

普通高等教育“十二五”财政与税收专业规划教材  
第三届全国优秀教材二等奖

# 政府预算管理

【第二版】

主 编 李兰英 副主编 智志宏 王俊霞



赠送  
电子课件



西安交通大学出版社  
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

普通高等教育“十二五”财政与税收专业规划教材  
第三届国家优秀教材二等奖

# 政府预算管理

【第二版】

主 编 李兰英 副主编 管志宏 王俊霞



西安交通大学出版社  
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

---

图书在版编目(CIP)数据

政府预算管理/李兰英主编.—2版.—西安:西安交通大学出版社,2014.5

ISBN 978-7-5605-6196-7

I. ①政… II. ①李… III. ①国家预算-预算管理-中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 095848 号

---

书 名 政府预算管理(第二版)  
主 编 李兰英  
责任编辑 魏照民 武美彤

---

出版发行 西安交通大学出版社  
(西安市兴庆南路 10 号 邮政编码 710049)  
网 址 <http://www.xjtupress.com>  
电 话 (029)82668357 82667874(发行中心)  
(029)82668315 82669096(总编办)  
传 真 (029)82668280  
印 刷 陕西元盛印务有限公司

---

开 本 787mm×1092mm 1/16 印张 15.125 字数 359 千字  
版次印次 2007 年 9 月第 1 版 2014 年 5 月第 2 版 第 5 次印刷  
印 数 10001~12000  
书 号 ISBN 978-7-5605-6196-7/F·417  
定 价 29.90 元

---

读者购书、书店添货,如发现印装质量问题,请与本社发行中心联系、调换。

订购热线:(029)82665248 (029)82665249

投稿热线:(029)82668133

读者信箱:xj\_rwjg@126.com

版权所有 侵权必究

## 内 容 提 要

在市场经济体制下，社会经济活动的主体有三类——政府、企业和居民。政府预算就是反映政府社会经济活动的财务计划，是体现国家意志的财务载体。政府预算是国家制度安排的重要组成部分，政府预算管理是政府管理系统的一个重要分支。近年来，为建立适应社会主义市场经济条件下的公共财政体制的要求，政府预算管理进行了多方位的改革。

本书在全面系统阐述预算管理的基础知识、基本理论、管理程序和管理方法的前提下，更着眼于政府预算制度的改革和创新，对近年来我国预算管理进行的重大改革，如部门预算管理、国库集中收付制度、政府采购制度以及从2007年开始的政府预算收支科目的改革都进行了重点介绍，突出反映政府预算管理改革的进程和成果。

本书将规范分析作为主导方式，同时在相关章节引入了一定数量的案例，借以提高认知性、解读性与可操作性。

本书既可作为各高等院校财政与税收等专业的教材，也可作为成人教育培训的指导用书，还可作为广大从事政府预算教学、科学研究和实际管理部门工作者的参考读物。

普通高等教育财政与税收专业规划教材

## 编写委员会

学术指导：刘尚希

总主编：邓晓兰（西安交通大学经济与金融学院财政系教授，  
博导，全国高校财政学教学研究会理事）

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

王满仓 王俊霞 王建喜 申嫦娥 刘明 李兰英  
李社宁 李爱鸽 张思锋 张雅丽 宋丽颖 贺忠厚  
徐谦 胡克刚 铁卫 段玉宽 昝志宏 温海红  
谭建立

策 划：魏照民

# 总 序

我国作为发展中国家,正处于由计划经济向市场经济转型的历史阶段。经济转型不只是经济体制的转变,而是整个社会结构的一场深刻变革,国家、社会、市场以及个人之间的复杂关系正在被重新诠释和构建。伴随着以市场经济为基础的我国新型社会结构的形成过程,必然衍生出新的财政关系,“公共财政”这一新提法便是我国特定语境下新型财政关系的概括。在中国大地上展开的公共财政建设,无疑是借鉴人类共同文明成果基础上的一种制度创新,因为中国从来没有过“公共财政”,而发达国家的“Public Finance”也难以照搬到中国来。中国公共财政的制度建设必将带有中国的特色,那就是地域广袤、人口众多的大国特征和经济社会发展阶段性的历史印迹。

