



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

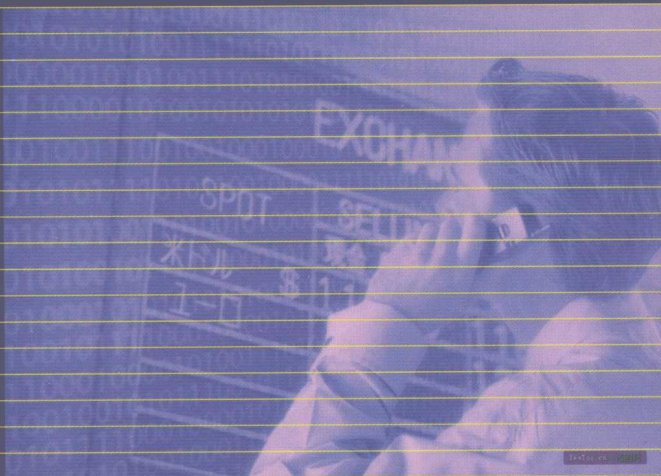
21

世纪高职高专规划教材

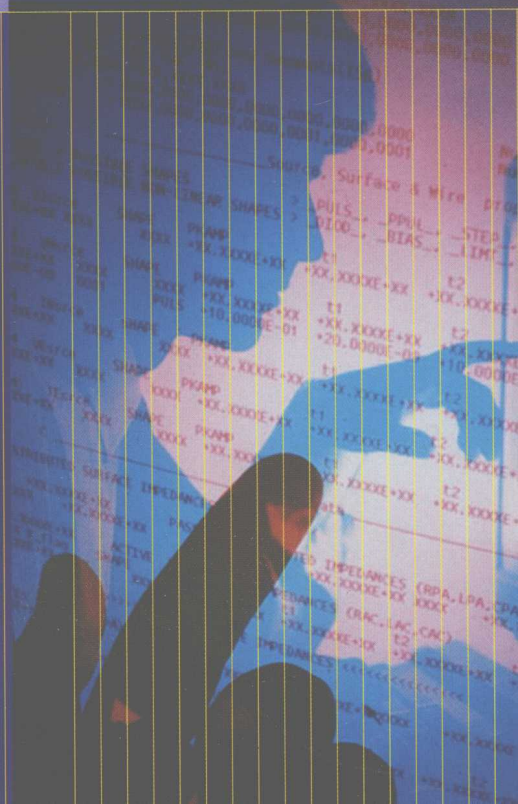
金融保险系列

预算管理

温来成 主编



中国人民大学出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪高职高专规划教材·金融保险系列

预算管理

温来成 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

预算管理/温来成主编

北京:中国人民大学出版社,2008

21世纪高职高专规划教材·金融保险系列

ISBN 978-7-300-09137-2

I. 预…

II. 温…

III. 国家预算-财务管理-高等学校:技术学校-教材

IV. F810.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第038522号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪高职高专规划教材·金融保险系列

预算管理

温来成 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街31号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511398(质管部)

010-82501766(邮购部)

010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司)

010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

规 格 185mm×260mm 16开本

版 次 2008年5月第1版

印 张 14

印 次 2008年5月第1次印刷

字 数 329 000

定 价 25.00元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪高职高专规划教材·金融保险系列

参编人员及单位

(以参编人员姓氏笔画为序)

马海涛	中央财经大学	王 力	山西财税专科学校
孔立平	东北财经大学	王玉雄	中国人民银行营业管理部
王红梅	哈尔滨金融高等专科学校	石月华	山西财税专科学校
付 菊	保险职业学院	邢天才	东北财经大学
刘连生	广东金融学院	安秀梅	中央财经大学
邢俊英	中央财经大学	刘淑娥	北京财贸职业学院
伏琳娜	辽宁金融职业学院	关颖哲	辽东学院
李元伟	辽宁信息职业技术学院	张为群	浙江金融职业学院
李 民	广东省社科院	张伟芹	北京财贸职业学院
李军燕	山西财税专科学校	张劲松	浙江金融职业学院
李杰辉	福建金融职业学院	张晓洁	山东理工大学
杜 鹏	上海金融学院	张强莉	山东轻工业学院
武 飞	北京财贸职业学院	郑祎华	辽宁金融职业学院
杨 虹	中央财经大学	赵锡军	中国人民大学
赵煜光	中华女子学院	倪信琦	福建金融职业学院
唐宴春	山东轻工业学院金融职业学院	夏雪芬	保险职业学院
温来成	中央财经大学	景海萍	陕西财经职业技术学院

