

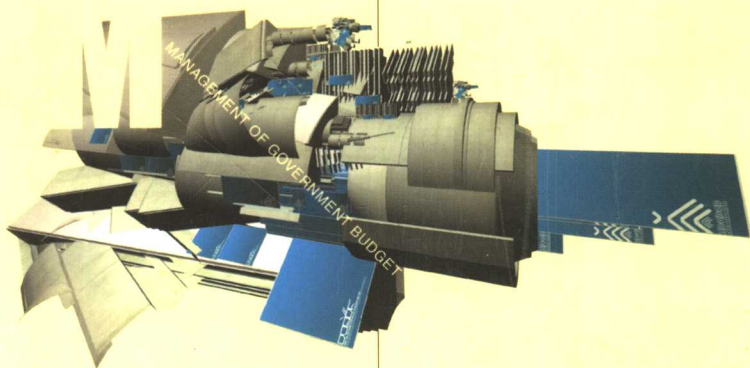
高等财经院校系列教材

政府预算管理学

李炳鉴 主编

郭 磊 / 邱文琦 / 王元强 副主编

MANAGEMENT OF
GOVERNMENT BUDGET



Economic Science Press



经济科学出版社

高等财经院校系列教材

政府预算管理

李炳鉴 主 编

郭 磊 邱文琦 王元强 副主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算管理学 / 李炳鉴主编. —北京: 经济科学出版社, 2003. 8

(高等财经院校系列教材)

ISBN 7 - 5058 - 3681 - 1

I. 政... II. 李... III. 国家预算 - 财务管理 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 063206 号

责任编辑：吕 萍 马金玉 徐领弟

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

政府预算管理学

李炳鉴 主编

郭 磊 邱文琦 王元强 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河新路装订厂装订

690×990 16 开 31 印张 520000 字

2003 年 8 月第一版 2003 年 8 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7 - 5058 - 3681 - 1/F · 2987 定价：36.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编写说明

进入 21 世纪以来,我国加快了财政预算管理制度改革的步伐,尤其在预算收支管理方面出台了一系列改革措施,使我国政府预算管理理论和管理水平有了长足的发展。为了总结经验和促进财经教育事业的发展,我们在财政部门和本学院领导,以及许多专家、学者的关心支持下,编写了这本《政府预算管理学》。

本书是为财经类大学生、研究生学习和研究政府预算管理知识而编写的教材,也可以作为在职工作人员的参考读物。各章节是按照政府预算管理程序和环节而设置的,每章都紧密结合当前财政预算理论的发展和我国政府预算管理工作的实际而展开的。考虑到《政府预算管理学》是一门理论性和实践性很强的学科,因此编写组成员是由多年从事财政预算教学工作的教授、副教授和从事高层次政府预算实际工作,并具有丰富经验的会计师组成。在编写过程中,我们博采众长,广泛吸取了国内外理论研究成果和实践经验,力求全书以科学理论为指导,使之内容丰富,体系完整,论说正确、新颖。希望本书的编写出版,能对中国政府预算管理学的丰富和发展、能对同学和同事们的学习研究有所裨益。

本书由李炳鉴教授主编,并执笔第一、二、三、六、七、八章、第五章的第 1、3、4 节、第十三章的第 3、4 节;郭磊副教授任副主编,并执笔第十四章;王元强会计师任副主编,并执笔第九、十、十一、十二章;邱文琦副教授任副主编,并执笔第四章、第五章的第 2 节、第十三章的 1、2 节。全书由李炳鉴教授修改定稿。限于我们水平的限制,书中舛误之处在所难免,欢迎广大读者和专家学者赐教。

