

21世纪高等院校财政学专业教材新系

政府预算

(第二版)

GOVERNMENT BUDGET

马蔡琛 编著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

21世纪高等院校财政学专业教材新系

政府预算

(第二版)

GOVERNMENT BUDGET

马蔡琛 编著



东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算 / 马蔡琛编著. —2版.—大连 : 东北财经大学出版社, 2018.3
(21世纪高等院校财政学专业教材新系)

ISBN 978-7-5654-3018-3

I.政… II.马… III.国家预算-预算管理-高等学校-教材 IV.F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 308400 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 422 千字 印张: 18 插页: 1

2018 年 3 月第 2 版

2018 年 3 月第 2 次印刷

责任编辑: 刘东威 刘贤恩

责任校对: 清 灵

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 49.00 元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

马蔡琛

南开大学经济学院教授、博士生导师。入选南开大学百名青年学科带头人、2015 年度中国人文社科最具影响力青年学者。主要社会兼职：中国财政学会理事、中国国际经济关系学会常务理事、全国高校财政学教学研究会理事、全国政府预算研究会理事。近二十多年来，先后在天津财经大学、天津市财政局预算处、中国社会科学院、南开大学等单位从事财政预算管理的教学科研与实践工作，主要研究领域为公共预算与财税管理。近年来，主持了与政府预算相关的国家社科基金重大项目等多项国家级和省部级课题。在核心期刊发表论文近 200 篇，出版《变革世界中的政府预算管理》、《政府预算》、《社会性别预算：理论与实践》、《中国社会性别预算改革：方法、案例及应用》、《如何解读政府预算报告》和《变革世界中的当代中国税制改革》等专著和教材多部，获得多项省部级奖励。

内容简介

本书是作者在第一版的基础上经过十年的积淀而进行的全面修订,理论与实证相结合,国内与国外相比较,深入地梳理并阐释了中外政府预算的最新理论、发展路径、改革进程,以及未来走向,这些对全球范围内的最新改革进展与经验的介绍,对于正在积极推进中的中国现代预算制度建设,具有非常重要的启示性价值。

第二版前言

从2007年《政府预算》第一版的出版算起，已经过去十一年了。回想当年，我也是在春节前将第一版的书稿发送给了出版社，一家三口才从北京回天津过年。这些场景仍历历在目，不知不觉间，竟然已经是十多年前的往事了。我也从写作第一版时的工作单位——中国社会科学院财政与贸易经济研究所（现更名为中国社会科学院财经战略研究院）——调动到南开大学经济学院。

对于一本教材而言，间隔十多年才出第二版，时间确实有些久了。而这些年间，一些故旧同仁还时而记起这本书，或者当面问起，或者逢人说项，也不断鼓励我抓紧完成教材的修订。当然，还要感谢那些素昧平生的在网络上销售盗版书的热心人士，使得本书在正版久已脱销的情况下，仍旧得以薪火相传，以满足广大同学的学习需要。基于这些原因，关于本书第二版的修订，我也确实有一些话想对读者朋友们说。

本书修订拖延许久的主要原因是中国预算法修订的漫漫长路。尽管现代预算理念在中国的传播，可以上溯至戊戌变法前后，但新中国第一部预算法的颁布，已然是改革开放启动十多年后的1994年了（以下简称为“1994年《预算法》”，此前为国家预算管理条例或预算决算暂行条例）。1994年《预算法》颁布之际，我国尚处于市场化转型的早期阶段，与当年宏观调控的大背景相适应，在禁止地方政府举债等问题上，也带有较强的抑制投资冲动的色彩，这是当年的社会经济条件使然。万物恒流，无物常驻，自1994年以来的二十多年间，中国社会经济运行变化是举世瞩目的。20世纪90年代末期以来启动的以部门预算为代表的新一轮政府预算管理改革，其实践探索也往往突破了1994年《预算法》的边界。这种预算法律规定滞后于预算改革实践的现实，也进一步凸显了预算法修订的必要性和紧迫性。2004年3月，在1994年《预算法》颁布十年之际，全国人大启动了预算法的修订工作，将修改预算法列入全国人大的立法规划。2004年5月，全国人大常委会预算工作委员会举办了“预算法国际研讨会”，来自德国、美国、法国、比利时和中国社科院、国家发改委、财政部等单位的预算研究者与实践者，云集四川成都金牛宾馆，商讨预算法修订问题。这应该是预算法修订启动以来的第一次大型系统性研讨活动，我也是从参加那次会议之后，开始较为系统地关注预算法修订问题。

