

政府 预算

刘虹 廖爱兰 编著

中山大学出版社

编写说明

本书是为高等院校财政、税务、国有资产管理等专业教学编写的通用教材，也可作为财经类专科和成人教育及财经系统在职干部培训用书。

本书根据党的十四届三中全会以来的路线、方针、政策和十五大精神，以及《中华人民共和国预算法》的基本精神，按照经济体制和财税体制改革的理论与实践，对政府预算的基础理论、预算管理的基本知识和基本技能作了详尽、系统的介绍和分析。在编写过程中，注意在继承已有的各种有关教材的长处的基础上，尽可能吸纳近年来财政预算管理实务和理论研究的新成果，充实和更新教材内容。

本书由刘虹撰写大纲，由刘虹、廖爱兰共同编著。全书共分十章，第一、三、六、七章由廖爱兰执笔，第二、四、五、八章由刘虹执笔。全书由刘虹同志最后修改定稿。

本书在编写过程中，汲取了理论研究和实际工作者的一些研究成果，在此表示衷心的感谢！由于作者水平有限，加之时间仓促，书中难免存在不足之处，恳请读者批评指正。

编 者

1997 年 11 月

目 录

第一章 政府预算概论	(1)
第一节 政府预算的产生和发展.....	(1)
第二节 政府预算的特点、职能和作用	(11)
第三节 政府预算的期限与组成	(21)
第二章 政府预算管理体制	(26)
第一节 政府预算管理体制的内容	(26)
第二节 建立政府预算管理体制的原则	(31)
第三节 我国预算管理体制的变革	(34)
第四节 预算管理体制改革的经验探索	(69)
第五节 分税制预算体制	(72)
第六节 转移支付制度	(86)
第三章 政府预算收支分类	(97)
第一节 政府预算收支分类的目的和原则	(97)
第二节 政府预算收入的分类.....	(100)
第三节 政府预算支出的分类.....	(106)
第四节 政府预算收支科目.....	(109)
第四章 政府预算收支的测算	(122)
第一节 政府预算收支测算的基本方法.....	(122)
第二节 主要预算收入的测算.....	(129)
第三节 主要预算支出的测算.....	(147)
第五章 政府预算的编制	(183)
第一节 编制政府预算的指导思想、依据和原则.....	(183)
第二节 编制政府预算的组织形式.....	(189)

第三节	编制政府预算的准备工作·····	(199)
第四节	编制政府预算的程序和方法·····	(205)
第五节	政府预算的审查和批准·····	(229)
第六章	政府预算的执行 ·····	(233)
第一节	政府预算执行的任务和组织机构·····	(233)
第二节	政府预算收入的执行·····	(243)
第三节	政府预算支出的执行·····	(255)
第四节	政府预算执行中的平衡·····	(264)
第七章	政府决算 ·····	(281)
第一节	政府决算概述·····	(281)
第二节	政府决算的准备工作·····	(288)
第三节	政府决算的编制方法·····	(315)
第四节	政府决算的审核与批准·····	(319)
第八章	预算外资金管理 ·····	(325)
第一节	预算外资金的概念·····	(325)
第二节	预算外资金的形成和发展·····	(328)
第三节	预算外资金的管理·····	(333)

第一章 政府预算概论

第一节 政府预算的产生和发展

一、政府预算的概念

政府预算是具有法律效力的政府年度财政收支计划，体现以国家为主体的分配关系。它是政府分配集中性财政资金的重要工具，是政府对社会经济活动进行宏观调控的重要杠杆。

政府预算是一国财政的主导环节，它全面反映一国的政治、经济、文化、外交等方针政策，体现一定社会条件下的分配和再分配关系。要正确理解政府预算的概念，必须把握以下三个方面的内容：

（一）政府预算是具有法律效力的政府年度财政收支计划

作为政府的年度财政收支计划，政府预算的内容与政府职能密切相关，政府预算的性质也必然与国家的性质相一致，因而，在不同性质的国家，政府预算的性质和内容都不一样。尽管各国的政府预算有不同的性质和内容，但作为政府的年度财政收支计划，它们都有共同的特征和内容，那就是它规定了年度内国家财政收支应达到的指标及其平衡情况，而且预算编成后，必须经过一定的法律程序审查、批准，一旦批准公布，即成为有法律效力的计划文件，政府负有必须贯彻执行的责任，应严格按照预算规

