



北京高等教育精品教材

BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI



21世纪经济与管理规划教材

财政学系列

2nd edition

政府预算管理

(第二版)

Government
Budget
Management

李燕 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

博雅

博雅

2nd edition

政府预算管理 (第二版)

Government
Budget
Management

李燕 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府预算管理/李燕主编. —2版. —北京:北京大学出版社,2016.3

(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)

ISBN 978-7-301-26800-1

I. ①政… II. ①李… III. ①国家预算—预算管理—中国—高等学校—教材 IV. ①F812.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第009823号

书 名 政府预算管理(第二版)

Zhengfu Yusuan Guanli

著作责任者 李 燕 主编

策划编辑 贾米娜

责任编辑 贾米娜

标准书号 ISBN 978-7-301-26800-1

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 em@pup.cn QQ:552063295

新浪微博 @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

印刷者 三河市博文印刷有限公司

经 销 者 新华书店

850毫米×1168毫米 16开本 19.5印张 451千字

2008年11月第1版

2016年3月第2版 2016年3月第1次印刷

印 数 0001—3000册

定 价 39.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

丛书出版前言

作为一家综合性的大学出版社,北京大学出版社始终坚持为教学科研服务,为人才培养服务。呈现在您面前的这套“21世纪经济与管理规划教材”是由我国经济与管理领域颇具影响力和潜力的专家学者编写而成,力求结合中国实际,反映当前学科发展的前沿水平。

“21世纪经济与管理规划教材”面向各高等院校经济与管理专业的本科生,不仅涵盖了经济与管理类传统课程的教材,还包括根据学科发展不断开发的新兴课程教材;在注重系统性和综合性的同时,注重与研究生教育接轨、与国际接轨,培养学生的综合素质,帮助学生打下扎实的专业基础和掌握最新的学科前沿知识,以满足高等院校培养精英人才的需要。

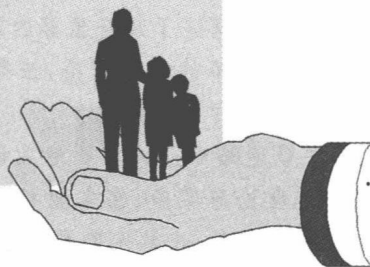
针对目前国内本科层次教材质量参差不齐、国外教材适用性不强的问题,本系列教材在保持相对一致的风格和体例的基础上,力求吸收国内外同类教材的优点,增加支持先进教学手段和多元化教学方法的内容,如增加课堂讨论素材以适应启发式教学,增加本土化案例及相关知识链接,在增强教材可读性的同时给学生进一步学习提供指引。

为帮助教师取得更好的教学效果,本系列教材以精品课程建设标准严格要求各教材的编写,努力配备丰富、多元的教辅材料,如电子课件、习题答案、案例分析要点等。

为了使本系列教材具有持续的生命力,我们将积极与作者沟通,争取三年左右对教材不断进行修订。无论您是教师还是学生,您在使用本系列教材的过程中,如果发现任何问题或者有任何意见或建议,欢迎及时与我们联系(发送邮件至 em@pup.cn)。我们会将您的宝贵意见或建议及时反馈给作者,以便修订再版时进一步完善教材内容,更好地满足教师教学和学生学习的需要。

最后,感谢所有参与编写和为我们出谋划策提供帮助的专家学者,以及广大使用本系列教材的师生,希望本系列教材能够为我国高等院校经管专业教育贡献绵薄之力。

北京大学出版社
经济与管理图书事业部



前 言

在公共财政条件下,政府的财政活动主要是通过预算配置社会资源、为满足社会公共需要提供公共产品和服务,而作为受益者的公众则必须分担一部分供给成本,表现为纳税人向政府纳税缴费。由此,纳税人与政府之间建立了一种委托代理关系,即具有独立财产权的纳税人担负着政府的财政供应,从而必然要求对政府的财政进行监督,以政治和法律的程序保证政府收支不偏离纳税人的利益,保障委托人的财产权利不受政府权力扩张的侵犯。