出乎当初预料的是，这一修订过程竟然成为一场马拉松式的持久性努力，直到2014年8月，历时十年才得以收其功。遥想当年，我还是出道不久的学术青年，到而今“一篇读罢头飞雪”。十年过去了，弹指一挥间。这些年来，每每与出版社讨论本书的修订事宜，总是绕不开预算法修订“常听楼梯响，不见人下来”的窘境。好不容易盼来了2014年《预算法》修订的收官，可是自那时起的三年多时间，《预算法实施条例》的修订又陷入了困局。这种新《预算法》依托于1995年《预算法实施条例》作为支撑的局面，导致我在教材修订的技术处理上也颇为茫然。有些阅读过本书修订版初稿的同学，曾经问及

“为什么第二版中的某些章节，比第一版说得更加简略了？有些话题为什么没有第一版那么详细的解读与展开？有些事情为什么读来感觉似乎欲说还休？”这种因缺乏实施条例而导致新《预算法》难以落地的格局，确实是一个遗憾。

早在近百年前，著名历史学家吕思勉先生在其《白话本国史》一书中就曾经指出：“近世的改革事业，来源是很远的，蓄势是很久的。这种变动，不发则已；一发之后，就如悬崖转石（看来他似乎也有顿挫，其实算不得什么），非达到目的不止。所以现在正是个变动的时代；正是个变动了，方在中途的时代。”从这个意义上讲，中国的政府预算改革事业以及相关教材的修订，也处于一个方在中途的过程之中，也只能期待随着中国预算法治化进程的不断推进，在后续版本中再加以完善。

即便如此，这一修订版仍旧体现出许多独具的特色。概括起来，主要包括这样几个方面：

第一，秉承了第一版“著多编少”的基本写作原则，突出了教材写作的严谨性与前沿性。在本书第一版前言中，我曾经言及，“本书名为编著，其实某些章节实在是‘著多编少’”。其实，就一本教材而言，要想做到“著多编少”这四个字，何其难也。这些年间，每当教材修订屡屡拖延之际，我也曾经闪过这样的念头：是否放弃本书所坚持的“个人编著制”，转而采用“主编制”，也就是组织一些青年教师和研究生同学分别撰写各章节初稿，由主编通读修改后定稿付梓。如果采用后一种处理方式，不要说是本书第二版的修订，就是第四版，甚至第五版，也不是什么难事。但我又回想起这些年在课堂上，自己经常对同学们讲起的话题：一部学术专著或者一篇论文往往是小众的，即使质量写得差一些，用经济学的话来形容，“负的外部性”也是有限的；但是一本教材如果质量欠佳难免会误人子弟。

最近几年，我先后阅读了几本近百年来中国财政学领域中的传世教材，分别是20世纪20年代陈启修（陈豹隐）的《财政学总论》、30年代何廉与李锐合著的《财政学》、40年代马寅初的《财政学与中国财政》。这三本教材大体反映了近代财政学理论自20世纪初叶在中国开始萌芽生长以来的几十年间，在学术研究以及教材建设上日臻成熟的发展脉络。这些传世之教材，大多为一代学术巨匠多年心血凝结而成。这种境界或许虽不能至，但无妨心向往之。

这种坚持“由我自己来写”的初衷，也带来了另外一项好处，那就是在本次教材修订中，融入了我近十多年来对于政府预算问题的最新研究成果和感悟，主要体现为我主持完成和正在推进中的有关政府预算的三项国家社会科学基金项目：国家社会科学基金重大项目“我国预算绩效指标框架与指标库建设研究”、国家社会科学基金一般项目“我国预算制度的演化与改进研究”、国家社会科学基金青年项目“改革和完善财政预算管理制度研究”，从而有助于进一步实现以相对新颖的视角和崭新的研究框架，来考察政府预算问题的写作初衷。

第二，充分融合了作者多年来从事政府预算教学和学术研究的成果，尽可能实现从“授人以鱼”的“剑法”传授，走向“授人以渔”的“剑意”传神。本书的定位是本科生层面的教材，而十多年前撰写本书第一版的时候，我还在中国社会科学院工作，那个时候的中国社科院只有研究生而没有本科生（直到最近成立了中国社会科学院大学才有所变化）。本书第一版可以算是闭门造车了，但从后来的使用效果来看，大体还是达到了出门

