



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

财政与税务

CAIZHENG YU SHUIWU BENKE XILIE JIAOCAI

本科系列教材



张明 编著

政府预算 实务与案例

ZHENG FU YU SUAN
SHI WU YU AN LI



西南财经大学出版社
SOUTHWESTERN UNIVERSITY OF FINANCE & ECONOMICS PRESS



中华人民共和国财政部

中国财政出版社
CHINA FISCAL PRESS



ISBN 7-5095-0311-9

政府预算 实务与案例

ZHENG FU YU Suan / SHI WU LI AN
案例 / LI AN LI

中国财政出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

财政与税务
CAIZHENG YU SHUIWU BENKE XILIE JIAOCAI
本科系列教材

政府预算 实务与案例

张明 编著

ZHENG FU YU SUAN
SHI WU YU AN LI



西南财经大学出版社
SOUTHWESTERN UNIVERSITY OF FINANCE & ECONOMICS PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府预算实务与案例/张明编著. —成都:西南财经大学出版社,2009.6
ISBN 978-7-81138-296-9

I. 政… II. 张… III. 国家预算—高等学校—教材 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 096372 号

政府预算实务与案例

张明 编著

责任编辑:向小英

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.bookcj.com
电子邮件:	bookcj@foxmail.com
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸:	170mm × 240mm
印 张:	18.25
字 数:	355 千字
版 次:	2009 年 6 月第 1 版
印 次:	2009 年 6 月第 1 次印刷
印 数:	1—3000 册
书 号:	ISBN 978-7-81138-296-9
定 价:	32.80 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。
3. 本书封底无本社数码防伪标志,不得销售。

内 容 简 介

本书是财政公共管理学科及专业的主干教材,也可作为财务管理学科及专业的辅助或选用教材。

本书在国内外政府总预算、部门预算、政府收支执行、财政国库、人行国库等部门业务及技术基础上,兼顾总预算与国库、总预算与部门预算、国库与税务、国库与部门预算之间的过渡和衔接业务,以政府预算制度实践、政府收支分类科目、政府收支预测、预算案编制审批、预算执行和决算编制为主要内容;从政府预算业务的证、账、表制作及管理等基本业务着手,引入先进的和国际通用的经济预测方法、政府预算管理方法,进行政府预算规划设计;揭示了政府预算业务技术的资金运作、政策应用和宏观管理、决策功能;明确并提炼出蕴含丰厚社会科学理论实践内容与方法论体系的政府预算规划、设计、制作与政策制度制定、解释的操作性业务技术形式,使政府预算实践与教学具有突出的操作与技术内容。本书配有相应作业题,以帮助学习者掌握和运用书中介绍的知识与技术。

本书突出政务活动的预算管理实用操作技术,学科上属于高级财务管理内容,是经济管理类各专业理论研究和教学学习研究参考用书,以及相关政务、商务领域如人大代表及常委会、政府各部门及事业单位、银行及各类工商企业实际工作人员做相关研究和业务的技术参考用书。

编者

2009年3月

目 录

Contents

第1章 政府预算概论 / 1

- 1.1 政府预算及制度产生 / 1
- 1.2 政府预算制度产生案例 / 5
- 1.3 政府预算制度基本属性 / 9
- 小结 / 19
- 练习题 / 19

第2章 政府收支分类及科目 / 20

- 2.1 政府收支分类概述 / 20
- 2.2 政府收支分类方法 / 23
- 2.3 我国政府收支分类科目 / 28
- 小结 / 50
- 练习题 / 50

第3章 政府预算管理体制及业务 / 51

- 3.1 政府预算管理体制概述 / 51
- 3.2 我国政府预算管理体制案例 / 58
- 3.3 我国分税制预算管理体制 / 79
- 3.4 政府转移支付制度 / 85
- 小结 / 103
- 练习题 / 103

第4章 政府收支预测理论及应用 / 105

- 4.1 政府收支经验预测方法及应用 / 105
- 4.2 政府收支计量预测方法及应用 / 109
- 4.3 我国政府主要收入测算 / 126
- 4.4 我国政府主要支出测算 / 134
- 小结 / 140
- 练习题 / 141

