



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

李 燕 主编

政府预算 理论与实务

(第二版)

ZHENGFU YUSUAN LILUN YU SHIWU



中国财政经济出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

政府预算理论与实务

(第二版)

李燕 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算理论与实务/李燕主编. —2 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 10

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2502 - 9

I. ①政… II. ①李… III. ①国家预算 - 高等学校 - 教材 IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 189096 号

责任编辑: 张晓彪

责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 21.5 印张 368 000 字

2010 年 10 月第 2 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2502 - 9/F · 2129

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言

政府预算是一国财政框架体系中的核心内容，规范、透明、高效的预算制度是保证公共产品有效供给的重要制度安排，它提供了人们向政府表达偏好并借以监督和制约政府行为的最佳渠道，为保证政府的预算决策与实施行为真正对广大民众和纳税人负责提供了一个有效机制。政府预算的表现形式是国家的年度财政收支计划，其实质是一种在合理划分政府与市场边界基础上的对公共资源进行合理配置的活动，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。因此，在政府预算的形成中反映着复杂的经济学、政治学、法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，伴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全方位的深入改革，应该说我国政府预算从决策机制到制度保障以及民主监督的改革与推进是各方共同努力的结果。

在现行有关政府预算问题的研究中，由于各学科的研究视角不同，政治学界认为经济学，特别是财政学研究往往注重预算技术及相应制度的研究及改进，而没有关注预算过程中的民主决策和政治博弈；而财政学研究往往认为政治学的研究比较注重预算的过程，而对于如何实现这一过程关注不够。本教材的编写是基于这样一种观点，即：第一，中国的教材建设目的应建立在使学生在掌握中国的政治和预算管理制度的基础上去了解国外先进的理论与实践，为深化改革提供借鉴，而不是简单地拷贝和介绍国外的预算过程与做法；第二，政府预算问题不是纯理论问题，而是在实践中应用性、操作性很强的问题，因此不能把理论与制度建设完全割裂开来，否则理论就成为空中楼阁。所以，预算制度建设要以一国的政治经济体制及相应的理论为依据，而政府预算过程中的政治主张和理念也必须依托相应的制度设计才能得以实现，二者相辅相成。

本教材是在原“十五”规划教材的基础上，结合理论及实践的改革作了较大的补充及调整后形成的。它的特点在于：政治与经济的紧密结合；理论与实践的紧密结合；国内与国外的紧密结合。即在帮助大家了解现行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进而了解预算决策机制；通过分析政府预算的执行管理进而了解预算组织、协调和处理各种预算收支的过程；通过分析政府决算、财务报告及绩效评价管理进而了解落实政府责任、控制公共预算支出和预算风险过程。其间融合了经济学、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满足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、预算的审批过程、预算执行中各参与方的关系、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约束之下，因此法学的研究视角则帮助我们理解政府预算是一个具有法律效力的文件，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依法进行。

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，又有较强的实务性和可操作性。

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时，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。

本书每章后都附有练习与思考题，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。

全书共分七章，参加编写与修改的具体分工是：第一章李燕、王淑杰，第二章李燕，第三章肖鹏、李燕，第四章李燕、王淑杰，第五章李燕、姜爱华、

肖鹏，第六章王淑杰、肖鹏、李燕，第七章杨燕英、肖鹏。张丽、邢程、朱益丹、刘奕因、昌圆圆、米兰参加了部分资料搜集整理与图表制作。全书由李燕教授设计大纲，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，在此表示真诚的谢意。

本书的编写是在政府预算改革逐步深入，《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，本教材肯定会有疏漏不妥之处。所以，愿此书在政府预算的教学、科研和管理工作中能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

2010年4月于北京

目 录

第一章 政府预算理论	(1)
第一节 政府预算的概念与内涵	(1)
第二节 现代预算制度的产生	(8)
第三节 政府预算的功能	(13)
第四节 政府预算的原则和政策	(16)
第二章 政府预算管理基础	(31)
第一节 政府预算管理流程与周期	(31)
第二节 政府预算管理的组织体系	(41)
第三节 政府预算收支分类	(48)
第三章 政府预算管理体制	(65)
第一节 政府预算管理体制概述	(66)
第二节 分税制预算管理体制	(76)
第三节 政府间转移支付制度	(82)
第四节 省以下预算管理体制改革的	(94)
第四章 政府预算的编制	(100)
第一节 政府预算编制的前置问题	(101)
第二节 政府预算收支的预测方法	(112)
第三节 政府预算编制的模式	(121)
第四节 部门预算的编制	(141)
第五节 财政总预算的编制和审批	(156)

