

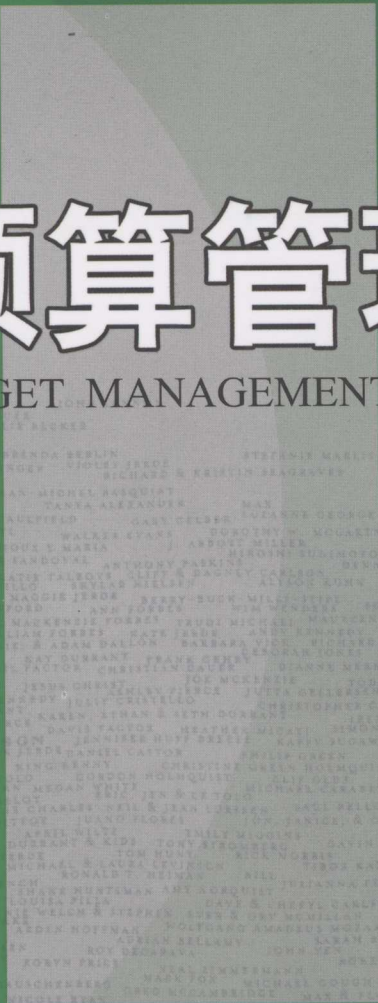


北京市高等教育精品教材立项项目


政府预算管理

GOVERNMENT BUDGET MANAGEMENT

李燕 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

 21世纪 经济与管理规划教材
财政学系列

政府预算管理

GOVERNMENT BUDGET MANAGEMENT

李燕 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府预算管理/李燕主编. —北京:北京大学出版社, 2008. 11

(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)

ISBN 978-7-301-13818-2

I. 政… II. 李… III. 国家预算-财务管理-中国-高等学校-教材
IV. F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第066483号

书 名: 政府预算管理

著作责任者: 李 燕 主编

策 划 编 辑: 贾米娜

责 任 编 辑: 贾米娜

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-13818-2/F·1937

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

电 子 邮 箱: em@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 19.5印张 327千字

2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

印 数: 0001—4000册

定 价: 32.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

前 言

在公共财政条件下,政府的财政活动主要是通过预算配置社会资源,为满足社会公共需要提供公共产品和服务,而作为受益者的公众则必须分担一部分供给成本,表现为纳税人向政府纳税缴费。由此,纳税人与政府之间建立了一种委托-代理关系,即具有独立财产权的纳税人担负着政府的财政供应,就必然要求监督政府的财政,以政治和法律的程序保证政府收支不偏离纳税人的利益,保障委托人的财产权利不受政府权力扩张的侵犯。

因此,从经济角度看,政府预算是一种在合理划分政府与市场边界基础上的资金分配活动,而由于其分配对象性质的特殊性——公共资金,就使得这种分配活动被纳入了政治和法律的程序。所以,在政府预算的形成中反映着复杂的政治学、法学、经济学和管理学以及社会学的问题,也是目前多学科视角研究政府预算问题的原因。

近年来,随着公共财政框架体系的建立,政府预算进行了从理论到实践的全方位的深入改革。本教材以管理学原理为研究主线并按照预算管理的流程展开,即在帮助大家了解预算管理的基本制度的基础上,通过分析政府预算的编制审批管理,了解预算决策过程;分析政府预算的执行管理,了解预算组织、协调和处理各种预算收支的过程;分析政府决算、财务报告及绩效评价管理,了解落实政府责任、控制公共预算支出和预算风险过程。在此基础上又融合了经济学、政治学、法学等研究视角,交叉分析政府预算问题。经济学的研究视角主要通过预算的政策、原则、绩效评价等问题帮助我们了解在市场经济中存在市场和政府两种资源配置主体的情况下,政府应如何通过预算机制去配置资源,并要求其配置和使用符合政府配置资源目的意义上的“高效”;政治学的研究视角通过预算的原则、预算管理的职权、预算的审批、预算的监督等问题帮助大家了解在民主社会中政府和公众在预算管理中的权利和责任;而上述的研究视角都要置于一国法律、法规的约束之上,因此法学的研究视角则帮助大家理解政府预算是一个法律文件,是一份涉及政府、公众、管理者之间多主体、各级政府及管理部门之间多层级的综合性委托-代理契约,一切政府预算问题都必须遵循法定程序。



