

21 世纪

★★★★★ 高等院校系列教材

ZHENG FU
YU SUAN
YU
GUAN LI

政府预算与管理

张明 编著

ZHENG FU YU SUAN YU GUAN LI

西南财经大学出版社

Southwest University of Finance & Economics Press

21世纪

高等院校系列教材

ZHENGFU
YUSUAN
YU
GUANLI

政府预算与管理

张明 编著

ZHENGFU YUSUAN YU GUANLI

西南财经大学出版社

Southwest University of Finance & Economics Press

政府预算与管理

张明 编著

责任编辑:沈元翰

封面设计:郭海宁

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.xcpress.com/
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
开 本:	880mm×1230mm1/32
印 张:	13.375
字 数:	335 千字
版 次:	2002 年 9 月第 1 版
印 次:	2002 年 9 月第 1 次印刷
书 号:	ISBN 7-81055-978-8/F·817
定 价:	22.80 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。
3. 本书封底无防伪标志不得销售。

目 录

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	(8)
1.3 政府预算制度的基本属性	(14)
小结	(29)
练习题	(29)
第 2 章 政府预算收支分类	(31)
2.1 政府预算收支分类概述	(31)
2.2 政府预算收支分类方法	(35)
2.3 我国政府预算收支科目	(43)
小结	(74)
练习题	(75)
第 3 章 政府预算管理体制及业务	(76)
3.1 政府预算管理体制概述	(76)
3.2 我国政府预算管理体制案例	(88)
3.3 我国分税制预算管理体制	(120)
3.4 政府转移支付制度	(129)
小结	(154)

练习题	(155)
第4章 政府预算收支预测理论及应用	(157)
4.1 政府预算收支经验预测方法及应用	(157)
4.2 政府预算收支统计预测方法及应用	(170)
4.3 我国政府预算主要收入测算	(184)
4.4 我国政府预算支出测算	(197)
小结	(222)
练习题	(222)
第5章 政府预算编制	(226)
5.1 政府预算编制概述	(226)
5.2 政府预算编制技术	(241)
5.3 政府预算审查批准	(257)
小结	(260)
练习题	(261)
第6章 政府预算执行	(265)
6.1 我国政府预算执行概述	(265)
6.2 我国国家金库	(269)
6.3 我国政府预算收入执行	(272)
6.4 我国政府预算支出执行	(318)
6.5 政府预算执行平衡	(341)
6.6 政府预算执行信息及分析	(347)
小结	(355)
练习题	(356)

第 7 章 政府决算	(358)
7.1 我国政府决算概述	(358)
7.2 我国政府决算准备工作	(362)
7.3 我国政府决算编制、审查、批准	(399)
小结	(419)
练习题	(419)

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》的记载和解释，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，商议规划国家财政收支事宜则是基本肯定的。

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：

(1) 量入为出，略有贮蓄原则。“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

^① 《礼记·王制》

(2) 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”。^① 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。

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	差服之式	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^②。

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支出、军事支出、王室费用、俸禄支出和农田水利支出等, 大多与国王的直接或间接利益有关。

秦统一六国后, 在左右丞相下设治粟内史掌管国家财政(租税收入和政府开支), 设少府掌管皇室财政(官府手工业和山海

① 《礼记·天官·冢宰》

② 《周礼·天官·冢宰》

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。”^① 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。

收支平衡是财政管理的永恒主题。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。”^②

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(Extimating),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:

(1) 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。

(2) 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。

① 《史记卷三十八·平准书》

② 《旧唐书·杨炎传》

(3) 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

英语的“预算”为 Budget, 词的最初涵义是政府收付钱款的“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。

政府预算制度产生大致经历了以下阶段:

(1) 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。”“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。”^①

(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。^②

(4) 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（按月份摊收款）制度，为现代赋税制度奠定了基础^③。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

① （日）坂入长太郎：《欧美财政思想史》，经济出版社，1987 年版，第 20、33 页。

② （日）坂入长太郎：《欧美财政思想史》，经济出版社，1987 年版，第 19 页。

③ （日）坂入长太郎：《欧美财政思想史》，经济出版社，1987 年版，第 19 页。

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

① 张馨等：《部门预算改革研究》经济科学出版社2001年版第8页。

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。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。”^② 1713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。

① 转引自: Enizig Paul: The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control, London: Secher & Warburg, 1959, P60.

② 转引自: Enizig Paul: The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliament's Financial Control, London: Secher & Warburg, 1959, P130.

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

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