前 言

在现代社会，政府预算已越来越引起社会各方面的关注，预算不仅仅是政治家们争论的焦点，也是众多企业、居民等纳税人关心的问题。我国正处在社会转型、经济体制转轨的历史时期，和谐社会建设、科学发展观对政府预算管理提出了一系列的问题。近年来，部门预算、政府收支分类等预算制度改革不断深化，预算理论研究不断深入，成果丰硕。这充分表明，我国政府预算管理理论与实践已进入一个新时代。我们需要在新的起点上，总结我国 50 多年来预算管理的经验教训，借鉴发达国家政府预算管理的理论与实践，概括和归纳我国政府预算管理规律，推进预算法律和制度建设，为经济和社会发展提供优质公共服务；同时，培养大批国家建设需要的预算管理人才，为政府管理服务，为企业生产经营服务，为和谐社会建设做出更大贡献。

本教材专门为金融保险、财政、税收、财务管理等专业的高职高专学生编写，在概括政府预算理论最新学术研究成果，反映我国预算改革前沿实践的基础上，努力做到系统、通俗、生动，体现高职高专学校教学特点。全书由温来成任主编，负责大纲设计、总纂并定稿。具体编写分工为：第一、二、三、四章由温来成编写，第五、六章由周菁编写，第七、八章由赵大伟编写，第九、十章由苏睿编写。在本书编写过程中，参阅了国内外大量文献资料，在此深表谢意。书中不足之处，欢迎读者批评指正。

温来成

2008 年 4 月
于中央财经大学

目 录

第一章 绪论	1
第一节 政府预算与预算管理	2
第二节 政府预算的产生与发展	5
第三节 预算在政府财政资金运行中的地位与功能	6
第二章 预算政策	10
第一节 政府预算政策概述	11
第二节 预算政策与预算管理	23
第三章 预算管理体制	33
第一节 政府预算管理体制概述	35
第二节 我国政府预算管理体制的历史沿革	39
第三节 分税制预算管理体制改革	43
第四节 国外预算管理体制的理论与实践	47
第四章 预算管理体系及收支分类	53
第一节 政府预算的管理体系	54
第二节 政府预算的收支范围	56
第三节 政府预算的技术组织形式	57
第四节 政府预算收支分类	61
第五章 政府预算编制	72
第一节 政府预算编制的基本原则和依据	73
第二节 政府预算收支的预测	77
第三节 预算的编制程序和方法	95
第六章 预算的审查与批准	110
第一节 财政部门对中央预算和地方预算草案的审核	111
第二节 各级人民代表大会对预算草案的审查和批准	116
第七章 预算执行	125
第一节 政府预算执行的任务与组织机构	127

第二节 国家金库·····	130
第三节 政府预算收入的执行·····	136
第四节 政府预算支出的执行·····	140
第五节 政府预算执行的调整与平衡·····	143
第六节 政府预算执行情况的检查分析·····	145
第八章 决算管理·····	151
第一节 政府决算概述·····	152
第二节 编制政府决算的基本要求和准备工作·····	153
第三节 政府决算的编制、审查和批准·····	157
第九章 预算监督·····	165
第一节 预算监督概述·····	166
第二节 预算监督的方式·····	172
第十章 我国预算制度的改革与发展·····	178
第一节 预算外资金制度改革·····	179
第二节 预算周期制度改革·····	185
第三节 部门预算和绩效预算改革·····	188
第四节 预算法制建设·····	191
附录 1 中央部门预算表·····	198
附录 2 省部门预算表·····	204
参考文献·····	213

