

财政部规划教材
全国高职高专院校财经类教材

(第五版)

中国政府预算

舒 煜 / 主编



中国财政经济出版社

财政部规划教材

全国高职高专院校财经类教材

中国政府预算

(第五版)

舒 煜 主编

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfep.com.cn>

E-mail: cfep@cfep.com.cn

(发行部 商务印书馆)

社址: 北京市西城区阜成路甲28号 邮政编码: 100036

发行部电话: 88190406 邮购部电话: 88033436

北京嘉士德印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092毫米 16开 13印张 287.000字

中国财政经济出版社

ISBN 978-7-302-09281-4/F·3962

(定价: 28.00元)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府预算/舒煜主编. —5 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.6

财政部规划教材. 全国高职高专院校财经类教材

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9981 - 4

I. 中… II. 舒… III. 国家预算 - 中国 - 高等学校: 技术学校 - 教材 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 083837 号

冀 晋 陕 苏 国 中

(第五版)

主 编 舒 煜

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 13 印张 287 000 字

2007 年 7 月第 5 版 2007 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 060 定价: 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9981 - 4/F · 8668

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编写说明

本书是财政部规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写并审定作为全国高职高专院校财经类教材。

中国政府预算是财政专业的专业方向课程之一。政府预算是现今社会财政管理的表现形式，是存在于市场经济中与公共财政相适应的预算类型，确立现代政府预算制度对于“公共财政”建设有着重要的意义。改革现行的政府预算制度，是构建我国“公共财政”框架的必然途径。本教材主要介绍政府预算的基本理论、基本知识和基本技能。教材反映了政府预算实际工作的基本内容，按照《2007年政府收支分类科目》改革的精神，介绍预算的编制和决算。教材编写时吸收和采纳了近年来公共财政、政府预算研究的主流观点和成果。为了开拓读者的视野，我们特别遴选了几篇专业论文，作为“参阅资料”收录。在此一并向从事实际工作、观点成果和参阅资料的专家与作者表达敬意并致谢。

财政部教材编审委员会财税教材编审组专家对本教材编写大纲和书稿进行了审定。陕西财经职业技术学院舒煜教授编写了第一章、第二章、第三章、第四章的初稿；河南财政专科学学校韩宗保副教授编写了第五章、第八章的初稿；江西财经职业学院张成斌副教授编写了第六章、第七章的初稿；内蒙古财税职业学院张彦君高级讲师编写了第九章、第十章的初稿。舒煜教授对书稿作了全面修改和总纂。

编 者

2007年5月

目 录

第一章 中国政府预算概述	(1)
第一节 政府预算的产生和发展	(1)
第二节 政府预算与国家预算	(3)
第三节 现代预算制度和政府预算理论	(6)
第四节 中国政府预算实践	(11)
第二章 中国政府预算管理职权	(17)
第一节 政府预算管理的概念	(17)
第二节 政府预算管理的程序和方法	(18)
第三节 政府预算管理分级	(24)
第四节 政府预算管理主体	(27)
第三章 中国政府预算收支分类	(30)
第一节 政府预算收支分类	(30)
第二节 政府预算收支科目	(33)
第三节 政府预算收支分类体系的改革	(39)
第四章 政府预算的组织形式	(43)
第一节 政府预算的组织形式	(43)
第二节 复式预算的编制	(44)
第五章 政府预算编制	(51)
第一节 政府预算编制的准备工作	(51)
第二节 政府预算编制的原则和依据	(66)
第三节 政府预算编制的程序和内容	(68)
第四节 政府预算的编制方法	(72)
第五节 政府预算的审查和批准	(90)

第六章 中国政府预算执行	(94)
第一节 政府预算执行概述.....	(94)
第二节 政府预算收入执行及管理.....	(96)
第三节 政府预算支出执行及管理.....	(99)
第四节 政府预算执行中的调整与分析.....	(104)
第五节 政府采购制度.....	(111)
第六节 国库制度及管理.....	(117)
第七章 中国政府决算	(122)
第一节 政府决算概述.....	(122)
第二节 政府决算编制.....	(124)
第三节 政府决算的审查与批准.....	(140)
第四节 政府审计与政府报告.....	(142)
第八章 政府预算管理体制	(147)
第一节 政府预算管理体制.....	(147)
第二节 政府预算管理体制的基本经验.....	(149)
第三节 分税制预算管理体制.....	(155)
第九章 中国政府综合预算管理	(167)
第一节 综合财政预算.....	(167)
第二节 预算外资金的界定.....	(168)
第三节 预算外资金的管理方式.....	(180)
第十章 中国政府预算监督 and 法律责任	(190)
第一节 政府预算监督.....	(190)
第二节 中华人民共和国预算法.....	(193)
第三节 政府预算相关法规的建设.....	(199)

