

科学版精品课程立体化教材·管理学系列

国家预算管理

王金秀 等 编著



科学出版社



科学版精品课程立体化教材·管理学系列

国家预算管理

王金秀 等 编著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书立足于新《中华人民共和国预算法》，以预算决策、预算编制、预算执行、决算和绩效评估、预算监督为基本内容，贯穿预算运行流程这一主线，将我国近年推进的预算管理制度改革融入其中，将预算监管对象从预算收支等流量资金扩大到存量的资产负债管理，将预算监管角色从政府财政拓展到立法机构和社会公众，拓展了预算管理范围和视角，更新了预算观念、探索了预算基础理论，在理论与实践融通、中外结合的基础上形成了吻合于现代国家治理结构所要求的、并具有中国特色的现代预算框架。

本书与作者主持建设的慕课相配套，适合于高等院校财政学、公共管理学、法学等专业的大学生，也可作为人大、财政以及各部门、各单位有关人员的参考读物。本书具有系统性、完整性、多学科交叉融合的特点，选用者具体使用时可根据情况适当取舍有关内容。

图书在版编目（CIP）数据

国家预算管理 / 王金秀等编著. —北京：科学出版社，2017

科学版精品课程立体化教材·管理学系列

ISBN 978-7-03-052253-5

I. ①国… II. ①王… III. ①国家预算—预算管理—高等学校—教材 IV.

①F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 050629 号

责任编辑：王京苏 / 责任校对：邹慧卿

责任印制：张 伟 / 封面设计：蓝正设计

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 3 月第 一 版 开本：787×1092 1/16

2017 年 3 月第一次印刷 印张：15 1/2

字数：356 000

定价：38.00 元

（如有印装质量问题，我社负责调换）

作者简介

王金秀，女，1963年生，湖北人，中南财经政法大学财政税务学院三级教授、博士生导师。1999年获经济学博士学位，2002年南京大学管理学博士后出站，教育部新世纪优秀人才支持计划获得者。自1985年以来一直从事政府预算和会计领域的教研工作。2002年获评教授，曾任财政系主任、院学术委员会主任、校学术委员，现兼任中国预算研究会学术委员，中国财税法学研究会理事，湖北省财政学会理事，武汉市预算会计研究会副会长，武汉市审计研究会常务理事，湖北省财政厅政府采购评审专家，预算绩效评价专家，武汉市人大常委会特聘预算专家。主持和参加完成国家自然科学基金，国家社会科学基金，中国博士后基金资助项目，以及全国人大、财政部、教育部、中国社会科学院财经战略研究院、民政部、国务院三峡建设委员会、中国人民银行总行等20多项国家和省部级重要课题的研究。出版《政府预算机制研究》《国家预算管理》《预算会计学》《地方财政》等多部著作和教材，在《管理世界》《财贸经济》《财政研究》《税务研究》等刊物上发表学术论文近百篇，多项研究成果获奖。

前 言

国家预算管理是研究如何有效、规范地管理“政府钱袋子”的学科，该学科涉及面广，综合性强，学科跨度大，具有多学科交叉融合的特点，属于“经世济民”之学。长期以来，人们对预算的认识往往局限于特定的学科，具有片段性、狭隘性，形成了“就预算论预算”的传统范式。近年来，我国大力推进了一系列强化预算管理、提供预算资金收支和资产负债绩效的改革举措，全面再造了预算管理机制，使现代国家预算不仅仅是财政的基石和核心，而是超越了财政，成为打造现代国家治理结构的重要支柱，也将预算管理制度日益构筑成了约束官员滥用公共权力的最有效的“制度笼子”。本教材将古今中外的预算发展理论和改革实践融为一体，确立现代预算理念，并以此为出发点，力图从预算全过程全方位的角度健全现代预算管理体系。与现有教材相比较，本教材具有如下特点：

一是追踪预算理论与改革实践的前沿动态，体现中国特色。本教材将中外最前沿的预算改革纳入预算框架，及时反映十八大以来我国预算管理的创新举措，形成中国特色的预算教学内容和体系。