合辙的期待。但缺乏作者本人在本科生层面上对于教材的实战应用，不能不说是当年的一个遗憾。2009年3月，我调动到南开大学经济学院工作以来，终于得有机缘实现了学术研究与教学实践的有机结合。这九年来，在南开大学从事的政府预算教学实践以及相关感悟，充分体现在了这一版的修订之中。从这个意义上讲，我想对南开大学经济学院的本科生同学们真心地说一声感谢，通过与你们的教学互动，不仅使我对于一本优秀的教材应该是怎样的，产生了更为深刻的认识；站在“得天下英才而教之”的南开讲台，也在一定程度上弥补了我因奉母养老而不得不归隐津门所带来的遗憾。

第三，充分吸收了近年来中国预算改革的实践成果，突出了预算改革规律性问题的分析，增加了案例分析题等开放性话题讨论的比重。在这两版教材的十多年跨度之间，中国的预算改革可谓是风生水起，颇有些令人目不暇接之感。起始于20世纪90年代末期的部门预算、国库集中收付制度、政府采购、收支两条线、政府收支分类改革等传统预算改革领域，在近十多年间，不断得以向纵深推进；在当前的全面深化改革中，以建设现代财政制度为目标，构建全口径预算管理体系、实施中期财政规划（中期预算）与跨年度预算平衡机制、建立权责发生制政府综合财务报告体系、建设政府会计准则体系、全面实施绩效管理 etc. 等新兴事物也不断涌现。在本次修订中，紧密结合中国预算法修订和预算改革实践的最近进展，我们重点关注考察诸多前沿性预算改革命题，突出贴近现实需要的特点，从而更好地实现理论研究与改革实践的有机结合。

如同我这些年完成的关于政府预算问题的系列研究成果一样，本书的修订过程，也是发轫于我在中国社会科学院财政与贸易经济研究所的工作阶段，成书定稿于南开大学经济学院。这两家我曾经工作过和正在工作着的学术机构，都是源远流长的经济学研究重镇。这里良好的研究氛围和学术传统，领导和同事们的关怀与帮助，使我得有机缘，最终了却这一个多年的夙愿。

特别需要提及的是，感谢我过去的同事，也是多年的朋友——中国社会科学院的杨志勇研究员。当年，东北财经大学出版社本来是向志勇约稿撰写《政府预算》一书的，鉴于我对于政府预算问题更具研究兴趣，出于术业有专攻的考虑，志勇向出版社推荐了我，也就由此演绎了我与东财社的多年合作。

感谢东北财经大学出版社的刘东威老师，这些年来我们的合作非常愉快！

在当年的第一版前言中，我曾经写过这样一段文字：在本书写作过程中，尽管我们竭尽全力以求深入浅出且准确无误，尽可能在介绍预算知识的同时传达一些中外政府预算改革的最新信息，尽可能向着我们所追求的境界多前进一步，但这些目标是否达到了，“付梓即为千古事”，只能交给实践去检验，由读者去评说。如果本书能够对推进中国政府预算教学与研究的进程有所助益，则应归功于笔者得有机缘站在无数巨人的肩膀之上；如果有不尽如人意之处，则应由我负责，恳请读者朋友们批评指正！

今天所要说的，也同样是这几句话。

最后，祝福中国政府预算改革的未来！

马蔡琛

2018年1月于天津

第一版前言

政府预算作为现代政府公共治理的重要工具，绝不仅仅是政府的事情，它与现实生活中的每个人息息相关。政府预算中的每一个数字都反映了一定的经济内涵。只要稍微留意一下其中的含义，就会发现，原来一年中我们生活中发生的许多重要事情，就是由这些数字造成的。对于经济管理类专业的学生，尤其对财税与公共管理专业的学生而言，政府预算是一门非常重要的专业知识与业务技能课程。

早在100年前，中国近代史上著名的“旷代逸才”杨度先生就曾指出：“监督会计及预算之制，其严重如此，是皆国会重要之职权，即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也。”始于20世纪90年代末期的新一轮中国政府预算改革，促使政府预算管理从理论到实践层面，都发生了全方位的重要变革。这无疑对政府预算教学与研究提出了新的要求。本教材是专门为财政与公共管理等相关专业的本科生编撰的，全书比较全面、系统且深入浅出地阐述了政府预算的基础知识、基本理论以及管理程序和重要技能，在写作上凸显了应用性特色，体现了国内外预算管理理论与实践的最新动向。