近年来,伴随着公共财政框架体系的建立,特别是党的十八届三中全会所确立的“财政是国家治理的基础和重要支柱”的总体定位,以及2014年修订的《中华人民共和国预算法》对构建“全面规范、公开透明”的现代预算制度的总体要求,我国政府预算进行了从理论到实践、从法律法规到规章制度的全方位深入改革。本教材就是在这样的背景之下,按照预算管理的流程展开,帮助大家了解预算管理的基本理论、基本制度的基础上,通过分析政府预算的编制审批管理了解预算决策过程;通过分析政府预算的执行管理了解预算组织、协调和处理各种预算收支实现的过程;通过分析政府决算、财务报告及绩效评价管理了解落实政府责任、控制公共预算支出和预算风险过程。在此基础上又融合了经济学、政治学、法学等研究视角交叉分析政府预算问题。经济学的研究视角主要通过预算的政策、原则、绩效评价等问题帮助我们了解在市场经济中存在市场和政府两种资源配置主体的情况下,政府应如何通过预算机制去配置资源,并要求其配置和使用满足政府配置资源意义上的“高效”;政治学的研究视角主要通过预算的原则、预算管理的职权、预算的审批、预算的监督等问题帮助大家了解在民主社会中政府和公众在预算管理中的权利与责任;而上述研究视角都要置于一国法律法规的约束之上,因此基于《预算法》的法学研究视角则帮助我们理解政府预算是一个法律文件,是一份涉及政府、公众、管理者之间多主体、各级政府及管理部门之间多层级的综合性“委托—代理契约”,一切政府预算问题都必须遵循法定程序依法进行。

基于上述研究视角,本教材立足于我国的政府预算法律法规和制度安排,并在借鉴国外先进经验的基础上,比较全面系统地阐述了政府预算的基本理论、基本知识及管理程序和管理方法,突出地反映了政府预算改革的最新理论、法律法规与实践成果,既有一定的理论深度和前瞻性,又有较强的实务性和可操作性。

政府预算管理是财税及公共管理等专业的重要专业课程之一,为了让学生们通过本课程的学习,掌握政府预算的基本理论与实务,在本教材的编写过程中,我们力图在阐述政府预算管理基本原理、基本制度的同时,注意按照预算管理流程去介绍预算的具体操作实务,既能为学生今后进一步研究和探讨政府预算理论打下基础,也使学生能够了解政府预算工作的一般业务流程,尽量使学生的知识结构能够适应市场对人才的多方位需要。本书每章后都附有思考题,有利于促进学生创新思维的培养,提高学生的综合分析能力和运用知识的能力。

全书共分九章,编写及修改分工如下:李燕教授负责第一、二、四、六章,肖鹏教授负责第三、七、八章,王淑杰副教授负责第五、九章,卢真老师及研究生王晓、魏随、覃钰路、李海波参加了教材部分专栏资料的搜集整理及表格的制作等工作。全书由李燕教授进行总纂、修改完善和最终定稿。

在本书的编写过程中,我们参阅和吸收了国内外专家学者的一些研究成果,在此表示真诚的谢意。

本书的编写是在政府预算改革正在逐步深入、现代预算制度正在构建之中的背景下进行的,我们尽可能地采纳了当前理论界的最新研究成果,吸收了预算管理部门的最新制度安排和当前实际部门最新的改革实践,努力使这本教材能够较全面地反映当前理论和实践的成果与改革方向,希望在政府预算的教学、科研和管理工作中能为各方提供有益的帮助。但由于我国的预算改革是一项系统工程,正在不断地深入和完善,还有许多未解决的理论与实践问题,因此,本教材一定存在不尽如人意,甚至疏漏不妥之处,恳请各位读者批评指正。