二是采取跨学科交叉的方式，通过多视角分析显现预算全景图。本教材立足于新《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》及其他相关法律法规制度，将财政学与政治学、法学、经济学、管理学、金融学、投资、统计、财务与会计、审计融为一体；将预算决策、编审与执行结合，解析预算管理、控制机制与监督体系，形成一幅完整的预算知识全景图谱。

三是引入人大等多方预算监管角色，突破传统预算的狭隘性。本教材突破“就财政论预算”的范式，特别将人大审议和监督预算机制纳入预算教学知识体系，体现财政和人大两大维度各自的预算角色定位，并将视角延展到部门、单位和项目以及上下级政府之间的预算管控机制，形成全方位的预算管理体系。

四是将中外理论与实务相互结合并融会贯通，创新基础理论。本教材将西方零散的有关预算理论系统化，并根据公共部门的运行特点修正传统的委托代理理论，形成“政府式”的治理结构和预算委托代理关系学说，作为预算管理的基础理论。

五是以预算管理流程为基本脉络，汇集各方精髓的集大成之作。将预算知识体系进行宏观和微观融通，对预算从概念、理论、对象、构成体系和内容、流程、规则、标准、法规、管理的制度、体制以及机制等方面展开，以预算决策、编制、执行及其结果评估构成的基本预算流程为主线，形成贯穿预算全程、覆盖范围全面的预算管理和监督体系。

六是去粗取精、化虚为实，简明扼要地拓展并突出知识性。现有预算研究具有学科分割性，预算知识存在零星碎片化甚至过度虚化的情况。本教材在拓宽预算视野，增加教学内容的同时，致力于去粗取精、化虚为实，提炼预算知识点、知识块，形成了系统

化的预算教学框架,让使用者学有所得。

七是教学内容和手段“双更新”,同步进行慕课建设和数字出版。现代社会电子信息技术迅猛发展,本教材不仅仅采取纸质版,还采取数字化出版方式。同时,本教材建设和慕课课程建设同步进行,编著团队在所在单位中南财经政法大学的大力支持下积极跟进现代教学技术、教学手段和方式的要求,以本教材为蓝本完成了《国家预算管理》慕课系统化教学资源建设,慕课的教学资源与本教材具有极强的互补性,读者有必要将二者结合起来使用。慕课建设的教学资源包括视频、习题、案例、讨论主题、阅读文献、法律规章等,供教学者选用。慕课运行平台为中国慕课网、中科云教育平台,平台教学资源可以采取电脑注册上网和手机 APP 两种运用方式,可以实现微课、翻转课、慕课和雨课的有机结合,为教学提供了极大的便利性。

本教材的编著者自 20 世纪 80 年代中期就一直从事国家预算领域的教学研究,迄今已有 30 多年,编著者团队长期致力于科研与教学结合,以研促教,将最新最前沿的预算改革与研究成果及时梳理、转化为教学内容。在人类社会进入新旧世纪之交,编著者承担了教育部重点项目“面向 21 世纪财政学专业主干课程教学内容更新”课题的“国家预算管理”部分,该课题于 2000 年被转化为教材,创新了我国预算课程的教学体系和教学内容,被教育部标列为“面向 21 世纪的教材”,此教材之后又先后进行了两次修订出版。本教材是在前三版国家预算管理教材的基础上编纂而成,并进行了大幅优化和改进。本教材及其课程建设是集体智慧的结晶,得到了多方的关心、支持和帮助,许多师生为此付出了诸多辛劳,他们是胡洪曙教授、毛晖教授、金荣学教授、彭浪教授、魏福成副教授、王银梅副教授、白志远副教授、张澜副教授,博士研究生王小平副教授、滕赋骋、梅霞,硕士研究生王晨辰、付智鹏、张婧霞、潘若晨、潘珊、鄢子盛、李晨蕾等,特此表示衷心的感谢!本教材的出版还得到了科学出版社以及王京苏、邓娴两位编辑的大力支持,特别要感谢王京苏编辑,他为此付出了大量的心血和辛劳。我还要感谢以本教材为蓝本开展慕课视频制作者,他们是杨卫华总经理,监制人伽建华,摄像师张力,后期制作人王丽君、李新以及中国慕课网平台的段会青老师等。