第一章 绪论



引导案例

中国古代的预算及预算原则

中国的预算、决算制度，最早可能肇源于中央对各级官吏政绩的考核。相传尧舜时，“三岁一考功，三考黜陟”，这种考绩包括人口增殖、农业生产、财政收入等方面。到西周时，已有比较详细的规定。首先，设置了主管财政、财务会计的机构，配备了主管官吏，如司会和小宰，按九贡、九赋、九功、九式之法，掌各项财货出入之数，并按日、按月、按年进行汇总，上报冢宰及王；司书负责对王畿内户籍、土地和国中各项财物收支情况，逐一登记入账，进行核算。在进行核算的基础上，由冢宰编制国家预算。史称：“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。”这里包括预算编制时间、编制机关、编制依据以及编制原则等内容。如将《周礼·天官·冢宰》中所记的九赋、九式进行对称排列，则是一个十分简明的国家预算图式。

在我国夏商周时期，逐步形成了一些至今仍有借鉴意义的预算原则，主要包括：

1. “量入为出”原则

“量入为出”原则是夏商周三代统治者根据这一历史时期的客观条件，总结了多年的理财经验而形成的。从夏至西周，历经1000余年，虽然生产在发展，社会在缓慢前进，但由于生产工具落后，生产力发展水平很低，农业丰歉难以预料；而作为主要生产者来说，奴隶被迫劳动，平民为生存而劳作，贵族不劳而获，阶级矛盾的存在既影响了生产积极性的提高，也影响了农业收入的增产增收。所以，无论从主观上还是客观上分析，财政征收首先必须建立在经济发展水平的基础上；其次，财政的支出，必须建立在已经征收入库的基础上。这就是“量入为出”原则产生的历史原因和经济原因。而这一原则又体现了从经济到财政的财政思想。

2. “均节财用”原则

与“量入为出”相适应，又有“均节财用”的原则。事实上，在夏商周时期不可能滥收滥支，必须面对实际，调动生产的积极因素，培养财源，才能保证需要。从《周礼》所载可知，田赋的征收，首先根据土地的肥瘠、地势高低、劳动力多少等因素来分配土地，根据土地的使用情况（城市、园圃或农牧用地）和出产物用途制定不同的税率，再按年成的丰歉决定减免；徭役亦按年成丰歉组织调发；而对诸侯方国的贡赋，也按亲疏、远近、封地大小等因素规定贡赋比例。这些制度规定，符合税收的均平、合理原则。至于定额管理和专款专用，则是节约支出的体现。

资料来源：孙翊刚主编：《中国财政史》，34～35页，北京，中国社会科学出版社，2003。

【点评】

我国是四大文明古国之一，在夏代就建立了奴隶制国家政权，就有了国家财政，也就产生了最早的政府财政收支计划——预算的雏形。从我国预算活动的产生，可以看出预算在政府活动中的主要功能、作用。特别是“量入为出”的预算原则，是我国对世界政府预算理论与实践的杰出贡献。本章就从预算发展入手，论述预算管理的基本知识，为以后各章的学习奠定基础。

第一节 政府预算与预算管理

一、政府预算的概念

在界定预算管理概念之前，我们需要明确什么是政府预算，它在政府财政管理中发挥什么作用，财经类专业的学生为什么要学习政府预算。一般而言，预算是政府为了履行职责、提供公共服务、满足社会公共需要而依法编制和执行的年度财政收支计划。简单地说，政府预算就是具有法律效力的年度财政收支计划。它通常是以预算收支表格和必要文字说明的形式表现的。政府预算的概念可从以下四方面来理解。

（一）政府预算的目的

在现代社会，编制、执行政府预算的目的，是政府为了履行职责，提供公共服务，满足社会公共需要。在现代市场经济条件下，由于市场失灵现象的存在，有些商品和劳务不能或不能有效通过市场机制由企业和个人来提供，而这些商品和劳务是个人、家庭和企业生产生活中必不可少的，构成社会的公共需要，只能由政府等公共组织来提供，这成为政府的重要职责。而政府为了提供公共服务，满足公共需要，就要以税收、公债等形式筹集资金，政府预算就成为政府筹集资金、安排支出、满足社会公共需要的工具。

（二）政府预算的效力

政府预算不同于政府其他规划、计划，在当代世界各国，政府预算都是经立法机关审核和批准的，因而具有法律效力。预算一旦由立法机关审核和批准，政府就只能执行预算，而不得随意更改。如需调整预算，要按法定程序报立法机关批准后执行。