编者

2016年1月于北京

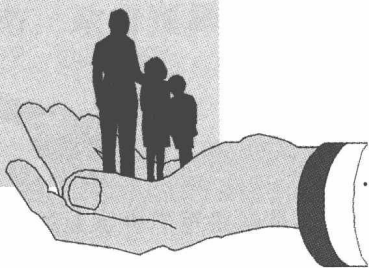
目 录

第一章 政府预算概论	1
第一节 政府预算的内涵	3
第二节 政府预算的产生	8
第三节 政府预算的原则	12
第四节 政府预算的政策	19
第五节 政府预算的功能	25
第二章 政府预算管理的基础	31
第一节 政府预算管理概述	33
第二节 政府预算管理的流程与周期	35
第三节 政府预算管理的组织体系	41
第四节 政府预算收支分类	49
第三章 政府预算管理体制	57
第一节 政府预算管理体制概述	59
第二节 分税制预算管理体制	68
第三节 政府间转移支付制度	78
第四章 政府预算的编制	89
第一节 政府预算编制的依据	91
第二节 政府预算编制的模式	97
第三节 政府预算体系	103
第四节 政府预算收支测算的一般方法	109
第五节 部门预算的编制	114
第六节 财政总预算的编制	127
第五章 政府预算的审查与批准	131
第一节 政府预算审查批准概述	133
第二节 我国政府预算审批的内容及流程	137
第三节 国外政府预算审批特点及借鉴	146

第六章 政府预算的执行	157
第一节 政府预算执行的目的与内容	159
第二节 政府预算执行的组织系统与职责分工	161
第三节 政府预算收入和支出的执行	167
第四节 政府预算执行中的调整与检查	182
第五节 政府预算的信息化管理	187
第七章 政府决算与财务报告	195
第一节 政府决算概述	197
第二节 政府决算的审查批准	202
第三节 政府财务报告	206
第八章 政府预算绩效管理	217
第一节 政府预算绩效管理概述	219
第二节 政府预算绩效管理的发展历程	224
第三节 政府预算绩效管理的原则与内容	227
第四节 我国预算绩效管理的改革方向	235
第九章 政府预算的监督与法治	241
第一节 政府预算监督的内涵和意义	243
第二节 政府预算监督的内容和方法	249
第三节 政府预算的法治化	253
附录 1 2015 年全国收支预算表	261
附录 2 2016 年中央部门预算表	278
附录 3 2016 年中央部门预算附表	284
附录 4 三年滚动规划表	297
主要参考文献	301

21世纪经济与管理规划教材

财政学系列



第一章

政府预算概论

【学习目标】

本章主要介绍了政府预算的内涵、特征与原则,现代预算制度的产生以及政府预算的主要职责功能与政策。通过本章的学习,掌握政府预算的内涵与特征、政府预算的原则,理解政府预算的职责功能与政策效应,理解现代政府预算的产生及中外差异。

第一节 政府预算的内涵

一、政府预算的概念及内涵

1. 政府预算的概念

就公共财政而言,政府预算是指经法定程序审批的具有法律效力的政府财政收支计划,是政府筹集、分配和管理财政资金及宏观调控的重要工具。通常,狭义的预算指预算文件或预算书,而广义的预算则包括编制决策、审查批准、执行调整、决算绩效、审计监督等预算过程。

政府预算,是任何国家政府施政和进行财政管理所必需的。政府预算一般都要包括三个方面的内容:第一,收入和支出的种类与数量,以及这些种类与数量所表现出来的收支的性质和作用;第二,各级政府及各部门在处理收支问题上的关系及其所处的地位和所承担的责任;第三,在收入和支出的实现上所必须经过的编制、批准、执行、决算、管理和监督等预算过程。

预算在经济和技术层面上看是政府收支对比的计划表,是现代经济社会配置公共资源的机制,即通过政治程序确定的政府预算,决定着财政配置资源的规模和方向,进而决定着整个社会资源在各部门之间配置的比例和结构。而就现代预算制度而言,更加注重的是预算过程的法定性及预算文件的法律效力。预算是纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制,是配置资源的公共权力在不同主体之间的分配,是一个结构制衡和民主政治程序。具有独立财产权利的纳税人,担负着国家的财政供应,这必然要求控制国家财政,以法律程序保证政府收支不偏离社会公共利益。