基于上述的研究视角,本教材立足于我国的政府预算法律、法规和制度安排,并在借鉴国外先进经验的基础上,比较全面、系统地阐述了政府预算的基本理论、基本知识及管理程序和管理方法,突出地反映了政府预算改革的最新理论与实践成果,既有一定的理论深度和前瞻性,又有较强的实用性和可操作性。

政府预算管理是财税专业及公共管理专业的重要专业课程之一,为了让学生们通过本课程的学习,掌握政府预算的基本理论与实务,在本教材的编写过程中,我们力图在阐述政府预算管理基本原理的同时,注意介绍预算的具体操作实务,在授课中再辅之以预算管理流程各环节的实验课,就能既为学生今后进一步研究和探讨政府预算理论打下基础,也使学生能够了解政府预算工作的一般操作过程,尽量使学生的知识结构能够适应市场对人才的多方位需要。本书每章后都附有思考与练习题,每章还附有案例分析,有利于促进学生创新思维的培养,提高学生的综合分析能力和运用知识的能力。

全书共分八章,编写分工如下:第一、二章由李燕编写,第三、六、七章由肖鹏编写,第四章由李燕、王淑杰编写,第五章由王淑杰、肖鹏(第六节)编写,第八章由杨燕英编写,中央财经大学财政专业2007级研究生卢真、甄文璐参加了部分案例的搜集整理。全书由李燕设计大纲,并进行总纂修改和最终定稿。

在本书的编写过程中,我们参阅和吸收了国内外专家、学者的一些研究成果,并尽量标明参考资料的出处,但有些资料已经找不到出处或无法找到原始出处,在此向这些专家、学者表示诚挚的谢意。

本书的编写是在政府预算改革逐步深入、《中华人民共和国预算法》的修改已在进行之中的情况下完成的,我们尽可能地采纳了当前理论界的最新研究成果,吸收了管理部门的最新制度安排和当前实际部门最新的改革实践,努力使这本教材能够较全面地反映当前理论与实践的成果与改革方向。但由于我国的预算改革是一项系统工程,正在不断地深入和完善,还有许多未解的理论与实践问题,因此,本教材仍不尽如人意,甚至会有疏漏或不妥之处。正因为如此,愿本教材在政府预算的教学、科研和管理工作中为各方提供有益帮助的同时,也恳请各位读者批评指正。

李 燕

2008年5月于北京

目 录

第一章 政府预算概论	1
第一节 政府预算的内涵	3
第二节 政府预算的原则	8
第三节 政府预算政策	13
第四节 政府预算的职责任能	20
第二章 政府预算管理的基础	29
第一节 政府预算管理概述	31
第二节 政府预算管理的流程与周期	33
第三节 政府预算管理的组织体系	39
第四节 政府预算收支分类	51
第三章 政府预算管理体制	65
第一节 政府预算管理体制概论	67
第二节 分税制预算管理体制	74
第三节 政府间转移支付制度	84
第四章 政府预算编制与审批	103
第一节 政府预算编制的依据	105
第二节 政府预算编制的模式	109
第三节 政府预算收支测算的一般方法	115
第四节 部门预算的编制	128
第五节 财政总预算的编制和审批	146
第五章 政府预算的执行	155
第一节 国库制度	157



第二节	政府预算收入的执行	162
第三节	政府预算支出的执行	166
第四节	政府预算执行中的调整与检查	173
第五节	预算外资金的执行——“收支两条线”制度	177
第六节	政府预算信息化管理	181
第六章	政府决算与财务报告	195
第一节	政府决算的编制	197
第二节	政府决算的审查批准	204
第三节	政府财务报告	208
第七章	政府预算绩效评价	223
第一节	政府预算绩效评价概述	225
第二节	政府预算绩效评价的发展	232
第三节	西方国家预算绩效评价的内容	236
第四节	我国政府预算绩效评价的进程与细则	245
第八章	政府预算监督与法治化	259
第一节	政府预算监督的内涵及必要性	261
第二节	政府预算监督的内容	265
第三节	政府预算监督的法制化建设	275
附录 1	部门预算表	283
附录 2	财政预算收支总表	296
主要参考文献	302

政府预算概论

现代政府预算形式上是收支计划,但它还具有从本质到内容内涵丰富的特征;预算原则是一国预算立法、编制和执行所必须遵循的指导思想,它随着社会经济及预算制度的发展而不断变化;政府预算政策是一定时期的财政政策得以实现的重要手段和传导机制,它随宏观经济形势的变化而具有不同的类型;现行政府预算的主要职责功能主要有财政分配、宏观调控和监督控制。