（三）政府预算的实质

政府预算实质上就是年度财政收支计划。政府为了提供经济社会发展所需要的公共服务，就需要在一个年度内，谋划以什么方式，取得多少收入，用于哪些支出项目，其数额是多少，这样就形成了一个政府财政收支计划，称之为政府预算。从谋划、计划的角度讲，政府预算的功能与企业财务计划、个人家庭财务收支计划有相似之处。有些国家也编制跨年度政府预算，甚至编制三四十年的远期预算，但这些都是指导性预算，真正付诸实施的则是年度预算。

（四）政府预算的地位

在政府各项财政活动中，政府预算是财政资金运行的总枢纽。税收、公债等各项收入，汇集到政府预算，教育、科技、文化、国防、外交、经济建设等各项支出，通过预算安排，因而使政府预算成为政府宏观调控的综合性财政政策工具。许多政府公共政策都需要和预算政策相配合，只有得到政府财政资金支持，其政策目标才能实现。

综上所述，政府预算是具有法律效力的年度财政收支计划，是政府财政管理的总枢纽，也是政府宏观经济管理的重要政策工具。

二、政府预算的特征

（一）预测性

政府预算的预测性，指政府预算收支的各项指标是在对国家或一个地区经济社会发展状况进行科学预测的基础上编制的。它有两层含义：一是政府预算各项收支指标的编制，反映了人们对未来预算年度经济社会发展的预期，即税收等各项收入是以对预算年度经济发展所提供税源增长状况预测为依据的，各项支出的安排是以经济社会发展过程中各项公共需要的预测为基础的；二是政府预算收支指标的编制，要以科学的方法准确预测有关数据，一切从实际出发，实事求是，不能虚报浮夸。

（二）集中性

政府预算的集中性，指预算所筹集的资金是政府所能掌握的集中性财力，政府可统筹兼顾，用于国家经济和社会发展的支出，以满足社会公共需要，提高人民福利水平。因为按现行国家财政制度规定，我国还存在预算外资金，这类财政资金由有关部门自收自支、自行管理，不纳入预算，与预算内集中性财力形成对比，具有分散性的特点。

（三）综合性

政府预算的综合性，指预算收支规模、结构和增长速度等状况，综合反映了一定时期一个国家或地区经济社会发展的整体运行情况。也就是说，政府预算具有“晴雨表”的功能。预算收支规模、结构和增长速度等指标发生变化时，其问题的根源，往往并不在政府预算收支本身，而在于国民经济和社会发展中的一些深层次的问题。例如，一定时期预算收入增长缓慢，可能是由于经济结构不合理，企业经济效益不高等原因造成的。对这些问题的治理，不仅要从预算管理入手，而且要解决经济社会运行中的具体问题，而不能就预算论预算。

（四）年度性

政府预算的年度性，是指预算收支指标只在一个预算年度内有效，是对政府预算年度

各项收支的安排和计划。而跨年度预算是指导性预算,和年度预算相衔接,为年度预算的编制、执行和决算服务。预算具有预测性、计划性,政府在一个预算年度内大体上可较准确地把握经济社会运行状况,及时、足额组织财政收入,合理安排各项公共支出,满足社会公共需要;而如果预算周期在两年以上,甚至更长的周期,经济社会发展的不确定性增加,政府就很难准确把握各项收入和支出的具体情况,做出科学的预测、决策,以编制、执行政府预算。

具体到预算年度的划分,由于各国的政治体制、历史习惯不同,各国对此的划分也不一致,大体有与日历一致和法律规定两种。我国政府预算采用历年制度,即和日历年度一致,从当年1月1日到12月31日。而英国、日本等国家的预算年度是从4月1日至次年的3月31日,美国的预算年度则是从10月1日至次年的9月30日。

(五) 法律性

政府预算的法律性,是指政府预算经过立法机关的审查、批准后,在预算年度内就具有了法律效力,政府有关部门必须严格执行,除经法定程序批准外,不得擅自调整、修改预算。在西方国家的历史上,预算曾是新兴的资产阶级与封建势力斗争的工具,是抑制和打击封建王朝的手段,预算必须经议会批准才能执行,否则不得增税和增加支出。在当代西方国家,政府预算是政党斗争的工具,法律性是其利益的保障。在我国,预算的法律性是促进政府依法行政、维护国家利益、保护居民合法权利的重要保证,也是市场经济健康发展的需要。