定的收入支出内容组织财政分配活动，保证政府实现其职能的物质需要。对于经过审批通过的政府预算，从政府到各单位都必须认真贯彻执行，任何单位、任何个人都无权将它更改。即使是由于客观情况的变化，需要对预算进行调整，也必须经过法律的程序来进行。

（二）政府预算是政府分配集中性财政资金的重要工具

政府要实现其职能，必须占有和支配一定数量的社会资源，政府对社会资源的占有和支配主要是通过政府预算来进行的。首先，政府预算要通过一定的方式直接集中一定数量的、以货币表现的社会资源。一定时期预算收入的来源结构、数量、规模和增长速度，反映了国民经济的结构、发展状况、经济效益、积累水平和增长速度。然后，政府预算将集中起来的资金按照国民经济总需求与总供给大体平衡和资源优化配置的原则进行再分配，以满足政府管理社会、管理经济、实行宏观调控的需要。一定时期预算支出的结构比例、去向用途，反映国民经济和社会发展以及政府各部门之间、积累与消费之间的比例关系，反映着政府活动的范围和重点。从政府预算收支的内容和过程可以看出，政府预算体现了以政府为主体的分配关系，它在国家财政分配中居主导地位，是政府分配集中性财政资金的重要工具。

（三）政府预算是政府对社会经济活动进行宏观调控的重要杠杆

由于政府预算掌握着国民收入的一个比较大的份额，这部分资金的投向对社会经济会产生举足轻重的影响。自从政府预算产生以来，它就成为政府用来调控经济的一个重要手段。政府可以根据不同时期经济发展的特点，灵活运用预算收入和支出政策，

调节社会总供给与总需求的关系，促使经济稳定增长。例如，在总供给大于总需求时，可以采取降低税负、减少预算收入以及同时扩大预算支出的办法，增加社会总需求；在总需求过旺时，可以采取增税、削减预算支出的办法，抑制过旺需求，从而达到社会总供给和总需求的大体均衡，保持经济稳定增长。此外，政府预算还可以通过有倾斜的税收政策，引导社会资金的投向，鼓励短线产品的生产，限制长线产品的生产；通过将政府预算资金投入不同的方向，贯彻政府产业政策，实现政府对整个国民经济的宏观调控目标。

政府预算作为政府调控社会经济的手段，在市场经济条件下，其作用尤为重要。在市场经济下，为了弥补市场在配置资源、收入分配方面的局限性，解决资源优化配置、社会公平分配问题，政府可以灵活运用预算收入政策和各种预算支出手段来实现其政策目标，将政策目标寓于经济手段之中，而不必像在计划经济条件下那样通过行政指令来实现政府的政策目标，从而保证国民经济高效有序地运行。

二、政府预算的产生和政府预算制度的建立

（一）政府预算的产生

政府预算同国家财政一样，是经济范畴，又是一个历史范畴，它们都是人类社会发展到一定历史阶段的产物。不同的是，国家财政是伴随着国家的出现而产生的，是国家集中分配一部分国民收入用于满足社会需要而形成的分配活动；政府预算则是随着社会生产方式的变革，随着国家财政的发展，为适应财政管理的需要而形成的新的财政范畴。二者既具有内在的联系，又是不完全相同的历史、经济范畴。

在人类发展的历史中，从奴隶社会出现国家开始，就有了国

家财政收支活动，但在资本主义生产方式确立之前，并不存在将国家的财政收入与支出统一在一个计划文件中，并经过一定法律程序的政府预算。究其原因，主要有三个方面：第一，奴隶社会和封建社会均是“朕即国家”的时代，生产资料的相当部分属于国王所有，国王的个人收支活动和国家的收支活动没有严格划分，皇室的需要就是财政，因此，不可能形成完整系统的对国家财政收支进行管理的制度；第二，由于商品经济很不发达，还不可能对国家的收入与支出事先进行详细的计算。加上国王具有至高无上的权力，可以无节制地任意支配全国的资财，这就决定了在组织收入和安排支出方面，不可能有一定的法律程序和手续；第三，奴隶制或封建统治国家的各级机构在财政分配活动上所处的地位并不明确，还谈不上各部门通过财政分配活动为国家实现其职能服务，更不可能形成统一的国家财政收支计划。因此，在资本主义社会以前，尽管国家也设置了机构和官吏对财政收支活动进行管理，但并未形成现代意义上的政府预算。