第一节 政府预算的内涵

一、政府预算的概念及内涵

(一) 政府预算的含义

1. 政府预算的概念

就公共财政而言,政府预算是指经法定程序审批的具有法律效力的政府财政收支计划,是政府筹集、分配和管理财政资金及宏观调控的重要工具。狭义的预算指预算文件或预算书;广义的预算指编制、批准、执行、决算、审计结果的公布与评价等所有环节,实际上是整个预算制度。政府预算主要包括年度预算和多年预算,其典型形式是年度预算。

政府预算,是任何国家政府施政和进行财政管理所必需的。政府预算一般都要包括三方面的内容:第一,收入和支出的种类和数量以及这些种类和数量所表现出来的收支的性质和作用;第二,各级政府和各部门在处理收支问题上的关系及其所处的地位和所承担的责任;第三,在收入和支出的实现上所必须经过的编制、批准、执行、管理和监督等预算过程。

什么是预算

从形式上看,预算是一个有关收支计划的报告或报告汇编,它涉及一个组织(家庭、企业、政府)的财务状况,包括收入、支出、活动及目的等信息。与会计报表相比,预算是前瞻性的,涉及未来期望的收入、支出和业绩,而会计报表是回顾性的,涉及已经过去的状况。在历史上,“预算”的英文词是“budget”,意指皮质的钱袋、皮夹或手提包。在英国,该词曾用来描述财政大臣用来装向议会提交的政府开支需求和收入来源报告的皮包,后演变为政府提交立法机构审批的财政收支计划。

2. 政府预算的内涵

(1) 从形式上看,政府预算是以年度政府财政收支计划形式存在的。政府预算的典型形式是政府对年度财政收支规模和结构进行的预计、测算和



安排,是按国家一定时期的政策意图和制度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使用方向。

(2) 从性质上看,政府预算是具有法律效力的文件。政府预算不仅仅是计划,经过立法机构批准的政府预算,本质上是法律。政府预算的形成过程实际上是国家立法机构审定预算内容和赋予政府预算执行权的过程,即政府必须将所编预算提交国家立法机构批准后才能据以进行财政活动。各国宪法一般规定,政府预算经立法机构批准公布后便具有法律效力,政府必须不折不扣地贯彻执行,不允许有任何不受预算约束的财政行为。在预算执行中由于客观情况的变化必须修改预算时,也必须经过一定的法律程序;紧急情况的处理要补报审批手续。可以说,政府预算是纳税人(公众)通过立法机构对政府行政权力的约束和限制,是立法机构对政府作出的授权和委托,政府行政机构对立法机构及其代表的社会公众负有法律责任,即政府活动的内容和过程要受到法律及立法机构的严格监督和制约。

(3) 从内容上看,政府预算反映政府集中支配的财力的分配过程。从政府预算的内容上看,各项收入来源和支出去向体现了政府的职能范围,全面反映了公共财政的分配活动。从预算收入看,政府通过预算的安排,采用税收、利润、公债、收费等手段参与国民收入的分配,把各地区、各部门、各企业及个人创造的一部分国民收入集中起来,形成政府财政收入,集中收入的过程也反映和协调着政府与部门、企业及公民个人的分配关系;从预算支出看,通过预算安排,把集中的财政资金在全社会范围内进行分配,以满足社会的公共需要。因此,政府预算收支体现着政府集中掌握的财政资金的来源、规模和流向,预算规模和结构又直接反映了公共财政参与国民收入分配及再分配的规模和结构。

(4) 从程序上看,政府预算是通过政治程序决定的。从政治角度看,政府预算是纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制。必须构造控制政府预算机制的深刻原因在于:具有独立财产权利的纳税人担负着政府的财政供应,就必然要求控制政府的财政,以政治、法律程序保证政府收支不偏离纳税人利益,保障个人的财产权利不受政府权力扩张的侵犯。政府财政是政府花众人即纳税人的钱为众人办事,成本和效用都是外在的。如果没有预算约束,或预算没有法律约束效力,政府官员就不会对公共资金的使用后果承担责任,公共资金就不会基于公众的利益而合理、有效和正当地使用,就不可避免地会出现效益低下或贪污、腐化、挥霍、滥用的现象。因此,

政府要通过对公共资源的分配为社会提供一定的公共产品和服务,其活动必须受到控制,这种控制有别于经济活动由市场进行的控制,它是由政治过程决定的控制系统,这种以政治决定为基础的控制政府活动的系统就是预算或预算制度。