概括起来，本书的特点可以归纳为如下几个方面：

一是分析框架上的创新。本书名为编著，其实某些章节实在是“著多编少”。其原因在于，国内的多数政府预算（或国家预算）教材，是按照政府预算管理的流程展开分析的。然而由于大多数读者缺乏对财政部门运行模式与流程机制的了解，因此在学习“政府预算”课程时，往往会感觉比较吃力。而授课教师也因缺乏相关的实际经验，难免照本宣科。本书突破了以往政府预算研究采用的管理流程或“收支平管”的分析思路，结合我正在从事的国家社会科学基金项目的最新研究成果，在国内的预算教学体系中，首次系统引入利益相关方分析的研究框架，从政府预算各利益相关主体的互动影响出发，以相对新颖的视角和崭新的研究框架，考察政府预算管理问题。在篇章结构设计上，突出了政府预算利益相关方分析的色彩，在一定程度上可以填补国内财政学教学科研中的某些空白领域。

二是理论与实践的有机结合。自1997年以来，我对政府预算问题的研究，可以大体分为两个阶段。第一阶段是1997至2000年，在天津市财政局从事预算管理工作；第二阶段是2000年以来，主要从事政府预算的教学与科研工作，其间先后为中国人民大学公共管理学院和中国社会科学院研究生院讲授政府预算的相关课程。同时，几年来足迹遍及国内十余省，开展针对各级财税部门和人大代表的政府预算专题讲座。本书的部分讲义，在上述教学中的使用效果也非常好。当然，本书作为本科生层面的教材，在写作过程中，又将上述讲义做了较大的修改。应该说，理论与实践的有机结合，是本书的重要特色之一。在理论层面上，本书在去伪存真的基础上，修订了以往政府预算教材的某些疏漏，并吸收了近年来学术界在预算管理问题上的前沿性成果；在实践层面上，在详细介绍部门预算、政府收支分类改革、预算绩效管理、预算审查监督等最新改革动态的同时，结合我多年从

事预算管理工作的经验，尽可能地从可操作性出发，向读者展现了中国政府预算管理的真实世界。

三是为读者的延伸性学习提供了重要的研究线索。通读全书不难发现，与通常教材的写作风格不同的是，本书对于数据文献的引用，加上了较为详尽的注释。这种写作方式，不仅是出于学术严谨的考虑，更重要的目的在于，为有兴趣进行延伸性学习的读者提供一些后续研读的重要线索。作为本科教材，本书通常建议的课程设置为一个学期。尽管课时安排是有限的，但如何尽可能提供丰富的素材，从“授人以渔”的角度出发，帮助读者“经济”地了解真实预算世界的全貌，仍旧是作为一本教材所应该完成的使命。在汗牛充栋的政府预算文献中，要求一名本科生详尽阅读较多的内容，似乎也是不现实的。有鉴于此，本书在行文的注释中，尽可能详细地标注了这些文献中与我们论述主题相关内容的具体位置，有志于进行延伸性学习的读者，也可以沿着这些索引所提供的线索来研究，以节省大量的检索时间，提高后续学习与研究的效率。

特别感谢东北财经大学出版社刘东威老师，她对本书的写作与出版给予了大力支持。

根据全书的内容和深度的取舍，本书既适用于财经管理类本科生，也可作为研究生教育和继续教育的指导用书，当然也可供从事政府预算教学、科研和实践工作者参考之用。

在本书写作过程中，尽管我们竭尽全力以求深入浅出且准确无误，尽可能在介绍预算知识的同时传达一些中外政府预算改革的最新信息，尽可能向着我们所追求的境界多前进一步，但这些目标是否达到了，“付梓即为千古事”，只能交给实践去检验，由读者去评说。如果本书能够对推进中国政府预算教学与研究的进程有所助益，则应归功于笔者得有机缘站在无数巨人的肩膀之上；如果有不尽如人意之处，则应由我负责，恳请读者朋友们批评指正！