编著者

2003 年 6 月 18 日

第一章 政府预算概述	(1)
第一节 政府预算的产生与发展	(1)
第二节 政府预算的概念及其基本特征	(8)
第三节 中国政府预算的产生与发展	(15)
第四节 政府预算的职能作用	(23)
第二章 政府预算管理概述	(34)
第一节 政府预算管理的概念及其地位	(35)
第二节 政府预算管理要素和特点	(39)
第三节 政府预算管理原则	(44)
第四节 市场经济体制下政府预算管理的功能	(51)
第五节 政府预算管理目的及其效率判断	(66)
第三章 政府预算管理理论的发展	(76)
第一节 自由资本主义时期西方财政预算管理理论	(77)
第二节 垄断资本主义时期财政预算管理理论的发展变化	(81)
第三节 当代政府预算管理理论的发展	(86)
第四节 中国政府预算管理理论的发展及其改革	(99)
第四章 政府预算管理体制	(114)
第一节 政府预算管理体制概述	(115)
第二节 我国政府预算管理体制	(126)
第三节 政府间转移支付制度	(136)

第五章 政府预算体系和方法	(146)
第一节 政府预算的行政组织体系和执行组织体系	(147)
第二节 政府预算收支分类体系	(153)
第三节 政府预算的技术组织体系	(161)
第四节 政府预算方法	(174)
第六章 政府预算收入管理	(184)
第一节 政府预算收入管理的基本内容	(185)
第二节 税收收入和税式支出管理	(191)
第三节 政府性收费与基金收入管理	(197)
第四节 国债管理与国有资本收益管理	(208)
第七章 政府预算支出管理	(224)
第一节 政府预算支出管理的基本内容	(225)
第二节 政府预算支出管理中存在的问题	(239)
第三节 政府预算支出管理制度改革和创新	(244)
第四节 政府采购支出管理	(253)
第八章 国家金库管理	(263)
第一节 国库管理制度	(264)
第二节 我国国库管理体制改革的理论探讨	(270)
第三节 国库集中收付制度	(276)
第四节 我国《国家金库条例》内容简介	(282)
第九章 政府预算的编制	(286)
第一节 政府预算编制前的准备、原则、依据	(286)
第二节 我国政府预算收支的测算	(294)
第三节 我国政府预算编制的内容与方法	(316)
第四节 政府预算的编制程序	(335)
第十章 政府预算的执行	(345)
第一节 政府预算的执行系统	(346)
第二节 政府预算收入执行	(351)

第三节	政府预算支出执行	(359)
第四节	政府预算的调整	(368)
第五节	政府预算执行分析	(371)
第十一章	政府决算	(377)
第一节	政府决算的意义和组成	(378)
第二节	政府决算的编制	(381)
第三节	政府决算的审查和批准	(392)
第十二章	政府财政预算信息化管理	(396)
第一节	我国政府财政信息建设概述	(397)
第二节	我国政府财政管理信息系统的框架	(400)
第三节	宏观经济分析和预测系统	(402)
第四节	预算编制与管理系统	(406)
第五节	预算执行管理系统	(411)
第六节	我国“金财工程”的进展情况和今后的总体规划	(416)
第十三章	政府预算监督和法制化管理	(421)
第一节	政府预算监督概述	(422)
第二节	政府预算法制化管理	(428)
第三节	中国政府预算监督理论和实践的发展	(437)
第四节	政府预算监督体系的国际比较	(448)
第十四章	外国政府预算制度简介	(457)
第一节	英国政府预算制度	(457)
第二节	法国政府预算制度	(462)
第三节	美国政府预算制度	(467)
第四节	日本政府预算制度	(474)
第五节	新加坡政府预算	(478)
参考文献		(482)

第一章 政府预算概述

〔内容提要〕 政府预算与财政是既有内在联系又有区别的两个不同的经济范畴，它是国家具有法律效力的基本财政收支计划。从历史地位上考察，财政在几千年前就已经产生了。一般地认为，财政是伴随着国家的产生而产生的。而政府预算的产生却只有几百年的历史，甚至比税收和公债都年轻，它是为适应财政管理的需要而产生的一个新的财政范畴。从世界财政史上看，政府预算是在封建社会末期和资本主义社会前期，新旧两个阶级进行经济斗争中作为一种经济斗争的手段而产生的。政府预算产生之后，在整个社会政治经济活动中具有重要的地位和作用，是政府管理社会经济事务和进行宏观经济调控的有力工具，也是政府参与国民经济分配的重要杠杆。政府预算的产生、发展和日趋完善，标志着财政管理走上了法制化、民主化和规范化的轨道。本章的主要内容是从理论上阐明政府预算的产生与发展；政府预算的概念及其基本特征；简述了英国预算管理制度建立；中国政府预算的产生与发展；政府预算的职能作用。