第五章 政府预算的执行	(165)
第一节 政府预算执行的目的与内容	(166)
第二节 政府预算执行的组织系统与职责分工	(169)
第三节 政府预算收入和支出的执行	(175)
第四节 政府预算执行中的调整与检查	(196)
第五节 政府预算管理的信息系统	(204)
第六章 政府决算与绩效评价	(214)
第一节 政府决算	(214)
第二节 政府财务报告	(227)
第三节 政府预算的绩效评价	(234)
第七章 政府预算监督与法制化建设	(252)
第一节 政府预算监督概述	(252)
第二节 政府预算监督的内容和方法	(265)
第三节 政府预算监督的法制化及制衡机制	(271)
主要参考文献	(333)

第一章

政府预算理论

学习目的与要求

通过本章的学习，能够掌握政府预算基本的理论内涵。具体认识和理解政府预算的概念及内涵，政府预算的基本特征；了解现代预算制度的产生过程、原因、条件及深刻影响，掌握政府预算在国民经济和社会发展中的职责功能；掌握国家选择预算形式和体系应遵循的原则；以及政府预算被作为政策工具在政府宏观调控中发挥的作用。

学习要点

知识要点：政府预算概念；政府预算的内涵；政府预算的基本特征；政府预算的职责功能；政府预算原则和政策。

能力要点：1. 掌握公共预算与传统预算的本质不同；2. 能够运用所学知识分析政府应如何运用不同的预算政策进行宏观调控。

第一节

政府预算的概念与内涵

什么是政府预算？从形式上看，政府预算是有有关政府财务收支计划的报告或报告汇编，记录了收入、支出、活动及目的等信息。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。在现代社会，随着政府职能的扩张，预算规模也日渐庞大，可以说，政府预算已经与我们的生活息息相关。

一、政府预算的概念及内涵

（一）政府预算的概念

作为一种施政工具，政府预算是任何国家政府进行财政管理所必需的。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，即政府预算的规模与结构问题；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，即政府预算管理体制问题；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，即政府预算管理流程问题。

在公共财政的框架下，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，是静态的预算；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，是动态的预算。

（二）政府预算的内涵

政府预算是一个“多面体”，从不同的研究视角分析，政府预算具有不同的内涵。

1. 政治学的视角

如果以预算资金的运动方向划分，政府预算的相关方可概括为资金需求者，供给者和监督者。从政治学的视角分析，政府预算是为各利益相关方为争取利益进行政治争夺的过程，表现为纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制。这种政府预算机制存在的深刻原因在于：政府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，成本和效用都是外在的。如果没有预算约束，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。而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。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。

因此，从预算决策程序上看，政府预算是通过政治程序决定的，反映的是

一种公共选择机制。具体表现在：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、政治和社会形势做出分析、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。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。

2. 法学的视角

从法学的视角考察，政府预算不仅仅是计划，经过立法机构批准的政府预算，本质上是具有法律效力的文件。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。

法制性是政府预算的根本特征，政府预算反映了一定的权利义务关系，对于预算合约的签订双方而言（政府以及代表公众的立法机关），公众具有提供预算收入的义务和享受预算支出的权利，政府则具有满足公众需要的义务和在自由裁量权范围内进行管理的权利。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，是立法机构对政府做出的授权和委托，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，即政府活动内容和过程要受到法律及立法机构的严格监督和制约。

3. 经济学的视角

从经济学的角度分析，政府预算是筹集和分配有限的公共资源的工具。预算可以定义为对未来行为的预计或者经济资源与目标之间的联系，它是将稀缺的资源配置在各预算项目的过程。政府的预算计划是实现预算资金供给方和需求方平衡的工具，而税收就是公众为获得公共服务（产品）而支付的价格。