马蔡琛

2007年7月于北京

目录

第一篇 政府预算的基础理论与制度框架

第1章 政府预算概论 2

1.1 政府预算与生活中的经济现象 2

1.2 政府预算的起源与演进 5

1.3 现代预算制度的演化特征：基于百年预算史的考察 12

1.4 常用预算术语的界定 15

本章小结 26

综合练习 27

推荐阅读资料 28

网上资源 29

第2章 政府预算的组织构架与研究视角 30

2.1 政府预算的组织构架与种类 30

2.2 政府预算的管理职权 34

2.3 政府预算的研究视角 36

2.4 我国政府预算管理制度创新的经济学分析 44

本章小结 50

综合练习 50

推荐阅读资料 52

网上资源 52

第3章 政府预算的管理原则与主要模式 53

3.1 古典预算管理原则 53

3.2 现代预算管理原则 57

3.3 我国的政府预算管理原则 59

3.4 政府预算的主要管理模式及其演化 60

本章小结 80

综合练习 81

推荐阅读资料 82

网上资源 83

第4章 政府预算管理的利益相关方分析 84

4.1 政府预算利益相关主体的结构 84

4.2 预算管理的资金需求方 85

4.3 预算管理的资金供给方	88
4.4 预算管理的监督制衡方	97
4.5 利益相关方的整合：共同治理的预算管理框架	101
本章小结	103
综合练习	103
推荐阅读资料	104
网上资源	104

第二篇 政府预算的流程管理与相关改革

第5章 政府预算的收支分类体系	106
5.1 政府预算收支分类概述	106
5.2 政府收支分类体系的国际经验	108
5.3 我国现行政府收支科目体系：以2018年为例	112
本章小结	119
综合练习	119
推荐阅读资料	120
网上资源	121
第6章 政府预算编制	122
6.1 政府预算编制概述	122
6.2 预算编制的法律规定	125
6.3 部门预算编制流程	127
6.4 政府预算收支的测算方法	129
6.5 部门预算的报表体系	132
6.6 中期财政规划改革	139
本章小结	148
综合练习	148
推荐阅读资料	151
网上资源	151
第7章 预算执行与国库管理	152
7.1 政府预算的执行	152
7.2 国库管理	160
7.3 财政总预备费管理	169
本章小结	175
综合练习	176
推荐阅读资料	179
网上资源	179
第8章 政府决算与预算监督	180
8.1 政府决算	180
8.2 政府预算监督	183

第三篇 政府预算的管理方法与技术	
第9章 政府会计与政府财务报告	196
9.1 政府预算会计概述	196
9.2 构建中的政府会计准则体系	200
9.3 政府财务报告	204
本章小结	224
综合练习	225
推荐阅读资料	225
网上资源	225
第10章 政府预算的绩效评价与绩效管理	226
10.1 预算绩效管理：走向现代公共财政的必由之路	226
10.2 典型国家公共预算绩效管理的比较分析	227
10.3 我国政府预算绩效评价的制度框架	230
10.4 我国预算绩效评价的指标体系：基于共性指标的考察	239
10.5 政府预算绩效管理的机遇与挑战	250
本章小结	253
综合练习	253
推荐阅读资料	254
网上资源	255
第11章 政府预算管理的行为经济学分析	256
11.1 公共预算遵从的行为经济学分析：基于前景理论的考察	257
11.2 中期财政规划的预算决策行为分析	261
11.3 政府预算绩效评价中专家评价的行为经济学分析	266
本章小结	271
综合练习	272
推荐阅读资料	272
网上资源	272
结束语：21世纪的现代预算制度向何处去？	273
主要参考文献	274

第一篇 政府预算的基础理论与 制度框架

每年第一季度，全国人民代表大会闭幕后，各大门户网站和主流媒体都会刊登上年预算执行情况和当年预算草案的报告。与之相应，地方各级报刊媒体于当地人民代表大会闭幕后，也往往要登载其上年预算执行情况和当年预算草案报告的全文或摘要。近年来，财政部发言人在两会期间回答网友的提问，也成为会议的亮点之一。

但是，如果我们随意询问某个人是否留意过预算报告所讲述的内容，答案往往是：“好像没有过。”倘若进一步再追问下去，为什么没有关注有关政府预算的报道时，人们的解释就多种多样了。比如，政府预算政府部门的事情，同普通百姓没什么关系啦；政府预算报告中罗列的术语难懂、数字太多，老百姓根本搞不明白啦；或者，即使老百姓想了解、想关心，也说不上话，起不了什么作用啦，如此等等。其实，早在1902年，列宁同志在其《评国家预算》一文中就曾指出，“尽管国家财政问题十分重要，对这些问题感兴趣的人却很少，这是不足为奇的”^①。