由于时间紧、任务重、工作量大,本教材难免有不足之处,敬请读者不吝指正,以便我们进一步修订。

编著者

2017 年 2 月完成于中南财经政法大学晓南湖畔

目 录

第一章	
	预算理论与决策1
第一节	现代预算制度的确立1
第二节	国家预算界定8
第三节	预算决策模式16
第四节	预算决策方式20
第五节	预算均衡模型21
第六节	预算平衡机制23
	本章小结26
	思考与练习题27
第二章	
	预算内容与流程28
第一节	预算收支划分28
第二节	预算规模与结构40
第三节	预算编审系统45
第四节	预算循环52
第五节	预算透明度55
	本章小结58
	思考与练习题59
第三章	
	预算规则与模式60
第一节	预算法治化60
第二节	预算管理原则63
第三节	预算编制模式67
第四节	预算管理目标71
	本章小结74
	思考与练习题74
第四章	
	预算管理基础和依据75
第一节	单位预算管理75
第二节	国有资产的管理77



第三节	内部控制制度	80
第四节	定员定额制度	86
	本章小结	90
	思考与练习题	90
第五章		
	机构预算管理	92
第一节	行政单位预算管理	92
第二节	事业单位预算管理	95
第三节	部门预算制度	98
第四节	企业全面预算管理	106
	本章小结	108
	思考与练习题	109
第六章		
	复式预算管理	110
第一节	复式预算构成	110
第二节	一般公共预算的管理	113
第三节	国有资本经营预算的管理	118
第四节	社会保险基金预算的管理	123
第五节	政府性基金预算的管理	126
	本章小结	128
	思考与练习题	129
第七章		
	政府投融资管理	130
第一节	公债理论	130
第二节	公债管理体系	138
第三节	投融资模式	144
第四节	政府引导基金	149
第五节	政府资源统筹	153
	本章小结	155
	思考与练习题	156
第八章		
	政府间预算体制	157
第一节	预算分级理论与原则	157
第二节	分税制预算体制	161
第三节	转移支付制度	164
	本章小结	171
	思考与练习题	172

第九章	预算执行	173
第一节	预算执行体系	173
第二节	国库管理体制	179
第三节	国库资金收付制度	180
第四节	预算执行的管控技术	184
第五节	预算执行的分析与报告	190
第六节	资产负债管理	194
	本章小结	196
	思考与练习题	197
第十章	政府采购制度	199
第一节	政府采购界定	199
第二节	政府采购模式	202
第三节	政府采购方式	203
第四节	政府采购体制	207
第五节	政府采购功效	210
	本章小结	213
	思考与练习题	213
第十一章	预算绩效与监督	214
第一节	国家决算	214
第二节	预算绩效与管理	216
第三节	预算绩效评估标准	219
第四节	预算绩效评估机制	220
第五节	预算法定监督主体	223
第六节	预算纠错与问责	230
	本章小结	233
	思考与练习题	234
参考文献		235

第一章 预算理论与决策

【教学目的】通过了解国家预算的变迁历程，明确国家预算产生和发展的成因、具有的特征，掌握预算的本质，学习预算原则的目的，主要了解如何通过这些原则进行预算过程，达成预算制度所预期的功能，认识国家预算的重要地位及其功能作用。通过了解中西方预算决策学说，辨析其利弊及其完善的策略，熟悉预算决策的特点及其优化路径。通过学习西方公共商品均衡理论，充分理解各种预算平衡模式的机理，了解中西方预算平衡理论的差异，掌握我国预算平衡模式的特点及其实现机制。