第5章 政府预算编制 / 143

- 5.1 政府预算编制概述 / 143

目 录

Contents

5.2 政府预算编制技术 / 157

5.3 政府预算审查批准 / 167

小结 / 169

练习题 / 169

第6章 政府预算执行 / 173

6.1 我国政府预算执行概述 / 173

6.2 我国财政国库 / 176

6.3 我国政府收入执行 / 178

6.4 我国政府支出执行 / 207

6.5 我国财政支付清算 / 227

6.6 政府预算执行平衡 / 231

6.7 政府预算执行信息及分析 / 234

小结 / 239

练习题 / 239

第7章 政府决算 / 241

7.1 我国政府决算概述 / 241

7.2 我国政府决算准备工作 / 243

7.3 我国政府决算编制、审查、批准 / 272

小结 / 284

练习题 / 284

参考文献 / 287

第 1 章

政府预算概论

1.1 政府预算及制度产生

政府预算是政府财政的收支计划，是政府财政收支管理的一种方式或活动。政府预算随政府及其财政收支的产生而产生。政府的存在及其活动是政府预算活动及其制度的产生、演变与发展的基础。

有关政府的界定，历来众说纷纭，但大致仍可归纳为广义和狭义两种。

根据《辞源》记载和解释，我国唐宋时就把宰相治理政务的处所称为政府。《资治通鉴》215 卷载：唐天宝二年，“李林甫领吏部尚书，日在政府，选事悉委侍郎宋遥、苗晋卿。”该书对政府的注为：“政府，谓政事堂。”后政府即泛指国家政权机关。

《大英百科全书》定义政府是“由政治单元在其管辖的范围内制定规则 and 进行资源分配的机构。政府的功能①立法；②司法；③执法、行政管理。”

狭义政府专指一个国家的中央和地方行政机关。如《美国百科全书》定义：“政府一词适应于管理团体和国家利益的机构及其活动。通常它指的是诸如英国或日本这些民族国家或其分支，如省、市地方政府的组织机构及法定程序。就这一方面而言，政府对已经确认为某一国家中成员的事务进行管理。由此可见，政府就是一个国家或社会的代理机构。”

我国宪法中的“人民政府”指各级行政机关，即狭义的政府。

1.1.1 早期政府预算

有了政府及政府活动，便有了政府财政收支。安排、规划政府财政收支就是政府预算。

我国最早的政府预算活动可追溯到夏禹时代的一些传说。如禹王会集诸侯于江南“计功”，留下“会稽者，会计也”的记载。无论当时禹王会集诸侯是计议财政会计，还是计议诸侯贡纳，进行商议规划国家财政收支事宜的预算活动，则是基本肯定的。

早期的政府预算活动大多限于对政府财政收支的粗略估计或记账。我国的政府预算活动大约出现在西周，西方大约在古罗马时代。当时的政府预算主要是针对国家财政收支活动，设置有关财政机构，进行财政管理。如我国周朝就设置专管收入的“地官司徒”和专管支出的“天官冢宰”等财政机构和官职，罗马帝国设有出纳官主司国库等。

在漫长的奴隶制和封建制社会中，我国在农业经济的基础上积累了相应的政府财政预算及管理经验，如西周财政收支计划安排的基本原则就包括：

量入为出，略有贮备原则。“冢宰制国用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用。用地大小，视年之丰耗，以三十年之通制国用，量入以为出。”并指出：“国无九年之蓄曰不足，无六年之蓄曰急，无三年之蓄曰国非其国也。”^①

收支对口，均节财用原则。西周：“以九赋敛财贿，以九式均节财用”。^②九赋与九式对口是当时的一项重要财政管理原则。九赋九式专款专用如表 1.1 所示。

表 1.1

收入	支出	用途说明
邦中之赋	宾客之式	宴请宾客
四郊之赋	刍秣之式	饲养牛马与家畜的谷草
邦甸之赋	工事之式	制作物品
家削之赋	匪颁之式	分赐诸侯百官的物品
邦县之赋	币帛之式	赠劳宾客的礼物
邦都之赋	祭祀之式	祭祀天地、祖先、山川
关市之赋	羞服之式	国王及家庭吃穿
山泽之赋	丧荒之式	丧礼与救荒
币余之赋	好用之式	国王需要的玩好珍品