第一章

中国政府预算概述

政府预算是当今世界普遍存在的国家财政分配活动形式。国家财政在保证国家行使职能需要、筹集和分配资金时，必然要进行预先的测算，使资金的收入量满足国家支出的需要。同时，国家财政在组织财政资金收入和安排财政资金支出的过程中，必然要对收入的来源和形式，支出的项目和去向，进行详细的研究和论证，以保证国家财政职能和作用的发挥。在现代法治社会里，国家立法机构往往对财政收入和支出的来源、形式、去向、工作程序等做出法律和法规上的规定。一国政府编制的一定时期的财政收入计划、财政支出计划和财政收支平衡表，就形成了国家的基本财政计划。政府和财政机关根据拟定的基本财政计划，组织财政收入，安排财政支出，并努力保证维持财政收入和财政支出之间的平衡关系，同时还要对整个财政收入和支出的执行过程进行监督、检查和总结。与国家机关活动法制化的进程相适应，国家财政活动的预先计划（预算）和执行以及监督总结（决算）的全部内容和程序，都是以法律的形式规定和表现的。这种用法律形式表现的，反映和规定政府一定时期内财政收支活动的预期收支指标与平衡关系的一览表以及管理制度，就是政府预算的一般概念。

第一节

政府预算的产生和发展

政府预算作为现今社会财政管理的表现形式，它和财政既有联系又有区别。从内容上看，政府预算作为具有法律效力的财政收支一览表，它所列示的分配项目和数量规定着国家参与一部分社会产品和国民收入分配的内容以及所形成的以国家为主体的分配关系，体现了政府预算和财政分配的同一性。从政府预算和财政的产生、发展上看，两者又有区别。

首先，政府预算和财政产生的历史条件不同。财政分配活动的目的在于满足社会公共需要，而公共需要在阶级社会里只能由国家活动和财政分配来完成。考察财政活动形成产生的历史，不难发现，剩余产品是财政产生的经济条件，国家是财政产生的社会条件，两个条件必须同时具备，缺一不可。在财政发展的漫长过程中，与奴隶制王权和封

建制君权统治相适应,财政收支活动具有专制性、神秘性和随意性的特点。这一时期虽说有对财政收支活动的安排和计划,甚至在古罗马还曾经有过类似的预算制度,但这些都不是现代意义上的政府预算制度,只是在王权统治下财政管理方面的一些措施。现代政府预算制度最早萌芽于13世纪以后的英国。在12、13世纪,英国的贵族和大地主与专制君主之间展开了错综复杂的斗争。斗争的结果是土地贵族一定程度地控制了国王的课税权。1217年英国《大宪章》曾经规定:除特殊事项的需要外,课税必须得到贵族和大地主代表会议的同意。以后,力量逐渐壮大的资产阶级动员人民群众的力量,又从封建贵族手里把财政权争夺过来。1689年的《权利法案》中规定,除非由国会通过法案表示同意,不能迫使任何人纳税或作其他缴纳;国王的支出总额必须由国会核准,将国王的收支和国家的收支区分开来。在国会中,代表资产阶级利益的下院比代表地主贵族利益的上院在财政上有更大的权力。从1760年起,将国王和皇室的财政收支纳入全部财政收支之中,对皇室和国王开支实行年度拨款。至此,资产阶级就全部控制了国家财政收支。到18世纪末、19世纪初,出现了统一反映全部财政收支计划的文件和正式预算制度,规定财政大臣每年提出全部财政收支一览表,由国会审核批准。其他资本主义国家预算制度的产生情况,虽然和英国不尽相同,但也有共同的地方,那就是预算制度是在资产阶级专制君主和土地贵族的激烈的斗争中产生的。与此同时,资产阶级力量的壮大反过来促进了商品货币经济的发展,为财政收支全部以价值的形式进行提供了客观的经济基础。通过对预算产生历史的考察,我们可以看出,政府预算的产生是以资产阶级力量的壮大为政治条件,以商品货币经济的充分发展为经济条件。这样两种条件的同时具备,才使财政分配活动表现为政府预算的形式。

