



高等院校经济学管理学系列教材

Government Budget

政府预算

主 编 / 马国贤

高等院校经济学管理学系列教材

政府预算

马国贤 主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府预算/马国贤主编. —上海:上海财经大学出版社,2011.8

(高等院校经济学管理学系列教材)

ISBN 978-7-5642-1068-7/F·1068

I. ①政… II. ①马… III. ①国家预算-高等学校-教材 IV. ①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 080262 号

☐ 责任编辑 李嘉毅

☐ 封面设计 张克瑶

☐ 责任校对 石兴凤 林佳依

ZHENG FU YUSUAN

政 府 预 算

马国贤 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海崇明裕安印刷厂印刷装订

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 16 印张 409 千字

印数: 0 001—4 000 定价: 33.00 元

前言

预算是现代政府管理的重要工具,是庶政之母。“庶政”亦即施政。这就是说,先有预算,而后才有政府施政。在今天,从机关团体到人民代表大会(以下简称“人大”)、政治协商会议(以下简称“政协”),人人都谈论预算,预算影响着个人的医疗保障、社会保险和衣、食、住、行等方面,还影响着政府的施政方式。预算是在政府文件、报纸、网络等媒体中出现频率较高的词汇之一。预算包含了丰富的政策信息,是政府主权的体现,因而是政治问题,同时也是公共管理问题和财政问题。早在1950年审查新中国第一个预算时,毛泽东就指出:“国家预算是一个重大问题,里面反映着国家的政策,因为它规定着政府活动的范围和方向。”^①而在美国,国内收入署有一句名言:“如果你能够追踪金钱的流动,你就会找到真相。”^②这些足以解释人们为什么会关注预算。

在中外预算史中,还有一个饶有趣味的现象:重大的政府改革必伴有重大的预算改革,甚至可以说是从预算改革开始的。比如,在1979年中共十六届三中全会上,以邓小平为核心的党中央做出了以经济建设为中心、简政放权的改革决定,但到1980年国务院实行分级预算体制后,改革开放才正式起步。在西方,20世纪80年代的“政府再造”运动是从改革预算模式、实施预算绩效管理开始的。再如,学术界通常以美国1933年的“罗斯福新政”为划分自由经济与垄断经济的依据,却鲜有人知道,“新政”的核心是实施以国家调控和预算赤字为手段的刺激经济政策。20世纪60年代以来,西方还出版了一批预算政治学和预算经济学教材,前者如艾伦·罗宾的《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》、阿伦·威尔达夫斯基的《预算过程中的政治》、布坎南的《赤字中的民主》等,后者如A.普雷姆詹德的《预算经济学》等。

事实上,预算不仅重要,而且神秘。在过去很长的时间里,预算被作为绝密文件。20世纪90年代以来,随着预算的公开,许多人反映“看不懂预算”。的确,若不了解背景,面对一大堆预算数字,谁都会说看不懂。而在一个薄薄的、只有数页纸的预算文件中,浓缩了如此多的政策和计划信息,且在每个数字的背后都有很多故事,这些,不仅“外行看不懂”,而且“内行说不清”,因而极其神秘。要揭开预算的“神秘面纱”,就必须弄清预算是怎样编制的、预算是怎样执行的、怎样去评价预算等问题。这也就是本书的编写目的。

本书是在我的专著《中国公共支出与预算政策》的基础上完成的。该书在2003年出版后

① 左春台、宋新中:《中国社会主义财政税简史》,中国财政经济出版社1988年版,第50页。

② 格雷厄姆·约翰逊:《华盛顿州政府透明度和职责条例:政府程序中市民的参与案例分析》, <http://chinese.shenyang.usconsulate.gov/dvc/tran...> 2010-12-11。

获得了社会好评,被部分高校列为研究生教材、参考书或入学考试教材,一些主张已为政府采用,并获得中国财政学会一等奖(2004)、教育部优秀著作成果三等奖(2005)等荣誉。不过,因当时国家的预算改革尚未定型,加上研究有限,因而我对此书尚不满意,一直想写一本比较全面、系统的预算教材,不只是“传道”,更想做一学术总结,给后人留下点东西。上海财经大学出版社给了我这个机会,对此表示感谢。

二

按照传统,财政学与预算课程有一定分工:前者主要研究公共经济理论,后者则介绍预算的编制和执行等内容,且以本级政府的预算管理为限,而不涉及多级政府间的预算关系。20世纪80年代以来,我国的财政学科建设就是按此规则进行的,它限制了预算课程的发展。而本书认为,预算实质是政府理财问题,为此,“政府预算”应当是研究政府理财规律的学科,或称为“政府理财学”。从这一点出发,本书形成了如下观点:

1. 预算是一定历史条件下的产物

预算既是政府的收支计划,也是一套基于国库收支的会计账务和管理制度。预算(Budget)一词,最早源于1733年英国《布袋打开了》的小册子。Budget原指布袋^①,是指政府资金收入和支出的分门别类计划,被认为是预算的开始。但预算的形成有编制政府资金计划、形成基于国库收支的公共资金管理和会计制度两个阶段。后者在1854年英国议会通过《国家收入及国库法》后才完成。而在19世纪30年代,英国资产阶级在政治上已取得统治地位,国家进入了以君主立宪为特征的“维多利亚时代”。可见,预算是资本主义发展到一定阶段,为政府管理及政治民主化所需要的产物。

2. 预算是重要的管理工具,是与时俱进的

在现代社会里,虽然政府强大无比,但“政府有钱吗?”是软肋,而预算牢牢地控制着这一点,起着限制政府扩张的作用,因而是管理政府的工具。在经济发展和进步的过程中,预算有控制、管理和公共政策三大作用,作为政府理财手段的预算,这些作用是应具备的,也是随着时代的进步而渐进发挥的。

3. 预算课程并非财政学附属,而是政府理财学科

从学科渊源上说,财政学所揭示的公共经济理论固然是重要来源,但预算的编制和通过属于政治范畴,预算的执行属于公共行政范畴,而预算政策又属于经济政策范畴,因而,预算跨越了政治、经济和行政领域,是联系、沟通三大领域的桥梁。这就告诉我们,既然预算既属于财政学科,又属于政治学科和公共管理学科,那么预算就是独立的政府理财学科。

预算课程在历史上被称为“国家预算”,而本书将其称为“政府预算”,说明学科对象发生了变化。“国家预算”是在计划经济下,按“一个国家,一本预算”设计内容的。当时,预算政策和制度是由中央政府以国家名义制定的,该课程的任务是解释政策,具有“制度加解释”的特点。而20世纪80年代实行分级预算体制后,出现了“一个政府,一本预算”的多级理财格局。这反映在课程建设上,一是课程名称必须由“国家预算”变为“政府预算”;二是课程宗旨由“为中央政府服务”转向“为各级政府理财服务”;三是在课程内容上必须突破“制度加解释”,将重点转向揭示政府理财规律上来。本书是在此背景下编写的。

4. 预算资金并非政府的钱,而是纳税人委托政府管理的钱

^① 焦建国:《英国公共财政制度变迁分析》,经济科学出版社2009年版,第167页。

这是本书的基本观点。为证明这一点,本书引进了公共委托代理理论,以现代政府职能为起点展开对预算的研究,并获得如下结论:(1)预算资金属于公器,只能用于增进公共利益,而不能用于为少数人谋利,更不得用于领导人的私利;(2)公平和效率是预算资金分配的基本依据,但在预算上有自己的标准;(3)预算体制在多级政府理财中有重要地位,必须纳入本书研究的范围。

5.《政府预算》是政府理财教材

本书作为政府理财教材,必须兼顾理论性和实务性,既为广大学生服务,也为各级政府理财服务。这就产生了两个应回答的问题:一是如何厘清政府理财规律?二是如何提高中国预算的实务水平,实现科学化、精细化管理?

对于第一个问题,由于在多级政府理财下,不同级次政府在理财目标上既有共性,也有差异性,因而在经济发展非均衡的现实环境下,不同地区的同一级次政府的理财目标也有差异,这是客观存在,也是本书的研究起点。本书的重点是揭示政府理财的一般规律,指明不同级次政府应如何理财。

对于第二个问题,古人云:“工欲善其事,必先利其器”,而管理学则说:“在方向确定后,细节决定成败”。无论是“器”还是“细节”,都是指方法论。本书结合部门预算改革,介绍了预算编制、预算执行以及国库制度、政府采购等有关法律和规章,还重点介绍了预算收入预测中的回归分析法、预算编制中的公共支出收益/成本分析方法,以及绩效管理和评价方法;同时,还对决算的编制作了研究。本书试图通过这些,引进科学理财的理念和方法,提升预算实务。

以上五点,大体构成了本书的框架。

三

按教材体系建设上完整性、渐进性的要求,本书共分为10章。

第一章“政府预算概述”。本章在界定了政府预算的概念后,对政府预算的对象——政府及其职能,预算与政府的关系,政府预算的功能、特点、公共利益等进行了研究,使读者有一些背景性知识。公共利益是政府预算的出发点和归宿,是本书的核心理论,也是目前的预算学科、公共管理学科教材所缺少的。为此,读者仔细地研究该理论,对理解本书的内容和提法是有帮助的。