〔关键词〕 政府预算 大宪章 预算年度 预算职能

第一节 政府预算的产生与发展

一、政府预算的产生

在资本主义以前的社会里，奴隶制社会就开始出现了以国家为主体的财政收支活动。但是，由于生产资料基本上属于奴隶主和封建帝王贵族所

有，因此王室贵族的个人收支与国家的财政收支混在一起；并且在奴隶主和封建主所统治的国家里，各级政府 in 财政分配活动中的地位和职责也不明确。这样，奴隶制国家和封建制国家中就不可能有完整、系统的财政管理制度。同时，在这一漫长的历史时期里，由于商品货币经济不发达，诸多的财政收支大都采用实物形态，因此财政分配也不可能进行事前详细的量的测算，即使有些个别的财政收支预计，甚至对政府收支进行记账和分析等活动，也不具备现代政府预算管理制度的一些基本特征。所以，严格地说，在前资本主义社会里还没有政府预算这一范畴。

早期的政府预算管理制度首先兴起于西欧各国。因为西欧封建社会末期，资本主义生产方式开始出现，商品货币关系逐步发展起来。但封建割据和关卡林立的局面却严重妨碍着商品生产和流通，成为当时社会生产力发展的阻力，致使阶级斗争尖锐。新生产方式的出现，国内市场逐步形成，又使上层建筑发生了变化，有些国家已经出现了政治统一和中央集权的趋势。在政权集中化过程中，封地制度取消、国家机关扩大、官吏俸禄增加、常备军设立、对外进行扩张、封建贵族阶级的横征暴敛和挥霍浪费等因素，使国家除了增加捐税以外，还需要举借债务。这些变化都扩大了财政支出规模，于是产生了组织经常性财政收入的要求。但这一时期国家筹集财政资金相当困难。因为原来王室取得财富的方式已不适用，只好把财政负担转嫁到新兴资产阶级、广大农民和城市平民身上，这样严重地损害了他们的利益。在这种情况下，从封建社会末期成长起来的新兴资产阶级，凭借广大农民和城市平民反封建的力量，与封建贵族统治阶级展开了激烈的斗争。新兴资产阶级为了发展私人资本，就要限制封建王朝的财政特权。他们以提供资金为条件，要求对国家财政进行监督，提出以立法形式规定财政收支规模，制定财政收支计划，逐步形成了资产阶级国家预算的雏形。

可见，政府预算制度是新兴资产阶级同封建贵族统治阶级进行经济斗争的过程中，作为一种经济斗争的手段而产生的。不过这段历史进程很长。这场斗争大体经历了三个发展阶段：最初是集中在限制国王的课税权上；后来扩大到争夺财政资金的支配权和控制权上；最后发展到取消封建贵族统治阶级在财政上所享有的特权。这种发展的脉络从英国的情况可以清晰地反映出来。

二、英国政府预算管理体制的建立

英国是资本主义生产方式和议会制度形成最早的国家，也是政府预算管理制度出现最早的国家。早在 13 ~ 14 世纪，英伦三岛由于手工业和商业的发展，使城市经济繁荣起来，基尔特制度（即行会制度）在英国十分盛行。行会中的大商人和手工业者逐渐成为新的富有阶层，其首脑人物参加了国会。由于国会成员掌握着全国大部分财富，经济权力很大，导致国会政治权力扩大。而皇室统治者一方面挥霍浪费无度，一方面战争频仍，使皇室贵族财政相当困难。国王滥用征税权力扩大税收规模，引起了新兴资产阶级和平民的不满。他们经过长期地斗争，迫使英王约翰在 1215 年签订了《大宪章》（Magna C(h)arta）。该宪章规定，除王室政府的正常收入以外，一切额外邑捐，无论是租税还是力役，不经过权力机构——“大议事会”的批准，国王不得擅自征收。这样通过法律形式对国王的财政征集权力进行了一定程度的限制。一般地认为，《大宪章》的问世标志着政府预算制度的萌芽，是最初通过法律形式对皇室贵族统治阶级的财税征集权力在一定程度上的限制。