三、政府预算管理

预算管理是政府财政管理的重要内容,是对政府预算各环节和全过程进行的计划、组织、领导、协调和监控等活动的总称,也是国家宏观经济管理的重要组成部分。政府预算管理水平的高低,关系到政府预算管理目标即国家宏观政策目标的实现,关系到资源的合理配置和利用效率,关系到纳税人的切身利益。

政府预算的计划管理,是指对预算编制、执行和决算活动的预计、谋划,包括确立预算管理目标,制定实现目标的战略方针、政策和措施,以及协调各方面的行为,保证预算管理目标的实现。

政府预算的组织管理,是指在预算编制、执行和决算活动中,对人、财、物、信息等各项资源进行合理配置,有效组合,形成合理的组织结构,使人尽其才、物尽其用、信息畅通,以保障政府预算管理目标的实现。

政府预算管理中的领导,是指预算编制、执行和决算活动中,各级政府部门负责人统领、引导本单位、部门成员,有效运用资源,协调步伐,统一意志,努力实现政府预算管理目标的过程。

政府预算的协调管理,是指预算编制、执行和决算活动中,各级政府部门和预算执行单位对出现的各类问题和矛盾,及时协商和调解,及时解决,正确处理有关方面的利益冲突,保证预算管理沿着预期的方向发展。

政府预算的监督管理,是指预算编制、执行和决算活动中,按照预先确定的预算管理目标,对各种预算管理活动进行监测、督察,纠正其偏差,最终达到实现预算管理目标的目的。

第二节 政府预算的产生与发展

一、国外政府预算的产生与发展

政府预算产生于封建社会末期,完善和发展于资本主义社会。政府预算是财政性诸范畴中产生较晚的一个,至于其雏形,自从有财政,就有不同方式的财政收支计划。

英国是最早出现政府预算的国家。早在十三世纪,英国的贵族和大地主就要求对国王的征税权进行限制。英国1217年颁布的《大宪章》第12条规定,课税必须得到议会的同意。1640年资产阶级革命后,国家的财政权已完全在议会的控制之下。1689年通过的《人权法案》规定,除非议会通过法案表示同意,否则不能迫使任何人纳税或做其他交纳,国王的支出总额必须由议会批准。1789年英国议会通过《联合王国总基金法案》,使财政收支的相关规定统一在一个文件中。到19世纪初,才有了正式的预算制度。

其他资本主义国家政府预算,一般是在18世纪到19世纪中叶资产阶级革命后逐步建立的。美国到1800年才规定财政部要向国会报告财政收支,1865年国会成立拨款委员会主管财政收支问题,1921年通过《预算和会计法案》,正式规定总统每年要向国会提出预算报告。

二、我国政府预算的产生与发展

我国是世界文明古国之一,早在夏代就建立了奴隶制国家政权,有了国家就有政府财政收支,就有对财政收支进行安排的预算管理活动。据《周礼》记载,在周代国家的财政收入主要有九种,称之为“九赋”;国家的财政支出也主要有九种,称之为“九式”,如果将其收支按现代方式排列,就形成了周代政府预算收支总表。^①同时,周代还提出了“量入为出”的财政预算管理原则。^②进入封建社会后,历代王朝一般都有专门管理政府财政预算的机构和官员,如秦和西汉初期的治粟内史、汉武帝时期的大司农、清朝的户部等;有对收入进行统计、核算,对收支结果进行审查的制度,称之为“上计”等,在宋朝还有成文的会计制度,如景德四年(公元1007年)权三司使丁谓主编的《景德会计录》等。从整体上来看,在封建社会,各个时期的统治者为了维护其阶级利益、统治社会,都有其户籍和土地登记制度,并按照一定的标准和规定向农民征收田赋、人头税和其他工商杂税,但支出随意性较大,与现代预算制度下的支出控制机制有很大差距。因为在封建社会,封建皇权处于至高无上的地位,皇帝可根据自己的意志将政府财政收入用于赏