中国的改革、开放、发展进入到一个新阶段,面临着经济全球化的新形势,我们如何从理论上对纷繁、复杂、多彩的财政经济现象进行更透彻的理解与把握,如何科学地解释、解决与面对经济社会发展和改革中的问题、矛盾与挑战,是理论工作者和实际工作者共同面对的重要任务。中国的发展,中华民族复兴伟业的实现,需要一代又一代人的努力。未来是不确定的,需要我们做好全方位的准备。人才的准备则是最重要的。作为培养各类高素质财经人才的财经类院系,其首要任务就是让学生——未来的财经理论工作者和实际工作者,能够得到科学、严格的专业训练,系统而深入地掌握财经学科的基本原理、基本方法,使之具备足够的能力,为他们将来能够科学地解释和有效地解决复杂的现实财经问题奠定扎实基础。

财经人才的培养,离不开财经教材的建设。这套财政学专业系列教材正是从这一宗旨出发,在这方面做了有益的探索。在阐述西方财政基本理论、基本方法的同时,该套教材紧密结合中国财经改革的实践,从理论与现实的结合中尝试形成对中国公共财政的科学诠释和合理的学科体系构架。要做到这一点,其实是很不容易的。其困难在于社会学科是介于科学与艺术之间的学科门类,尽量往“科学”一端靠,也只能是“软科学”。社会科学具有太多的不确定性,包括以价值判断为基础的假设前提、概念的语境变化,以及被观察对象的多变性和在时间维度上的随机性等等,使之难以“放之四海而皆准”和永远“正确”。财政学科自然也不例外。例如,自从“公共财政”这个概念提出以来,争议就没有停止过,一个重要的原因就是对其语境的理解不同。“公共财政”的中国语境和“Public Finance”的西方语境有很大差异,语境不同,那么,“公共财政”就不等于“Public Finance”;反之亦

然。抽象掉语境,这两个概念是可以互译的,但作为学术概念,则无法互译。因此,在教材建设中,要恰到好处地把中外学术成果融合起来,是相当困难的一件事情。

尽管如此,该系列教材还是尽可能地“三个结合”上下工夫。

第一,中外理论与现实相结合。该系列教材尽可能地吸收了国内外同类教材的理论和方法,在此基础上,适当运用一些现实案例进行解读,以使读者有一定的感性认识,并和理性认识相融合。第二,中外已有成果与最新研究成果相结合。在一定意义上,教材是对“比较成熟”的理论和方法的系统梳理,比较稳定,而学术研究则是日新月异,教材很难处于理论前沿。该套教材在介绍已成熟理论与方法的同时,也尽力阐述相关理论、方法的创新点,以使读者感受学术研究的新动向。第三,写作范式上“国际规范”与“中国特色”相结合。学术界一直在讨论经济学在中国发展的“规范化”、国际化、现代化与“本土化”的关系问题。在没有“定论”以前,该系列教材尽力“土洋结合”,以适合国人容易理解的方式来阐述基本理论和方法,努力做到深入浅出,通俗易懂。

该系列教材的作者来自全国十几所院校,他们接受过现代经济学、管理学的系统训练,大都是经济学博士,而且从事教学科研工作多年,他们对中外理论研究和我国的现实状况有较全面和深入的了解,为这套系列教材在融合中外学术成果的基础上再上新台阶提供了条件。教材建设是一个长期的动态过程,同样需要与时俱进。该套教材也许还有种种不足之处,甚至存有缺陷,但以发展的眼光来看,任何尝试都是值得的,都是对学界的一份贡献。