其次,财政是以国家为主体的分配活动,政府预算是财政分配活动的管理方式。财政分配活动的管理方式不能超越社会经济制度和社会发展阶段。采取何种财政管理方式,取决于当时社会经济发展水平和统治阶级利益的需要。与封建王权的政治统治相适应,财政分配在管理上必然体现专制性、神秘性和随意性的特点。随着社会经济的发展和阶级力量对比的变化,社会生产方式和交换方式也发生了一系列的变革,资产阶级产生了。资产阶级在封建主统治下是被压迫的阶级。但是社会经济发展到工场手工业时期,资产阶级就成为等级君主国或专制君主国中同贵族抗衡的势力,而且是大君主国的主要基础。从大工业和世界市场建立的时候起,资产阶级在现代的代议制国家里夺得了独占的政治统治,资产阶级现代国家制度正式确立。马克思在《共产党宣言》中指出:“现代的国家政权不过是管理整个资产阶级的共同事务的委员会罢了。”在资产阶级发展的每一个阶段,都伴随着相应的政治上的进展。新兴资产阶级革命的一个重要内容就是向封建君主争得财政分配权。这种斗争首先集中在课税权上,后来扩大到资金的支配权上,最后就必然要求政府将每年财政收支全面公开,并制成收支平衡表,交由资产阶级占绝对优势的国会来讨论和批准。现代政府预算制度的产生,就是对专制、神秘和随意的财政管理方式的否定,使财政管理具有公开、统一完整和法制性的特点。

第三,政府预算属于财政管理范畴,是财政分配活动的主要方面。政府预算作为现今阶段财政分配活动的实现形式,它自然应当属于财政管理范畴。但是,财政分配活动参与和干预社会产品的分配,并通过国家权力或以生产资料所有者身份实施国家经济活

动,并不一定全部采取政府预算管理方式。这是因为各国政治的、经济的、文化的等诸多方面的原因,决定了所谓预算的完整性和统一性只能是一个阶段性的相对概念。因此,政府预算只能是财政分配活动的主要方面。

从预算的产生过程来看,预算是在新兴资产阶级与封建专制政治的斗争中产生,随着资本主义国家的建立而逐步发展和完善的。现代预算制度的产生使财政管理和分配具有法律性、公开性、统一性和科学性的显著特征。

政府预算在我国算是“洋为中用”的财政管理形式。我国财政和政府预算发展的历史进程与欧美各国不同。虽然封建社会的历史上也曾出现过个别类似现代预算管理的现象,但是,从本质上分析,我国封建时代不具有现代政府预算产生的社会政治和经济条件。在半殖民地半封建的清朝末年,清王朝实行政治改良,接受变法,推行新政,于1889年6月提出“清理财政,筹办预算”。1907年颁行“清朝财政章程”。1910年宣统帝拟定“预算册式及例言”,同时公布“统一国库章程”。这一切都是借鉴现代预算管理的一些做法,并没有建立起真正的现代预算制度。后来的北洋军阀政府和国民党政府,由于政治上的专制性和商品经济的不发达,始终没有建立起真正意义的政府预算。

中华人民共和国的成立,标志着人民当家作主,新中国建立了独立自主的国家预算。随着社会主义革命和建设的深入发展,与社会主义公共财政建设进程相适应,我国的政府预算制度必将不断发展和完善。

综上所述,国家财政产生和发展的历史表明,在奴隶制和封建制时期没有政府预算。这是由当时的政治体制和生产力发展水平以及社会生产力方式决定的。现代意义上的政府预算是在新兴资产阶级与封建专制的斗争中产生的,并随着资本主义国家的建立而发展起来。新中国建立后人民当家作主,政治清明,商品经济发展和市场机制的建立,为新中国政府预算的发展壮大奠定了良好的社会政治和经济基础。

第二节

政府预算与国家预算

在我国的财政研究和财政实践过程中,“政府预算”与“国家预算”这两个词往往是作为同一概念使用的。这是因为“政府预算”与“国家预算”两词有相同之处,在于都有“预算”一词。“预算”作为一个名词来使用,它具有两层含义:一层含义是将“预算”理解为各类管理活动最常用的管理方式,即将“预算”作为管理的最基本的一种控制工具。另一层含义是将“预算”看做工作过程安排及其相应行动预期结果的数字化形式。随着社会政治经济发展和国家管理体制改革的深入,人们对国家与政府关系的认识也日趋清晰和统一,公共财政的确立,使“政府预算”与“国家预算”两词必须有所区别,区别就在于反映同一活动内容的“预算”的主体究竟应是“政府”,还是“国家”。

