

21世纪

普通高等学校财政学教材

ZHENGFU YUSUAN YU GUANLI

政府预算与管理

陈 工 编著



清华大学出版社

21 世纪普通高等学校财政学教材

政府预算与管理

陈 工 编著

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书立足于中国政府预算的现状,借鉴市场经济国家政府预算的改革及发展趋势,归纳国内外有关预算的最新研究成果,并融合作者的教学体会和科研成果,着重介绍了政府预算的理论、实践、制度与政策。

本书按照“基本理论与制度—运作周期与管理—管理的技术基础”这一逻辑顺序来编写。全书共分三篇:第一篇,政府预算基本理论与制度,着重对政府预算的基本理论、制度、政策和实践进行理论分析;第二篇,政府预算周期与管理,是本书的重点,涉及的内容有政府预算收支分类、准备与管理、编制与管理、执行与管理、决算,此外,还专门对政府采购制度及管理、国库制度及管理、政府审计与政府报告单独列章进行阐述与探讨;第三篇,政府预算管理的技术基础,分析了政府会计及现代信息技术在政府预算管理中的运用及发展趋势。

本书适合于公共经济学、财政学和公共管理等专业的本科生、研究生和教师使用,也可作为对政府预算及管理有兴趣的读者的参考读物。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13901104297 13801310933

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签,无标签者不得销售。

图书在版编目(CIP)数据

政府预算与管理/陈工编著. —北京:清华大学出版社, 2004.9

(21世纪普通高等学校财政学教材)

ISBN 7-302-08766-0

I. 政… II. 陈… III. 国家预算—财政管理—中国 IV. F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第053657号

出版者:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

社总机:010-62770175 客户服务:010-62776969

组稿编辑:陈仕云

文稿编辑:黄淞林

封面设计:秦 铭

版式设计:杨 洋

印装者:北京鑫海金澳胶印有限公司

发行者:新华书店总店北京发行所

开 本:185×230 印张:26 字数:447千字

版 次:2004年9月第1版 2004年9月第1次印刷

书 号:ISBN 7-302-08766-0/F·818

印 数:1~5000

定 价:39.00元

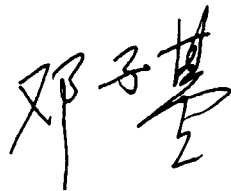
本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770175-3103或(010)62795704

总 序 言

财政学自其产生至今，已经有 200 多年的发展历程。在这一过程中，政府在社会经济中的角色和地位不断地发生变化，财政学也从最初仅集中于对财政收支行为的探讨，扩展为今天的对于政府经济活动的全面关注。由于财政是政府从事其他活动的经济基础，因此，在市场机制有效配置资源的功能既为实践所证明也被理论所证实之后，诸如市场经济条件下政府介入经济活动的依据是什么，政府具备哪些经济职能，政府参与经济活动的目标是什么，政府参与经济活动的实际效果如何等一系列问题，就很自然地进入当代财政学的研究视野。与此同时，基于假设前提和分析方法的一致性，以及概念体系和理论框架的相洽性，财政学已经作为微观经济学的自然延伸和拓展，融入现代经济学体系之中，而这恰恰是当代财政学也被称为“公共经济学”（public economics）或“公共部门经济学”（public sector economics）的根本原因。

对于中国这样一个曾经历尽沧桑的古老国度来说，生长于斯的人们也许更能体会“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”这一悖论的深邃含义。今天，对于因实行市场化改革取得巨大成功而再度点燃无限热情的国人来说，如何冷静、客观地从市场经济的角度，理解、思索进而规范政府的经济行为及其管理方式，显得尤为重要。

基于这样的考虑，受清华大学出版社的邀请，厦门大学经济学院财政系和中央财经大学财政系的骨干教师联合推出了这套《21 世纪普通高等学校财政学教材》，力图比较全面、系统地介绍当代政府经济管理的基本理念和具体方法。我们希望通过这一工作，为正在发生的政府管理思想变革和管理方式创新，略尽一份绵薄之力。