此外还有“九贡之财”（诸侯之贡）专供天子之用，列为经常性支出，“九职之财”（万民之贡）专用以充实府库，贮而不用^③。

西周前，国用和王室用尚未严格区分。国家财政收入视同国王家财，国家的财政支出，如祭祀、军事、王室费用、俸禄和农田水利等，大多与国王的直接或间接利益有关。

① 引自《礼记·王制》。

② 引自《礼记·天官·冢宰》。

③ 引自《周礼·天官·冢宰》。

秦统一六国后，在左右丞相下设治粟内史掌管国家财政（含租税收入和政府开支），设少府^①掌管皇室财政（含官府手工业和山海池泽收入供皇室开支）。一般认为，少府的设立是形式上划分国用与君用之始。

汉初，“天下既定，……上于是约法省禁，轻田租什五而税一，量吏禄，度官用，以赋于民；而山川园地市肆租税之人，自天子以至于封君汤沐邑，皆各为私奉养焉，不领于天下之经费。”^② 强调皇室财政不得挪用国家财政收入。使秦创设的皇室与国家经费分立制度，在思想原则上得到确认。

收支平衡原则。西周以来，理论上“量入为出”是不可违的最高准则。随着社会经济的发展，“量出制入”开始出现。如汉初“量吏禄，度官用，以赋于民”。到唐代，杨炎首次提出“凡百役之费，一钱之敛，先度其数而赋于人，量出以制入”。^③

在奴隶制和封建制社会，政府预算活动至多只是一种政府财政收支的规划或编制技术（Estimating），主要是对国家财政收支的粗略估计或记账，并未形成比较系统完整的财政预算管理方式和一般性、规范化的政府预算制度。究其原因主要有以下几方面：

王室个人财产、生活开支与国家财政未严格区分。因为相当部分生产资料属国王所有，尽管秦朝就创设少府，但专制皇权支配下的财政收支，最终以服从君愿为目标。不可能有系统完整的国家财政管理制度来规范皇室财产、生活开支与国家财政收支活动。

自然经济条件下，商品货币关系不发达，价值核算和价值管理手段尚未发挥作用，不可能对国家财政收支进行详细的预算管理。

国家行政制度尚未系统完善，政府财政收支无一定程序和手续，更没有审批、监督机关。

1.1.2 现代政府预算制度产生

英语中“预算”为 Budget，原指政府收付钱款的“皮袋子”，即“公共钱包”。英语中用以描述财政大臣携带到议会，向议会陈述政府开支需求及其来源的皮包，后演变为指该皮包所装的政府收支文件，即政府提交立法机构审批的财政收支计划。政府预算制度就是由此形成并演绎出来的一整套法律制度体系，即政府预算活动的一般性、规范化行为方式。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君主及专制统治

① 《文献通考职官十一》：少府，秦官，掌山海池泽之税以给供养。应劭曰：山海池泽之税，名曰禁钱，以给私养，自别为藏。颜师古曰：大司农供羊国之用，少府以养天驰。天子曰少府，诸侯曰私府。

② 引自《史记卷三十八·平准书》。

③ 引自《旧唐书·杨炎传》。

进行斗争的过程中，作为一种斗争手段和斗争方式产生的。

随着商品经济发展和新兴资产阶级的出现，社会财富逐渐向新兴资产阶级集聚。如英国从最初的商业高利贷资本、商业资本，到商业资本拥有产业资本，制造业独立为产业资本等。经济发展导致社会变革，国家出现政治统一和中央集权趋势。政权集中、国家机关扩大、常备军建立，官吏俸给由薪金制取代封建制等，使国家财政支出大增。而掌握专制王权的贵族阶层横征暴敛、挥霍浪费，不承担任何捐税。新兴资产阶级为维护自己的利益，要求减轻税负，限制国王征税权和王室开支。他们以共和制为目标，以议会制度为手段与封建专制展开斗争。现代国家预算制度就是在这一斗争过程中逐步建立起来的。英国政府预算制度产生大致经历了以下阶段：

对国王课税权进行一定限制。国王要开征新税种或增加税负，必须经议会同意和批准。如英国历史上“围绕增税问题专制君主与议会闹成对立，酿成内乱，成为加深专制王权崩溃的主要原因。”^①“英国17世纪的革命，其主要原因是围绕课税权的形成，在国王与议会、人民之间以对立、抗衡的形式展开的。”^②

限制国王的财政资金支配权。在封建专制时期，王室财政除通过封建土地占有关系，获得实物作为商品交换货币外，还通过各种资金的支配权来满足王室的奢侈消费和公共开支，以炫耀皇家的富有与权势。如英国重商主义时期国王对关税和公债的支配权等。实施君主立宪制后，议会将关税作为保护商品运输的代价而用于海军建设，将公债收入作为商业借贷资本用于促进商品、货币流通。^③