一、计划经济与国家预算

主张采用“国家预算”概念的观点由来已久。在计划经济时期,“国家分配论”在对财政本质的认识中居于主流地位。“国家分配论”认为财政与国家有着本质的联系,财政是以国家为主体的分配活动,财政就是国家财政。国家预算是具有法律效力的国家财政收支计划。国家预算是国家分配集中性财政资金的重要工具,是国家调节、控制、管理社会和经济的重要杠杆。有一级政府就有一级财政收支活动主体,也就有一级预算。我国预算分中央预算、省、自治区、直辖市预算、地、市、自治区州预算、区县预算、乡镇预算五级预算。国家预算一般由中央预算和地方预算组成。以上就是“国家分配论”对国家预算概念的认识。现在看来,采用“国家预算”概念的观点是将财政分配的主体“国家”、“政府”等同看待的。这种认识与我国长期实行计划经济体制有关。长期的计划经济体制,形成了高度集权、无所不包的“全能政府”的管理体制。政府即代表国家。由社会主义生产资料公有制的经济基础和无产阶级的国家性质决定,我国的政体是人民民主共和制,政权组织形式是人民代表大会制度。《中华人民共和国宪法》规定,全国人民代表大会是中国最高国家权力机关和惟一的立法机关,在我国政权体系中处于最高地位。政府是这一权力机关的执行部门。在“全能政府”管理体制下,人们往往将“预算”理解为国家的基本财政收支计划,自然就是“国家预算”。而且,作为国家基本财政收支计划的“预算”,自然是整个国民计划的组成部分。国家专司经济管理的党政机关既是国民经济计划的制定者,也是国民经济计划的贯彻执行者。财政部门 and 各级政府也是国家权力机关的组成部分,代表国家配置财政资源。由于我国长期以来没有对预算工作正式立法,人民代表大会对预算的审查和批准缺乏正规的法律约束力。“国家预算”成为名副其实的国家基本财政收支“计划”。

二、市场经济与政府预算

20世纪80年代以后,世界各国的政府管理进入了一个大变革时代。在我国,十一届三中全会以来,以建立市场机制为目标的经济体制改革和政府管理体制的改革日趋深入。计划经济时期形成的“全能政府”因“过度国家化”和效率低下而越来越不适应经济社会的发展。政府管理体制改革的目的是打破传统的政府过度国家化的状态,建立起与社会主义市场经济体制相适应的政府管理新模式,改全能政府为有限政府,从管制型政府走向服务型政府。在国家与政府的关系上,国家是主权者的同义词,而政府只是国家权力的执行机关,被委托人。我国《宪法》规定,全国人民代表大会是最高国家权力机关,国务院是最高国家权力机关的执行机关。全国人民代表大会代表全国人民行使国家权力,体现在依法就关系国家全局的重大问题做出决定,而具体执行机关是国务院。这就是现行的管理体制。

我国一般把政府界定为执行国家权力,进行政治统治并管理社会公共事务的机关。政府是一个国家的中央和地方行政机关的总合。我国《宪法》规定,国务院即中央人民政府,是最高国家行政机关;地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级行政机关,中央人民政府和地方各级人民政府共同构成了我国的政府。各级

人民代表大会从法律上赋予各级政府职权，通常称为行政权。同时，政府因拥有法律赋予职权，必然就产生了责任，这就是政府职责，体现了权责统一，有权必有责任。政府职权和政府职责决定了政府在国家和社会生活中所应承担的职责和功能，政府作为国家行政机关，依法在国家的政治、经济以及其他社会事务的管理和服务中，履行职责发挥作用。财政权力是行政权中非常重要的组成部分，由于行政权固有的扩张性和自由裁量性，财政权力要接受必要的限制和监督。因此，财政权在立法主体、行政主体和司法主体之间的配置结构，关乎国家财政权力运行的民主政治基础。我国现行宪政法律制度对财政权力的立法、行政和司法三权的配置结构有明确规定：立法机关的财政权主要包括财政立法权和财政执法监督权两个层次。行政机关只能根据立法授权进行财政委任立法，并依法接受立法监督。立法机关对行政机关的财政执法监督权配置有两个方式：一是各级人大及其常委会监督各级政府和财政预算活动有关机关，在遵守、实施宪法、法律及法律性决议方面的情况；撤销各级政府制定的与宪法、法律相抵触的财政法规、规章、决定、命令。二是各级立法权力机关审查和批准国家或本级的预算和预算执行情况的报告，对国家各级政府和财政机关的财政执法工作，采取审查、批准、建议、质询、检查、调查、弹劾等法定形式和程序实施监督，以保证其财政执法的合法性、合理性，使财政执法中发生的违法、不当行为得以及时纠正，从而提高财政执法质量。行政机关的财政权主要包括各级政府及其财政有关部门有权制定、发布财政方面的法规、决议、命令和通知等；有权编制、执行本级政府预算决算；有权对所属各部门和下级人民政府及企事业单位的财政工作进行检查、处罚和复议等监管。根据上述我国现行宪政法律制度对财政权力的规定，预算作为现今财政活动的最基本和最普遍的表现形式，其主体只能是政府。因此，在市场经济与分税制财政体制下，采用“政府预算”的概念能够更好地体现财政管理改革实践与理论要求，也能够更好地体现加强人大对政府活动的约束与监督作用。采用“政府预算”的概念，也表明财政分配的主体——“政府”是市场经济体制下受“立法机构”约束的公共管理部门。用相对具体的“政府”而不是抽象意义上的“国家”作为预算的主体，既符合我国财政分配活动的实际情况，也理清了国家财政管理活动中的“立法”和“行政”的权责关系。从政权组织角度看，只有政府才可以分为不同级次，政府中只有中央政府才能代表“国家”。“政府预算”的提法比“国家预算”的提法更科学、更规范、更符合市场经济实际。从预算资金运行的内涵来看，政府预算是与政府有着本质的联系，是为政府履行职责服务的，是实现政府职责的财力保证，是体现政府事权与财权、财力的统一，体现以政府为主体财政分配关系，它规定政府活动的范围和方向。毛泽东同志曾说过：“国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向。”从任何一个国家的年度预算里，都能清楚地了解到该国政府在这个年度内将要干些什么事情。