第二章“政府预算的原则、作用、分类与历史”。本章第一节从研究政府预算的控制、管理和公共政策三大作用入手,提出了政府预算的完整性、公开性、统一性、真实性、年度性及绩效六个原则。在本章中,我们还从经济和历史的发展过程,介绍了政府预算产生和发展的历史,对后工业经济时代的西方预算改革,尤其是预算绩效管理改革作了介绍。

第三章“财政效率、预算公平与预算政策”。本章重点研究了政府预算的效率与公平问题。财政效率是公共利益在政府预算上的应用。本章通过比较不同效率的内涵——经济效率、行政效率和财政效率,指出财政效率是政府预算的基本问题。本章还对预算公平的两个原则,即基本公共服务最低公平和等价性原则作了研究,指出虽然一般地说,公平与效率是排斥的,但它们是可以绩效统一起来的。

第四章至第五章“政府预算的编制和通过”。本书用两章的篇幅,以预算的编制和通过为主线,介绍了预算编制的一般要求、政府预算中的利益相关者、部门预算制度、预算政策、预算管理方式、预算科目、预算表格等内容。在此基础上,重点介绍了预算收入预测的两种方法——常规方法和相关性预测方法,以及部门预算的编制方法。在支出预算的编制中,本章还

引进了“预算努力程度”概念,并对其应用作了研究。

第六章“公共支出的收益/成本分析”。本章对收益/成本分析方法及其在预算管理中的应用进行了研究。

第七章“政府预算的执行和政府决算”。本章对政府预算执行中的原则、预算调整、预算监督、决算以及决算编制的程序、方法进行了研究和介绍,并对我国决算编制中的实收实支、以拨代支以及现金制、应计制原则进行了讨论。

第八章“政府采购和国库制度改革”。这两项制度是预算的延伸。本书指出,预算信息公开、政府采购、国库集中收付和预算绩效管理是目前公认的预防腐败的四项措施。本章结合《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》),对我国的政府采购制度作了介绍,并对其问题及其完善进行了研究。本章第三节介绍了我国国库制度,重点讨论了国库集中收付和单一账户改革。

第九章“预算体制与财政转移支付”。若说如何合理分配预算资金是个分配问题,那么处理好多级政府预算关系则是一个资源配置问题。本章从预算体制的三个要素出发,对多级政府理财和财政联邦主义作了研究,提出了多样性和等价性、各级政府理财上的独立性、集中再分配、集中稳定、校正性、基本公共服务最低公平六个原则,并对转移支付的特点、分类及其经济效应进行了研究;在此基础上,分析了我国预算体制与财政转移支付的现状及问题,并对改革路径进行了探讨。

第十章“预算绩效管理与绩效评价”。预算绩效管理是20世纪80年代西方政府改革中出现的新事物;绩效评价是预算绩效管理的方法,也是我国预算改革的方向。本章以绩效评价为主线,对预算绩效管理、绩效评价、绩效预算等作了介绍。绩效指标是绩效评价的中心环节,本章提出了科学性、可操作性和有效性标准,以及公共价值的“一观三论”标准,并通过案例介绍了绩效评价的规则。

四

“政府预算是科学还是艺术?”是本书写作中不可避免的问题。科学和艺术是两个范畴,前者要回答“对或错”的问题,而后者只有好与差之分。本书的回答是,预算是政府理财的艺术,但更是科学。

首先,传统的“国家预算”将教材定位为艺术,在他们看来,“预算无对错,符合领导意思就好”。而本书主张预算应是一门科学,目的是告诉读者,政府该怎样理财才符合公共利益,才合法有效。“政府预算”从艺术到科学,是时代的进步,也是我们的历史责任。

其次,要使“政府预算”完成从艺术到科学的转变,必须解决路径问题,建立自己的理论和方法论体系,使读者对照预算现象,自己能对预算行为的“对或错”作出回答。在这方面,本书做了以下工作:(1)提出了公共利益理论。公共利益是政府理财的根本,本书试图从对公共利益的界定开始,为建立教材框架提供依据。(2)提出了财政效率理论。财政效率是政府理财的关键,核心是政府提供了多少有效公共服务。抓住这一点,才能找到是非判断的标准。当然,预算公平是重要的,但与财政效率相比,则处于次等重要的地位。(3)提出了评价预算支出的三种方法,即传统的评价方法、收益/成本评价法和绩效评价法,从方法论上支撑了财政效率理论。(4)提出了预算政策问题。预算政策是预算分配的现实依据,但这并非说现行的预算政策都合理。在本书看来,只有那些按公共政策学的要求、体现公共利益的、路径合理的公共政策,才是预算分配的依据。而缺乏路径的政策,只是口号式的,是无约束力的。