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. 管理学的视角

从管理学和公共行政学的角度讲，政府预算是公共治理和政府施政的工具。预算是组织和表达政府行为的实用工具，是指引政府该做什么的最有力途径。与其他工具相比，预算更能反映政府的政策及其优先顺序，是政府政策的资金表现。从改革的角度讲，政府预算改革是改善政府管理的重要切入口。

（三）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。公共性是财政一般。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。在理论上一般主要是指非营利领域、公共产品或准公共产品，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的特性。现代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，现代政府预算具有很鲜明的公共性。所谓公共性，是指预算分配的目的是通过提供公共产品和服务满足社会公共需要，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

通常，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、私人部门与政府预算的不同在于预算决策的动机不同，即个人及私人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、有效的分配，私人的预算决策往往建立在能否带来预期效益的基础上，即私人预算的主要特征是要受利益的驱动。政府预算则不同，由于政府提供的公共品，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，政府进行预算决策时更多考虑的是为全社会带来的利益而不是利润。当然这并不应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，相反，将绩效评估的方法引进政府预算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

现代政府预算相对于传统的国家预算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。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。原有不适应的预算制度正被体现预算公共性理念的一套制度所取代：如预算编制基础采用部门预算，预算支出采用政府采购，预算资金的运行采用国库集中收付等。

（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。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后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，赋予预算法律效力。这就需要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。通常，为适应预测与实际的差异，在预算制度中往往会规定预算调整的内容。

（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。收入的来源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。强调预算的集中性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预算收支，全面体现政府年度整体工作安排和打算，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，因而通过预算就可以了解政府的工作安排和打算。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。

专栏 1.1 政府预算的本质属性是政治性

由经济学家主导的公共预算研究一般将公共预算看成一个纯粹的技术过程，然而公共预算核心是权力主导的利益分配，因而它的本质属性不是技术属性，而是政治属性。公共预算制度运行过程，本质上是社会结构变迁中不同政治利益主体围绕着权力，通过策略博弈进行公共选择的过程。各政治主体都希望实现利益最大化的政策方案，但政府所能拥有的财政资源通常有限，不可能满足所有的政治要求。在世界各国政治制度变迁过程中，财政成为政治冲突与博弈的核心，这表明财政、权力、政治三者的不可分割性。预算过程中资源配置实际上反映了政治权力的分配，在政治和政策过程中，无论政治家的目标是什么，预算过程都是一种政治工具。公共财政与公共预算过程是政府流程的首

要环节，背后则体现着利益之权威性分配。

现代政府预算的政治性体现为民主和法制的公共预算。“公共性”的实现离不开“民主性”，民主性一是体现为资源配置过程的民主性，二是体现为资源配置领域的公共服务性。公共预算背后体现着委托—代理关系，委托人和代理人共同认可契约来确定各自的权利和责任。预算是由政府部门编制并执行，但预算资金属于国家和人民所有，政府是在代理全社会公众理财。可见，公共财政与公共预算体制既为政府职能履行提供了物质基础，也构成政府行为的民主约束和法治规范。政府行为是否超越了公共财政和公共预算的范围，成为监督和控制政府行为合法性的重要依据。

第二节 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，但它并不是伴随财政而出现的。随着商品经济和政治民主化的推进，符合公共性、法律性、计划性、集中性、综合性等特征的现代预算制度于19世纪初产生于英国。

一、西方国家现代预算制度的产生及其影响

（一）西方现代预算制度产生的过程

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。

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。随着新兴资产阶级的力量逐步壮大，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》，重申规定，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。

其他西方国家的预算制度确立则较晚。比如法国在大革命时期的《人权宣言》中对预算制度进行了规定，到1817年规定立法机关有权分配政府经费，从而完全确立了预算制度。美国在早期的宪法中没有关于预算制度的规定，直到1800年才规定财政部要向国会报告财政收支，但当时的报告仅仅是汇总性质。当时的财政部长汉密尔顿强有力的行政领导对美国联邦预算制度的形成贡献了巨大力量。一战后，在美国“进步时代”的历史背景下，美国国会1921年通过了《预算与会计法》，其中规定总统每年要向国会提出预算报告。至此可以说，美国产生了现代政府预算制度。

（二）西方国家现代预算制度产生的原因、条件及意义

1. 现代预算制度产生的原因和条件