【关键词】委托代理；预算决策；预算最大化；预算原则；预算平衡

第一节 现代预算制度的确立

一、现代国家预算的萌芽



现代预算制度的确立 01 现代预算制度的确立 02

国家财政随国家的产生而产生，而国家预算是国家财政发展到一定阶段的产物。奴隶社会就有了较为系统的国家财政收支活动，中国古代和古罗马都有国家财政收支的粗略估计或记账，或有个别的预计收支。那时，民智未开，奉行王权至上，国家预算处于萌芽状态，还没有形成完整、独立的财政预算。

国与家不分，缺乏独立、统一的财政收支计划。奴隶社会和封建社会早期，王室私财收支与国家财政收支不分，国家实际上就是国王的家天下，“朕即国家”，作为最基本生产资料的土地为国王或皇帝所有。我国《诗经》中写道，“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，因而不可能有完整系统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安排。另外，自然经济的生产方式、不发达的商品货币关系，使财政收支缺乏统一的衡量尺度，基本上是直接支配实物和劳动力，不可能以货币形式事先对财政收支进行比较精确的计算，也没有明显的财政收支划分，很难建立起规范的国家财政收支计划。

君权神授，国家财政收支的决定缺乏法定的立法程序。奴隶社会、封建社会的国王或皇帝享有至高无上的权力，可以无节制地支配全部国家资财，由此决定了财政收支的安排不可能有健全的法律程序和手续，各级机构在财政活动上所处的地位也不明确，不可能形成完整的国家预算制度。



二、西方国家预算的产生

现代预算制度产生在英国，英国近代史就是一部国王和议会争夺国家控制权的历史，而对预算权的争夺则是双方斗争的焦点，由此形成了惊心动魄的财政史。

由于教皇、英王约翰及封建贵族对王室权力产生意见分歧，1215年6月15日英王约翰被迫在泰晤士河边的草地上与反叛贵族签署了宪法性的文件《自由大宪章》。这部典型的封建法和习惯法文献第一次通过立宪的方式规定，除了国王被俘后赎身或其他特殊事项外，课税必须得到贵族和教士代表会议的同意。《自由大宪章》规定，“国王非经贵族和教士组成的大会议同意，不得向封建主征收额外的税金”，确立了“法律至上，王在法下”的原则，首次以法律形式确立“不开会不纳税”“非赞同毋纳税”的预算原则。此后，美国以“无代议士则不纳税”（no taxation without representation）为口号掀起了独立革命的战争，摆脱了英国殖民统治，确立了“无代表权不纳税”的预算原则。《自由大宪章》中最重要的条文是第六十一条，即所谓“安全法”，该条规定，由25名贵族组成的委员会有权随时召开会议，具有否决国王命令的权力；并且可以使用武力，占据国王的城堡和财产。这种权力是出自中古时期的一种法律程序，但加之于国王却是史无前例。第一次发布的《自由大宪章》只维持了数星期，但是约翰死后的多次重新发布，使它成为永久的法律；《自由大宪章》也成为日后英国宪法的基石。1265年，贵族孟福尔自行召集英国历史上第一次议会；13世纪中叶以后，随着工商经济的繁荣，农村骑士与城市市民组成的中等阶级迅速崛起，他们作为平民代表参与议会的比例大大增加，使封建性的御前会议逐步向全国性政治机构（即议会）转变。爱德华二世即位后，大贵族操纵议会宣布议会是国家权力的中心，每年必须在固定地点召开两次会议，议会在中央国家机器中的位置逐步稳固下来。到14世纪，国王要开征新税或增加税赋，必须经代表资产阶级利益的议会同意和批准，批准纳税也几乎是议会唯一和最重要的职能。因此，英国有法谚说“税收是代议制之母”。英国议会的形成过程表明，议会主要就是一个纳税人会议，英国议会基本控制了国家征税权。然而，拨款的使用主要还是由国王控制，议会仍无权过问，浪费、挪用现象十分严重。此后，资产阶级充分利用议会与封建统治者争夺财政支出控制权，进而限制皇室的政权，二者的斗争从征税权扩大到争夺财政资金的支配权上，最终要求取消封建统治阶级对财政的控制和在财政上享受的特权，政府的各项财政收支必须事先制订计划，编制全年财政收支平衡表，经议会审查批准后才能执行，财政资金的使用要接受议会的监督，从而大大限制了封建君主的权力。