建立现代赋税制度及国家财政。专制时期的王权财政是王室财政与国家财政并行。16世纪以来，因经济发展和社会变革，物价腾贵与战争频繁，军费和经常支出增加，加上王室奢靡浪费，致使国家财政贫困化。内乱中，议会为筹集平息暴乱的军费，创立并成功地推行了具有现代意义的直接税（按月分摊税款）制度，为现代赋税制度奠定了基础^④。国民赋税制度的建立，使专制王权逐渐丧失对财政的支配权。在议会的控制下，国家财政与王室财政被分开。国家的岁入岁出完全被议会监控，现代意义上的国家财政基本形成。

“要限制王室政权，莫若控制其财权”。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权的重要手段。政府预算制度是议会审议监督王权财政收支的基本制度。政府预算制度的产生过程就是国家财政收支的法

①（日）坂入长太郎：《欧美财政思想史》[M]．北京：经济出版社，1987：20。

②（日）坂入长太郎：《欧美财政思想史》[M]．北京：经济出版社，1987：33。

③（日）坂入长太郎：《欧美财政思想史》[M]．北京：经济出版社，1987：19。

④（日）坂入长太郎：《欧美财政思想史》[M]．北京：经济出版社，1987：19。

制化、议审制过程。

1.1.3 政府预算制度产生的意义

在英国，政府预算制度的产生是英国国家政治权力和财政权力在国王和议会之间发展演变的直接结果。政府预算制度的产生实现了国家财政权由封建王权制向有产者议会控制的转变，使国家财政管理与经济结构转变和社会结构转变相适应，实现了政府财政制度与社会政治制度变革的衔接。

政府预算制度是英国公众与君主之间争夺经济利益的产物，体现着资本在其发展壮大过程中，逐步形成的独立经济主体维护自身利益的要求。政府预算制度形成的直接结果是英国政治权力格局的变动，是以君主为代表的没落封建势力和以议会为代表的新兴资本势力之间，长达数百年的政治角逐与较量过程。

政府预算制度的形成过程是议会对君主财政权逐步剥夺控制的过程，是资本力量冲决封建束缚，不断发展壮大的一项具体内容和典型表现。政府预算制度不只是资本力量发展壮大的被动产物，它反过来又积极推动着新兴资本力量和市场经济的发展，确立了与以法治国相适应的以法治财制度，奠定了现代国家制度的经济基础。可以说，英国政府预算制度形成所经历的数百年的发展演变过程，也是现代国家在英国的形成与建立过程。这一过程实现了王室消费与国家财政的分离，奠定了现代国家财政分配制度的基础；确立了现代国家理财的法制管理模式，赋予了财政管理更适应现代社会及经济发展的方法体系。

政府预算经立法机关审议批准，意味着纳税人授权政府按纳税人意愿使用其提供的资源。政府预算制度确保了政府开支向纳税人负责，并为立法机关监督约束政府财政提供了一种制度安排。从这一角度讲，政府预算是国民将赋税委托政府代理，以解决市场或个人不能解决或不能有效解决的国防、法律、治安、教育、社会保障、环境保护和基础设施建设等社会公共事务。

1.2 政府预算制度产生案例

1.2.1 英国政府预算制度的产生

早在中世纪，英国就存在各种协助君主理政的代表会议，君主常常利用它们来支持自己的征税活动，使之易于推行。但正是这一无足轻重之举，成为新兴资产者剥夺王权的切入点，在资本的形成与发展过程中，促成了封建制的灭亡，对英国乃至整个人类的社会及经济发展产生了极其重大的影响。英国历史的变革者正是从这一传统出发，铸就了现代有产者的议会制度。

在中世纪，每个盎格鲁——萨克逊王国都有自己的拥有相当权力并作为最

高法庭的国民大会，即“贤人会议”（Witenagemot）或“智者大会”（the Assembly of the Wise Men）。其中确定税收课征是会议的最主要权利之一。诺曼人入侵使“贤人会议”演变成“大咨政会”（Great Council），大咨政会除限制国王肆意征税外，还确立了议会有权限制或取消因王室奢侈、过分慷慨、过分野心所引发的支出授权，规定了由国库（the Court of the Exchequer）独立实行包括王室账户在内的年度审计。由于当时王室开支主要靠自己的收入满足，议会对君主财政权的约束限制是有限的。