政府预算是随着资本主义生产方式的产生和商品经济的发展，在新兴资产阶级同封建君主及地主贵族专制统治进行斗争的过程中作为一种斗争手段而产生的。在西欧封建社会末期，出现了资本主义的生产方式，资本主义生产是商品生产，而商品生产的迅速发展必然要求打破中世纪封建割据和关卡林立的局面，以加强各地区之间的经济联系，建立统一的国内市场。因此，资本主义生产方式出现并得到发展后，上层建筑发生了变化，即西欧有些国家已出现政治统一和中央集权的趋势。在中央集权的过程中，国家统治机关的强化，常备军的建立与对外扩张，国家机关官吏俸给的增加，都使国家的财政支出大量增加。为了保证财政支出的需要和自己的挥霍浪费，封建统治者对新兴资产阶级和农民横征暴敛，自己却不负担任何税收，这严重损害了新兴资产阶级和劳动人民的利益。在封建社会里成长起来的新兴资产阶级为

了保护自己的阶级利益，要求减轻税负，限制国王和王室的开支，并以建立预算制度为重要手段，与封建统治阶级展开了尖锐的斗争。这场斗争最初表现在课税权上，即对国王的课税权进行一定的限制，国王要开征新税或增加税负，必须经代表资产阶级利益的议会同意和批准；其后又扩大到争夺财政资金支配权上；最后，要求取消封建统治阶级对财政的控制和财政税收上享受的特权，对国家财政进行监督，并要求政府把全年的财政收支同时开列，制成平衡表，交给议会讨论和批准。至此，就形成了政府预算。可见，政府预算代表新的生产关系的资产阶级同代表旧的生产关系的封建贵族进行经济斗争的产物，是随着商品经济的发展，随着生产方式的变革而出现的。

（二）政府预算制度的建立

政府预算制度最早起于英国。英国是资本主义发展最早，议会制度的形成也最早的国家。早在 12、13 世纪，英国的贵族和大地主就要求对国王的课税权进行一定的限制，这种斗争以国王被迫让步而告一段落。1217 年，英国《大宪章》的第 12 条规定，除了国王被俘后赎身或其他特殊事项的需要外，课税必须得到贵族和大地主代表会议的同意。此后，资产阶级的力量逐步壮大，他们充分利用议会与封建统治者争夺财政权。认为要限制王室的政权，就应控制其财权，立宪政治须以管理财政为起点，利用议会揭露皇室贵族的滥用权利、金融贵族的投机牟利、政府机构的无能、官吏的贪污等，要求政府的各项财政收支必须事先制定计划，必须经过议会审查通过后才能执行，财政资金的使用要接受议会的监督，这就大大限制了封建君王的财政权限。1640 年资产阶级革命后，议会君主制的英国的财政已受到议会的完全控制。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别开来。1689

年通过了《人权法案》，重申不经议会批准，王室政府不得强迫任何人纳税或作其他缴纳，征税收入和使用预算支出都必须经过议会批准，并且按年分配收支，在年前作出收支计划，提请议会审批和监督。还规定国家机关和官吏，在处理国家财政收支上的权限、责任和必须遵守的法令和规章。从那时起，国王的支出同国家的支出才互相区分开来。到 1760 年，英国议会进一步取消了国王自行征税的权利，国王的开支经由议会批准的年度预算拨款来解决。这样，财政收支全部统一在一个文件中。到 19 世纪初，英国的财政大臣每年必须向国会提交国家全年的财政收支一览表，对国家所需的收支和支出事先做出大概估算，并且制订取得收入的相应办法，由议会予以审核批准后方能实行。至此，英国才有了正式的预算制度。这种以立法形式批准的国家年度财政收支计划，就是政府预算。