有了科学的理财理论,才有科学理财。虽然本书在这方面做了某些尝试,但尚粗糙,至多只是“入门”,离将政府理财科学化的目标还很远。“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索”,也希望更多学者共同承担起这一历史使命。

五

本书的基本读者对象是财政税务类、公共管理类各专业的本科生和研究生,以研究生为主,也可以作为经济管理类本科生和研究生的教材和财政、税务干部的培训教材。不过,建议教师在讲述时,针对不同层次、不同专业的学生作适当剪裁。比如,对本科生重点讲解政府预算各范畴的原理和规则,对研究生则重点分析各预算范畴的运行状况及其问题,讨论应用哪些原理和方法改善管理等。至于相关历史等知识点,可让学生自行阅读。

参与本书编写的有马国贤(上海财经大学):第一章至第六章和第十章;刘小川(上海财经大学):第八章;朱萍(上海财经大学):第九章;徐旭川(江西财经大学):第七章。全书由马国贤总纂并定稿。为保持逻辑上的一致性和内容上的完整性,在总纂时对各章节的部分内容做了改动。本书各章节所附的思考题是由上海财经大学博士研究生陈云鹏、孟金卓、王春元、程莹和李艳鹤完成的。此外,上海财经大学出版社徐超、李嘉毅编辑做了大量工作,在此一并感谢。

将本书写成具有科学性、实用性的政府理财教材,是我的宿愿。“将复杂的问题简单化,而不是将简单的问题复杂化”是我的治学风格。在我看来,无论多么复杂的问题,只是一系列简单问题的组合。预算分析是用最合理的方式去分解问题,使之简化。至于这些目的是否达到,有待于读者评价。期望广大读者将读后感受、意见和建议等直接或通过出版社反馈给我们。

马国贤

2011年8月于上海财经大学

目 录

前 言	1
第一章 政府预算概述	1
第一节 政府预算的概念	1
第二节 预算与政府	9
第三节 政府预算的功能	15
第四节 政府预算与公共利益	18
本章小结	21
复习题	22
第二章 政府预算的原则、作用、分类与历史	23
第一节 政府预算的原则与作用	23
第二节 政府预算的分类	27
第三节 政府预算的历史与制度变迁	32
本章小结	45
复习题	46
第三章 财政效率、预算公平与预算政策	47
第一节 效率的一般理论	47
第二节 效率与政府预算	49
第三节 财政效率的特点与意义	55
第四节 提高财政效率的主要路径	58
第五节 社会公平与预算公平	61
第六节 预算政策	65
第七节 预算公平与财政效率的协调	68
本章小结	71
复习题	72
第四章 政府预算的编制和通过(上)	73
第一节 政府预算编制的前期工作	73

第二节 政府预算编制的程序	85
第三节 预算编制模式与部门预算制度	87
本章小结	93
复习题	94
第五章 政府预算的编制和通过(下)	95
第一节 预算管理方式和预算科目	95
第二节 预算收入指标的预测	103
第三节 本级预算支出的编制	112
第四节 本级转移支付支出预算的编制	117
第五节 总预备费与预算收支平衡的试算	119
本章小结	120
复习题	121
第六章 公共支出的收益/成本分析	122
第一节 收益/成本分析的框架	122
第二节 收益/成本分析方法的原理	125
第三节 收益与成本的界定	130
第四节 项目分析中的价格与贴现率	132
第五节 公共投资项目的投入产出评估	137
本章小结	141
复习题	141
第七章 政府预算的执行和政府决算	142
第一节 政府预算的执行及其机构	142
第二节 政府预算收支报表及预算执行情况分析	147
第三节 政府预算的调整	154
第四节 政府预算的监督检查	157
第五节 政府决算	158
本章小结	168
复习题	168
第八章 政府采购和国库制度改革	169
第一节 政府采购制度	169
第二节 我国政府采购制度的现状和完善	176
第三节 国库制度及国库单一账户改革	181
本章小结	187
复习题	188

第九章 预算体制与财政转移支付	189
第一节 财政联邦主义与预算体制	189
第二节 财政转移支付的经济效应	194
第三节 预算体制三要素理论的应用探讨	200
第四节 我国的预算体制和转移支付制度建设	203
第五节 我国预算体制与转移支付制度的完善	209
本章小结	211
复习题	211
第十章 预算绩效管理 with 绩效评价	212
第一节 预算绩效评价概述	212
第二节 预算绩效评价与公共管理科学化	218
第三节 预算绩效管理与绩效评价	224
第四节 部门预算绩效评价案例	226
第五节 项目预算绩效评价原理和案例	231
本章小结	237
复习题	237
参考文献	238

