

财政学系列教材

政府预算概论

李炳鉴 王元强 编著

ZHENGFU YUSUAN GAILUN

南开大学出版社

财政学系列教材

政府预算概论

李炳鉴 王元强 编著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

政府预算概论 / 李炳鉴, 王元强编著. —天津: 南开大学出版社, 2006. 1

(财政学系列教材)

ISBN 7-310-02383-8

I. 政... II. ①李... ②王... III. 国家预算—概论
—高等学校—教材 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 094923 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

南开大学印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 15 印张 426 千字

定价: 24.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

丛书顾问

杨敬年 谷书堂 逢锦聚

编委会成员

主 任: 张志超

副主任: 张晋昌 潘明星 侯 岩

成 员: 倪志良 郝春虹 饶友玲 白丽健

曲绍宏 杨全社 李炳鉴 武普照

郭 磊 蔡 方 周自强 张冬梅

马志强 刘 辉 郭 玲 王乃合

梁学平

南开大学重点规划教材

前 言

进入 21 世纪以来,随着我国社会主义市场经济的发展,我国加快了向公共财政体制转变的步伐,并由此推动着政府预算管理制度改革的不断深化。这是发展社会主义市场经济和壮大我国财政的必然要求,也是解决社会经济生活中各种矛盾和问题的迫切需要。为了较为系统地了解政府预算方面的基本知识,准确把握当前我国政府预算改革的发展趋势和开拓创新,我们撰写了这本《政府预算概论》。本书是以政府预算基本知识和预算管理环节及其基本流程为基础,紧密结合当前财政预算理论的发展态势和我国政府预算改革中所遇到的问题,对其主要方面进行了探讨。从体系结构上看,结合中国国情,体现出中国政府预算管理的系统性和完整性。从理论研究上看,重点探讨了当前政府预算理论研究的前沿动态和我国政府预算管理制度改革的一些焦点和难点问题,力求有理论性突破,推动我国政府预算改革积极地向纵深发展,以反映其时代性和前瞻性。我国当前的政府预算改革是一项重要的制度创新,是社会主义政治文明建设之必然。政府预算与一国政府职能活动和公众生活密切相关,它是一个经济文件,也是一个政治文件,是国家政治经济体制的重要组成部分。因此,研究政府预算理论问题,建立科学、民主、高效的财政预算制度和运行机制,既是建立我国社会主义公共财政最基本的任务,也是我国社会主义政治文明的本质要求。基于这一理论观点来洞悉我国的一系列政府预算制度改革,就会有一种全新的认识。部门预算改革、国库集中收付制改革、收支两条线改革、预算管理体制改革、收支分类体系和预算编制等项改革,无一不是围绕着这一基本理论问题而展开的。此外,在政府预算专业管理理论研究方

面,也有一些新的论说,如政府预算管理理论和实践的发展、预算收支管理理论、政府预决算绩效考评和效率判断、预算监督理论等,本书也分别作了相应分析。我们认为,这些内容对于从事财政经济工作的干部、理论研究者和财经专业的大学生、研究生会有一定的帮助。本书由从事财政预算专业高等教育多年的李炳鉴教授、从事高层次政府预算实际工作的王元强高级会计师执笔,由李炳鉴教授修定总纂。在本书的撰写中参考了大量的文献资料,并在较大范围内进行过调查研究,受到许多专家的指教,给我们提出了宝贵的意见和建议。在此,我们向有关专家学者表示诚挚的谢意。尽管如此,书中仍难免有舛误之处,望广大读者和专家学者赐教。

编者

2005年4月16日

目 录

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 中国政府预算的产生与发展.....	(12)
第三节 政府预算的基本特征和职能作用.....	(21)
第四节 政府预算原则.....	(36)
第二章 政府预算管理体制	(44)
第一节 政府预算管理体制概述.....	(45)
第二节 我国政府预算管理体制.....	(57)
第三节 政府间转移支付制度.....	(68)
第三章 政府预算体系和方法	(78)
第一节 政府预算的行政组织体系和执行组织体系.....	(79)
第二节 政府预算收支分类体系.....	(86)
第三节 政府预算技术组织体系.....	(94)
第四节 政府预算方法.....	(108)
第四章 政府预算收入	(119)
第一节 政府预算收入的基本内容.....	(120)
第二节 税收收入和税式支出.....	(126)
第三节 政府性收费与基金收入.....	(133)
第四节 国债与国有资本收益.....	(145)

第五章 政府预算支出	(162)
第一节 政府预算支出的基本内容.....	(163)
第二节 政府预算支出管理中存在的问题.....	(178)
第三节 政府预算支出管理制度改革和创新.....	(183)
第四节 政府采购支出管理.....	(193)
第六章 国家金库	(204)
第一节 国库管理制度.....	(205)
第二节 我国国库管理体制改革的理论探讨.....	(211)
第三节 国库集中收付制度.....	(217)
第四节 我国《国家金库条例》内容简介.....	(224)
第七章 政府预算的编制	(228)
第一节 政府预算编制前的准备、原则、依据.....	(228)
第二节 我国政府预算收支的测算.....	(236)
第三节 我国政府预算编制的内容与方法.....	(260)
第四节 政府预算的编制程序.....	(273)
第八章 部门预算改革与“收支两条线”改革	(284)
第一节 部门预算编制改革.....	(284)
第二节 深化部门预算编制改革的基本思路.....	(299)
第三节 “收支两条线”改革.....	(307)
第九章 政府预算的执行	(325)
第一节 政府预算的执行系统.....	(326)
第二节 政府预算收入执行.....	(331)
第三节 政府预算支出执行.....	(340)
第四节 政府预算的调整和执行分析.....	(349)

第十章 政府决算与绩效评价	(358)
第一节 政府决算的意义和组成.....	(359)
第二节 政府决算的编制.....	(362)
第三节 政府决算的审查和批准.....	(375)
第四节 政府预决算的绩效评价.....	(378)
第十一章 政府财政预算信息化管理	(400)
第一节 我国政府财政信息建设概述.....	(401)
第二节 我国政府财政管理信息系统的框架.....	(404)
第三节 宏观经济分析和预测系统.....	(407)
第四节 预算编制与管理信息系统.....	(411)
第五节 预算执行管理系统.....	(415)
第六节 我国“金财工程”的进展情况和今后的总体规划.....	(421)
第十二章 政府预算监督和法制化管理	(427)
第一节 政府预算监督概述.....	(428)
第二节 政府预算法制化管理.....	(434)
第三节 中国政府预算监督理论和实践的发展.....	(444)
第四节 政府预算监督体系的国际比较.....	(456)
参考文献	(466)

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。一般地认为,财政是伴随着国家的产生而产生的,因此,财政在几千年前就已经产生了。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体制的建立、中国政府预算的产生与发展及政府预算的职能作用。

第一节 政府预算的产生与发展

一、政府预算的产生

在资本主义社会以前,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 财政分配活动中所处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。在西欧,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,国内市场的逐步形成,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,这就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,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师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。他们经过长期的斗争,迫使英王约翰在 1215 年签订了《大宪章》(Magna Carta)。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进一步扩大到一切租税的征收都必须经国会批准,后来又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的爆发,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,建立唯一的“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,是在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联,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大差异,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:

(一)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单薄,仍然依附于封建统治者并承担纳税义务。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。

(二)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。

(三)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