欧美其他资本主义国家的预算制度的确立，与英国相比要晚一些，一般是在 18 世纪到 19 世纪中叶资产阶级政权建立之后，才逐渐形成的。比如美国早期的宪法中，并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，但这时的财政收支报告只是一个汇总的情况而已。美国南北战争后的 1865 年，国会成立了一个拨款委员会，主管财政收支问题。1908 年到 1909 年，美国财政收支连续出现赤字，这才促使美国政府考虑建立联邦预算制度。第一次世界大战后，美国国会在 1921 年通过了《预算审计方案》，正式规定总统每年要向国会提出预算报告。到本世纪初，几乎所有国家都建立了政府预算制度，政府预算已成为财政体系中不可缺少的组成部分，并构成财政学的重要范畴。

三、政府预算的发展

政府预算从首先在英国建立到今天，已经历了较大的发展变

化，这主要表现在预算功能的发展和预算组织制度的不断完善上。

（一）预算功能的发展

在资本主义自由发展时期，资产阶级为了扩大资本积累，竭力限制政府的支出，主张实行“廉价政府”，国家对经济活动的干预被看作是多余的事情。因此，在这一时期，政府预算的功能很有限，主要是为了满足一般的社会公共需要，而且在正常情况下，预算收支必须保持平衡，支出不能超过收入，只有在非常特殊的情况下（如战争时期），才允许出现赤字。

在资本主义从自由竞争发展到垄断阶段即帝国主义阶段后，与经济发展的这种阶段性变化相适应，政府的职能也有了很大的发展。这突出表现在政府的活动范围已不再仅仅限于国防、司法、公共设施与公共工程等方面，而是在较大程度上干预整个社会的经济活动。这种变化明显地表现在 1929~1933 年的资本主义世界大危机之后，各主要资本主义国家都根据经济的周期性波动，相应地调整预算收支规模，甚至运用赤字预算来调节经济的运行。政府预算已成为政府对经济活动进行干预的重要手段，是各国经济政策的重要组成部分。

（二）预算技术组织形式的发展

从世界各国的财政实践看，政府预算的技术组织形式发展至今，主要有以下几种类型：

1. 单式预算

单式预算是将全部的财政收入和支出汇编在一个预算平衡表内，而不区分各项财政收支的经济性质的预算形式。单式预算在第二次世界大战前，被世界大多数国家所采用。

2. 复式预算

复式预算是在预算年度内，将全部财政收入和支出按性质划分，分块编制，分别汇集编成两个或两个以上的预算。复式预算大体有两种形式：一为双重预算，即将各项财政收支按经济性质不同，分别编为经常预算和资本预算，前者反映政府在一般行政上的经常收支，后者反映政府的资本投资和国家信用。另一种形式是多重预算，即由一个主预算和若干个分预算组成，如日本的中央预算包括一般会计预算、特别会计预算和政府有关机构预算等。

3. 业绩预算

业绩预算又称部门预算或成本预算，是把企业科学管理方法运用于政府预算组织上的一种预算方法。在编制预算时，要求政府各部门先制定有关的事业计划或工程规划，计算出每项施政计划的成本与效益，然后择优把项目列入预算。

4. 计划规划预算

计划规划预算是以计划为中心、以项目效益为衡量标准来编制的，故又称为计划预算。具体做法是：根据国家现有的各种资源和国内经济状况，计划国家的社会经济发展目标，进而确定部门目标；然后根据所设计的目标，规划具有可行性的详细计划，即把部门计划分成项目计划，为每个项目规定目标和指标；在每一项计划下面还可分成若干个工作计划，对每一工作计划规定具体的工作量；最后再根据所拟定的计划和具体工作量编制预算。1967年，美国国防部首先采用这一预算组织形式编制预算。

“业绩预算”和“计划规划预算”都是在资本主义进入垄断时期以来，各国预算支出不断扩大，财政收支矛盾日益突出，预算出现难以平衡的严峻局面的情况下，以革除传统预算形式忽略支出效益的弊端为目的而编制的，是旨在说明预算支出效果的预算。

5. 零基预算

零基预算是对每一年（或每一项目）预算收支的规模进行重新审查和安排，而不考虑基期的实际支出水平，即以零为起点而编制的预算。零基预算是1969年由美国得克萨斯仪器公司首创发展起来的，并于1973年首次为佐治亚州政府采用作为政府预算的组织形式。1976年美国众议院通过《1976年政府经济与支出改革法》，决定对联邦政府机构的预算实行零基预算编制方法。