2. 政府预算的内涵

(1) 从形式上看:政府预算是政府财政收支计划。政府预算的典型形式是政府在对年度财政收支规模和结构进行预计、测算的基础上进行的计划安排,其依据是一国相应的法律法规及一定时期的政策意图和制度标准,因此,预算能够反映一定时期政府财政收支的具体来源和使用方向。

(2) 从性质上看:政府预算是具有法律效力的文件。作为现代预算制度,政府预算实质上是纳税人(公众)通过立法机构对政府行政权力的约束和限制,是立法机构对政府作出的授权和委托,政府行政机构对立法机构及其代表的社会公众负有法律责任;即政府活动的内容和过程要受到法律及立法机构的严格监督及制约。表现在,政府的预算计划必须经过立法机构审查批准才能生效,并且具有法律效力。政府预算的形成过程实际上是国家立法机构审定预算内容和赋予政府预算执行权的过程,即政府必须将所编预算提交国家立法机构批准后才能据以进行财政收支活动。各国宪法一般规定,政府预算经立法机构审查批准后便具有法律效力,政府必须不折不扣地贯彻执行,不允许有任何不受预算约束的财政行为。在预算执行过程中因特殊情况需要修改调整预算,则必须经过规定的法律程序,紧急情况的处理要补报审批手续。

(3) 从内容上看:政府预算反映着政府分配活动的范围和方向。从政府预算的内容上看,各项收入来源和支出去向体现了政府的职能范围,全面反映了公共财政的分配活动。从预算收入看,政府依法采用税收、利润、公债、收费等分配工具,把各地区、各部门、各企业及个人创造的一部分国民收入集中起来,形成政府财政收入,同时,集中收入的过程也反映和协调着政府与部门、企业及公民个人的分配关系;从预算支出看,通过预算安排,把集中的财政资源在全社会范围进行分配,以满足社会的公共需要。因此,政府预算收支体现着政府掌握的财政资金的来源、流向及规模,同时,预算的规模和结构又直接反映了公共财政参与国民收入分配及再分配的规模和结构。

(4) 从程序上看:政府预算是通过政治程序决定的。政府预算的实质是纳税人及其代理机构(立法机构)控制政府财政活动的制度机制。必须构造控制政府预算机制的深刻原因在于:具有独立财产权利的纳税人担负着政府财政供应的责任,就必然要求对政府的财政拥有控制权,即以法律程序来保证政府收支活动不偏离纳税人的利益,保障公民的财产权利不受政府权力扩张的侵犯。其本质原因在于,政府财政的实质是政府花众人(纳税人)的钱为众人办事,其成本和效用都是外在的。如果没有预算约束,或预算没有法律约束效力,就存在政府对公共资金的使用及效果不承担责任的可能,公共资金就不会基于公众的利益而得到合理、有效和正当的使用,就不可避免地会出现效益低下、贪污腐败、挥霍滥用的情况。总之,政府要通过对公共资源的分配,为社会提供一定的公共产品和服务,其活动必须受到控制,而这种控制有别于由市场控制的经济活动,预算或预算制度是由政治过程决定的控制系统。

(5) 从决策过程看:政府预算是公共选择机制。政府预算过程由编制决策、审议批准、执行调整、决算审计、向社会公布等一系列环节组成,这一过程的实质是公共选择机制。表现在:

第一,预算编制决策是公共利益的发现过程。预算的提出首先要对国内外的经济、政治和社会形势进行分析、评估及预测,发现社会需求,并在公众参与的基础上,通过一定的政治程序提出政府的任务和目标;财政部门据此提出预算指导方针和技术要求;政府各支出部门据此提出预算请求,并排列出先后次序;财政部门在各支出部门预算请求的基础上进行充分的协调,按重要性或紧迫性排序,形成预算草案提交给立法机构讨论。