(5) 从决策过程看,预算应是公共选择机制。预算由编制、审议通过、执行实施、决算审计、向社会公布等一系列环节组成,通过这些环节保证政府财政活动能够满足公共需要。这一过程的实质是公共选择机制。表现在:第一,预算编制是公共利益的发现过程。预算的提出和协调,首先是通过专门机构对国内外的经济、政治和社会形势作出分析、评估和预测,发现社会需求的主要矛盾和问题。在此基础上,通过一定的政治程序提出政府的任务和目标。财政部门据此提出预算指导方针和技术要求,政府各部门据此提出预算请求,并排列出先后次序。财政部门在行政机构领导下进行多方的充分协调,按重要性或紧迫性排序,形成预算草案提交给代议机构讨论。第二,预算在代议机构讨论和批准的过程是公共利益的继续发现和确认过程。代议机构对政府提交的预算草案进行辩论、听证、修改、宣读、投票批准等,是公共利益的继续发现和确认过程,公众代表和党派团体在讨论中表述意愿,反映各自所代表的阶层或利益集团的要求,最后在达成利益共识的基础上批准预算,公众利益被最后确认。第三,预算的实施和完成是公共利益的实现过程。预算实施依据严格的程序:各支出部门的领导对使用的资金负责,财政部门对其进行审核后批准拨款,遵循政府采购、国库集中支付、定期报告、绩效评价等制度,最终执行结果要经过审计部门的审计,审计结果及其详细的说明材料报立法机构确认,并向社会公布。

3. 政府预算与财政的关系

从预算与财政的关系看,它是公共财政的运行机制或基本制度框架。

(1) 财政的公共性。财政是以公共权力进行的资源配置。公共性是财政的基本特征。这是由公共权力的性质决定的。财政的公共性具有三个层次:第一,从活动目的来看,财政活动的价值在于满足整个社会的公共需要,是满足公共需要的手段,这与私人行为是为了满足私人需要,追求个人利益最大化不同。第二,从活动范围来看,由满足公共需要的目的所决定,财政活动范围应定位于私人不愿意干或没有能力干、干不好的事。在理论上一般主要是指非营利的公共产品或半公共产品;在实践上财政活动范围要看当时的社会公共需要如何,公共意志如何表达和贯彻。第三,从运行机制来看,由前两个规定性决定,财政运行机制基于公众意志,体现社会绝大多数



人的偏好,应该是公开透明的、民主法治的、程序规范的。

(2) 财政制度和运行机制。财政是在一定的制度框架内运行的,运行机制的公共性如何,决定着财政活动范围、财政对于公共需要的满足程度以及财政效率的高低。这个具有决定作用的财政制度或运行机制,其实质是如何运用公共权力,公共权力依据什么规则进行资源配置。正是公共权力的运行规则决定了不同的财政制度。不按法定的程序、随意地取公众钱并用其钱者,是专制财政;按法定程序、公开透明地取公众钱并用其钱者,是公共财政。所以,公共财政应该是民主财政、法治财政。建立公共财政的基本框架就是要构造公共财政的运行机制——现代政府预算,要树立正确的“预算观”,即对于预算产生来说,是先有财政活动,后有预算;对于公共财政而言,应是先有预算,后有财政活动。预算规范到哪里,财政才能活动到哪里,不允许有任何超过预算边界的财政收支。

二、政府预算的基本特征

政府预算作为一个独立的财政范畴,是财政发展到一定历史阶段的产物,从预算的产生到发展为现代预算制度,其内涵不断得到完善和充实,并形成其区别于其他经济范畴和财政范畴的基本特征。政府预算的基本特征主要如下:

(一) 公共性

公共性是指预算分配的内容要满足社会公共需要,预算的运行方式要公开、透明、规范。相对于其他预算主体和传统的国家预算来说,政府预算具有很鲜明的公共性。

1. 与其他预算主体相比较

在现代社会当中,人们对时间、金钱的分配都要做预算,即做计划和预计,个人、公司、政府均不例外。个人、公司预算(以下称私人预算)与政府预算的重大不同在于预算决策背后的动机不同,即私人预算是用自己的钱为自己办事,而政府是在用公众的钱为公众办事。因此,私人预算的目的是如何在可获取资源的能力范围内及各种私人需要之间更合理、有效地分配,私人预算决策往往建立在能否给自己带来预期效益的基础上,其主要特征是受利益的驱动,追逐利润的最大化;而由于政府职能的作用范围主要是提供公共产品和服务,弥补市场缺陷带来的不足,决定了政府在为提供这类产品和服务进行预算决策时,更多考虑的是其为全社会带来的利益而不是利润。当然,这并不是否定在政府预算决策时借助企业预算决策中的成本效益分