随着市场经济体制的建立，我国必须构建与社会主义市场经济相适应的“公共财政”。西方国家几百年的公共财政实践表明，确立现代政府预算制度对于“公共财政”建设有着重要的意义。改革现行的政府预算制度，是构建我国“公共财政”框架的必然途径。当前进行的以部门预算改革为切入点，以预算科目改革为方法，多项改革措施配套推行的预算管理改革，就是我国构建“公共财政”框架的一个关键环节。深化预算管

理制度改革,包括了对政府预算编制及预算执行和预算监督全过程中各项制度、业务规范的改革和完善。公共财政在预算管理上要求体现公共性的指导思想,“公共性”是公共财政的本质特征,公共财政内在地要求政府预算应有高度的透明性;在预算编制、执行和监督全过程中必须将满足公共需要作为出发点,并通过制定相关的规章制度和工作程序保证公共性的实现;预算编制要体现公认的预算原则;预算执行过程要保证预算任务的完成,对拨款和资金使用要按程序跟踪问效;对预算项目执行情况进行严格管理;要建立相应的监督、会计和报告系统,有效防止预算执行过程中因政府官员的“内部人控制”而导致预算执行偏离公共需要的轨道;要按照公共财政的要求,建立相应的预算监督制度,保证预算支出用于公共需要。

政府预算是指经过立法程序批准的政府年度财政收支计划,它是政府施政计划的组成部分。政府预算作为特定的概念,包括预算编制的指导思想,预算理念,预算编制的原则、方法,以及在其指导下形成的各项财政资金收支指标表格。政府预算是以财政收支表为主要表现形式的政府财政资金的基本收支计划,在编制这个计划时必须按照规定的程序依法进行,编制好的计划必须以政府的名义报经立法机关批准,才能成为政府行政机关必须执行的文件。政府预算是存在于市场经济中与公共财政相适应的预算类型,具有法治性的根本特征。

政府预算反映一个预算年度政府组织收入和安排支出的规模、结构,体现了政府的活动范围和政策。政府预算组成有纵向的和横向的。所谓纵向预算组成,是指各级政府预算汇总组成全国的政府总预算。地方各级总预算由本级政府预算和汇总的下一级政府总预算组成。所谓横向预算组成,是指本级预算的组成。中央政府预算由中央各部门预算组成,各部门预算由本部门所属各单位预算组成,单位预算是指列入部门预算的国家机关、社会团体和其他单位的收支预算。总预算由本级预算和汇总的下一级预算组成,没有下一级预算的,总预算就是本级预算,如乡预算,它下边再没有一级预算了,所以乡一级总预算就是乡这一级的本级预算。本级预算是指按财政体制规定在本行政区域内组织的财政收入和安排的财政支出的计划。

第三节

现代预算制度和政府预算理论

“预算的实质在于配置稀缺资源,因而它意味着在潜在的支出目标之间进行选择。预算意味着平衡,它需要一定的决策过程。”^①

一、现代政府预算制度

在西方资本主义国家几百年公共财政实践的历史中,现代政府预算制度发挥着重大

^① 爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》,中国人民大学出版社2001年版。

的作用。翻开现代政府预算制度的产生、发展和完善的历史,我们能够得出这样的结论:现代政府预算制度是新兴资产阶级和封建贵族之间争夺财政权斗争的产物,政府预算制度产生和发展的过程,实质上就是市场经济对政府活动进行约束和限制的过程。“公共财政”存在的制度基础是市场经济体制。“公共财政”具有与市场经济体制的融合性并受市场约束和规范。“公共财政”是与市场经济相适应的财政类型,“公共财政”与其他社会类型财政的根本区别在于公共财政分配的主体是政府,而政府行为是受市场决定和约束的;政府预算制度作为市场经济体制下公共财政的表现形式,为市场约束政府经济行为提供了一个基本手段。因此可以得出一个结论,那就是只有建立起现代政府预算制度才有可能建立真正的公共财政。