2004 年 8 月

前 言

任何社会、经济的发展都离不开政府的作用，而政府发挥作用的财力基础就是政府预算收支。政府预算收支直接与国民经济的各个部门、单位以及社会中的每个成员都有着密切的关系。政府预算收入来自于社会中的各个部门、企事业单位和个人，政府预算支出主要用于提供公共产品与服务，以满足社会的公共需要。因此，不论是政府管理人员，还是一般的民众，都有必要了解政府预算收支的运作及管理，以便更好地理解 and 配合政府的政策并监督政府的行为。我们编写这本书的目的就是要使读者能够更好地了解政府预算收支及其管理。

本书由三篇十四章构成：

第一篇政府预算基本理论与制度：这部分共有四章，着重阐述政府预算及管理的概念、政府预算制度及演变、政府预算理论的多样性及政府预算的原则与政策。

第二篇政府预算周期与管理：这部分共有八章，也是本书的重点部分。着重论述了政府预算收支分类、政府预算准备与管理、政府预算编审与管理、政府预算执行与管理、政府采购制度及管理、国库制度及管理、中国政府决算制度与管理、政府审计与政府财务报告。

第三篇政府预算管理的技术基础：这部分共两章，着重分析了政府会计及其在预算管理中的运用、现代化信息技术在政府预算管理中的运用。

本书的编写落脚点在于为公共经济类、财政类、公共管理类专业的高年级本科生学习专业课服务。因此，本书在借鉴国内外教材的基础上，注重：

第一，理论与实践的有效结合。在注重实务操作性的同时，也注重政府预算理论的论述。

第二，一般与特殊相结合、中西结合。在分析、阐述中国特殊性的同时，也介绍其他各国的一般做法，努力把市场经济国家的理论与实践同我国的理论与实践紧密结合。

第三，基本理论、基本知识和基本技能。

第四，全面性、系统性。博采众长，广泛汲取了国内外主要教材的内容，使体系完整、内容齐全。

第五，突出时代感。能反映国内外政府预算理论与实践的最新发展动态与趋势。

第六，概念明确、阐述清晰、分析规范、逻辑性强、份量适中。

因此，本书既可作为高年级本科生或研究生的教材，也可作为对政府预算感兴趣的读者们的参考读物。

本书的编写是在借鉴国内外有关预算方面的教材内容的基础上进行的，所以首先要感谢这些专家所作的努力和他们所贡献的成果；其次，要感谢谢贞发、黄敏、张文宪、许琳等博士生的帮助，他们做了大量基础性工作；同时要感谢厦门市财政局林志成、陈向光在预算实务方面提供的大量帮助；最后，还要感谢厦门大学财政系对本书编写的大力支持。

由于本人才能所限和时间仓促，本书在分析方法创新，以及内容方面还存在许多不足，恳请专家和读者批评、指正，以便今后作进一步修改。

作者

2004年5月于厦门大学

目 录

第一篇 政府预算基本理论与制度

| | |
|--------------------------------|----|
| 第一章 政府预算与管理概述 | 1 |
| 第一节 政府预算 | 1 |
| 第二节 政府预算的分类 | 9 |
| 第三节 政府预算管理 | 13 |
| 思考题 | 26 |
| 第二章 政府预算实践 | 27 |
| 第一节 政府预算制度的产生 | 27 |
| 第二节 政府预算制度的发展 | 33 |
| 第三节 现代预算制度的改革 | 42 |
| 思考题 | 45 |
| 第三章 政府预算理论 | 46 |
| 第一节 政府预算理论研究视角 | 46 |
| 第二节 多样性的政府预算理论 | 54 |
| 思考题 | 62 |
| 第四章 政府预算原则与政府预算政策 | 63 |
| 第一节 政府预算的原则 | 63 |
| 第二节 政府预算政策 | 70 |
| 思考题 | 80 |