其实，政府预算绝不仅仅是政府的事情，它与现实生活中的每一个人息息相关。政府预算中的每一个数字都反映了一定的经济内涵。只要稍微留意一下其中的含义，就会发现，原来一年中我们生活中发生的许多重要事情，就是由这些数字造成的。^②

1.1 政府预算与生活中的经济现象

1.1.1 政府预算集中反映了现代经济体系中公共部门的活动

很多青年同学的父辈，如果主攻的是非经济管理类专业的话，在他们学生时代的印象中，“预算”一词只是曾经出现在叶圣陶先生的名篇《多收了三五斗》的一段话中：

旧毡帽朋友今天上镇来，原来有很多的计划的。洋肥皂用完了，须得买十块八块回去。洋火也要带几匣。洋油向挑着担子到村里去的小贩卖，十个铜板只有这么一小瓢，太吃亏了；如果几家人家合买一听分来用，就便宜得多。陈列在橱窗里的花花绿绿的洋布听说只要八分半一尺，女人早已眼红了好久，今天柴米就嚷着要一同出来，自己几尺，阿太几尺，阿二几尺，都有了预算。有些女人的预算里还有一面蛋圆的洋镜，一方雪白的毛巾，或者一顶结得很好看的绒线的小围帽。难得今年天照应，一亩田多收这么三五斗，让一向捏得紧紧的手稍微放松一点，谁说不应该？

在这一小段文字中，两次提及了“预算”一词。其实，叶老先生在

① 列宁. 列宁全集：第6卷 [M]. 中文2版增订版. 北京：人民出版社，1986：240.

② 马蔡琛. 如何解读政府预算报告 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2002：1.

这里所提到的预算,在经济学的视野中,指的是所谓的“私人家庭预算”。

从历史上看,国家干预除“君主的善意”外,没有其他理由。但在整个19世纪,欧洲各国预算的增加和议会监督范围的扩大,使为公共开支和国家税收提供确切理由的需要变得更加迫切。其基本理论思想是,在某些情况下,市场发出不正确的信号。因此,集体的流动资金在自由行动和分散做出决定的个人手中,不会得到最好的利用。国家用同等数额的资金,可以取得一致认为较好的结果。^①现代市场经济是有政府介入的公私混合的经济运行机制。混合经济(mixed economy)意味着经济制度是政治和市场过程的混合物。在混合经济中,存在着配置资源的不同手段,不仅有市场机制,也有政府调节,两者共同发挥作用,促进经济和社会稳定发展。

用更通俗的语言描述,我们日常生活中所需要的物品或服务大致可以分为两类:一类是由个人或家庭分别消费、单独受益的一般物品或服务,如食品、家电、服装及其他日用品等,在理论上称为“私人产品或服务”。这类产品或服务,企业愿意并且有能力生产或提供;另一类是为整个社会联合消费、共同受益的特殊产品或服务,如发电站、水库、铁路、大学、医院等,这类产品或服务,企业往往不愿意或没有能力生产或提供,难以通过市场渠道加以解决,往往需要政府出资兴建或予以资助,在理论上称为“公共或准公共产品或服务”。

下面,我们通过一个经济学中经常使用的关于“灯塔”的例子,来说明公共产品或服务存在的必要性。设想一个由居住在孤岛上的居民组成的社会,为了避免渔船夜晚搁浅或触礁,很显然需要一个灯塔。但是,无论是一个渔民为自己使用而修建,还是所有渔民都参与建设,只要灯塔建成了,每一个渔民都能从其服务中获取利益。像灯塔这样的公共或集体产品的显著特征就在于它的非竞争性和非排他性。非竞争性意味着一个灯塔可以由许多人使用。渔民数量的增加不会减少其他人可以得到的服务。而非排他性则意味着在现有技术手段条件下,难以排除其他渔民不付任何代价而使用灯塔的情况。这种“免费搭车”的现象导致公共产品或服务缺乏资金来源而无法供应。所以,公共产品的供应往往只有通过政府提供才可行。