随着英国新兴资产阶级力量的壮大，其政治经济权力进一步扩大，他们为了维护自身的利益和发展权力，充分利用议会来限制王室的政权，与封建贵族王朝展开了激烈的斗争。15 世纪中期，英国国会对国王课税权的限制又进一步扩大到一切租税的征收都必须经国会批准，后来将这场斗争扩大到争夺财政资金的支配权上。新兴资产阶级要求王室政府的各项财政收支必须事先制定计划，编制全年的财政收支平衡表；国家财政收支必须经议会审批通过后才能执行；国王要开征新税或增加税负除国王被俘后赎身或其他特殊事项外，必须经代表资产阶级利益的议会同意和批准；财政资金的使用还要接受议会的监督，从而大大限制了封建君主的财政权。

1640 年英国资产阶级革命爆发之后，标志着世界近代史的开端。这一重要事件使英国财政发生了一系列变化：一是议会君主制的英国财政已经受到议会的控制。1678 年确定了王室政府为执行其职能所需要的财政支出，必须由代表资产阶级利益的下议院批准。二是 1688 年确定了皇室年俸由议会决定，国王的私人支出与政府的财政支出不得混淆。三是 1689 年通过了《权力法案》，确定国会为最高权力机构，重申不经国会批准王室政府不得强迫任何人纳税或作其他缴纳；征税收入和财政支出要按

年度分配收支，在年前作出收支计划，提请议会审批和监督；国家机关和官吏在处理财政收支上必须遵守一定的法令和规章，规定了他们的权限和责任。至此，英国政府预算的基本部分就已经形成了。

此后，英国议会进一步取消了国王自行征税的权力，买断了英国皇室的财政权。1760 年英王乔治三世交出王室的世袭财产收入，放弃财政征收，以换取由国会下院批准的年度财政拨款。至此，英国资产阶级控制了全部财政收支，并最终取消了封建统治阶级在财政上所享有的特权。1787 年英国首相威廉·庇特（W. P.）任内，要求议会通过一项综合基金法案。该法案要求取消英国财政上传统的专收专用制度，建立惟一的“联合王国综合基金”。1789 年英国议会通过了《联合王国综合基金法案》，把全部财政收支统一在一个文件中，规定除特殊情况外，所有财政收入都要纳入这一综合基金之中，一切财政支出都从综合基金中拨付。1816 年联合王国综合基金形成，英国出现了世界上第一个完整的国家预算。1832 年，英国国会又通过了一项法律，规定财政大臣每年必须向国会提出全部“财政收支计划书”，并由国会批准。至此，具有现代意义的政府预算制度才真正建立起来。

从上述分析可以看出，政府预算是经法定程序批准，并具有法律规定和制度保证的年度财政收支计划。英国从 13 世纪初期，新兴资产阶级迫使封建王朝签署了《大宪章》以后，历经几百年的时间于 18 世纪末才发展成为典型的资本主义国家政府预算，直到 19 世纪初期政府预算制度才正式建立和完善起来：即财政大臣每年提出全部的财政收支计划一览表；对国家所需要的收支项目要事先作出大概的估算，并制定取得收入的相应办法；议会审批后才能执行；财政大臣每年要作出报告等。这种以立法形式批准的国家财政收支计划，确立了按年度编制和审批的政府预算制度产生以后，才把皇室的个人财务收支与国家财政收支的界限严格划分开来。