西方经济学有一种理论认为,政府有必要从多方面介入社会经济运行。这是因为市场失灵的存在,政府必须发挥三个方面职能,即资源配置、收入分配和稳定经济的职能,以消除和纠正经济运行中所产生的无效率以及不公平等负效应。政府运用财政政策和预算收支、货币政策或法令法规等各项政策措施来实施这些经济职能。财政政策和政府预算收支活动,在调节国民经济协调运行和和谐发展中能起到举足轻重的作用。为确保市场机制的有效运行,纠正市场机制本身难以克服的缺陷——市场失灵,以实现资源的合理配置、收入公平分配以及宏观经济的稳定,政府通过财政手段对国民经济的干预也是至关重要的。向公共财政转型的重要一步,就是理清政府和市场的关系,转变政府职能,让政府只在市场失灵领域中活动。我国“公共财政”概念的提出,从实际工作层面上是在1998年12月的全国财政工作会议上,明确提出了我国建立公共财政基本框架的思路及相关原则。其后,关于建立公共财政框架的要求,又明确写入了中央全会的文件和国家发展规划。在实行市场经济体制的社会里,公共财政下的政府预算必须具备以下特征:

1. 统一性。实行“公共财政”体制,必然要求政府所有的收支必须全部纳入政府预算统一进行管理,不能有政府预算之外的任何以政府名义组织和安排的收支活动。政府预算制度的统一性实际上反映了社会和市场通过政府预算对整个政府活动进行全面监督和控制的要求。

2. 公开性。政府预算必须公开透明,以方便社会和国家权力机关的监督。公开性必须体现在政府预算管理的整个过程。从政府预算草案的编制、审议和批准,到政府预算的执行和预算调整,再到决算的编制和审查批准,都应该采取一定的法定形式公开和透明。

3. 法制性。政府预算制度是法制社会的产物。政府预算活动必须遵循法律法规进行。政府预算工作程序是法律法规明确规定过的,预算编制要按照相应的法律程序进行,政府预算草案一经批准就成为具有法律效力的文件,具有法律的权威性。预算执行过程若遇到对预算法案进行调整,就必须启动预算调整法律程序,报经预算批准机关审批方可实行。任何违反政府预算的行为都是违法的,都应受到法律的追究。

二、预算与预算理论的发展

现代政府预算研究的经典之作当推美国学者阿尔伯特·C. 海迪所著《现代预算之

路》一书。关于预算与预算理论的发展,我们不妨直接引用阿尔伯特·C.海迪教授的论述更为精当。阿尔伯特·C.海迪认为预算理论常常是关于寻找更好的有关公共资金的决策,这与预算过程以及预算过程中参与者的策略或政治紧密相连。预算理论仅仅是一个政治、过程与实践的混合物。

“政府的预算改革运动”强调有三条预算改革的路径:关于立法—行政关系的线索,关于公众控制与民主的线索,以及关于管理效率的线索。

美国公共预算理念认为预算不仅是算术问题,而是通过多种方法来定位个人繁荣、等级关系和王国力量的基础。

美国公共预算理论提出预算维度的概念,认为一个公共预算有四个基本维度。(1)它是在法定经济和社会需求之间分配稀缺性公共资源的一项政策工具。(2)一个预算是一项管理或行政的工具,或两者兼具。它确定了提供公共项目和服务的方式与途径;它建立了评估活动效率和效果的成本或标准(或两者兼具)。正是预算过程确保了所有法定的项目和活动每年至少接受一次审查或评价(或一个周期内)。(3)一个预算是指指导一个国家、一个州甚至是一个城市的经济增长、投资和发展的工具。在国家、州和地区层面,政府预算评价收入再分配、刺激经济增长和发展、促进充分就业、抑制通货膨胀以及维持经济稳定的首要工具。(4)预算是一项记录(现在被称为财务管理)工具,确保政府部门对授权项目的收支负责,向公众提供它们遵守财政诚信和纪律的情况。

按照美国“预算理念”的理解,“预算”一词是指一个企业或政府的财务计划。在一定时期内,由负责的管理者准备并提交给一个代表机构(或其他正当组建的部门),计划在实施前必须经过该机构的同意和授权。

现代财政预算理论有关财政预算支出方面的问题是:在什么基础上可以决定将X美元的财政收入分配给A活动,而不分配给B活动或让纳税人将这些钱用于个人目的?十多年以前,V.O.凯伊教授唤起了人们对财政预算理论缺乏的关注,这种理论将有助于找到这个问题的答案。凯伊教授主张这个问题应该从经济学理论的角度来研究,他指出财政预算本质上是应用经济学的一种形式,因为它要求将稀缺资源在竞争性需求中分配。

现代财政预算理论来源于经济学理论三个观点,它们看起来适用于财政预算的分析并且可以成为构建财政预算的经济学理论的基石。简单地说,这三条原则是:

1. 因为资源相对于需求来说是稀缺的,所以一个基本的经济学检验应被运用,那就是每项支出的回报就被放弃的其他选择来说应足以弥补其成本。因此,预算分析本质上是一种资金运用选择的相对优点的比较。