第二篇 政府预算周期与管理

| | |
|------------------------|-----|
| 第五章 政府预算收支分类..... | 81 |
| 第一节 政府预算收支分类概述..... | 81 |
| 第二节 我国政府预算收支分类科目..... | 87 |
| 第三节 我国预算收支分类的完善..... | 99 |
| 思考题..... | 105 |
| 第六章 政府预算准备与管理..... | 106 |
| 第一节 政府预算准备过程的主要工作..... | 106 |
| 第二节 政府预算收支预测方法及应用..... | 110 |
| 第三节 我国政府预算收支测算..... | 123 |
| 思考题..... | 145 |
| 第七章 政府预算编审与管理..... | 146 |
| 第一节 政府预算编审概述..... | 146 |
| 第二节 政府预算编制方法..... | 153 |
| 第三节 我国部门预算编制改革..... | 168 |
| 思考题..... | 203 |
| 第八章 政府预算执行与管理..... | 204 |
| 第一节 政府预算执行概述..... | 204 |
| 第二节 政府预算收入执行及管理..... | 209 |
| 第三节 政府预算支出执行及管理..... | 213 |
| 第四节 政府预算执行中的调整与分析..... | 218 |
| 第五节 国外政府预算支出执行与管理..... | 223 |
| 思考题..... | 242 |
| 第九章 政府采购制度及管理..... | 244 |
| 第一节 政府采购制度概述..... | 244 |

| | | |
|-------------|------------------------|------------|
| 第二节 | 政府采购方式及管理 | 251 |
| 第三节 | 政府采购程序及采购管理 | 257 |
| 第四节 | 中国政府采购制度改革 | 268 |
| 思考题 | | 273 |
| 第十章 | 国库制度及管理 | 275 |
| 第一节 | 国库制度及类型 | 275 |
| 第二节 | 外国国库功能的运作及管理 | 283 |
| 第三节 | 中国国库制度改革 | 294 |
| 思考题 | | 303 |
| 第十一章 | 政府决算编审与管理 | 304 |
| 第一节 | 政府决算概述 | 304 |
| 第二节 | 政府决算编制与管理 | 306 |
| 第三节 | 政府决算的审查与批准 | 316 |
| 思考题 | | 319 |
| 第十二章 | 政府审计与政府报告 | 320 |
| 第一节 | 政府审计 | 320 |
| 第二节 | 政府财务报告 | 339 |
| 思考题 | | 351 |

第三篇 政府预算管理的技术基础

| | | |
|-------------|-----------------------------|------------|
| 第十三章 | 政府会计 | 353 |
| 第一节 | 政府会计的演变 | 353 |
| 第二节 | 政府会计的职能与模式 | 359 |
| 第三节 | 现收现付制与权责发生制在政府预算中 的应用 | 364 |
| 第四节 | 政府会计改革 | 369 |
| 思考题 | | 374 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 第十四章 政府预算管理中的信息系统..... | 375 |
| 第一节 政府财政管理信息系统..... | 375 |
| 第二节 政府预算管理信息系统框架及功能..... | 379 |
| 第三节 我国的政府预算信息化管理..... | 385 |
| 思考题..... | 395 |
| 关键词索引..... | 396 |
| 参考文献..... | 401 |

第一篇 政府预算基本理论与制度

第一章 政府预算与管理概述

人们从报刊、电视、广播以及政府领导人的工作报告和讲话中，从经济学者的分析和评论报告中，从平民百姓关注的问题和聊天中，经常可以看到或听到一系列有关亟待解决的政府预算问题。政府预算收入的绝对量和相对量的水平，政府预算收入下降对国家建设和人民生活带来什么影响？怎样才能保证政府预算支出的规模适度？如何保证政府各项支出的需要？政府花费大量的资金建设大型的建设项目，对经济发展和结构优化发挥什么作用？其社会效益、经济效益如何？政府预算支出大于收入，出现了预算赤字，预算赤字通过什么手段来弥补，预算赤字与通货膨胀有什么关系？政府为弥补赤字发行的国债，对经济和社会产生了什么影响？政府的财政政策是扩张性还是紧缩性的？这些问题最终都反映在政府预算上，通过政府预算收支来体现。那么，什么是政府预算、政府预算的特征、政府预算的分类？政府预算管理如何进行、政府预算管理的作用、政府预算与政府预算管理关系等问题是我们理解上述问题的基础。因此，本章我们将通过对这些问题的系统探讨来开始学习政府预算与管理。