欧美其他国家的预算制度确立较晚，一般是在 18 世纪或 19 世纪建立了资产阶级政权之后才形成。如法国在大革命时期的《人权宣言》中对政府预算作出了规定，到 1817 年规定立法机关有权分配政府经费，从而确立了法国预算制度。美国在 1865 年南北战争后国会成立了一个拨款委员会，专门主管财政收支问题。1908 年和 1909 年由于美国财政连续出现赤字，这才促使美国政府考虑建立联邦政府预算制度。1921 年美国国会通过了《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 20 世纪初，几乎所有国家都建立了国家预算制度。

三、政府预算产生和发展的根源

从政府预算的产生和发展过程看，始终与新旧两个阶级为争夺政治经济大权和财政控制权的斗争密切相连，而且这种斗争每向前发展一步，财政预算管理制度就向前发展一步。双方在争夺财政权的较量中，新兴资产阶级把建立国家预算和改进财政预算管理制度作为一种有力的斗争手段，来击溃腐朽的封建贵族统治而取胜。显然，国家预算的产生是社会生产方式的变更所引起的，是资本主义生产方式的建立起了决定性作用。资本主义生产方式逐步发展起来时，新兴资产阶级占有了大量的财产，他们必然要求登上政治经济舞台，建立维护他们利益的政治经济制度。在财政上，他们直接负担着封建国家的大部分财政供应。因此，他们要求控制国家的财政大权，限制封建国家的财政开支，严格划分王室收支和国家财政收支的界限，财政预算管理要反映和体现他们的利益就成为必然。世界上其他资本主义国家的预算管理制度虽然确立较晚，而且具体情况也不尽相同，但无论这些国家其预算制度的建立和发展状况有多少差异，却都是为适应国内政治经济发展趋势的需要和生产力发展要求而出现的。考察政府预算产生的原因和条件可归纳为以下几条：

1. 资本主义生产方式的确立对政府预算的产生起了决定性作用。从政府预算的产生和发展过程中可以看出，在封建社会末期，新兴资产阶级和封建王朝围绕着争夺财政权的问题而展开的激烈斗争，是由生产关系的变化所引起的，特别是生产资料资本主义所有制结构的变化，使资本主义生产方式得以确立，这对政府预算的产生起了决定性作用。虽然奴隶制国家和封建制国家就出现了对财政收支活动的记录，像中国古代和古罗马帝国就出现过对国家财政收支的记账，甚至有个别的预计收支，但它的基本特征是事后记录和缺乏法律约束力。因为国王享有至高无上的权力，可以无节制地任意支配国家资财，由此，决定了财政收支不可能经过一定的法律程序和手续，而且当时的国家机构没有审批机关，也就不可能形成完备的国家预算制度。

西方资本主义新生产方式出现的初期，由于资产阶级本身力量的单薄，仍然依附于封建统治者和承担纳税义务。后来，随着资本主义生产方式的发展，资产阶级作为生产资料的独立所有者逐步在经济上成为国家的统治阶级。他们直接担负着封建制国家的大部分财政供应，就必然要求国

家财政分配能够反映他们的利益；要求封建君主取消封建割据、取消关卡林立和繁重的税收；要求王室收支与国家财政收支划分开来、限制政府开支规模，并预先编制财政收支计划；进而要求控制国家财政大权。在新兴资产阶级出现之前，还没有哪一个强大的政治力量能够使上述要求得以实现。这些要求只有资本主义生产方式产生之后，新兴资产阶级成为一种强大的政治力量出现在政治舞台上才有可能实现，才有可能通过议会制度控制国家政权和财政权，由代表新兴资产阶级利益的国会批准的政府预算才会产生。

政府预算作为一种具有法律效力的财政经济斗争工具，在推翻封建统治的过程中起了积极作用，又对资本主义生产方式的建立和生产力的发展起了促进作用。正如马克思、恩格斯所指出的，“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。”无疑，资本主义国家预算制度的逐步建立，促进了商品经济的发展和资本的积累。

