ③违反规定扩大开支范围、提高开支标准的；
- ④其他违反财政管理规定的行为。

知识点七 预算违法行为的法律责任★

五、依法追究刑事责任

对于违反预算法规定构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五节 政府预算的绩效管理

知识点一 政府预算绩效管理的内涵与要素★★

政府预算绩效管理是指政府通过公共物品及服务的提供与相应的成本或费用比较，要求以较小的成本或费用投入取得较大的产出与成果。其宗旨在于有效降低政府提供公共产品的

成本，提高财政支出的效率，约束政府支出的扩张，因此被称为以结果为导向的预算管理。这种预算管理模式要求政府每笔支出必须符合绩、预算、效三要素的要求。

知识点二 政府预算绩效管理的前提★

1. 构建绩效评价框架体系。	包括年度绩效计划，提交绩效报告、进行绩效评价、反馈绩效评价结果
2. 赋予部门管理者充分的自主权	
3. 强化部门管理者的责任	预算绩效评价将预算决策的重点从收入分配转向了最终结果产出了多少公共服务及公共服务的质量，从而将效率绩效引入了公共预算，实现了手段到目的转移。
4. 以权责发生制计量政府成本	美国、法国、加拿大采用改良的或修正的权责发生制。澳大利亚、新西兰、英国实行完全的权责发生制。

知识点二 政府预算绩效管理的前提★

5. 建立绩效预算管理的制度和组织保障——以新西兰为例	1. 《国家部门法案》明确了部长和 CEO 的职责，要求部长和 CEO 之间签订绩效协议；2. 《公共财政法案》确立了绩效预算作为公共领域改革的重要组成部分，并要求 CEO 对自己部门的财务管理负责；3. 《财政责任法案》要求各部门定期提交财政报告，要求实行中长期预算，要求在政府会计和预算中引入权责发生制等。
-----------------------------	---

例题

【单选】（2012 年）在政府会计模式的选择上，采用修正的权责发生制预算会计的国家是（ ）。

- A. 美国
- B. 英国
- C. 澳大利亚
- D. 新西兰

【答案】A

【解析】在政府会计模式的选择上，采用修正的权责发生制预算会计的国家有美国、法国、加拿大等国家。

例题

【单选】（2011 年）确立绩效预算作为公共财政改革重要组成部分的新西兰财政法律是（ ）。

- A. 《国家部门法案》
- B. 《公共财政法案》
- C. 《财政责任法案》
- D. 《预算与会计法》

【答案】B

【解析】《国家部门法案》明确了部长和 CEO 的职责，要求部长和 CEO 之间签订绩效协议

《公共财政法案》确立了绩效预算作为公共领域改革的重要组成部分，并要求 CEO 对自己部门的财务管理负责《财政责任法案》要求各部门定期提交财政报告，要求实行中长期预算，要求在政府会计和预算中引入权责发生制等。

例题

【单选】要求各部门定期提交财政报告，要求实行中长期预算，要求在政府会计和预算中引入权责发生制的新西兰财政法律是（ ）。

- A. 《国家部门法案》
- B. 《公共财政法案》
- C. 《财政责任法案》
- D. 《预算与会计法》

【答案】C

【解析】《国家部门法案》明确了部长和 CEO 的职责，要求部长和 CEO 之间签订绩效协议《公共财政法案》确立了绩效预算作为公共领域改革的重要组成部分，并要求 CEO 对自己部门的财务管理负责《财政责任法案》要求各部门定期提交财政报告，要求实行中长期预算，要求在政府会计和预算中引入权责发生制等。

知识点三 我国政府预算的绩效管理 ★★（2019 年变动）

预算绩效管理是一个由绩效目标管理、绩效运行跟踪监控管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和应用管理共同组成的综合系统。

逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制。

知识点三 我国政府预算的绩效管理 ★★

一、全面实施绩效管理的三个维度

- 1. 构建全方位预算绩效管理格局。
- 2. 建立全过程预算绩效管理链条。
- 3. 完善全覆盖预算绩效管理体系。

二、健全预算绩效管理制度

- 1. 完善预算绩效管理流程
- 2. 健全预算绩效标准体系。

三、硬化预算绩效管理约束

- 1. 明确绩效管理责任约束。
- 2. 强化绩效管理激励约束。

本章知识点总结

- 1. 政府预算的含义（1）从形式上看，政府预算是以年度政府财政收支计划的形式存在的。（2）从性质上看，政府预算是具有法律效力的文件。（3）从内容上看，政府预算反映政府集中支配财力的分配过程（4）从作用上看，政府预算是政府调控经济和社会发展的重要手段。
- 2. 政府预算的基本特征：集中性、综合性、预测性、法律性
- 3. 现代政府预算的多重研究视角：法学、管理学、社会学、政治学、经济学

本章知识点总结

4. 政府预算相关利益主体及行为特征

(1) 预算资金需求方

- ① 总体上是追求自身利益的最大化的利益集团，追求预算规模的最大化
- ② 有追求预算规模最大化的内在冲动

本章知识点总结

(2) 预算资金供给方

- ① 具有双重委托—代理关系
- ② 政府预算管理活动中有诱发设租寻租的可能。
- (3) 预算资金监督制衡方
- ① 代表人民利益，这是监督制衡方最基本的行为特征
- ② 具有委员会决策机制的特点
- ③ 面临偏好加总的困难以及组织协调的交易成本

本章知识点总结

5. 政府预算编制模式

预算编制的结构： 单式预算、复式预算

预算编制的方法： 基数预算、零基预算

预算编制的政策导向： 投入预算、绩效预算

预算编制的时间跨度： 年度预算、多年预算

6. 中国全口径预算模式的选择： 一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算；

7. 政府预算的原则： 完整性、统一性、年度性、可靠性、公开性

8. 部门预算的原则： 透明性、绩效性、真实性、科学性、完整性、稳妥性、合法性、重点性原则

本章知识点总结

9. 部门支出预算的编制原则

基本支出预算

- (1) 综合预算的原则
- (2) 优先保障的原则
- (3) 定员定额管理的原则

项目支出预算

- (1) 综合预算原则；
- (2) 科学论证、合理排序的原则；
- (3) 追踪问效的原则。

本章知识点总结

10. 跨年度预算平衡机制： 预算超收及短收的平衡机制、预算的赤字弥补机制、实施中期财政规划管理

11. 政府采购制度： 公开透明的原则、公平竞争原则、公正原则、诚实信用原则

12. 现代国库制度： 公债管理、国库集中收付管理、国库现金管理

13. 政府预算绩效管理的前提：构建绩效评价框架体系、赋予部门管理者充分的自主权、强化部门管理者的责任、以权责发生制计量政府成本、建立绩效预算管理的制度和组织保障。