第二,预算在立法机构讨论及批准的过程是公共利益的继续发现和确认。立法机构在对政府提交的预算草案进行审查批准的过程中,对预算草案所进行的讨论、辩论、询问、质询、修改、投票批准等程序,是公共利益的继续发现和确认过程,公众代表和党派团体在讨论中表述意愿,反映各自所代表的阶层或利益集团的要求,最后在充分讨论达成利益共识的基础上批准通过预算,使得公众利益被最后确认。

第三,预算的执行和完成是公共利益的实现过程。预算执行要依据严格的程序:各支出部门的领导对使用的资金负责,财政部门按照批准的部门预算对其用款请求进行审核后批准拨款,并遵循政府采购、国库集中支付、定期报告、绩效评价等制度,预算的执行结果要经过审计部门的审计,并将审计结果报立法机构确认,最后以决算的形式向社会公布政府预算的执行结果,从而实现政府提供的公共产品及服务。

3. 政府预算与财政的关系

从预算与财政的关系看,它是公共财政的运行机制或基本制度框架。

财政是以公共权力进行的资源配置,是在一定的制度框架内运行的,其运行机制的公共性如何,决定着财政活动的范围、对于公共需要的满足程度以及财政效率的高低。这个具有决定作用的财政制度或运行机制,其实质是如何运用公共权力,即公共权力依据什么规则进行资源配置。正是公共权力的运行规则决定了不同的财政制度:不按法定的程序、随意敛取和使用公众财富,满足自身需求的,是专制财政;按法定程序、公开透明并规范地取得和配置公众财富,满足公共需求的,是公共财政。

建立公共财政的基本制度框架和运行机制——现代政府预算制度,其根本作用就是要对政府的财政行为进行预算约束,所以,从现代预算的产生发展过程来说,财政和预算的关系可以表述为:对于现代预算的产生来说,是先有财政活动,后有预算;对于现代公共财政而言,应是先有预算,后有财政活动,即预算规范到哪里,财政才能活动到哪里,不允许有任何没有预算或超过预算边界的财政收支。

二、政府预算的基本特征

政府预算作为一个独立的财政范畴,是财政发展到一定历史阶段的产物,从预算的产生到发展为现代预算制度,其内涵不断得到完善和充实,并形成了其区别于其他经济范畴和财政范畴所特有的共性。政府预算的基本特征主要如下:

(一) 法制性

法制性是指政府预算的形成和执行以及结果等全过程都要在相关预算法律法规及制度的框架范围内进行,即法制化不仅仅限于预算文件的法律效力,而是预算全过程都要在法制环境中运行。

政府预算的法制性具体体现在:① 预算的编制、执行、调整和决算的程序是在法律规范下进行的;② 有关预算级次划分、收支内容、管理职权划分等也都是以预算法的形式规定的。这样就使政府的财政行为通过预算的法制化管理被置于社会公众的监督之下。

预算法制性的前提是要有健全的法制基础和法制环境,包括建立立法、守法、执法的动态法制体系:

(1) 要有健全的法律体系。应包括四个层次:一是宪法对预算行为的规范;二是财政基本法,主要对预算级次、预算管理权限及预算管理体制等作出法律安排;三是预算法,主要对预算程序作出技术规定,涉及具体的预算活动;四是预算收支有关的法律以及预算会计等辅助性法律的完善。

(2) 政府预算的法制性要求预算的实现必须依法而行,将政府的预算权力关进法律制度的笼子里。

(3) 各项预算行为在具体的操作中都有对应的法律安排及责任界定,任何违规预算行为都会受到行政问责及追究法律责任。

现代预算的法律约束是区别于封建专制预算的一个重要特征。政府预算的法律性是预算约束性的前提和保证,缺乏法律约束的预算不能称为真正意义上的现代预算制度。为适应建立公共财政的需要,就必须把预算定位在“法律的本质”上,赋予预算以法律

效力。

(二) 约束性

约束性是指预算作为一个通过立法程序确定的对公共资源分配的具有法律效力的文本,对在预算过程中的各利益主体都具有约束作用。合理的预算约束强调预算的编制、审批、执行与决算过程都按规定的程序运行,可使资源配置在每一环节都顺畅运行,规避政府公共资源及市场资源的错配。