我们生活的现代经济社会,就是这样一种由提供竞争性产品的“私人经济部门”和提供公共产品的“政府经济部门”两大部类组成的混合经济。而政府预算集中反映了政府部门提供公共产品的规模和结构,以及筹集所需资金的具体来源等。政府财政经济活动的具体操作过程,往往由专门机构来完成,普通公众由于时间和专业知识的局限,往往难以详细了解。而政府预算则汇总了政府公共部门年度经济活动的主要内容,是我们了解政府经济活动和宏观经济政策的重要窗口。



准公共产品

萨缪尔森和
科斯的灯塔
论战

1.1.2 政府预算与我们的日常生活

现实生活中,我们身边的许多事情都直接或间接在政府预算中得到反映。我们也经常可以从报刊、电视、广播以及互联网上看到或听到一系列政府预算涉及的问题。

政府预算在罗列预算收支时,首先要介绍政府预算收入的情况。政府预算收入的主要

^① 拉费J,勒卡荣J.混合经济[M].宇泉,译.北京:商务印书馆,1995:7.

组成部分就是税收收入，无论工商企业还是居民个人，都要与税收打交道。作为我国主要税种的增值税、消费税是由工商企业缴纳的，当前几乎占全部税收收入的半壁江山，盈利企业还要缴纳企业所得税。企业税收负担水平的高低，既影响政府各项支出对资金的需要能否得到满足，又影响企业的资金运转与盈利水平，无疑是企业所关注的。通过政府预算，可以发现各项税收的完成情况与增长幅度，从而在宏观层面上了解企业的税收负担状况。至于公民个人的工资薪金和劳务报酬所得等需要缴纳个人所得税，其涉及的范围则更为广泛，几乎成为百姓生活常话常新的事情。

近年来，随着经济社会形势的新变化，社会保障问题日益引起人们的关注。中央和地方政府每年用于社会保障的资金到底有多少，增长幅度有多大，是否保证了公民最低生活水平的需要，是每个公民都关心的问题。这在政府预算中也有明确的说明。



个人所得税的
生计费用扣除
标准改革

例如，《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告》中就指出：在2016年主要支出政策落实情况中，注重提高社会保障水平。按6.5%左右的幅度提高了机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准。推进居家和社区养老服务改革试点。继续提高全国城乡最低生活保障标准。进一步建立健全特困人员救助供养制度。保障优抚对象等人员各项抚恤待遇落实。支持做好退役士兵安置工作。在全国范围建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。通过社会保险补贴、职业培训补贴等方式，鼓励企业吸纳就业困难人员，提高劳动者职业技能，增强就业公共服务能力。在2017年主要支出政策中的社会保障和就业方面，适当提高退休人员基本养老金标准，建立基本养老金合理调整机制。稳步推动基本养老保险制度改革，提高制度覆盖面。在推进各项相关改革工作的基础上，研究制订基本养老保险基金中央调剂制度方案。制订划转部分国有资本充实社保基金实施方案。强化基本养老保险基金收支管理，切实防范基金支付风险。加大统筹社会救助资源力度，科学合理确定城乡最低生活保障标准。完善特困人员救助供养政策。加强困境儿童保障和农村留守儿童关爱保护工作。加强对残疾人事业发展的支持。适时研究调整优抚对象等人员抚恤和生活补助标准。规范开展长期护理保险制度试点。实施更加积极的就业政策，健全就业创业政策措施，着力促进重点群体就业，研究建立终身职业技能培训制度。

此外，政府预算对于企业和投资者来说，还蕴藏着许多重要的商机。譬如，就房地产开发商而言，某地段附近城市基础设施和大型公益设施的修建（如修建地铁），无疑会促使地价迅速升值，率先在此投资自然会有丰厚的回报。而城市基本建设和大型公益设施的兴建往往要列入当年政府预算草案（以及中期财政规划），并且预算草案经立法机构审议通过后即具有法律效力，如无极其特殊的情况不得更改。通过这种渠道获得的信息，自然要比向政府官员“寻租”获得的消息可靠得多。

关于类似上述的事例不胜枚举。在治理国家的各种体制理论中，预算理论的历史最长，影响也最突出。^①由此，我们可以发现政府预算并不仅仅是政府的事情，它与我们的日常生活息息相关。全面理解政府预算，就微观个人而言，可以帮助我们了解国家宏观经济政策，正确做出自己的应对决策；就宏观社会而言，可以帮助我们全面审查政府向公民

① 亨利·N.公共行政与公共事务 [M]. 项龙, 译. 7版. 北京: 华夏出版社, 2002: 206.