① 参见孙翊刚:《中国财政问题源流考》,291页,北京,中国社会科学出版社,2001。九赋指:邦中之赋、四郊之赋、邦甸之赋、家削之赋、邦县之赋、邦都之赋、关市之赋、山泽之赋、币余之赋;九式指:祭祀之式、宾客之式、丧荒之式、羞服之式、工事之式、币帛之式、刍秣之式、匪颁之式、好用之式。

② 参见孙翊刚:《中国财政问题源流考》,288页,北京,中国社会科学出版社,2001。

赐群臣、修建宫殿和陵墓、对外征战等方面，且皇室收支和国家财政收支没有严格的界限，在皇帝心目中“朕即国家”，因而这些收支管理活动只是预算的雏形或预算管理现象，还谈不上真正意义上的政府预算。

在我国预算制度的历史发展演变中，具有政府预算名称、以收支表格形式表现政府收支计划、具有一定现代预算成分的预算管理活动，始于清朝末期。清王朝于 1898 年提出“改革财政，编制国家预算”，1908 年又颁布了《清理财政章程》，1910 年开始由清理财政局主持编制预算，拟定《预算册式及例言》，规定以每年正月初一到十二月底为一预算年度，在预算册内先列岁入，后列支出，各分为“经常门”和“临时门”，门内设类，类下分款，款下设子目。预算先由各省汇报，然后由度支部加以审核，资政院加以修正，奏请执行。随着 1911 年辛亥革命的爆发，短命的清政府预算改革也宣告结束。后来的北洋军阀政府和国民党政府都有其预算。北洋政府在 1913 年至 1919 年度编制了较完整的政府预算，1925 年追编了 1920 年到 1925 年间各年的预算。1927 年国民党政府成立后，1931 年公布了《预算章程》，1932 年颁布了《预算法》，从而建立了预算年度和预算、决算管理制度。北洋军阀政府和国民党政府时期，都处在帝国主义列强入侵、军阀混战、民不聊生的动荡时期，政府预算也往往是约束力不强，甚至徒有虚名而已。

1949 年中华人民共和国成立后，我国政府预算管理进入一个新时代。新中国以前，在共产党领导的革命根据地，曾有简单的财政预算管理。新中国成立后，1950 年编制了财政收支概算，1951 年起编制预算，1951 年 8 月政务院发布《预算决算暂行条例》。在完成国民经济恢复任务后，从 1953 年起我国开始执行第一个国民经济和社会发展计划，一直到 1978 年实行改革开放政策前，与高度集中的计划经济体制相适应，在此期间的预算管理体制虽经多次调整，但仍属于统收统支、高度集中的管理体制，各级政府收支安排的决定权主要在中央，许多年份实行“总额分成，一年一变”的办法。1978 年党的十一届三中全会后，与实行经济管理体制改革、对外开放相适应，1980 年实行“划分收支、分级包干，一定五年不变”的管理体制，1985 年实行“划分税种、核定收支、分级包干”体制，1988 年实行财政大包干体制。1991 年 10 月 21 日国务院发布《国家预算管理条例》。1994 年实行分税制预算管理体制。1994 年 3 月 22 日第八届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国预算法》，自 1995 年 1 月 1 日起实施。1995 年 11 月 22 日国务院发布《中华人民共和国预算法实施条例》。近年来，我国政府在预算管理领域推行了部门预算、零基预算、政府采购预算、绩效预算，以及预算收支分类改革、国库集中收付制度改革等一系列改革措施，成为构建公共财政框架、发展社会主义市场经济的重要内容。总之，50 多年来，在不同历史时期，我国政府预算在筹集建设资金、支持国民经济现代化建设、支持各项社会事业发展方面发挥了重要作用，做出了应有的贡献。

第三节 预算在政府财政资金运行中的地位与功能

在明确了政府预算的含义、特点，了解了国内外政府预算的产生和发展历程后，我们还需要从资金运行的角度，把握政府预算在政府财政管理中的地位和功能，理解政府预算



管理活动与企业财务收支、个人家庭理财的联系,为以后各章的学习奠定基础。政府预算作为财政资金运行的总枢纽,其地位、功能主要体现在下列方面。

一、政府预算是财政分配资金的主要手段

从政府财政的产生和发展过程分析,财政是一个经济活动的分配范畴,也是一个政治范畴和历史范畴。所谓分配范畴,就是通过政府财政活动,将一定时期内社会成员创造的社会总产品或国民生产总值,在各部门、各行业、各地区、各社会阶层及其成员之间合理分割,形成合理的分配结构,恰当处理各方面的利益关系,满足提高人民生活水平和社会发展的需要。而在这个过程中,财政分配需要运用一系列的政策工具,包括税收、公债、国有资产管理、预算、财政补贴、财政投资等,其中,政府预算是财政分配资金的主要手段,因为税收、公债收入等各项收入都要纳入预算统一管理,经济建设和发展科技、文化、卫生等各项事项的支出,都要经过预算来安排,以统筹兼顾、综合平衡。