2. 由于效用递减的现象,增量分析(就是对增加的支出导致的增加的价值分析)是必要的。对于增量的分析只在边际或接近边际时才是必要的和有用的,这是用于任何目的的增加的支出将产生相同回报的平衡点。

3. 相对优点的比较只能通过比较它们达到相同目的的相对有效性来实现。预算决定必须在相对价值的基础上做出,价值没有绝对的标准。

三、预算原则

现代政府预算制度产生以后,经历着不断发展变化的过程。在资产阶级和封建地主阶级的斗争中,作为争夺财权的一项措施和策略,资产阶级提出了一些预算原则,以便在斗争中取得主动。在资产阶级掌握政权以后、垄断资本形成以前,这些原则进一步明确化,成为资产阶级政府规定或调整预算制度的根据。这些原则包括如下六条:

1. 预算必须具有完整性。这是要求一个政府的预算必须包括它的全部财政收支,反映它的全部财政活动,不应该有预算以外的财政收支,也不应该有政府预算规定范围以外的财政活动。

2. 预算必须具有包括性。这是要求预算收支按照统一的程序来计算和编制,任何预算单位收支都要以收支总额列入政府预算,不应当只列入收支相抵后的净额。这一原则实际是要求各级政府只能有一个预算,不应当以临时性预算或特种基金的名义另立预算。

3. 预算必须具有年度性。这是要求政府在编造预算时,应当按预算年度规定期限,列出全年的财政收支,不允许对本预算年度之后的财政收支做出任何事先规定。

4. 预算必须具有可靠性。这是要求政府编制和批准预算时所依据的情况必须可靠,收支数字必须正确估计,不能估计过高;各项收支性质必须明确区分,不能含糊。

5. 预算必须具有公开性。这是要求全部财政收支必须经过议会审查批准,并且采取一定形式向社会公布。

6. 预算必须具有分类性。这是要求各项预算收入支出必须分门别类,按性质不同清楚列出。

以上原则,在资本主义社会由自由资本主义走向垄断之前,一直处于公认的地位。这些原则在资产阶级和封建势力争夺财政权的过程中,是颇能鼓动人心的政治口号,是限制乃至剥夺封建王朝财政权的有力思想武器。这些原则着重于经费使用上的节约、制度化和效率化,着重于预算的控制。在资产阶级掌握政权之后,虽说贯彻预算原则的必要性不如没有掌握政权的迫切,但资产阶级仍然基本上按照这些原则来完善和修订他们的预算制度。当资本主义走向垄断,垄断资本形成并控制政府之后,政府作为行政机构的财政权加强了,不得不削弱代表资产阶级各集团各派别利益的议会的财政权。这期间提出了一些与以前不同的预算原则,对传统的预算原则进行修改或补充。新提出的预算原则,最集中的要数美国联邦政府预算局长斯密在1945年提出的预算“八项原则”。这“八项原则”概括起来是:预算必须适应行政计划;预算必须加强行政责任;预算要有适度行政主权;预算要以行政当局报告为依据;预算要有一定弹性;预算的“工具性”要充分;预算程序要多样化;预算必须“上下结合”。

斯密提出的原则,反映了垄断资本主义发展的要求,也反映了当时经济形势和经济理论的转变以及国家干预经济的要求,集中强调了政府行政机构在预算的主动权。既然预算形式和程序多样化,预算的完整性和包括性就不会存在,预算以行政首脑施政计划为依据,就使预算的可靠性变得脆弱。预算收支具有弹性并采用多年预算和其他预算组织形式,则预算的年度性将被打破。这样一来,预算的公开性原则将由于行政主动权的

强化而名存实亡。

四、预算年度

政府预算是指经过立法机关批准的反映一定时期财政收支情况的基本财政计划。这里说的“一定时期”一般是指一个预算年度。预算年度又叫财政年度或会计年度,是划分和整理收支、明确收支关系而法定的时间期限。政府预算的编制和执行都必须依此法定时期为依据。世界各国的预算年度的起止日期不尽相同,但期限一般为一年。预算年度的起止日期规定主要有两类:一是实行历年制,即一个预算年度包括在一个日历年度之中,预算年度和日历年度起止日期一致,从每年的1月1日起到12月31日止。大部分的西方国家(如法国、意大利、瑞士等)和俄国、东欧一些国家以及我国都采取日历年度制。二是跨年制,即一个预算年度包括在两个日历年度之中。实行跨年制的国家在起止日期上还有不同。日本、英国、加拿大、印度等国家规定每年4月1日起至次年3月31日为一个预算年度。实行自7月1日起至次年6月30日止为一个预算年度的国家有瑞典、苏丹、澳大利亚等。而美国、泰国等则规定从10月1日起至次年9月30日止为一个预算年度。各国预算年度起止日期的规定,必须考虑政治、经济和文化等方面的因素。如有的国家预算年度期限的规定与本国的农业种植收获季节相适应,有的国家则将预算年度确定与政体的活动周期联系起来。