综上所述，政府预算是适应财政管理和财政监督的需要而产生的一个财政范畴。预算的产生虽然以财政的存在为基础，但预算的存在和发展又使财政分配走向规范化、制度化和法律化。

四、我国政府预算的产生和发展

我国作为四大文明古国之一，早在公元前2197年就出现了国家——夏朝，并伴随着国家的出现产生了国家财政，但我国的政府预算是直到光绪末年，即20世纪初才出现的。在漫长的封建社会里，虽曾经有过国家财政事先要有计划的设想，如公元779年，唐德宗时宰相杨炎，曾提出“量出制入”的财政原则，要求国家先计划支出数额，以支定收。有人认为这是我国预算制度的萌芽，称这个原则是开我国预算制度之先河。但在长期顽固的封建统治下，商品经济得不到应有的发展，资本主义萌芽备受摧残，没能形成独立的社会力量同封建王朝进行经济斗争。19世纪帝国主义的入侵，使我国沦为半殖民地半封建社会，同时，随着帝国主义的侵入，不可避免地要求按照西方资本主义制度进行“革新”，终于在清朝末年，以康有为为首的改良派提出在中国实行变法的主张，促使光绪皇帝于1898年6月11日接受变法主张，下诏书宣布变法，即历史上有名的百日维新——戊戌变法，在经济方面的内容主要是改革财政，编制政府预算。10年之后的1908年，清王朝终于颁布了我国第一部预算条例——

《清理财政章程》。从 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封建王朝第一次正式编制政府预算。预算首先由各省汇报，然后由度支部（相当于现在的财政部）加以审核，资政院加以修正，然后实施。与此同时，又拟定《预算册式及例言》，以每年正月初一到十二月底为预算年度，预算册内先列岁入后列岁出，各分“经常”与“临时”两门。当时预算岁入主要包括：田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、正杂各税等 10 类。预算岁出主要包括：行政费、财政费、军政费、交通费、民政费、司法费、教育费、各省应缴赔款、洋款等 19 类。清政府的政府预算，形式统一，但由于其统治力量日益削弱，各省已形成割据状态，所谓统一的预算只是帐面上的统一，是各省数字的杂凑与拼合。虽说如此，但它仍不失为我国第一部政府预算。此后，北洋军阀和国民党政府也有它的政府预算，但都属于半封建半殖民地性质的预算，是为反动统治阶级服务的。

新中国的政府预算是随着中华人民共和国的诞生而建立的。在新中国成立以前，各革命根据地曾经编制过财政预算，但是那只属于战时财政预算。由于客观条件的限制，在根据地被分割的情况下，不可能建立统一的政府预算。

中华人民共和国成立之后，依据《中国人民政治协商会议共同纲领》第 40 条中“建立国家预决算制度，划分中央和地方的财政范围，逐步平衡财政收支，积累国家生产资金”的规定，即着手编制 1950 年全国财政收支概算。在 1949 年 12 月中央人民政府第四次会议上，财政部长薄一波作了《关于 1950 年财政收支概算编制的报告》。中央人民政府批准了这个预算草案，建立了新中国第一部政府预算。1950 年 3 月，政务院通过了《关于统一国家财政经济工作的决定》，基本内容是统一全国财政收支。1951 年 8 月，在统一全国财政经济工作的基础上，政务院又发布了《预算决算暂行条例》，规定了政府预算的组织体系，各级

人民政府的预算权，各级预算的编制、审查、核定与执行的程序，决算的报批与审定程序等，政府预算制度从此建立起来了。1956年社会主义改造基本完成，开展了大规模的经济建设，社会主义制度基本确立，我国政府预算成为社会主义政府预算。新中国建立40多年来，我国政府预算制度不断发展和完善，在支持经济和社会发展方面发挥了重要作用。