二、政府预算是我国财政的主要财力

在存在预算外资金制度的情形下,政府预算所统筹的财力主要是指预算内的财力。经过多年的财政体制改革、国有企业财务管理体制改革以及国有资产管理体制改革,目前政府预算外资金的规模已大大缩小,政府预算是我国财政的主要财力。目前预算外资金主要包括没有纳入预算管理的行政事业性收费、政府性基金、政府主管部门集中的收入等。同时,由于管理体制等诸多原因,我国政府部门还程度不同地存在所谓“体制外循环的资金”,即非法的收支行为,如乱收费、小金库、公款私存等。从发展的角度看,统一政府预算、彻底取消预算外资金制度是大势所趋。

三、政府预算是实现政府职能、提供公共服务、配置资源的重要工具

在现代市场经济条件下,在政府履行职责,克服市场失灵,提供公共服务,满足公共需要的过程中,需要运用行政、经济和法律等多种手段,其中,预算是实现政府职能、提供公共服务、配置资源的重要工具。因为政府任何公共政策的制定、实施,都需要相应的财力支持,仅靠政府公共权力和法律的力量往往难以奏效。通过预算积极筹集资金,统筹规划,优先用于一定时期政府公共政策重点项目支出,保证政府宏观经济社会发展目标的实现,从而达到预期目的。

四、政府预算是政府进行宏观调控的重要手段

在市场经济条件下,政府主要依靠财政政策和货币政策两大手段调节国民经济运行、实现宏观经济政策目标,而在财政政策工具体系中,预算处于核心地位,是政府进行宏观调控的重要手段。政府预算收支活动可直接或间接调控社会总供给与总需求,为政府宏观经济管理服务。通过减少税收等预算收入,增加投资等预算支出,实施扩张性财政政策,

可有效刺激社会有效需求,推动经济增长,使国民经济摆脱萧条,走向繁荣。如我国1998年到2004年就实行的是扩张性预算政策。而通过增加税收,减少预算支出,实施紧缩性财政政策,可有效抑制社会总需求,缓解通货膨胀的压力,降低物价上涨率,控制经济过热增长。因此,预算是政府干预经济运行周期,保障国民经济稳定、持续、快速增长的重要手段。

五、政府预算综合反映和监督国民经济运行

政府预算是观察和分析一定时期内国民经济运行状况的窗口或者“晴雨表”。税收、国有资产收益、行政事业性收费、政府性基金等预算收入,主要是劳动者在剩余劳动时间内为社会创造的价值;预算收入的规模、结构和增长速度,反映了一定时期内经济发展的规模、结构和效益。预算收入组织过程中表现出来的各种现象、问题,其根源往往在经济和社会发展的内部,而不在预算本身。经济繁荣、人民安居乐业,税源就充足,政府预算收入增加也就较快。反之,经济萧条,民不聊生,税源枯竭,即使政府竭泽而渔,严格税收征管,往往也难以增加政府预算收入。1978年改革开放初期政府预算收入仅为1 121.1亿元,因为当时国内生产总值仅为3 624亿元,而2007年我国政府预算收入已达51 304.03亿元,同期GDP已达246 619亿元。同时,政府预算支出的规模、结构也反映了一定时期国民经济运行的特点。政府预算支出的重点,往往也是国民经济和社会发展中的薄弱环节和需要加强的领域。如现阶段政府之所以增加农业、科技、教育、公共卫生、社会保障等方面的支出,就是因为在这些领域的公共服务难以满足经济社会发展的需要。