刘尚希

2007年3月于北京

## 第二版前言

在市场经济体制下,社会经济活动的主体有三类:政府、企业和居民。政府预算就是反映政府社会经济活动的财务计划,是体现国家意志的财务载体。政府预算是国家制度安排的重要组成部分,政府预算管理是政府管理系统的一个重要分支。近年来,为适应社会主义市场经济条件下的公共财政体制的要求,政府预算管理进行了多方位的改革,本书在全面系统阐述预算管理的基础知识、基本理论、管理程序和管理方法的前提下,更着眼于政府预算制度的改革和创新,对近年来我国预算管理进行的重大改革,如部门预算管理、国库集中收付制度、政府采购制度以及从2007年开始的政府预算收支科目的改革都进行了重点介绍,突出反映政府预算管理改革的进程和成果。

全书由李兰英教授担任主编,负责拟定写作提纲、修改和总纂工作。咎志宏教授、王俊霞副教授担任副主编,咎志宏教授承担了部分章节的修改工作。本书写作分工如下:第一章由中央财经大学教授李燕编写(本章案例由天津财经大学李兰英教授编写),第二章由天津财经大学讲师刘辉编写,第三章由西安财经学院周宇编写,第四章由西安交通大学副教授王俊霞、西安财经学院王静共同编写,第五章由西安财经学院副教授崔巧环编写,第六章、第九章由山西财经大学教授咎志宏编写,第七章由天津财经大学教授李兰英编写,第八章、第十章由兰州商学院副教授段玉宽编写。

本书2007年9月由西安交通大学出版社出版后,2009年进行了第二次印刷。此次再版,本着科学性、时效性、实践性原则,对书中相关内容进行了修订。第二版修订工作主要由主编李兰英教授承担,刘辉副教授承担了第三章的部分修订工作。

本书将规范分析作为主导方式,同时在相关章节引入了一定数量的案例,借以提高认知性、解读性与可操作性。

在本书写作过程中,我们参阅了相关教材版本和研究专著,注意吸收了国内外本学科的最新研究成果,在此一并表示真诚的感谢。

本书既可以作为各大专院校的教材,也可以作为成人教育培训的指导用书,还可以成为广大从事政府预算教学、科学研究和实际管理部门工作者的参考读物。

政府预算管理的改革与完善正在逐步深化过程中,《中华人民共和国预算法》的修订也是迫在眉睫,加之我们水平所限,书中难免疏漏与不当,还请各位专家学者批评指正,我们将在以后的修订中改进。

编者

2014年4月



# 目 录

1	<b>第一章 政府预算概论</b>
1	第一节 政府预算的概念
5	第二节 现代预算制度的产生及原因、意义
8	第三节 政府预算的原则
12	第四节 政府预算政策手段及分析
19	第五节 政府预算的职责功能
28	<b>第二章 政府预算管理的技术组织措施</b>
28	第一节 政府预算形式选择
39	第二节 政府预算形式的发展变化
41	第三节 政府预算收支分类
68	<b>第三章 政府预算管理体制</b>
68	第一节 政府预算管理体制的概念和原则
71	第二节 政府预算管理体制的主要内容
88	第三节 政府预算管理体制的历史演变
90	第四节 现行预算管理体制的内容及评价
98	<b>第四章 政府预算编制基础</b>
98	第一节 政府预算编制的准备工作
100	第二节 政府预算编制基本原则和依据
104	第三节 政府预算收支测算的基本方法
109	<b>第五章 政府预算收支编制及审查批准</b>
109	第一节 政府预算主要收入测算
117	第二节 政府预算主要支出测算
125	第三节 政府预算编制程序和内容
135	第四节 政府预算的审查和批准
139	<b>第六章 政府预算执行任务与组织机构</b>
139	第一节 政府预算执行的任务
141	第二节 政府预算执行的机构和职责
144	第三节 国家金库
156	<b>第七章 政府预算执行</b>
156	第一节 预算收支的执行
163	第二节 政府采购