政府预算概述

在过去很长的时间里,人们将政府预算看作管理工具或者方法,其教材主要介绍预算编制方法。1940年,凯奇在《美国政策科学》杂志发表的“公共预算理论的短缺”一文中提出了著名的问题:“将X元分配给行为A,而不是行为B的标准是什么?”^①这就击中了政府预算的“软肋”,也从科学理财角度提出了“预算分配的依据是什么”的命题。

目前,一个“政府改革运动”正在世界范围内兴起,预算改革正是这场改革的中心。什么是政府预算,为什么要有政府预算,政府应当怎样编制、分配和管理预算等问题接踵而来。作为教材,本书试图回答以上问题;作为理论著作,本书将进一步研究我国预算建设中的基本问题。

第一节 政府预算的概念

在我国,每年3月,3 000多名全国人大代表云集北京,参加全国人民代表大会。会议的内容是决定国家的四件大事:(1)讨论并通过国务院总理的《政府工作报告》;(2)讨论并通过国家发展和改革委员会的《国民经济和社会发展规划》;(3)讨论并通过财政部的《政府预算报告》;(4)讨论并通过最高人民法院、最高人民检察院的工作报告。可见,政府预算是多么重要。地方人大会议要更早些,如省级人大在2月份召开省人大代表全体会议,内容也是审议和通过省级的四项报告。而在美、英、法等代议制国家里,议员们也在做着同一件事:审查并通过政府预算报告。他们围绕预算案争论不休。预算是否通过,关系到政府的执政资格,因为预算一旦通不过,就需要解散本届政府和议会,重新选举。这说明,预算已成为对政府信任度的投票。那么,政府预算是什么?何以吸引如此多的政治家、官员,甚至广大百姓眼球,并为之争论不休呢?

政府预算是一个概念,也是一项计划。概念是指用于描述事物内涵或特征的专用词汇,它是人们认识未知世界的“钥匙”和进入某一领域的“入门券”。正确地使用概念,有利于我们简洁、准确地表达意思,快速进入情景。

^① V. O. Key Jr., The Lack of a Budget Theory, *American Policy Since Review*, Vol. 34, p. 1137.

一、对政府预算的不同表述

政府预算是一个复杂的概念,不同的人有不同的理解,对此,我们可列举如下:

(一)预算是许多不同偏好者和不同预算行动者达成的公共资金协议

沙夫里兹在《公共政策与公共管理百科全书》中指出:1773年,当美国拓荒者在波士顿宁将其茶叶抛在港口,而拒绝向英格兰缴纳不合理的税收时,就为美国的公共财政奠定了制度基础——基于“没有代表就不纳税”的未来公共财政管理制度和设计原则。^①

对政府预算,有人称之为有许多不同偏好者和不同预算行动者的公共资金协议。在我们这个社会里,不同的人对公共产品的需求和期望是不同的。例如,有孩子上学的家长会关心政府的教育服务,老年人希望政府提供良好的医疗服务,农民希望获得农业公共服务,而上班族关心的是城市交通……经济学家将这种“公要馄饨婆要面”的现象称为“个人偏好”,社会存在着对预算的不同偏好者。预算行动者是指与预算有利害关系并参与行动的人,如政府机构、人大代表、企业主等。由于社会成员对政府预算偏好的诉求是通过预算行动者来表达的,因而在公共资金稀缺的情况下,不同的预算偏好者、预算行动者必然展开竞争,而预算实质上是他们在公共资金用途上达成的协议。这一观点可称为“公共资金协议说”。

“公共资金协议说”是从政治,即权力斗争的角度来理解预算的。由于政府预算事关社会生活的方方面面,从这一点上说,“公共资金协议说”有一定的道理。但是,该学说也有缺点:

(1)该学说将预算解释为不同利益者和行动者的协议,其行为背后是受托责任。但随后的研究发现,此解释会引发政党纷争,甚至被看作某一政党的“战利品”或“党派分肥”,从而违背了政府预算的公共受托性质。

(2)将政府预算解释为政治问题,会使人陷入“预算无好坏,看谁的权大”的虚无主义之中,从而模糊了预算安排上的对错界限;同时,它还引导人们过分关注预算过程,而非资金效果,导致公共资金的浪费。