2. 社会化大生产既是政府预算产生的原因，也是政府预算产生的条件。如果从国家预算的实质内容来看，它首先是包含着诸多经济内容的一个经济文件。所以，它的产生又与资本主义社会化大生产所引起的经济联系日益密切和复杂关系有关。在资本主义生产方式建立的初期，生产力发展很快，大量的社会财富涌现出来，财政可分配对象日益扩大。不但财政分配总量增加，而且财政收支数额也比较稳定。同时，社会化大生产使得社会再生产的各个领域和各个环节之间的经济联系日益紧密起来。财政既然是社会再生产中的一个重要环节，它的各项收支的数量和用项，就必须与社会政治经济的发展形势联系起来，实行有计划的管理。财政收支管理再也不能像以前那样处于简单的“收、支、存”的自然管理状态，它必须事前作出预计安排，并实行法制化管理。所以，社会化大生产及其经济联系的密切，既是政府预算产生的根源之一，也是政府预算产生的条件。

3. 商品货币经济的发展是政府预算产生的必要条件。众所周知，政府预算是由各种不同流量和流向的价值指标组成的一个一览表。它是用价值指标并以法的形式来规范一国政府的活动范围和方向。因此，在自然经济的社会形态里是不会产生的。这并不意味着我们否认前资本主义社会存在财政收支计划。这些以实物形态为主要特征的财政收支计划之所以不能称之为国家预算，是因为它不具备国家预算的一些基本特征。从财政史上看，财政分配由实物形态向货币形态过渡是一个很长的历史过程。不同的

实物有不同的使用价值，在质上不相同，在量上无法比较。只有在商品经济条件下，各种有不同使用价值的商品才能统一用价值来计量。当商品货币经济高度发达时，商品的价值独立化为货币，货币关系普遍发展而成为财富的绝对社会形式，并控制和掌握着整个社会再生产领域时，财政分配才有可能完全采取货币形式。只有在这样的条件下，一国政府的全部财政收支才能形成一个统一的综合基金计划，一个完整的、有法律制度保证的现代国家预算才会产生。所以，商品货币经济的发展是政府预算产生的条件和根源。

资本主义生产方式建立之后，商品货币关系逐渐发展起来。商品经济的发展使商品的价值独立化为货币。货币关系普遍发展而成为社会财富的绝对形式，并渗透到社会经济的各个方面，控制和掌握着整个社会再生产领域，使财政分配采取货币形式成为可能。如果没有财政分配完全货币化这一必备条件，国家财政的全部收支就无法形成统一的综合基金而被当作一个统一的整体对待，封建制专收专用制度也不可能被淘汰。所以财政分配的货币化是政府预算产生的必备条件。有了这一条件，才有可能对不同实物形态的财政收支进行计量，才能对一个国家的全部财政收支事先进行比较和详细的计算，并统一反映在一个平衡表中，一个综合性的控制着国家财政分配活动的现代政府预算才会有利于议会审查和监督。我们之所以认为前资本主义社会的自然经济条件下产生了财政，而不可能随之产生完整意义上的政府预算，其根本原因就在于此。

4. 加强财政管理是政府预算产生和发展的决定性原因。在资本主义经济上升时期，社会化大生产的发展速度很快，社会生产力的大幅度提高所创造的社会财富日益增多，使财政分配的对象和规模日益扩大。反映在财政分配上就表现为收支项目增加，各项财政收支之间的关系也日益复杂。财政经济方面的这些变化，客观上需要加强财政管理和财政监督，需要政府事先编制一个统一的财政收支计划进行有计划的综合管理。因此，政府预算是为适应这种要求而产生的；由于政府预算既是一个财政经济文件，又是一个具有法律效力的政治文件，因此，所建立的一系列预算管理制度既为国家在经济、财政、金库和统计等方面的科学管理奠定了基础，又因财政监督和管理需要而得到了进一步发展。

第二节 政府预算的概念及其基本特征

从政府预算的产生到发展为现代政府预算经历了一个不断完善和充实的过程。当今世界无论什么性质的国家为了本国财政管理的需要，每年都要编制财政收支计划，其内涵不断丰富，形成了不同国家政府预算的共性，并区别于其他财政范畴的特性。认识政府预算的一般概念及其基本特征有重要的理论意义和现实意义。