英国1640年爆发资产阶级革命，1649年宣布建立英吉利共和国，1680年议会通过决议，“从今以后，无论君主以关税、货物税的收入，还是以取自家庭钱财的收入为担保，而进行借款，都被认为是在妨碍议会的活动，而必须对这些行为负责”，要求君主借款处于议会的完全控制之下。1688年“光荣革命”后通过颁布一系列法案逐渐确立了资产阶级君主立宪政体，使议会与国王近半个世纪的斗争以议会的胜利而宣告结束，英国走上了发展资本主义的道路，议会获得了控制政府开支的法定权力。“光荣革命”的第二年，即1689年，为进一步限制王权和强化议会权力，英国议会批准的《权利法案》

(Bill of Rights)规定,“凡未经国会准许,借口国王特权,为国王而征收,或供国王使用而征收金钱,超出国会准许之时限或方式者,皆为非法”。1689年通过的《权利法案》确立了议会主权的宪政原则,元首是国王,议会设置上、下议院,重申不经议会批准,皇室政府不得强迫任何人纳税或作其他缴纳;还规定了征税收入和使用预算支出都要由议会决定等;由议会以立法形式确定国家财政收支计划,按年分配收支,在年前做出收支计划,提请议会审批和监督,由此确立了按年度编制和审批预算的制度。另外,国家机关和官吏在处理国家的财政收支上都有规定的权限和责任,还须遵守一定的法令和规章。国王的支出总额也必须由议会批准,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别开来,不得混淆,至此,国王和国家的支出才真正区分。《权利法案》强调议会对国王课税的同意权,主张议会的地位优于国王,重申不经议会的批准,王室政府不得强迫任何人纳税或作其他缴纳,奠定了预算制度的雏形,标志着英国资产阶级君主立宪制的确立。英国17世纪编制了第一个国家预算。

1701年通过的《王位继承法》(Act of Settlement)还规定,王位的继承也是由议会而非君主本人来决定。这两个法案确立了英国“议会至上”的原则,议会逐渐成为国家的最高权力机关。“光荣革命”后,英国议会故意不赋予国王及政府任何足以使他们得以独立生存的终身财源,从1760年起,财政大臣必须在每个财政年度开始之前,向议会提交国家预算报告,以此寻求议会拨款,此后逐步形成惯例。1760年以后,议会进一步取消了国王自行征税的权力,国王放弃了由皇室征收的财政收入,换取了下议院批准的对皇室的年度拨款,国家和皇室收支都必须经过议会批准。至此,资产阶级完整地控制了国家的全部财政收支,议会完全控制了财政权。

1787年英国议会通过的《统一基金法案》规定政府必须向国会提出“财政收支计划书”,并由国会审核批准,才具有法律效力。“统一基金”是政府在英格兰银行的公共账户名称,该法案要求政府的一切收支均应通过统一基金管理,所有的收入纳入统一基金,所有的支出均应由统一基金支付,统一基金的建立极大地增强了下议院的预算控制权。把全部财政收支统一在一个文件中,至此有了正式的预算文件。1832年通过的《议会改革法》,使议会变成了真正的代议部门,预算作为控制政府官员行政行为工具,才完全发挥其作用。