172	第三节	国库集中收付制度
178	第四节	政府预算执行的检查分析
182	<b>第八章 政府决算的编制</b>	
182	第一节	政府决算的意义和组成
183	第二节	政府决算编制的准备工作
186	第三节	政府决算编制程序和方法
188	第四节	政府决算的审查和批准
194	<b>第九章 预算外资金管理</b>	
194	第一节	预算外资金的性质和作用
197	第二节	预算外资金的内容
199	第三节	预算外资金的管理
210	<b>第十章 政府预算监督</b>	
210	第一节	政府预算监督概述
223	第二节	政府预算监督的内容和方法
229	<b>参考文献</b>	

# 第一章 政府预算概论

---

本章主要介绍和分析了政府预算的概念及内涵、现代预算制度的产生、政府预算的原则、政府预算政策手段及分析以及政府预算的职责功能等问题。现代政府预算形式上是收支计划,但它还有着从本质到内容的丰富内涵。就现代预算制度来说,它并不是随财政而产生,而是在新兴的资产阶级与封建专制统治阶级的斗争中产生的;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 政府预算的概念

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。

### 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

政府预算作为一种管理工具,是任何国家政府进行财政管理所必须的。国家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,各类国家机关和部门在处理这些收支问题上的关系,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。

就公共财政而言,政府预算就是指经法定程序审核批准的具有法律效力的政府年度财政收支计划,是政府筹集、分配和管理财政资金的重要工具。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。

##### 2. 政府预算的内涵

作为政府公共财政收支计划的政府预算有如下含义:

(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。政府预算是政府对年度财政收支的规模和结构进行的预计、测算和安排,是按国家一定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,市场经济体制下的政府预算,本质上是法律,是纳税人和市场通过立法机构对政府行政权力的约束和限制,是政府必须接受的立法机构对其作出的授权和委托,其整个活动过程要受到法律及立法机构的严格制约。政府预算的形成过程实际上是国家立法机关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关批准后才能据以进行财政活动。各国宪法一般规定,政府预算经立法机关批准公布后便成为法律,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,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。行政部门对立法机构及其代表的广大民众负有法律责任。

(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。从预算收支的内容上看,政府预算的各项收入来源和支出用途体现了政府的职能范围,全面反映了公共财政的分配活动。从预算收入方面看,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生产总值的分配,把各地区、各部门、各企业及个人创造的分散的一部分国民生产总值集中起来,集中收入的过程也反映和协调着政府与企业、部门及公民个人的分配关系;从预算支出方面看,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,以保证政府行使其公共职能的需要。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生产总值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。政府在社会中的本来角色是政治主体,而非经济主体。但政府为了进行政治活动,为社会提供一定的公共产品和服务,也要参与经济活动,进行资源配置、产品分配。但是政府在根本上还是在公共领域活动的政治主体,其经济活动就不能像民间部门的经济活动一样由市场控制,而必须有一个由政治过程决定的控制系统。这个控制系统不同于一般的政治过程,它要有把政治决定转换成经济决定的特别的系统,这种以政治决定为基础的控制政府经济活动的系统就是预算或预算制度。

必须构造控制政府预算机制的深刻根源在于,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,就不可避免地出现效益低下,或贪污、腐化、挥霍、滥用。

(5)从决策管理体制看,预算是公共选择机制。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,通过这些环节保证财政活动能够满足公共需要。这个过程的实质是公共选择机制。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、政治和社会形势做出分析、评估和预测,发现社会的主要矛盾和问题。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。财政部门在最高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。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,是公共最大利益的继续寻找过程,公众代表和党派从中表述意愿,反映各自所代表的阶层或集团的要求,最后批准预算,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、中期报告、绩效审计等制度,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。

财政是以公共权力进行的资源配置。公共性是财政的一般特征。这是由公共权力的性质决定的。财政公共性具有三个层次:①从活动的目的看,财政活动的价值在于满足整个社会的公共需要,它是满足公共需要的手段,这与私人行为是为了追求个人利益最大化不同。②从活动范围上看,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、干不好的事情。在理论上一般主要是指非营利领域、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。③从运行机制上看,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,而不应该是隐性的、人治的、随意性的。