第一节 政府预算

一、学习政府预算及管理的意义

社会经济生活中，从居民的衣食住行到国家的政治活动和经济建设，都与政府预算有着紧密的联系。典型的事例有行政管理、基础科学研究、国防、社会治安以及司法和执法等公共产品的提供，都是通过政府预算支出来满足其对资金的

需求。又如城市的交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、环境污染治理等公共设施的建设也主要由政府预算安排支出来提供。我们还可看到，规模宏大的电站、煤矿、钢铁厂，横跨江河的桥梁，贯通全国的铁路、公路网，大型农业水利工程、灌溉系统，多是由政府预算支出安排建设的。就家庭和居民个人而言，中小学的义务教育、政府办的大学、养老保险、医疗保险、社会救济、社会福利等有关生老病死的大事都与政府预算支出密切相关，一方面他们享受政府预算支出提供的种种服务，另一方面他们同时也是纳税义务人，收入达到一定标准要缴纳相应的税收，购买或消费某些货物也要交税，形成了政府的预算收入。就工商企业而言，它们缴纳的税收是政府预算收入的主要来源，同时它们也享用政府提供的公共工程和公共服务。

通过上述列举的事例可以看到，政府预算是国家政治经济活动的综合反映，它涉及政府的各个部门以及作为政治经济运行主体的广大的工商企业和机关团体，也涉及到广大民众。因此，不管是经济理论工作者或实际部门的管理者，甚至是一般的平民百姓，都应当对政府的预算收支有一个基本的了解。

二、什么是预算

首先，预算就是计划。由于资源的有限，所有的预算，不管是政府的、企业的或家庭个人的，都涉及在各种可能的支出之间进行选择。因此，预算的实质就是配置稀缺资源，它意味着在潜在的支出目标之间进行选择。政府、企业和个人的收入都是有限的，而支出的需求却是无限的，它们必须在各种需求中选择出优先的支出重点。一般地，如果仅仅比较两个相似的选择，预算就不会发生，预算是在面临着几乎无尽的选择时才发生的。预算通常通过把可比的类似项目集中起来从而限定可供考虑的选择范围。如我们去超级市场的时候，并不比较所有的我们能买的东西，不仅因为我们无法承担如此之多的比较，而且是因为这种比较是毫无意义和浪费时间的。我不会去比较买一只火鸡还是一瓶汽水，我只会比较主食与主食，饮料与饮料，点心与点心。这样我就有了比较的共同标准，可以从它们的营养含量以及单位价格中所含的蛋白质数量等进行比较，选择出能以最小成本满足最大效用的就是最好的选择。有时，预算需要比较不同的似乎是不可比较的东西，如果我没有足够的钱来买营养餐，我就不得不在主食和点心之间进行选择。又如政府面临着是向无家可归者提供住房还是为军队购买更高级的战斗机之间进行比较的难题，比较两个或更多的重要的事项，还需要一个包含有优先顺序的清单。预算通常配置资金，但是，它也配置任何一种稀缺资源。

其次，预算意味着平衡，它需要一定的决策制定过程。预算必须平衡，一个

不考虑收入弥补支出的支出计划不能称为预算。面对巨额的赤字强调预算平衡也许有些奇怪，但在技术上，预算可以通过借款的方式来平衡。借款是必须归还的。借款意味着现在支出较多而将来也要归还更多。因此预算的平衡通常是跨时间的平衡，并不是绝对的平衡。

最后，预算依赖于一些决策过程。预算决策过程一般涉及收入估计、支出限制、在各种选择中组织比较、调整决策以确保具体的决策按适当的顺序及时做出。政府预算也涉及到在众多的支出项目之间权衡。预算者可以首先决定每一项目的相对重要性并根据重要性的次序来决定其各自的支出水平；或者预算者可以允许各个领域的购买独自进行，然后重新分析这些选择，直到各部分之间的平衡是可以接受的。同时，决策的顺序也是较重要的。我们可以先决定可能会有多少钱，然后以此作为支出的绝对限制；或者可以先决定什么是必须买的，什么是想买的，什么是必需的应急的物品，然后再去寻找足够支付一些或全部支出的资金。特别是在紧急情况下，比如在事故或其他急病情况下，人们首先必须支出费用，然后才应该考虑从何处筹集这笔钱。政府预算也是如此，它或许首先关心收入然后关心支出；或许首先关心支出然后关心收入。