一、政府预算的一般概念

政府预算是财政体系的重要组成部分，与国家财政具有内在的联系。从财政收支内容上看，政府预算是国家财政的核心；但从起源看，两者并不具有一致性。国家财政是随着国家的产生而产生，而政府预算是社会发展到封建社会末期和资本主义初期的产物，是国家财政管理发展到一定阶段的要求。当国家财政收支管理发展到要求制定统一的年度计划，并且有可能经过一定的立法程序审查批准时，国家财政收支计划才真正发展成为政府预算。因此，政府预算的一般概念可以表述为：一国政府为了实现其职能的需要，在一定时期内（通常为1年），筹集所需要的资金以及如何使用这些资金的一个经国家法定程序审核批准，并具有法律效力和制度保证的年度财政收支计划。简言之，政府预算是国家经法定程序审批并具有法律效力和制度保证的年度财政收支计划。

马克思曾对资本主义国家预算做过科学的概括，他说：“每一个人都知道，预算只不过是国家本年度预算收入和支出的一览表，它是以上一年度的财政经验即平衡表为依据。”“每一个预算的基本问题是预算收支部分之间的对比关系，是编制平衡表，或者为结余，或者为赤字，这是确定国家或者削减、或者增加税收的基本条件。”这说明从形式上看，政府预算是在所在财政年度的预期收支一览表，反映政府在年度内进行财政收支活动的情况，列有各项收支指标及其总额平衡关系。而其内容则主要是收入和支出的种类和数量，以及这些种类和数量上表现出来的收支性质和作用，反映政府的职能范围，反映国家的财政经济政策。理解政府预算的内涵可以把握以下几个要点：

（一）政府预算是一国的年度财政收支计划

从财政管理的形式来看，政府预算是由政府编制，经过国家权力机关按一定的法律程序审查批准的年度财政计划。它规定了一国在某一法定财政年度内的财政收支项目、内容、应达到的指标及其平衡状况。各级政府预算编成以后，经立法机关审查批准并予以公布，即成为具有法律效力的预算文件，各级政府负有贯彻执行的责任。各相关预算单位和部门以被批准的预算为依据付诸实施，按照政府预算规定的收支项目和内容，组织财政分配活动，保证政府实现其职能的物质需要，达到国家编制年度预算的目的。

我国政府预算是国家的基本财政计划，预算内容体现着最广大人民根本利益的分配关系。在我国社会主义市场经济体制中，政府不仅有维护公共权力提供公共产品的职能，而且还有管理和调控经济的职能，以推动社会的全面进步和综合国力的提高。因此社会主义国家财政的活动范围相当广泛，对政府预算的计划性和科学性要求高。在我国是通过制定国民经济和社会发展规划来对整个国民经济进行宏观指导和调控，政府预算是国民经济和社会发展规划在财力上的主要反映，是国家有计划地筹集和分配财政资金的主要工具，是实现这一计划的财力保证。政府预算通过自身的收支活动，保证国家财政收支任务的实现和国民经济的顺利发展。因此，我国政府预算是国家的基本财政计划，是国家有计划地集中和分配财政资金的重要工具。

我国政府预算是国家的基本财政计划，主要是从它在综合财政计划中处于核心地位来说的。我国目前实际编制的综合财政计划，主要是为了测算国家总的财力规模，以引导资金流向，协调经济发展。政府预算在综合财政计划中居于核心和主导地位主要表现在：（1）通过政府预算分配的财政资金是国家的主要财力，具有举足轻重的地位。（2）通过政府预算分配的财政资金对国家政权的巩固和国民经济的发展起着重要的保证作用。（3）政府预算对银行信贷资金有重要的制约作用，财政性存款的增减直接影响着银行的信贷计划。（4）在财政体系中还有各种单项收支计划，如工商税收计划，基本建设支出计划，行政和事业费支出计划等，各单项计划要受政府预算的控制，服从政府预算的总任务。