1215年无地王约翰为换取议会支持签署了具有划时代意义的《大宪章》，使“抵制未经纳税人同意而课税”的传统以法律形式确立下来，并逐渐成为后来施政的基本原则。这“意味着财政权从君主转到议会和公众的开始，标志着政府预算制度形成的开始。”^①这种对王权财政收支的审计、陈述要求，可以认为是后来的政府预算审批、质询制度之始。

审计、陈述是政府预算制度最重要的内容之一。政府财政通常表现为具体的收支活动，仅对政府财政收支议案投票，远不足以真正详细具体地控制财政收支。要确保议会的财政控制权，就必须将控制方式延伸到具体收支活动。要求政府详细陈述征税理由和支出用途；同时，对具体的日常财政收支活动进行审计。因此，陈述和审计具体财政收支活动，最终成就了政府预算这一特殊财政范畴，并形成了相应的政府预算制度。

1246年国民议会首次使用Parliament命名。1265年召开的“大议会”（the Great Parliament）被广泛认为是代议制议会之源，而1295年的“模范会议”是议会的正式开始。

13世纪以来，议会相继出台了若干支出控制措施，如对基金拨款实行授权制，对君主议会外收入实行拨款制，议会授权基金必须用于拨款目的，行政向议会汇报开支方式，讨论批评浪费或未授权支出，制裁蔑视拨款者或挥霍财力者等。议会将税收如吨税、关税用作拨款基金，以满足特定需求。议会还通过掌握库款权，采用“执行即支付”方式，为后来的拨款制度和现代集中支付制度奠定了基础。1343年复活节，伦敦举行议会，高级教士和世俗显贵在王宫白厅，骑士和市民在彩厅，分别开会商讨国事，这成为两院制议会的开端。

下院的产生与发展在政府预算制度形成中具有重大意义，它意味着议会能相对独立地代表纳税人的利益。在此之前，各阶层纳税人只能借助贵族反对君主来实现。在这一时期，审计、陈述、禁止国王非常借款（控制公债）等活动，在下院的发展中得到加强。同时，议会进一步通过陈述要求开始限制君主的“非议会收入”（即私人收入，议会收入在此被界定为来自社会公众的收入）。这些收入包括：变卖王室地产收入、没收财产收入、卖官鬻爵收入、专卖

^① 张馨，等：部门预算改革研究[M]．北京：经济科学出版社，2001：8．

权和垄断权售卖收入、王室食物与重要产品征发权收入、战俘赎金、外国政府贡纳、海外领地售卖收入、强制捐赠等。

1530年,下院取代上院成为更重要的立法议院,它攫取有关事务的动议权,变得更有政治意识,对自身的特权和意愿更敏感,敢于批评和反对国王。而上院却逐渐趋于软弱。这时下院呈送国王的已不再是书面请求,而是按法令形式草拟的宫廷会议不能改动的法案,国王除同意与否外别无选择。

1628年查理一世被迫签署著名的《权利请愿书》,它与《大宪章》(1215)、《宪章追认书》(1297)和以后的《权利法案》(1689)一起,构成了“非赞同毋纳税”的宪法原则基础;《权利请愿书》规定:“从今后,非经议会法令认可与赞同,人们不应再被强制课征或提供礼品、借款、捐款、税收和协助税等。”^①

1690年议会成立第一个有现代意义的公共账户委员会(the Public Accounts of Committee),要求财政必须建立详细和及时记录公共支出状况的制度。

1706年下院决议“除君主建议,本院不接受任何增加公共服务费用的提议。”^②1713年该原则成为永久立法,下院放弃支出动议权,以确保公共收入不致因下院的众议而分散。形成了现代议会与行政的相互制约关系,即议会只能通过压缩支出建议数来控制支出,增加支出权属于政府。

1780年《丹宁议案》Dunning's Motion规定除君主私人金库和秘密服务钱款外,所有的公共账户(包括王室年俸账户)全部提交公共管理账户委员会。

1787年,议会通过《统一基金(the Consolidated Fund)法》。统一基金是政府在英格兰银行的公共账户名称。法案规定自该年起政府的所有收入均应纳入统一基金,所有支出均应由统一基金支付。议会对政府的公共服务费用实施授权制,不但以法律形式控制公共支出,而且也确保了对税收权的完全控制。同时还规定一切财政收支必须纳入财政收支计划书提交议会讨论、审批。

19世纪初,确立按年编制政府预算;同时,规定设立国库审计部和审计官对议会负责,监督政府按指定用途使用经费。

1.2.2 美国联邦预算制度的产生

美国联邦预算制度建立于联邦政府成立的132年后。1789年美联邦成立财政部,部长亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)曾向国会建议估算公共开支,但因党派意见分歧,联邦政府开支不大,加之关税充足,因而无须权衡收

^① 转引自: Enizig Paul. The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control. London: Secher & Warburg, 1959: 60.