三、什么是政府预算

政府预算是一种政府收支计划。由于政府预算涉及面广，综合性强，因此它的一收一支都直接影响社会各阶层、各部门、各企事业单位和个人的利益。因此，各利益主体必然对政府预算十分关心，并从不同的角度来认识它。政府预算的含义在很大程度上要依视角而定，如法官认为预算是一系列的法律程序，经济学家、政治家、公共管理者对预算又有不同的看法，每个人是根据自己所受教育及职业的视角来定义和理解政府预算的。由于本教科书是针对学生的，因此，政治家、经济学家、会计学家，特别是公共管理者的视角显得更加重要。我们知道，政府预算和政府政策工具的重要组成部分，因而政治家的视角是重要的；经济学家和会计学家的专业视角对我们理解预算以及如何从事预算管理有着重要的影响。经济学家给予我们理论和技术，帮助我们明确如何编制预算、在预算时应当考虑哪些问题，以及在做出预算决策的过程中应如何运用有关工具和手段。会计学家给予我们报价和评估预算的概念框架。而公共管理者通过预算过程管理政府事务时必须理解上述的每一个视角。

首先，政府预算是一个政治，政府领导人都会意识到许多最重要的政治决策是在预算过程中做出的。预算过程可被看作是政治领域中寻求政治利益的政治事件。政治作为人性的一种反映，有它最好的一面，也有它最坏的一面。在某些情

况下，政治家或许在为自己谋利，而在某些情况下，却又是在申张某种道德立场或无私地帮助别人。每个人的动机不同，但对政治利益的追逐却是相同的。政治是理解预算的一个重要视角。

其次，政府预算是一个决策。当经济学家分析预算决策时，他们假设预算决策是在严格的财务条件下做出的，因而经济分析有助于确定最优决策。每一个预算决策中都包括可能得到或可能不会得到的潜在利益，它也包括机会成本。如果可得的资金被用于一个项目，那么另一个项目就得不到或仅能得到较少的资金。即每一预算决策中都有机会的损失，永远不会有足够的钱用于每个项目。在必须做出决策时，经济分析能帮助人们评价相对的成本和收益。强调政府预算是决策，强调经济分析对于决策者制订“更好的”决策的重要性，具有相当重要的价值。

再次，政府预算是政府收支报告。会计学家强调取得准确财务信息的重要性。对会计学家而言，政府预算是对所期望政策的陈述，通过实际支出信息与预算的比较，判断政策是否被执行，当然这当中包括对原政策合宜性的评价。会计学家的视角在很大程度上表明了公共管理者认为他们应如何执行预算以及他们的评价者将如何对他们做出考评。

最后，从公共管理者的视角来看，政府预算是制订政府计划和政策的重要工具。政府预算阐明了与政府活动计划有关的资金量，因而在反映政府政策和计划方面比大多数计划性文件都要明确。政府预算还体现了行政首脑的施政纲领，明确规定了在给定的有限资源内，政府将建设、强调或忽略哪些项目。每种视角对于更好地理解政府预算都是有用的。

此外，政府预算是针对一段特殊时期的计划（通常是一年），对这段时期内所需的资源做出预测。预测包括收入和支出两方面。对政府预算编制而言，预测是一个挑战，因为谁也不能保证预计的收入能够实现或维持政府的运转。财政支出易于控制，但难以预测紧急情况的出现和偶然事件的发生所导致的支出增加或减少。大多数政府预算是在以往经验和未来需求的基础上确定当年计划项目的。在某些情况下，为揭示预算年度决策在未来年份的意义，政府预算也对计划年度以后的年度需求做出预计。

如果审视一份政府预算，你会发现许多表格和图表。如果你在政府部门工作，为准备、执行和评估政府预算必须填许多表格。表格中的详细内容是政府预算的基础部分，但仅靠阅读报表本身你永远不会理解政府预算。数字和体现数字的表格仅是一些方法而非政府预算的全部。预算实际上是政府政策的一种好的体现方式。通常它所体现的效果比正式的演说或文字报告要好。但并不是说所有的政策