英国也是世界上最早设立审计机构的国家,早在13世纪就建立了王室财政审计制度。1314年,英国国王任命了历史上第一位国库主计长,政府在财政部设立了国库审计师(auditor of the exchequer),是最早履行监督政府支出的行政官员。此后,历代王朝都设立了审计机构,国家审计职责和权力得到不断发展和加强。1559年,伊丽莎白女王设立预付款审计师(auditors of the imprest),正式负责对国库支付款项行使国家审计权。1785年《更好地检查和审计本国王公共账目法案》(Act for the Better Examining and Auditing of the Public Accounts of this Kingdom),创立了议会公共账目审计委员会(Commissioners for Auditing the Public Accounts),取代预付款审计师的国家审计职能。1834年开始增设国库审计长办公室(Office of Comptroller General of the Exchequer),与已有的公共账目审计委员会合作,共同负责政府款项的审计监督。格莱斯顿(William Ewart Gladstone)主持的公共财政改革改变了国家行政型审计体制,1861年,英国议会



下院设立决算审查委员会，专门负责对决算进行审查并向议会报告。1866年6月《国库和审计部法案》（Exchequer and Audit Departments Act）设立主计审计长职位以及国库审计部，对政府部门和公共机构进行审计。该法案规定，下议院负责批准财政支出，主计审计长负责审计所有政府部门的账目并控制款项的支付，最终由议会专门委员会做出结论，向下议院报告。此法案规定政府的各项支出应由议会领导的主计审计长审核，为确保主计审计长的独立性提供了法律基础，确立了政府受托责任的理念，第一次在法律上明确了国家审计代表议会对政府收支的审查与控制，是当代国家审计独立于行政部门的开始，为确立英国现代国家审计制度奠定了法律基础，标志着世界上第一个立法型国家审计权配置模式的诞生。1921年议会对1866年法案进行了修改，不再要求主计审计长对所有的支出项目都进行审计。1957年又进行了修改，进一步细化了主计审计长的报酬与职责。1983年通过的《国家审计法》设立了向议会负责的、自成组织体系但又在一定程度上受制于议会的国家审计署（National Audit Office），并在议会设立公共账目委员会（Parliamentary Public Accounts Committee）。《国家审计法》规定，国家审计署有权就政府部门和其他公共机构使用公共资源的经济性、效率性和效果性展开检查，而公共账目委员会负责讨论和审议国家财政事务和审查审计长的审计报告。2000年通过的《政府资源与会计法》（Government Resources and Accounts Act），要求所有的政府部门、机构及其他公共团体，都要在权责发生制的基础上编制年度资源会计报表，并接受主计审计长的审查。纵观英国历史，资产阶级经过几百年的斗争，预算制度渐进发展，议会于14世纪前后从控制征税权到逐步控制财政支出权，直到19世纪才最终建立起真正的现代国家预算制度，即每年由财政大臣提供全部财政收支的一览表，对国家收支事先做出大概的估算，制定取得收入的相应办法，并由议会审批后行政部门才能执行，预算执行结果由主计审计长进行独立审计。

其他欧美资本主义国家的预算制度确立较晚，一般是在18~19世纪建立了资产阶级政权之后才逐步形成的，到20世纪初，几乎所有资本主义国家都建立了国家预算制度。例如，美国独立战争结束后，13个殖民地地区根据邦联条例，首次成立了以大陆会议为形式的、各州间的松散联盟，这种体制下缺乏全国性的行政和司法机构，大陆会议没有征税权，邦联政府无权向国民征税，国会对各州之间的关税也无权介入。为了解决邦联存在的问题，1787年5~9月各州代表在费城召开制宪会议，制定了《美利坚合众国宪法》，这是世界上第一部资产阶级的成文宪法，确立了美国联邦政体。该法规定立法权属于国会，行政权属于总统，司法权属于最高法院；联邦与各州实行分权，联邦与州都有权征税。联邦不得对自各州输出的货物课税。直到1800年才规定财政部要向国会报告财政收支，但只是财政收支的汇总情况。南北战争后，1865年，国会成立了拨款委员会，主管财政收支。1908年和1909年，美国财政收支连年赤字，促使美国政府考虑建立联邦预算制度。第一次世界大战结束后，1921年，美国国会通过了《预算和会计法》，决定成立预算与行政管理办公室（Office of Management and Budget, OMB），直属总统管辖，正式规定总统每年要向国会提出预算报告，扩大了总统的预算权；同时决定在国