析的思路和方法,而实践恰恰说明将绩效评估的方法引进政府预算是改进支出结果的一种有效的制度。

2. 与传统的国家预算相比较

我国政府预算相对于传统的国家预算不只是简单的名称改变,而应是一种新的预算模式,这种“新”既有预算理念上的转变,又有预算编制方式及运行方式的不同。第一,从预算理念上看,随着政府职能的转变,预算的支出结构发生了重大的变化,生产性和营利性的投资支出比例在逐步缩小,而公共性支出比例迅速上升,即支出的重点主要集中在四大公共领域:国家政权建设、公共事业发展、公共投资支出和收入分配调节。政府预算理念日益表现出其公共性。第二,从预算编制和运行方式上看,政府预算的公共性必然要求其规范和透明。因此,原有集中集权的预算制度正被充分体现预算公共性理念的预算制度取代。

(二) 法律性

法律性是指政府预算的形成和执行结果都要经过立法机构审查和批准,预算执行过程要接受立法机构的监督。

政府预算的法律性具体体现在:预算的编制、执行和决算的程序是在法律规范下进行的;有关预算级次划分、收支内容、管理职权划分等也都是以预算法的形式规定的。这样就使政府的财政行为通过预算的法制化管理被置于社会公众的监督之下。

现代预算的法律约束是区别于封建专制预算的一个重要特征。政府预算的法律性是预算计划性的前提和保证,缺乏法律约束的预算不能称为真正意义上的现代预算制度。为适应建立公共财政的需要,就必须把预算定位在“法律的本质”上,赋予预算以法律效力。

(三) 计划性

计划性是指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作出事先的预测和计算,编制出预算收入计划和预算支出计划。

这种建立在预测基础上的计划是否符合实际,最终是否能够实现,一方面取决于预测的科学性和民主化程度,另一方面也取决于在计划成立后的预算执行中,客观条件变化后的应变措施以及预算管理水平和。

(四) 集中性

集中性是指预算资金作为集中性的政府财政资金,它的规模、来源、去向、收支结构比例和平衡状况,由政府按照社会公共需要,从国家全局和整体利益出发进行统筹安排,集中分配。

要保证实现政府基本职能,满足全社会的共同需要,必须建立集中性的财政资金,在全社会范围进行集中分配。预算收入的来源是按照国家法定征收对象和标准在全社会范围内进行筹集,任何部门、单位或个人不能截留、坐支、挪用,以保证预算收入能及时、足额地缴入国库;预算资金是政府履行其职能所必需的财力,各地区、各部门、各单位必须按国家统一制定的预算支出用途、支出定额、支出比例等指标执行,不得各行其是。

(五) 综合性

综合性是指政府预算是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,即预算内容应包含政府的一切事务所形成的收支,全面体现政府年度整体工作安排和打算。

为了综合反映政府收支活动的全貌,预算应该包括一切收支,并以总额列入预算,而不应该以收抵支,只列入收支相抵后的净额。由于政府预算全面反映了政府施政的方针和战略部署,因而通过计划就可以了解到政府在这个年度里的整体工作安排和打算。

第二节 政府预算的原则

政府预算的原则是国家选择预算形式和体系的指导思想,是一国预算立法、编制及执行所必须遵循的。现代预算原则是伴随着现代预算制度的产生而产生的,预算制度的建立和完善,又需要遵循一定的原则,并且随着社会经济和预算制度的发展变化而不断变化。早期的预算原则比较注重控制性,即立法机构将预算作为监督和控制政府的工具;而后随着财政收支内容的日趋复杂,开始强调预算的周密性,即注重研究预算技术的改进;自功能预算理论发展后,政府预算的功能趋于多样化,由此,预算原则又更注重发挥预算的功能性作用,即正确、合理地运用预算功能来实现国家的整体利益。

一、西方政府预算原则的介绍

(一) 带有立法控制性的预算原则

现代预算制度产生后,各国预算学者对预算原则进行了一系列的探索,较有代表性的成果是意大利学者尼琪和德国学者诺马克提出的预算原则,对预算实践产生了较大的影响。西方财政预算理论界对这些原则加以归纳总结,形成了一套为多数国家所接受的一般性预算原则,主要包括:

(1) 预算必须具有完整性,即要求政府的预算包括政府全年的全部预算收支项目,完整地反映政府全部的财政收支活动。

(2) 预算必须具有统一性,即要求预算收支按照统一的程序来编制。

(3) 预算必须具有年度性,即指政府预算的编制、执行、决算,这一完整的工作流程是周期性进行的,通常为一年。要求政府预算按年度编制,预算中要列明全年的预算收支,并进行对比。不容许预算收支上有跨年度的规定。这里的一年是指预算年度,预算年度指预算收支的起讫时间,它是各国政府编制和执行预算所依据的法定期限。

(4) 预算必须具有可靠性,即要求编制预算中,科学地估计各项预算收支数字,对各项收支的性质必须明确地区分。

(5) 预算必须具有公开性,即指预算应是公开的法律文件,其内容必须明确,以便社会公众了解、审查和监督政府如何支配公共资金。

(6) 预算必须具有分类性,即要求各项财政收支必须依据其性质明确地分门别类,在预算中清楚列示。

(二) 带有行政主动性的预算原则

一种预算原则的确立,不仅要以预算本身的属性为依据,而且要与本国的经济实践相结合,充分体现国家的政治和经济政策。资本主义发展到垄断阶段,西方国家政府加强了对经济的干预,在预算上则明显地表现出主动性。

最具代表性的就是美国联邦政府预算局局长史密斯为了适应联邦政府加强对经济干预的需要,于1945年提出的旨在加强政府行政部门预算权限的八条预算原则,即:

(1) 预算必须有利于行政部门的计划。说明美国联邦预算必须反映总统的计划,在国会通过后,就成为施政的纲领。

(2) 预算必须加强行政部门的责任。说明国会只能行使批准预算的权力,至于预算中已经核准的资金如何具体使用,则是总统的责任。

(3) 预算必须加强行政部门的主动性。说明国会只能对资金使用的大致方向和目标作原则性的规定。至于如何达到目标,要由总统及其所属各个部门来决定。

(4) 预算收支在时间上要保证灵活性。说明国会通过的预算收支法案必须授权总统在一定范围内进行调整,有权把本年度预算中的拨款在以后年度的适当时机随时支用。

(5) 预算应以行政部门的报告为依据。说明当总统向国会提出预算草



案及执行情况报告时,应当提供国内外的情况资料作为国会立法的依据。

(6) 预算的“工具”必须充分。说明在总统领导下必须有预算编制和执行的专职机构和众多的成员,总统有权规定季度和月度的拨款额,有权建立准备金并在必要时使用。

(7) 预算程序必须多样化。说明政府的各种活动在财政上应当采取不同的管理方式,在财政收支数字编列上也应当采用不同的预算形式。

(8) 预算必须“上下结合”。说明无论在编制还是执行预算时,总统必须充分利用他所领导的各种机构和成员的力量。

可以看出,上述八条原则总的精神是加强总统的财政权,缩小国会的控制权。这一方面反映了政府加强对财政的控制,另一方面也反映了西方国家充分运用财政作为政府调节经济的手段的倾向。

二、我国的政府预算原则

在现行的《中华人民共和国预算法》中,虽然没有明确规定预算管理的原则,但从我国的预算实践和建立社会主义市场经济体制的总体要求看,我们应该借鉴西方国家预算原则的精华,并结合我国实际赋予其新的内容。

(一) 完整统一原则

1. 预算的完整性原则

预算完整性要求政府的预算应包括政府的全部预算收支项目,完整地反映以政府为主体的全部财政收支活动,全面体现政府活动的范围和方向,不允许在预算规定范围之外还有任何以政府为主体的资金收支活动。

预算的完整性有利于政府控制、调节各类财政性资金的流向和流量,完善财政的分配、调节和监督职能;预算的完整性也便于立法机关的审议批准和广大公众的了解,对政府预算收支起着监督和控制作用。

要保证预算的完整性,其重要的标准是预算报告的全面完整:一是各级政府预算应包括本级和所属下级政府的财政信息;二是政府预算应是各级政府预算内与预算外财政收支的集合;三是财政政策目标、宏观经济筹划、预算的政策基础和可确认的主要财政风险等财政决策依据要完整。总之,预算报告要以量化的经济收入可能和支出需要等预算信息为基础,从政府对资源的消费、工作的履行以及对外部影响的角度为社会公众提供一幅完整具体的财政分配画面。目前,许多国家都在致力于扩展预算的范围、加强预算的完整性。比如,在预算报告中除正常收支外还对税式支出、或有负