都反映在政府预算中，因为某些重要的政策没有财政内涵。也并不是说所有政府预算都很好地诠释了政策，但专家可以通过阅读这些信息来了解政府机关执行政策的效果。政府预算通常表示政府想做什么，它是控制政府事务的一项工具。钱支出后，它可以被用来与计划作比较，但却不能被称作政府预算，而是代表着实际的义务或支出。在钱被支出这一时点之前，政府预算可以进行许多的调整改变。

政府预算是政府运作所需资金的申请，这一申请通常由行政首脑提交给立法机构或国会。申请中还包括对平衡支出需求所需的收入和其他来源的财力所作的说明。通常，由行政首脑提交给立法机构的政府收支文件称作政府预算草案，经过立法机构批准后，就成为正式的立法文件，就是政府预算。当政府预算草案修改并通过后，行政机构便着手执行预算，即在预算年度中计划进行实施。当预算执行结束后，行政机构要进行总结和报告，而立法机构要对执行情况进行审计。

根据上述不同视角的观点，可以给政府预算下一个较好的定义：政府预算是一定时期内，政府为实现特定目标所必须完成的各种项目的计划，即政府的财政收支计划。它包括对所需资源和可用资源的预计，通常还需要与过去一个或多个时期进行对比，并说明未来的需要。从形式上看，它是按一定标准将财政收入和支出分门别类地列入特定的表格，使人们清楚地了解政府的财政活动，成为反映政府活动的一面镜子。但从实际经济内容看，政府预算的编制是政府对财政收支计划的安排，政府预算的执行是财政收支的筹措和使用过程，政府决算则是政府预算执行的总结。同时政府预算要经过国家权力机关的审批方能生效，因而它又是政府的重要立法文件，体现国家权力机构和全体公民对政府活动的制约和监督。

事实上，为了更好地理解政府预算，我们还可从以下的视角来认识和看待政府预算。

首先，政府预算充满感情色彩，它非常详细并需要大量的工作。政府政策制订者决定给或不给某些项目资金支持，将极大地影响到有关的人，使他们的生活为之改变。正因为利益相关、结果自然重要，所以预算决策能唤起人们强烈的感情这点不足为奇。政府预算工作因此也做得相当细致，政府预算常常包括许多表格，有几百页或几千页，准备如此大量的信息需要做许多工作。出现数字错误对财政官员来说是一项大错，因为这是每个人都能够抓住并加以抨击的错误。每个数字对很多人来说都是很重要的，对错误绝对不能等闲视之。预算程序有明确的时间节点，特别是在诸如向立法机构提交材料这样的主要时间节点之前，需要几周或多达 50~60 小时以上的高强度工作。这项工作是非常艰苦的，需要几乎全身心的奉献。但由于预算和政治之间的关系，这项工作同时也是非常有趣的。

其次，政府预算通过政治过程决定，政治决策有时是粗糙的和非伦理性的，有时又是合乎情理并充分考虑伦理因素的。某些决策必须做出，但通常其中包含由简单分析支持的复杂的、决定性的价值判断，经济分析仅仅为决策提供依据。只有政治参与者在考虑问题时用到政府预算分析，经济分析对他们而言才是重要的，甚至当分析被运用而未被忽视时，它们也只是说服其他政治参与者的方法之一。有时，诸如与国家自豪感有关的呼吁，在决策中可能要比深思熟虑后得来的分析重要得多，但在别的场合下，分析可能又是劝说政治参与者应如何对一项主要政治决策投票的关键。

再次，政府预算计划建议。对一个项目而言，不同的目的会带来不同的结果。但有些时候，由于某个项目在政治上没有太大意义，所以再好的阐述和效益也没有用。而在另一些时候，某个项目在政治上相当有意义，以至糟糕的阐述和无任何效益也不会影响它的通过。通常，计划建议在政府决策中是一个重要因素，阐述的质量和效益的好坏往往被视为项目管理竞争力的表现，但政治上的牺牲品的确存在。一名国会要员或政府官员能成功地要求一个特殊的项目或方案，项目或方案的合宜性并不重要，关键是政治参与者的权力大小。在政府预算中，除非牵扯到道德或法律问题，否则专业人员必须忍受这一切。在西方的民主政体下，牺牲品必然存在，它们当中的一些来自竞选承诺，另一些则来自不那么强烈的动机。项目或方案成为牺牲品的几率很大，但通常它们是一些例外。如果项目决策中充斥着牺牲品，那么除非它被高度政治化和耗时的争论所阻止，否则公共管理将深受愚蠢的项目方案之害。