这种约束性应置于国家治理前提下进行理解。因为预算的实质是在政府和纳税人之间形成的一种委托代理关系,即纳税人作为委托人,通过纳税购买生产生活所需而市场又不能提供或不能充分提供的公共产品和公共服务;政府作为代理人,接受公众委托提供他们所需的公共产品和服务,并受纳税人或代表纳税人利益的权力机关的监督。这种转变使得计划经济和传统财政学的影响下人们对政府预算从形式特征上的理解,即“政府的基本财政收支计划”,就远远不能全面、准确地揭示政府预算的本质特征了,因为现代预算的诞生及其发展历程表明,预算存在的目的并不仅仅止于计划本身,而是要经由计划(即预算)来规范、控制和监督政府及其他预算主体的收支行为,实现资源配置的合理与公平,提高财政资金使用的效率和效能,以促进经济、社会长期稳定地发展。

这种约束性表现在:

1. 决策民主

在现代预算制度框架下的预算决策管理中,政府在编制预算项目时对预算资金在相互竞争的各项需求之间分配的不同次序就体现着国家公共政策的实质含义和决策的不同重点,体现着国家介入经济社会生活的范围和深度,体现着国家对国民经济的预期和干预,体现着国家职责的范围和内容,反映着政府与社会、公民之间的财产关系。而且预算还成为制约国家公共决策的政策工具和管理工具,对国家的施政产生深远的影响。在预算公开透明及公众参与预算决策的现代预算制度要求下,政府的相关预算决策会以更加民主的方式出现,从而更加有利于政府决策的公共性和科学性。这种决策民主在实践中更多地体现为政府预算需由各方利益代表组成的立法机构审查批准方可成立。

2. 事前决定

在政府行政权当中,最重要的是预算的收支权力,控制了预算就约束了政府最核心的权力。所以对预算权利的界定、保障是公共事务和公共资源配置领域最根本的激励-约束机制,对于真正约束以行政权为代表的公权力,实现法治和民主,具有根本性的意义。因此,在现代预算制度下,预算就成为政府经济及社会职能作用的中心内容,政府的一切财政活动都必须以预算为中心。在收入预算方面,不仅没有纳入预算范围的项目政府不得进行征税和收费,而且凡是超出预算总额的收入政府也不得自行安排或随意支出,而必须按法定程序进行合理的安排。在支出预算方面,凡是纳入预算或超出预算的项目政府也不得随意支出。

3. 严格执行

预算不仅明确规定了政府提供公共服务的内容、方式和方法,而且通过预算成本的控制,对政府提供公共服务的成本和效益提供了一个明确的标准。所以,预算一经作出就必须严格执行,并能有效约束各级政府、各部门的预算行动。在定性层面上,预算拨款只能

用于预先规定好的用途;在定量层面上,只有当政府决定在预算中提供某笔资金后才允许进行支出;如遇必需的预算调整也需要按照法定的程序进行。只有依法约束政府的预算自由裁量权以及随意调整权,才能真正体现预算法律效力的严肃性。

4. 预算监督

预算作为一种政治工具,在实现不同政治派别的政治主张和政治诉求方面具有重要的作用,因此,对预算的审批和监督作为关乎公共利益的表达、协调、决策和实现的机制,就成为代议民主的主要内容,需要由人民代表通过对预算的辩论、评论、听证、表决等程序,广泛表达民众意愿,充分交涉各自的诉求,从而保证预算项目能够得到民意的认可,并经过预算监督得到民众的监督。所以,政府预算必须经过国家立法机关的审批才能生效,并最终成为国家重要的立法文件。这样,预算活动就被置于公民和国家权力机关的双重监督及制约之下,成为控制政府财政收入和财政支出,进而控制政府一切行政管理活动的有效手段,对预算活动的管理与监督必然成为公共治理的重点和主要的内容。上述预算约束就是在经过立法机关审查批准的预算规定下,通过对预算项目执行情况和决算的检查监督及评估进行的,所以,对预算的审查和监督就成为制约与评价检验预算执行是否规范的重要方式。