会成立会计总署（General Accounting Office, GAO）^①，对政府预算开展审计。

三、中国现代预算制度的形成

我国作为四大文明古国之一，早在约公元前 2070 年就出现了国家——夏朝，并伴随着国家的出现产生了国家财政，但我国的国家预算是直到光绪末年，即 20 世纪初才出现的。在漫长的封建社会里，虽然曾经出现过国家财政收支事先要有计划的设想，如公元 779 年，唐德宗时宰相杨炎提出“量出制入”的财政原则，要求国家先计划支出数额，以支定收，但由于商品货币经济没有得到长足的发展，没有形成代表新的生产力发展要求的独立社会力量与封建王朝进行经济、政治斗争，因而缺乏形成国家预算制度的经济和政治基础。

鸦片战争以后，随着帝国主义的侵入，我国沦为半殖民地半封建社会，这时西方的理财思想才开始逐步输入。1896 年，在康有为的变法方案中，提出编制预算，公开财政，每年的收支款要分门别类，列为一表，按月刊报。光绪皇帝于 1898 年实行变法，推行新政，提出“改革财政，编制国家预算”，这实际上是按照西方理财模式改革清王朝财政，但变法夭折，未能实施。

由于清政府的腐败和挥霍无度，财政收不抵支，只得向国外大量举债，外国政府要求清王朝公开财政，编制财政收支计划，迫使清政府不得不编制预算。1908 年，清政府颁布《清理财政章程》，于 1910 年起试编 1911 年的国家预算，由清理财政局主持编制预算工作，这是我国历史上第一次编制国家预算。当时的程序是首先由各省汇报，然后由度支部（相当于现在的财政部）加以审核，资政院加以修正，奏请施行。与此同时，1910~1911 年开启了《预算册式及例言》，拟定以每年正月初一到十二月底为预算年度，预算册内先列岁入，后列岁出，各分“经常”与“临时”两门，门内分类，类下分款，款下分项，项下分子目。预算岁入主要包括田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、正杂各税等 10 类。预算岁出主要包括行政费、财政费、军政费、交通费、民政费、司法费、教育费、各省应缴赔款、洋款等 19 类。预算虽形似统一，实际上，由于清政府统治已摇摇欲坠，各省形成割据状态，财政并未统一，仅仅是各省数字的拼凑而形成的账面统一。1911 年发生辛亥革命，推翻了清政府，导致仅有预算而无决算。虽然如此，它仍不失为我国第一部国家预算。

以后，北洋军阀和国民党政府在晚清预算制度建设的基础上进一步发展了国家预算制度，1914 年 5 月 1 日，北洋政府公布《中华民国约法》，规定：“国家岁入岁出之决算，每年经审计院审定后，由大总统提出报告书于立法院。”这是我国审计权力列入根本大法之始。同年颁布的《会计条例》，设计出一套较为完整的预算制度，对预算年度、总预算、预备金、编制方法等都有规定。财政部据此制定出该年度的国家预算简章。1932 年 9 月 24 日，国民政府在经过较长时间准备后颁布了中国历史上的第一部《预算法》，

^① 根据 1921 年《预算和会计法》，美国联邦政府成立了预算与行政管理办公室，法律规定联邦预算编制活动统一由这个新机构负责；同时依法建立独立于行政部门以外的会计总署，负责审查所有账目、支出和公共经费的应用问题，故也常常被称为会计检察院或审计总署。2004 年 GAO 由会计总署更名为政府问责办公室（Government Accountability Office）。