最后，政府预算深受政治因素的影响。因素与时变换，预算政策的决策者对政治因素相当敏感，这主要是因为他们在某些问题上的立场直接决定了人们投票时支持或反对他们。因此，政治家想知道预算与这些原因究竟是何关系。毫无疑问，预算的合理性常常由这些原因所决定。例如，在经济衰退时期，当人们大量失业，一项主要国防项目的正当性首先在于提供工作机会，其次才是国家安全。

上述表明，学习政府预算的学生必须使用政治学、经济学、会计学、行为学、管理学、财务学和其他学科中建立的概念。政治学有助于预算编制者对政府的政治属性和政府决策过程的理解。经济学提供了有用的分析工具和很有影响力的理论。会计学使我们能够对资金的复杂使用方式进行跟踪。行为科学则使预算编制者将参与预算的人作为预算过程的一部分来理解。财务学给了实践者一些可以使用的概念工具，特别是在预算的收入方面。公共管理学将所有这些信息归集在一起，并增添了一些本学科中运用的概念。政府预算的学习应当建立在一个广阔的

多学科背景下，以便能够更有效地应对迎面而来的挑战。政府预算需要编制者具有高度专业性知识，严格的行为方式以及重要的技巧，这些可以通过经验来学习，而正规的教育则可以加快这一学习过程。本书为那些政府预算的参与者和想通过政府预算更好地理解政府的人，提供了有用的基础知识。政府预算需要的不仅是知识，要想更有成效，就必须掌握一些重要的行为模式，这需要大量的学习和积累。不仅如此，还必须掌握一些技巧，比如在政治上讨价还价能够马上将可能的政治形势转换成资金的配置。政府预算是政府机构中最具专业性同时也是最具感情的行为。

四、政府预算的基本特征

政府预算作为一个独立的财政范畴，是经济发展到一定历史阶段的产物，并在其发展演变中逐步形成了自己独特的内在的质的规定性。政府预算的基本特征主要如下：

1. 计划性。“预算”就是预先的计算，是事先对活动进程所安排的计划。因此，所谓“政府预算”，就是一种事先确立的收支计划，就是政府开展收支活动必须遵循的计划。换言之，政府预算的直接表现形式就是“计划”，就是政府为下一年度财政收支编制的计划。而计划具有预测性，预测性是指国家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前的设想和预计。各级政府及有关部门一般在本预算年度结束以前，需要对下一年度的预算收支做出预测，编制出预算收支计划，进行收支对比，进而研究对策。预测与实际是否相符并能否实现，取决于预测的科学性和民主化程度，也受预算执行中客观条件变化，以及预算管理水平和预算管理手段的影响，但提高预测性的准确度是第一位的。

2. 归一性。所谓政府预算制度的归一性，指的是所有的政府收入和支出，除了某些特殊的例外，都应当纳入政府预算，都必须处于政府预算的约束和规范下。预算内容应包含政府的一切事务所形成的预算收支，体现预算的完整性，政府正是通过预算进行集中性分配以满足社会共同需要，反映国家方针政策，全面体现政府年度整体工作安排和计划，使预算成为政府各项收支的汇集点和枢纽。

3. 公开性。所谓政府预算的公开性，即政府收支活动的透明性，政府所有的收支计划和活动过程，除了某些特殊的例外，都必须向立法机构和社会公众公开，都必须接受立法机构、社会公众和社会舆论的监督。市场经济下政府的财政活动，其收入取自纳税人的私人腰包，其支出必须为纳税人的利益服务。社会公众要能够真正决定和支配政府的收支活动，就必须将政府的收支计划及活动全过程公开。预算作为公开性的法律文件，其内容必须明确，以便于全社会公众及其代表理解、