因此,由传统预算向现代预算制度的转变,实际上也就预示着国家治理重心由治理纳税人转而治理用税人。这种国家治理中心的转移,不仅符合现代国家治理发展的需要和发展的实际趋势,而且也是现代国家政治制度和经济制度发展的主要方向。

(三) 公共性

公共性是指通过预算分配的内容要满足社会公共需要,预算的运行方式要公开、透明、规范,预算运行的过程要接受立法及公众的监督,预算运行的结果要对公众负责。因此,相对于其他预算主体和传统的国家预算来说,政府预算具有很鲜明的公共性。

1. 从预算理念上看

从现代预算公共性特征产生的过程看,政府预算既是政府管理公共事务的工具和手段,又是政治民主化前提下公私分离的产物。在现代社会当中,人们对时间、金钱的分配都要作预算,即作计划和预计,个人、企业、政府均不例外。个人、企业预算(下称私人预算)与政府预算的重大不同在于预算决策背后的动机不同,即一般来说,私人预算是用自己的钱为自己办事,而政府是在用公众的钱为公众办事。因此,私人预算的目的是在可获取资源的能力范围内及各种私人需要之间更合理、有效地分配,私人预算决策往往建立在能否给自己带来预期效益的基础上,其主要特征是受利益的驱动,追逐利润的最大化;而由于政府职能的作用范围主要是提供公共产品和服务,弥补市场缺陷带来的不足,因此,这决定了政府在为提供这类产品和服务进行预算决策时更多考虑的是其为全社会带来的利益而不是利润。当然,这并不否定在政府预算决策时借助企业预算决策中的成本效益分析的思路和方法,而实践恰恰说明将绩效评估的方法引进政府预算是改进支出结果的一种有效的制度。

我国政府预算的公共性特征是伴随着我国的经济社会发展逐渐清晰的,这种转变还需置于我国经济社会转型、政府转型、政府和纳税人的关系改变及财政转型的大背景之下。

改革开放以后,我国经济由计划经济向市场经济转轨,资源配置主体由政府单一主体向政府、市场两个资源配置主体转变,在厘清政府与市场边界的要求下,按照解决政府“越位与缺位”的改革思路,政府的职能由无所不包的无限责任向有限责任转型。按照上述市场经济发展和政府转型的要求,财政改革的目标定位于建立公共财政框架体系,由此国家预算也要向公共预算转型,即在满足社会公共需要的市场失灵领域要“尽力而为”,而在市场竞争领域要“无为而治”。

2. 从预算支出结构上看

伴随着市场经济起决定作用前提下的政府职能的转变,政府预算的支出结构发生了重大的变化,生产性和营利性的投资支出在逐步缩小,而公共性、民生性的支出比重迅速上升。《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)第六条规定了我国以税收为收入主体的一般公共预算,其支出的重点主要集中在四大公共领域:安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转。

3. 从预算编制和运行方式上看

政府预算的公共性必然要求其预算决策民主、预算运行规范、公开透明和接受监督。因此,原有财政集中和集权体制机制下的预算制度正被充分体现预算公共性理念的现代预算制度取代。

(四) 综合性

综合性是指政府预算是各项财政收支的汇集点和枢纽,综合反映了国家财政收支活动的全貌,即预算内容应包含政府的一切事务所形成的收支,全面体现政府年度整体工作安排和打算。具体包含两层含义:

1. 全面反映政府各种性质的收支

政府预算应反映政府的所有收支活动的内容和范围,以综合反映政府收支活动的全貌。由于政府预算全面地反映了政府施政的方针和战略部署,因而通过预算就可以了解到政府在预算计划期内的整体工作安排和打算。