(二)预算是一种基于预算程序的公共资金协商机制

这一观点主张用预算过程,即基于预算程序的公共资金协商机制来解释政府预算,也称为“协商机制说”。持此观点者的理由主要有:(1)政府预算是人类在反对封建、建设民主政府过程中产生的,它一开始就与公共资金的分配程序相联系,因而预算程序本质上是一种公共资金协商机制。(2)既然预算的作用是决定政府的钱用于哪里,在其背后体现了对这部分人还是那部分人有利,因而为防止政府决策中顾此失彼,社会需要建立在公共资金分配上的协商机制,而预算就是这一机制。(3)由于民选官员花的并非自己的钱,而是人民的钱,“花别人的钱不心痛”,官员难免大手大脚,导致浪费和低效率,更有官员打着“公共利益”之名而为己谋利。此外,官员也会利用信息不对称,无限放大某些需求,甚至说成公共需求,从而获得更多预算。这些都会使公共预算偏离实际。在民选政府的情况下,既存在着官员们预算浪费、无效率和官僚主义等可能,也存在着被人民赶出办公室的可能。而要防止这些行为发生,社会就必须建立一个政府提出草案、议会审议和通过草案并监督执行的机制,这就是预算。

“协商机制说”有两点是应肯定的:(1)它指出预算程序是政府制度建设中的重大问题,也是民主政治的核心内容之一。坚持按预算程序办事对建设我国社会主义民主政治有重要意

^① J. M. Shafritz, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (Vol. 1-4), Colorado: Westview Press.

义。(2)它指出预算是一种委托关系。预算的产生与英国资产阶级革命中提出的“参与原则”有关,预算程序是在资产阶级取得政权后确立的由议会(下院)审查和投票批准的程序。任何政府都可能有资金计划,但若无相应的预算程序,就不是预算。但是,“协商机制说”也有缺点。协商机制是指预算过程,并非资金性质。即使是预算过程,也有编制、通过、执行和决算等环节,而协商仅指预算通过环节,因此,将协商程序解释成政府预算,难免有以偏概全之嫌。

(三)预算是政府公共政策的集合

这一观点是从政治学角度解释政府预算的,将其归纳为公共政策的集合,因而也称为“公共政策说”。公共政策是指执政党、政府基于对公共利益和自身利益的考量而制定的,用于指导公共部门行为,具有相对稳定性的长期行为目标和行为准则。由于公共政策需要一定的预算支撑,而预算是分配公共资金的,因而它既是公共政策的支撑,也是公共政策的核心内容。

“公共政策说”揭示了公共政策在政府预算中的地位。确实,预算资金从形成到分配、使用的每个环节都离不开公共政策。从预算的形成看,税收是预算收入的主要来源,是政府依据公共政策即税收政策征收的,而政府的各项非税收入也是依据相应政策取得的。从预算的使用看,预算资金的分配和使用也是依据各项公共政策进行的。再从各项公共政策都需要预算资金支撑看,公共政策与政府预算也存在紧密联系。从这一点上说,“预算是政府公共政策的集合”是有道理的。

固然预算与公共政策关系密切,但它们毕竟是两个范畴。也就是说,预算不等于公共政策,公共政策也不等于预算。首先,从预算能力看,虽然公共政策是其重要依据,但并非唯一依据。比如,政府财力总量制约着预算分配,当然也是预算分配的依据;公共政策很多,若将其财力需求加起来,将远远超过预算可能,因此,预算分配只能满足有限的公共政策需求,而不是全部需求。其次,从内容看,我国的公共政策通常应包括行业(事业)政策和财政(预算)政策两部分。前者用于指导行业或事业发展,后者用于指导政府拟花哪些钱、用于解决什么问题。最后,从范围看,公共政策通常会涉及预算,但是并非所有的公共政策都涉及,比如金融政策就是独立于预算的。可见,预算政策与公共政策是“小概念”和“大概念”的关系。逻辑学告诉我们,两个相关的概念若范围不同,两者就不可能等同。虽然钱很重要,但有了钱不等于就有了公共政策,因而将预算与公共政策等同的观点是有失偏颇的。

(四)预算是实现以政府为主体的分配关系的工具

这是从国家分配论的观点来解释政府预算的。该理论认为,财政是以国家为主体的分配关系,而预算是实现此分配关系的核心工具,故也称为“分配工具说”。

“分配工具说”将预算与财政资金的分配联系起来,在我国有较大影响,20世纪80年代的《国家预算》教材就是按此来解释预算的。“分配工具说”的基本观点是按马克思的设想,在取消市场经济后,社会必将形成由国家主导的经济。财政是国家经济的“总账房”,是国民总收入的“分配枢纽”,而预算则是国家财政资金的收支计划。由于计划是管理工具,因而预算理应以国家为主体的分配关系的工具。从这一点看,“分配工具说”有一定的合理性。但是,“分配工具说”也有其局限性,这是因为:

(1)计划经济是特殊历史时期的特殊经济形态,而不能代表一般,由此产生的预算亦不能代表一般。在我国进入市场经济体制时期后,社会经济结构发生了重大变化:一方面,国家经济已被市场经济所取代;另一方面,经济由单一的国家主体变成了政府、企业和个人(家庭)三大主体。由于在市场经济中,每个社会主体都在分配国民收入,财政也不再是“国民总收入的分配枢纽”,而是国民收入分配的参与者。不过,它是凭借公共权力和公共服务参与国民收入

分配的,这与其他主体凭借财产权力参与分配是有区别的。既然政府预算不再是“分配枢纽”,则“分配工具说”就失去了依据。

(2)在市场经济条件下,政府预算有资金分配、资源配置、行政管理和社会政策四项功能。在这四项功能中,固然分配是基本功能,但因存在其他功能,因而我们用一个功能去定义政府预算显然是不合理、至少说是不全面的。

总之,通过对政府预算概念的种种表述的分析,至少说明:(1)政府预算是复杂的多面体,因而不同的人从不同的角度观察时,犹如瞎子摸象,会获得不同的结论;(2)虽然在“什么是政府预算”上,以上表述各自存在着某些片面性,但它们对于我们全面地理解政府预算是有益的。

二、什么是政府预算

(一)预算是政府的公共资金计划

政府预算的这一要求也称为计划性特点。从词义上说,预算是指事先算账。但是,预算是一个多义词。比如,在人大讨论预算时,他们实际上是在讨论政府的资金收支计划,这时的预算为名词,指公共资金的收支计划;而在我们说将某项资金纳入预算管理时,实际上讲的是应将它纳入由预算收入—国库—会计账簿—支出计划构成的资金管理制度框架中,这时,预算是动词,即特殊的程序;在更多情况下,预算是指政府管理的公共资金^①,即政府的钱。为此,人们将不同级次政府的钱分为中央预算、省级预算、县级预算等。但就本意而言,预算是政府的公共资金计划。马克思指出:“每个人都知道,预算只不过是国家本年度预期收入和支出的一览表,并以上年度的财政经验即平衡表为依据,……每一个国家预算的基本问题就是预算之间的对比关系,是编制平衡表、盈余表或者赤字表,这是国家确定削减或增加税收的基本条件。”^②这就是说,不管政府预算采取什么形式,最终是编制一张公共资金的收支计划表。

1. 什么是计划

计划是人们根据经验或已有资源对未来一定时期内的行动目标、路径所做的筹划,如个人的学习计划,企业的人事计划、生产计划和财务计划等。计划是一种管理工具,概括起来,计划通常应具备时间、目标、路径和资源四个要素。

(1)时间,是指计划所确定的时段或阶段。经济活动既无起点,又无终点,人们从管理需要出发,将它划分为若干阶段,如年、季、月等,借以确定目标,如年度计划、月度计划等。计划目标总是与一定的时间或期间相联系的,没有时间要素就没有目标。

(2)目标,是指计划所要达到的预定结果,如年度目标和长期目标。人们制订计划的目的是通过对已有的或未来资源的合理筹划,期望获得更好的结果,因而在管理学中,计划目标十分重要,没有目标也就无行动方向。

(3)路径,是指人们面对计划目标与现实的差异时选择怎样做。在政府行政中,路径也称为政策。古人云:“千里之行,始于足下”,没有路径的计划是空洞口号。有时,人们会设计多个具体路径来实施计划,这称为方案。

(4)资源,是指实施者能控制或消耗的资源,包括时间、金钱、物质和信息等。如果说计划目标是人们拟获得的,则资源就是拟失去的。失去的是否大于获得的,是评价计划优劣的基本

^① 公共资金并不都是由政府管理的,有的并不纳入预算管理,例如国有企业的收入和支出、事业单位或非营利组织的收支等。因此,公共资金的范围通常大于政府预算。

^② 《马克思恩格斯全集》第9卷,人民出版社1961年版,第69~70页。

标准。在政府预算中,资源主要是指公共资金。资金是指主体所拥有的,能带来现实或潜在利益的资产和权益的总和。

2. 资金、资金计划与预算

政府预算是政府资金的计划。按流动性,资金可以分为现金(如货币、存款及可兑现票据等),货币资金(现金、股票、债券等),资产、权益和债务。这三者是一种包含关系。大概念的资金是指主体的一切资产、权益和负债,如固定资产、土地、存货和长、短期债务等(见图 1-1)。