^② 转引自: Enizig Paul. The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control. London: Secher & Warburg, 1959: 130.

支。不过1800年还是规定财政部要向国会报告其财政收支汇总情况。1865年南北战争后,国会成立了拨款委员会,专门主管财政收支。

美国联邦预算制度的产生除欧洲移民因素影响外,几乎全部出自立宪制度。美国宪法要求“除了通过拨款之外,没有政府的钱款可取之于国库;公共钱款所有的收支,都应该定期做出陈述,这些陈述和公共账户都应加以公布。”^①据此,宪法要求所有的政府收入措施,都必须经由众议院的立法批准。在美国联邦预算制度形成的年代,汉密尔顿确保了对所有财政事务的强有力行政领导,并准备了所需的收支预算。华盛顿总统除给予财长支持外,几乎不插手其事务。与英国政府预算制度是数百年英国社会自然演变的结果不同,美国联邦预算制度基本上是汉密尔顿个人天才的产物。

1908—1909年,政府作用剧增,开支上升,联邦财政收支连续出现赤字,促使联邦政府考虑建立联邦预算制度。1910年Taft总统责成研究建立联邦预算制度。1921年国会通过《预算和会计法令》,成立国家预算局,同时授权总统向国会提交联邦预算。1939年Roosevelt创建总统办公室,把预算局从财政部转到白宫总统办公室,形成财政部管收入,预算局管支出的格局。

1.2.3 中国政府预算制度的产生

中国政府预算活动历史悠久,但真正建立系统的政府预算制度则是在清朝末年。1896年康有为在其倡导的戊戌变法中,提出编制国家预算,公开财政,每年的财政收支要分门别类,列为一表,按月刊报^②。1898年光绪皇帝下诏变法,经济方面的主要内容是“改革财政,编制国家预算”。1908年清政府颁布我国第一部预算条例——《清理财政章程》。1910年起由清理财政局主持编制政府预算工作,开创我国历史上第一次系统性的政府预算编制工作。当时的政府预算是先由各省汇报,后由度支部审核,资政院修正,奏请施行。

对具体编制工作拟定《预算册式及例言》予以规范指导。如以每年正月初一到腊月底为预算年度;预算册先列岁入,后列岁出,各分“经常”与“临时”两门;门下设类,类下设款,款下设项,项下设子目。

政府预算岁入主要包括:田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、正杂各税等十类。政府预算岁出主要包括: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、洋款等十九类。

中国第一部政府预算形似统一,但因清朝统治已摇摇欲坠,地方政府分权,

^① 转引自:JESSE BURKHEAD. Government Budgeting. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1956: 9页。

^② 此时,日语的汉字形式“国家预算”同“经济”“财政”等词一起泊入中国。而它们的原始英文表述则是Public Finance、Public Budget & Government Budget。

各省割据，国家预算只是一种账面数字上的凑合。除此之外，缺乏立法机构的审批监督，缺乏反映、彰显民意的制度保障，也是中国第一部政府预算的特点。

我国国家预算制度的产生除一般性的社会、经济发展和文明进步因素外，政府债务规模庞大，特别是外债规模庞大是其重要原因。清朝末年列强频击国门，清廷屡遭惨败，战争赔款与日俱增。但皇室开支、百官俸禄、军费支出、洋务费用等财政支出亦有增无减。国家财政濒临崩溃。列强不仅通过不平等条约强夺中国多项征税权，如盐税、常关税等自主权，还将战争赔款转为外债加收利息。同时要求清政府公开财政，编制财政收支计划，以确保其债务清偿。