2. 集中反映政府收支的规模与结构

预算资金作为集中性的政府财政资金,其规模、来源、去向、收支结构比例和平衡状况,由政府按照社会公共需要,从国家全局整体利益出发进行统筹安排,集中分配。

要保证实现政府基本职能,满足全社会的共同需要,必须建立集中性的财政资金,在全社会范围内进行集中分配。预算收入的来源是按照国家法定征收对象和标准在全社会范围内进行筹集,任何部门、单位或个人不能截留、坐支、挪用,以保证预算收入能及时、足额地缴入国库;预算资金是政府履行其职能所必需的财力,各地区、各部门、各单位必须按国家统一制定的预算支出用途、支出定额、支出比例等指标执行,不得各行其是。

第二节 政府预算的产生

政府预算是财政体系的重要组成部分,但它并不是伴随财政而出现的。随着商品经济和政治民主化的推进,符合法制性、约束性、公共性、综合性等特征的现代预算制度于19世纪初产生于英国。

一、西方国家现代预算制度的产生及其影响

(一) 西方现代预算制度产生的过程

从世界范围看,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,是在新兴资产阶级与封建专制统治阶级展开斗争的过程中,作为一种斗争手段和斗争方式产生的。

现代政府预算制度最早出现在英国。英国是资本主义发展最早、议会制度形成也最早的国家,在14、15世纪,英国的新兴资产阶级、广大农民和城市平民就起来反对封建君主横征暴敛,要求对国王的课税权进行一定的限制,即要求国王在为了取得财政收入而开征新税或增加税负时,必须经代表资产阶级利益的议会同意和批准。随着新兴资产阶级的力量逐步壮大,他们充分利用议会同封建统治者争夺国家的财政权。他们通过议会审查国家的财政收支,政府各项财政收支必须事先作计划,经议会审查通过才能执行,财力的动用还要受议会的监督,从而限制了封建君主的财政权。1640年资产阶级革命后,英国的财政权已受到议会的完全控制,议会核定的国家财政法案,政府必须遵照执行,在收支执行过程中要接受监督,财政收支的决算必须报议会审查。到1688年,英国议会进一步规定皇室年俸由议会决定,国王的私人支出与政府的财政支出要区分开,不得混淆。1689年英国通过了《权利法案》,重申财政权永远属于议会;君主、皇室和政府机关的开支都规定有一定的数额,不得随意使用;政府机关和官吏在处理国家的财政收支上,都规定其权限和责任,必须遵守一定的法令和规章。这样,国家在财政工作上与各方面所发生的一切财政分配关系,都具有法律的形式,并由一定的制度加以保证。这种具有一定的法律形式和制度保证的财政分配关系,具有了现代预算制度的特征。但规范的现代预算制度又经历了很长时间才建立起来。18世纪末,英国首相威廉·皮特(William Pitt)于1789年在议会通过了《联合王国总基金法案》,把全部财政收支统一在一个文件中,至此才有了正式的预算文件;至19世纪初,英国才确立了按年度编制和批准预算的制度,即政府财政大臣每年提出全部财政收支的一览表,由议会审核批准,并且规定设立国库审计部和审计官员,对议会负责,监督政府按指定用途使用经费。

英国的预算制度从14世纪出现新兴资产阶级后,经过几百年的时间,到19世纪才发展成为具有现代特征的政府预算制度。新兴资产阶级与封建专制君主夺取财权的斗争,是资产阶级革命斗争中的一项重要内容,也是现代国家的预算制度产生、建立和发展的前提条件。

其他西方国家预算制度的确立则较晚。比如,法国在大革命时期的《人权宣言》中对预算制度进行了规定,到1817年规定立法机关有权分配政府经费,从而完全确立了预算制度。美国在早期的宪法中没有关于预算制度的规定,直到1800年才规定财政部要向国会报告财政收支,但当时的报告仅仅是汇总性质的。美国第一任财政部长亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)强有力的行政领导对美国联邦预算制度的形成贡献了巨大的力量。第一次世界大战后,在美国“进步时代”的历史背景下,美国国会1921年通过了《预算与会计法》,其中规定总统每年要向国会提出预算报告,至此,标志着美国现代政府预算制度的产生。