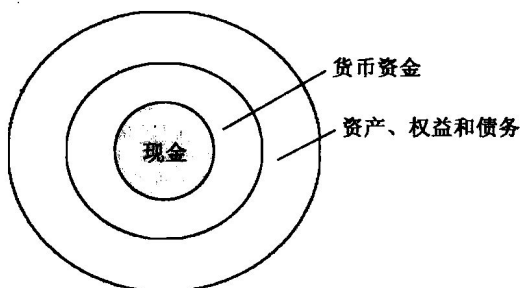


图 1-1 资金的层次性

资金计划也称广义预算,是指与事业发展要求相适应的,以平衡表方式列示的资金筹措、供给、收支管理计划。由于在经济和社会活动中需要解决“做什么事”、“谁来做”、“花多少钱来做”三个基本问题,这就形成了业务计划、人事计划和资金计划。资金计划是将“做什么事”、“怎样做”和“花多少钱”结合起来的计划。

按不同主体,社会有三类资金计划(见图 1-2)。其中,政府的资金计划称为政府预算,企业的资金计划称为财务计划,个人(家庭)的资金计划称为家庭理财计划。

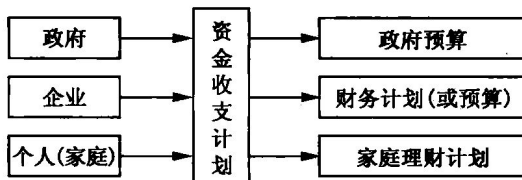


图 1-2 三类资金计划(预算)

政府预算是以资金平衡表方式列示的公共资金计划。政府预算表的左方列示政府收入各种公共资金来源的计划数,右方列示各种政府支出的计划数,它们按一定的项目规则排列,这一规则也称为预算科目(见表 1-1),两者是按“年末结余=年初结转数+本年收方合计-本年支方合计”的会计公式建立平衡关系的。公共资金计划必须经过法定程序,由相应级次的代议制机构批准,才能称为预算。

表 1-1

政府预算收支表

资金来源或收入		资金应用或支出	
项 目	数额	项 目	数额
一、一般预算收入		一、一般预算支出	
税收收入		一般公共服务	

续表

资金来源或收入		资金应用或支出	
项 目	数额	项 目	数额
非税收入		外交	
社会保险基金收入		国防	
.....		公共安全	
.....			
二、资本性收入		二、资本性支出	
三、债务收入		三、归还债务支出	
本年收方合计		本年支方合计	
年初结转数		年末结余数	
平衡数		平衡数	
资金来源或收入总计		资金应用或支出总计	

注：本表根据财政部《2009 年政府预算收支分类科目》的有关科目设计。

3. 预算是政府用于说明公共资金计划可靠性的文件

预算是政府的公共资金计划。在现代政府理财中,由于预算是纳税人委托政府管理钱,是政府为居民做的资金决策,因而就有一个收支可靠性的问题。为了证明这一点,政府就必须建立预算文件——编制收支平衡表。因此,预算收支平衡表不仅用于规划政府的年度工作和年度收支,而且用于向人民代表及公众说明表中的收入是可以实现的、支出是可靠的。

由于政府资金有多种来源,支出用途多样,既有资本性项目,又有一般预算项目,因而政府还要通过建立基金预算来说明其可靠性。基金是一种包括账册在内的收入来源与支出对应的预算资金管理方式。与企业财务计划不同,政府预算文件是公共的,由于各种原因,它有时会成为争议的中心。

(二)预算的对象是公共资金

政府预算的这一要求也称为公共性特点。这里有一个命题:既然企业财务的对象是企业资金,个人(家庭)理财的对象是家庭或个人资金,而政府预算又是政府的资金计划,按此推论则其对象应是政府资金。那么,为何我们反复地说,政府预算的对象是公共资金,或者说是“纳税人的钱”而非政府资金呢?

1. 政府资金、公共资金与共有资金

市场经济的产权原则是“谁的钱,归谁支配”。在市场经济中,产权主体有政府、企业和个人(家庭)三类。政府资金是指产权属于政府所有的资金,与企业资金属于企业所有、个人(家庭)资金属于个人(家庭)所有一样,它受法律保护。那么,预算资金果真是“政府的钱”吗?

若政府预算资金真是政府的钱,则按产权原则,就应当“政府爱怎么用就怎么用,而不必受到监督”。然而,《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)却规定了预算必须由同级人大审议和监督。从这点上说,预算资金似乎不是政府的钱,可又归政府管理。于是,“预算资金是谁的钱”成了一个难题。

要解开这一难题,我们必须引进委托代理理论。“公共”一词是随着委托代理关系而产生的,它指人们按某种契约(法律)方式,将某些权利委托政府而形成的特殊关系。早在 17 世纪,