满足公共需要是财政的根本,由此决定财政必须把资源配置到能最大限度地满足公共需要的领域中去。这就需要有一个能够保证达到上述目的和要求的公共运行机制。反过来说,财政就是在一定的制度框架内运行的,运行机制的公共性如何,决定着财政对于公共需要的满足程度,财政活动范围是否合适以及财政效率高低。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。不经公众的同意、不按法定的程序、随意性地取其钱用其钱者,是专制财政;经公众同意、按法定程序、公开透明地取其钱用其钱者,是公共财政。所以公共财政应该是民主财政,是法治财政。

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,要树立起正确的“预算观”。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。不真正建立起具有法律效力的预算规范,就无法建立真正的公共财政。

## 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,并形成区别于其他经济范畴和财政范畴所特有的共性。政府预算的基本特征主要如下:

### (一)公共性

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。所谓的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。

### 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,个人要做预算,公司要做预算,政府也要做预算。个人、私营部门与政府预算的重大不同在于预算决策背后的动机不同,即个人及私营部门是用自己的钱为自己办事,而政府是在用众人的钱为众人办事。因此,个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,私营部门的预算决策往往建立在能否给企业带来预期效益的基础上,即私营部门预算的主要特征是要受利益的驱动;而由于政府职能的作用范围主要是提供对全社会有益的产品和服务,经济学家称这类产品和服务为公共品,它具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性特征,政府提供的目的在于弥补市场缺陷带来的不足。由于公共品在社会中存在的必要性以及它的特征,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责任制度。

### 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,生产性和盈利性的投资支出在逐步缩小,而用于提供公共品的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,原有不适应的预算制度正被充分体现预算公共性理念的一套制度所取代:预算编制基础采用部门预算,预算支出实现方式采用政府采购,预算资金的运行采用国库集中收付。

## (二)法律性

与封建专制的预算相比较,现代预算的一个鲜明的特征就是它的法律约束性。所谓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批准。政府预算按照一定的立法程序审批之后就形成反映国家集中性财政资金来源规模、去向用途的法律性规范。政府预算的法律性具体体现在有关预算级次划分、收支内容、管理职权划分等,都是以预算法的形式规定的;预算的编制、执行和决算的程序也是在预算法的规范下进行的;政府预算编制后要经国家权力机构审查批准方能公布并组织实施;预算的执行过程要受严格制约,不经过法定程序审查批准,任何人无权改变预算规定的各项收支指标。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。

现代预算制度产生以来,任何国家的预算成立都必须由立法机构审核批准,并接受立法机关的监督,这突出地表明了政府预算的法律性。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还不能称之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,必须把预算定位在“法律的本质”上,赋予预算以法律效力。这就需要对原有预算在制度上进行改造,提高立法机构的财政法治能力,同时要在全社会培养纳税人意识、公共意识和法律意识。

## (三)计划性

预算从名称上就可以看出它是与未来相关的。所谓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设想和预计。各级政府及有关部门在本预算年度结束以前,都需要对下一年度的预算收支作出预测,编制出预算收入计划和预算支出计划,并进行收支对比,以便从宏观上掌握计划年度收支对比情况,进而研究对策。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,另一方面也决定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。因此,为适应预测与实际的差异,在预算制度中,对于因某些原因引起的预算调整的内容以及相应的法律程序做出了规定。

#### (四)集中性

所谓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,由国家按照社会公共需要和政治经济形势的需要,从国家全局整体利益出发进行统筹安排,集中分配。即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。这主要是因为要保证实现政府基本职能,满足全社会的共同需要,必须建立集中性财政资金,在全社会范围进行集中分配。