中国共产党自领导武装力量在各根据地建立政权起，就注重政府财政及预算制度建设。1931年江西瑞金成立中央工农民主政府时，颁布《中央苏维埃共和国暂行财政条例》，建立政府预算制度，统一财政收支，保证武装斗争需要。但由于根据地分割，各解放区政府预算相互分离，没有形成系统完整的政府预算。新中国成立后，按《中国人民政治协商会议共同纲领》第40条“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”规定，即着手编制1950年全国财政收支概算，1949年12月财政部长薄一波作《关于1950年度财政收支概算草案编成的报告》，中央人民政府批准该草案，形成了新中国第一部国家预算。1950年3月政务院通过《关于统一国家财政经济工作的决定》，基本内容之一是统一全国财政收支。1951年政务院公布《国家预决算暂行条例》。1956年社会主义所有制改造完成，社会主义国家政府预算随之建立起来。

1.3 政府预算制度基本属性

政府预算制度的基本属性是政府预算制度内在的质的规定性，是政府预算制度的基本内涵，是政府预算制度基本特征、基本功能的内在表现，是决定政府预算制度功用的内在因素。政府预算制度的基本属性是区别于其他财政范畴，以及作为特殊预算区别于其他预算的基本特征。政府预算制度的基本属性主要包括法治属性、行政属性、时间属性和调控属性。

1.3.1 法治属性

政府预算制度的法治属性是指政府财政收支计划经立法机构审议、批准，财政收支按审批计划执行，并接受立法机构审计监督的基本性质。我国政府预算法治性的具体表现是：政府预算是具有法律规定和制度保证，经法定程序编制、审核和批准的政府年度财政收支计划。我国每年由财政部代表国务院向全国人民代表大会提出国家（含中央本级）预算草案，经全国人民代表大会审查

批准,地方各级政府预算由本级人民代表大会审查批准,即具有法律效力。政府预算制订过程就是立法过程。审查批准后的政府预算不能任意修改,如需修订须经有立法权的机构批准。我国已正式颁布《中华人民共和国预算法》(下称《预算法》),从1995年起施行。《预算法》是国家管理财政的一项基本法律,也是国家的主要经济法律之一。《预算法》的颁布施行,标志着我国的政府预算管理,由过去主要依据有关行政法规和部门规章转向依据法律。

政府预算制度的法治性确保了立法对政府财政的监督与控制,对政府财政的公开化、透明化提供了一种制度安排和保障,有利于政府财政向国民负责或国民对政府财政的监督控制。法治性是政府预算制度的最根本性质。

法治性是随政府预算制度与生俱来的,是政府预算制度产生的根本起因和最终结果。政府预算制度产生的起因是贵族会议限制君主课税权,即课税权法制化。政府预算制度形成的最终结果是政府财政收支活动彻底法制化。可以说法制化进程自始至终伴随着政府预算制度的产生,并且成为政府预算制度形成过程的中心和主线。

政府预算制度监督控制下的政府财政活动与以往的政府财政活动有着明显区别。如在封建社会议会约束下的财政活动,较多地代表和体现着公共利益,而王权财政活动则主要代表和体现王室偏好和王室利益。政府预算制度的法治性是封建王权财政与共和立宪财政的分界线。

政府预算制度的法治性是政府行政制度法治内涵的重要标志。政府预算是政府行政的重要活动。在近代宪政体制中,政府行政受立法限制约束只是一方面,另一方面是政府行政本身也包含法治的基本内容。“公共行政学将国家政府分解成两种职能及过程:一种是政治领域,即政策和法律的制定过程,其中包括民主的种种程序如意见表达、投票、政党等;另一种是行政领域,包括法律和政策的执行,它所包含的机构及程序是行政学研究的对象。”^①可见政府预算作为政府的重要行政活动,具有内在的法治规定性。

法治性是政府预算制度发展演变的根本动因。政府预算制度自形成起,主要是相对代表社会公众利益的议会对封建君王财政权的控制监督。在现代演变成相对代表社会利益或国家最高利益的立法机关对政府财政权的控制监督。从政治科学的角度研究政府预算制度建设,政治控制以及现代国会审批政府预算的战略、程序及过程等,一直是传统政府预算理论研究与实践活动的重要内容。^②法治内涵过去是、将来也会是推动政府预算制度随技术进步、制度创新和民意、社会价值观念变迁而演变的基本动因。

① 陈振明. 从公共行政学,新公共行政学到公共管理学[J]. 政治学研究, 1999. 1.

② A. PREMCHAND. Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice International Monetary FUND, Washington. D. C., 1983.