一国政府预算全部收入和支出,必须设立专门的财政税收机关管理。这些机关必须对预算年度的全部收入和支出进行预测,并编制收入支出平衡表。在整个预算年度里按照事先编好的收入支出指标和平衡表,组织收入和安排支出,并保证收入满足支出的需要。预算年度末了,财政机关还必须对预算收支平衡表的执行情况进行总结,形成国家财政决算。可见政府预算活动的基本内容就是编制财政收支平衡表(预算),按照预算组织收入和安排支出(预算执行),对全年预算执行情况进行总结(决算)。正是从这个意义上说,政府预算是国家的基本财政计划,反映和规定了政府活动的范围和方向。政府预算作为国家的基本财政计划,必须由国家的权力机关批准后方为有效,因此,政府预算是具有法律效力的文件。国家预算规定的收支项目和数量,政府和财政部门必须完成,并且要将完成情况向国家权力机关报告。政府预算所具有的法律性,决定了政府预算是在国家范围内集中分配,是国家对社会经济进行宏观调控的重要手段和有力工具。

阅读资料

十种最差的公共预算以及十项公共预算原则

2005年8月16—18日,由中国发展研究基金会主办的“公共预算与政府创新研讨会”召开。

美国预算与政策研究中心国际预算项目主任沃伦教授就“什么是最好的预算”将国外的一些做法、问题以及最近预算改革的一些案例为大家一一作了介绍。

沃伦教授首先介绍了十种最差的公共预算的实例:(1)政策、规划与预算之间联系不紧密;(2)短期的预算;(3)计划预算与实际预算不相符;(4)会计体系不够健全;(5)机构内部与政府内部的预算体制较弱;(6)重复预算;(7)优先领域错位;

(8) 政府采购不力；(9) 预算缺乏透明度；(10) 立法机关与公民的参与度不足。

列举了十种最差的情况之后，沃伦教授又提出了公共预算的十项原则。公共预算发展至今出现了不少所谓的最佳预算，而且各个国家各个地区都还有差异，但是不论是零基预算还是关注结果的绩效预算，国际组织考量出十个不变的原则，包括：全面性、原则性、合法性、灵活性、预见性、可审议性、真实性、透明度、信息量以及诚信度。

同时沃伦教授也指出，虽然现在已经有了了一系列的规则，大家是公认都可以接受的，但是有了规则也不能确保达到最好的结果，规则单就其本身来讲还是不够的。因为人们不光会对正式的规则做出反应，对于非正式的规则同样会做出自己的反应，这就要求我们制定硬的预算约束，加强控制；而规则不能确保达成最佳结果的另一个原因就是信息流出了故障，这就要求我们关注两点——透明度和参与度。没有人能掌握完整的信息，政府手中有许多可以处理的信息，而公民同样掌控着一些非常重要的信息，要想做出最好的决策，只有把所有的这些信息都搜集起来加以整合才能做到。

(资料来源：张妮：“从预算改革入手建设公共政府——公共预算与政府创新研讨会综述”，《中国发展观察》，2005年8月27日。)

第四节

中国政府预算实践

预算审查监督制度作为财政民主的具体体现，作为人民代表大会的权力之一，自建国以后就已经体现在了宪法和相关法律制度中。现实生活中，预算审查监督也一直是人大的基本职责之一。对此，从宪法到部门法、地方性法规都有明确的规定。由于我国法治建设整体水平所限，预算审查监督制度的建设却不是很完善。但国家加强和完善预算审查监督制度的决心和信心是很大的，这是民主国家的必然选择。

人民代表大会作为最高权力机关，对政府预算进行审查批准和监督，一直就是我国《宪法》赋予的神圣权力。我国1954年颁行《宪法》，在第二十七条关于全国人民代表大会的职权中明确规定：“审查和批准国家的预算和决算”，同时在全国人民代表大会的常设委员会中也设置了“预算委员会”。在第五十八条地方各级人民代表大会的职权中规定了“审查和批准地方的预算和决算”。在这部《宪法》的指引下，各级人民代表大会行使了对财政预算拥有的审查、批准和监督的职权，全国人大及其常委会的工作机构、工作制度逐步建立，对财政预算的审批、批准和监督工作进行得比较严肃、细致和扎实。对政府预算审查、批准和监督作为人大的一项基本职能，在我国首部《宪法》中得到了体现，但是，第一部《宪法》对于具体的审查和批准预算的程序并没有进行明确的规定。1975年《宪法》和1978年《宪法》基本沿袭了这一规定。1975年《宪法》第十七条规定中包括了“批准国民经济计划、国家预算和决算”的内容，但是没有对全国