本章小结

1. 预算是政府为了履行职责、提供公共服务、满足社会公共需要而依法编制和执行的年度财政收支计划。简单地说,政府预算就是具有法律效力的年度财政收支计划。它通常是以预算收支表格和必要文字说明的形式表现的。政府预算的概念可从以下几方面来理解:政府预算的目的,是政府为了履行职责,提供公共服务,满足社会公共需要;政府预算不同于政府其他规划、计划,在当代世界各国,政府预算都是经立法机关审核和批准的,因而具有法律效力;政府预算实质上就是年度财政收支计划;政府预算是财政资金运行的总枢纽,是政府宏观调控的综合性财政政策工具。

2. 政府预算的特征包括预测性、集中性、综合性、年度性和法律性。

3. 预算管理是政府财政管理的重要内容,是对政府预算各环节和全过程进行的计划、组织、领导、协调和监控等活动的总称,也是国家宏观经济管理的重要组成部分。

4. 政府预算产生于封建社会末期,完善和发展于资本主义社会。英国是最早出现政府预算的国家。在我国预算制度的历史发展演变中,具有政府预算名称、以收支表格形式表现政府收支计划、具有一定现代预算成分的预算管理活动,始于清朝末期。新中国成立后,我国1950年编制了政府概算,1951年起开始编制政府预算,1994年颁布了《预算法》。

5. 政府预算作为财政资金运行的总枢纽,其地位、功能主要体现在以下几方面:政府预算是财政分配资金的主要手段;政府预算是我国财政的主要财力;政府预算是实现政府职能、提供公共服务、配置资源的重要工具;政府预算是政府进行宏观调控的重要手段;政府预算综合反映和监督国民经济运行。



关键词

政府预算
预算管理

预算的特征
预算的地位



复习与思考

一、填空题

1. 政府预算产生于(),最早出现预算的国家是()。
2. 我国具有一定现代意义的政府预算出现在()。
3. 我国现行预算法颁布于()年。
4. 预算是财政资金运行的()。
5. 政府预算的特征有()、()、()、()、()。

二、简述题

1. 如何理解政府预算的概念?
2. 政府预算的特征是什么?
3. 如何理解政府预算管理?

三、论述题

理论联系实际,论述预算在政府财政资金运行中的地位与功能。

第二章 预算政策



引导案例

预算政策与教育事业的发展

据《2006年国民经济和社会发展统计公报》显示,2006年全年研究生教育招生40万人,在学研究生110万人,毕业生26万人。普通高等教育招生540万人,在校生1739万人,毕业生377万人。各类中等职业教育招生741万人,在校生1809万人,毕业生476万人。全国普通高中招生871万人,在校生2515万人,毕业生727万人。全国初中招生1930万人,在校生5958万人,毕业生2072万人。普通小学招生1729万人,在校生10712万人,毕业生1928万人。特殊教育招生5万人,在校生36万人。幼儿园在园幼儿2264万人。

其中,在义务教育中,2006年全国小学招生1729.36万人,出现明显回升,比上年增长57.61万人,增长3.45%,招生人数增长主要体现在农村。2006年,全国农村招生1461.08万人,比上年增长66.71万人,增长4.78%,全国有23个省份农村小学招生规模均有所增加,其中河北、河南、湖南、福建、山东和四川6省增加人数超过6万,占全国农村小学招生增加人数的近70%,河北、福建、湖南3省农村小学招生均比上年增长10%以上。2006年,全国初中(含职业初中)招生1929.56万人,虽比上年减少58.02万,但却超过小学毕业生人数,这在我国历史上尚属首次。据统计,2006年全国31个省份中,有12个省份初中招生人数超过小学毕业生人数,其中3个为东部人口流入省份,3个为中部人口大省,6个是西部省份,分别是内蒙、广西、重庆、四川、陕西和新疆。

从政府财政对教育的支出情况看,2006年全国财政教育支出4752.7亿元,增长19.6%,完成预算的103.8%。其中,中央财政教育支出536亿元,增长39.4%。2007年,中央财政安排教育支出858.54亿元,比2006年增加252.49亿元,增长41.7%。政府采取的举措有:一是在全国范围内推行农村义务教育经费保障机制改革,深入研究建立城市义务教育经费保障机制实施方案;二是全面建立完善家庭经济困难学生资助政策体系。2007年,中央财