#### (五)综合性

所谓综合性是指政府预算的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预算收支,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。在收支范围上,政府预算收支比其他财政环节涉及的范围要广泛得多。比如工商税收计划、投资拨款和贷款计划,只是预算计划的某些单项收支,不能全面反映国家的全部收支的整体状况。由于政府预算全面地反映了国家的方针政策,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。正如美国政府在年度预算中写到,要发现联邦政府将要干些什么,看一看美国政府预算就够了。

## 第二节 现代预算制度的产生 及原因、意义

### 一、现代预算制度的产生

政府预算是财政体系的重要组成部分,但现代预算制度与财政两者并不是相伴而生的,历史上最早出现的财政范畴是税收。

#### (一)现代预算制度在世界范围的产生

从世界范围看,现代政府预算制度产生于商品经济发展和资本主义生产方式出现时期,是新兴资产阶级向封建专制统治阶级进行斗争中,作为一种斗争手段和斗争方式产生的。

在资本主义以前,从奴隶社会开始,就出现了国家的财政收支活动。但是,在当时的“普天之下莫非王土,率土之滨莫非王臣”的社会背景下,国家的生产资料基本上属于统治帝王所有,这样,统治者个人的财务收支活动和国家的财政收支活动就很难严格地区分,因此,不可能有完整、系统的国家财政管理制度。另外,在商品货币关系尚不发达的财政分配中,也不可能事先进行详细的收入和支出的计算,在组织收入和安排支出方面,也不可能有什么规范的程序 and 手

续,而且封建统治阶级国家的各级政府机构在财政活动中所处的地位也是不明确的。因此,即使当时有些个别的政府收支预计,也尚未形成现代国家的预算制度。

在西欧封建社会末期,资本主义生产方式开始出现,商品货币关系也逐渐发展起来。随着商品经济的发展,新兴资产阶级阶层开始出现,社会财富逐渐向新兴资产阶级阶层聚集,如英国从最初的商业高利贷资本、商业资本,再到商业资本拥有产业资本,到制造业独立为产业资本等。随着城市的发展,各地区间的经济联系日益加强,中世纪封建割据和关卡林立的局面严重妨碍商品的生产和流通,成为当时社会生产力进一步发展的阻力。经济的发展,生产关系的变化和统一市场的逐步形成导致了社会的变革,从14世纪起,西欧有些国家已出现政治统一和中央集权的趋势。在国家政权集中化过程中,国家机关的扩大,常备军的建立,封地制度的取消,国家机关官吏薪金棒给的增加,都使得国家的财政支出大量增加,于是产生了筹集经常性收入来源的要求。因此,掌握着国家政权的封建统治阶级,对新兴资产阶级和农民横征暴敛,而自己却挥霍浪费,不负担任何捐税,从而严重地损害了新兴资产阶级和广大劳动大众的利益。在这种情况下,从封建社会里成长起来的新兴资产阶级为维护自身的利益,以议会制度为手段与封建统治阶级展开尖锐的斗争。国家的预算制度就是在新兴资产阶级同封建专制统治阶级进行较量的过程中,作为一种经济斗争手段而产生的。这场斗争最初集中在限制国王的课税权上,即国王要开征新税种或增加税负,必须经议会的同意和批准;继而扩大到限制国王的财政资金支配权;最后发展到要求取消封建统治阶级对财政的控制权和在财政上享受的特权,国家财政与王室财政被分离,国家的岁入岁出受到议会的监督,现代意义上的预算制度基本形成。