第二节 政府预算的特点、职能和作用

一、政府预算的特点

（一）政府预算的一般特征

从政府预算产生和发展的历史看，不同类型国家的政府预算，具有不同的特征，体现着不同的分配关系。但是，从政府预算本身所固有的特征来看，不同社会制度下，不同类型国家的政府预算又具有一些共同的特征。即不论什么国家的政府预算，它们都具有预测性、集中性、法律性、政策性和综合性等特征。

1. 预测性

政府预算的预测性，是指在对经济规律和财政分配规律正确认识和运用的基础上，对计划年度政府预算收入和支出的各项指标，进行科学的预计和测算。政府预算是人们根据客观实际情况所进行预测的结果，其准确性取决于人们对客观情况的认识程度和测算的准确程度。

2. 集中性

这是指政府履行其职能所必须由预算集中使用的财力，按照国家总体利益的需要集中分配，做到统筹兼顾，全面安排，讲求效益。这一特征要求政府预算收入都应及时、足额地缴入国库，

任何部门、单位不能坐支、挪用；固定预算支出，其用途、比例、指标和数额，都按照国家整体利益确定，各地区、各部门、各单位必须遵照执行，不能各行其事。这些都是政府预算集中性特征的体现。

3. 综合性

政府预算收入和支出的状况，在资金方面综合反映了国民经济和社会发展各方面纷繁复杂的活动，体现了有关经济和社会发展的规模、结构、比例和方向，进而全面地反映出整个国家的财力。

4. 法律性

政府预算是政府对集中性财政资金统筹分配的具有法律效力的财政计划。预算通过法律文件得以正式体现，预算的编制、审查、批准、执行和调整都必须按照法定程序和要求进行。在一些国家，各级政府的预算过程本身就是一个立法过程，每年议会通过的预算即为一个预算法案。在我国，《预算法》第9条规定：“经本级人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得改变。”

5. 政策性

国家政策决定着政府活动的范围和方向。政府预算的收支与国家政策的贯彻执行有着密切联系。收入按政策、支出按计划、追加按程序已成为政府预算整个资金运动过程的基本原则；政府预算收支是实现国家政策的财力保证和支持。

（二）我国社会主义政府预算的特点

我国是建立在生产资料公有制基础上的人民民主专政的国家，我国的政府预算是社会主义性质的预算，这就决定了我国政府预算除具有政府预算的共性外，还具有自己的一些特性：

1. 生产性

我国是以公有制为基础，实行社会主义市场经济的国家，政

府的主要职能是组织、领导经济建设和文化建设，这就决定了政府预算的主要任务是促进经济建设和文化事业的发展，不断改善和提高人民群众的物质文化生活水平。因此，我国政府预算除了满足政府实现职能的公共消费需要外，还必须承担相当数量的生产性投资，以调整产业结构，保证重点建设，促进国民经济的不断发展，从而进一步为政府预算开辟更加充裕的财源。可见，我国政府预算，是生产建设的预算，是造福于人民的预算。

2. 坚持收支平衡

坚持预算的量入为出、收支平衡，是我国社会主义政府预算编制的基本原则，也是党和国家的一贯方针。无论编制政府预算，还是执行政府预算，都要认真贯彻这条方针。所谓收支平衡，是在编制政府预算时，按照党和国家的方针政策，实事求是地把收入打足，既积极又可靠，不搞没有计算根据的虚假收入；在安排支出时，坚持量入而出，不留支出“缺口”。只有做到持续的收支平衡，政府预算才能稳定和巩固，才能长期不间断地对国民经济和社会发展计划的实现及完成起到促进和保证作用。

3. 统一性和民主性

我国政府预算由中央预算和地方各级预算组成，下级预算包含于上级预算之中，成为一个统一的政府预算整体。各级预算都受国家统一领导，由国家统一分配财源，各级预算收支都纳入政府预算，实行统一领导、分级管理的方针，全国的重大财政政策和重要的财政制度由国家统一制定。同时，各级地方政府都有其管理预算的独立权限和职责，掌握一定的财力。这充分说明我国政府预算既有统一性，又注意发挥中央和地方的两个积极性。我国宪法和预算法都明确规定，中央预算、地方预算都要分别由中央政府、地方各级政府向全国人民代表大会、地方各级人民代表大会作预算草案的报告，并经其审查和批准。这就是说，政府预算的编制和执行，要受人民群众监督；政府预算的审查批准，要