可以看出,利用议会审议监督王室财政收支是新兴资产阶级从经济上制约封建王朝的重要手段,现代政府预算制度的产生过程就是国家财政收支法制化的过程。

现代政府预算制度最早出现在英国。英国是资本主义发展最早、议会制度形成也最早的国家。在14~15世纪,英国的新兴资产阶级、广大农民和城市平民就起来反对封建君主横征暴敛,要求对国王的课税权进行一定的限制,即要求国王在取得财政收入开征新税或增加税负时,必须经代表资产阶级利益的议会同意和批准。随着新兴资产阶级力量的逐步壮大,他们充分利用议会同封建统治者争夺国家的财政权。他们通过议会审查国家的财政收支,政府各项财政收支必须事先做计划,经议会审查通过才能执行,财力的动用还要受议会的监督,从而限制了封建君主的财政权。1640年资产阶级革命后,英国的财政权已受到议会的完全控制。议会核定的国家财政法案,政府必须遵照执行。在收支执行过程中,还要接受监督。最后,财政收支的结算还必须报议会审查。到1688年,英国资产阶级议会还进一步规定皇室年俸由议会决定,国王的私人支出与政府的财政支出要区分开,不得混淆。1689年还通过了《权利法案》,重申财政权永远属于议会;君主、皇室和政府机关的开支都规定有一定的数额,不得随意使用。政府机关和官吏在处理国家的财政收支上,都规定其权限和责任,必须遵守一定的法令和规章。这样,国家在财政工作上与各方面所发生的一切财政分配关系,都具有法律的形式,并由一定的制度加以保证。这种具有一定的法律形式和制度保证的财政分配关系,就是现代政府预算,其具体表现形式是政府年度财政收支计划。

但作为一个较为规范的现代预算制度,还需经过很长时间才能建立起来。到18世纪末,英国首相威廉·皮特于1789年在议会通过一项《联合王国总基金法案》,把全部财政收支统一



在一个文件中,至此才有了正式的预算文件。至19世纪初,才确立了按年度编制和批准预算的制度,即政府财政大臣每年提出全部财政收支的一览表,由议会审核批准,并且规定设立国库审计部和审计官员,对议会负责,监督政府按指定用途使用经费。

英国的预算制度从14世纪出现新兴资产阶级后,经过几百年的时间,到19世纪才发展成为典型的资本主义类型的政府预算。新兴资产阶级向封建专制君主夺取财权的斗争,是资产阶级革命斗争中的一项重要内容,是现代国家的预算制度产生、建立和发展的前提条件;现代预算制度的产生是资本主义生产方式发展的必然结果。

## (二)现代预算制度在我国的产生

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年),清政府颁布《清理财政章程》,宣统二年(1910年)起,由清理财政局主持编制预算工作,这是我国两千多年来的封建王朝第一次正式编制政府预算。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《预算册式及例言》,规定以每年1月到12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上的政府预算只有预算而无决算。以后,北洋军阀和国民党政府也有其政府预算,但都属于半封建、半殖民地性质的预算。

## 二、现代预算制度产生的原因、条件及意义

### (一)现代预算制度产生的原因和条件

#### 1. 现代预算产生的根本原因——资本主义生产方式的出现

从西方国家看,资本主义生产方式出现后,新兴资产阶级登上历史舞台,资产阶级强大的政治力量才有可能通过议会控制全部财政收支,要求封建君主编制财政收支计划。从中国看,也正是由于西方资本主义生产方式的发展,其理财的思潮影响我国,由此,在我国产生现代预算制度。

#### 2. 现代预算发展的决定性原因——加强财政管理和监督的需要

现代预算随资本主义生产方式产生后,又因财政管理监督的需要而得以进一步发展。在资本主义生产方式下,社会生产力迅速发展,财政分配规模日益扩大,财政收支项目增加,收支之间的关系也日益复杂,财政收支的发展变化客观上要求加强财政的管理和监督,要求编制统一的财政收支计划。因此,现代预算是适应财政管理的需要而发展的。

#### 3. 现代预算产生的必备条件——财政分配的货币化

随着商品经济的高度发展,货币关系渗透到整个再生产领域,财政分配有可能充分采取货币形式。只有在财政分配货币化的条件下,才能对全部财政收支事先进行比较详细的计算,并统一反映在平衡表中。这样不仅能完整反映国家财政分配活动,而且也有利于议会对国家预算的审查和监督。

### (二)现代预算制度产生的意义

#### 1. 实现了新兴资本势力代替封建没落势力的社会变革

现代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。