标志着中国预算制度经历 20 余年的发展已基本定型。国民党政府的《六法全书》中的“宪法”，是 1947 年召开“国民大会”时制定通过的，由于国民党破坏“双十协定”、撕毁“政协决议”、挑起内战、取缔中国共产党和民主党派的合法地位，悍然召开“一党国大”，而被中国共产党和民主党派称为“伪国大”；由于“伪国大”的召开违反民主原则和程序，因而其通过的“宪法”，也就被称为“伪宪法”。1948 年新中国成立前《六法全书》被废除，国民党政府则将《六法全书》带到了台湾。总体而言，北洋军阀和国民党政府时期的预算制度属于半殖民地半封建性质的旧中国的预算，是为当时的统治阶级服务的。

四、新中国国家预算的产生

1949 年以前，各革命根据地曾编制各地的预算，但由于战时客观条件的限制，在根据地被敌人分割的情况下，不可能建立统一的国家预算。新中国成立之后，在《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定：“建立国家预算决算制度。”中央人民政府根据以上规定着手编制 1950 年财政收支概算草案，即新中国第一个预算。1949 年 12 月 12 日在中央人民政府第四次会议上，财政部长薄一波做了《关于 1950 年财政收支概算编成的报告》，中央人民政府批准了这个概算草案。1950 年政务院通过了《关于统一国家财政经济工作的决定》，据此统一了国家财政收支。1951 年 8 月，政务院发布了《预算决算暂行条例》，规定了国家预算的组织体系，各级政府的预算权，各级预算的编制、审查、核定与执行的程序，决算的报批与审定程序，1954 年成立全国人民代表大会，从此构建的预算编审体制，初步开设建立现代国家预算制度。

五、现代预算制度的成因

1. 现代国家预算制度是新兴资产阶级同封建君主斗争的产物

资本主义生产方式开始出现，新兴资产阶级有力地促进了生产力的发展，正如马克思、恩格斯指出的：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。但在资产阶级出现的初期，由于本身力量的单薄，仍然依附于封建统治阶级并为封建国家承担纳税义务。另外，生产力的迅速发展导致西欧有些国家出现了政治统一和中央集权的趋势，随着国家统治机关的强化、官吏俸禄的增加、常备军的建立、对外扩张的加强，以及封建贵族阶级的奢靡浪费日盛，财政支出大量增加，除了增加捐税外，还举借债务，严重损害了新兴资产阶级和广大劳动人民的利益。新兴资产阶级依靠城市平民和广大农民反封建的力量，对封建统治阶级渐进地展开了长期尖锐的经济斗争，并从经济斗争进一步上升为政治斗争，在这一过程中形成了国家预算制度。

2. 资本主义生产方式的出现是现代国家预算制度产生的根本原因

尽管引发各国建立现代预算制度的具体起因各不相同，但从共性看，资本主义生产

方式的出现是现代国家预算制度产生的根本原因。在西方现代预算制度的萌芽时期,资本主义生产方式的出现使新兴资产阶级逐步形成一股强大的政治力量,这股政治力量要求限制皇权,保护和发展私人资本,这种诉求需要通过议会掌握国家财政权,通过编制和审核财政收支计划的方式控制国家全部财政收支。为此,新兴资产阶级在同封建君主的经济政治斗争中充分利用议会同封建统治者争夺国家财政权,要求限制封建王朝的财政特权,对国家财政进行监督,提出以立法形式规定国家的财政收支规模,并制订财政收入和支出计划。

从中国看,由于资本主义生产方式的发展,帝国主义国家日渐感到国内市场的狭小,往往采取军事扩张和经济侵略的方式来扩大市场容量,使中国沦为半殖民地半封建国家,由此促成了旧中国国家预算的产生。

资本主义生产方式不仅解放了生产力,也形成了商品货币关系,随着商品经济进一步的高度发展,货币关系渗透到经济活动的所有领域,使财政分配可以完全以货币形式进行。只有在财政分配货币化的条件下,才能对全部财政收支事先进行详细的计量,并反映在统一的平衡表中。因此,财政分配的货币化是国家预算产生的必要条件。

3. 立宪政治是现代国家预算制度产生的直接原因

立宪政治必须以管理财政为起点。英国是宪政之母,英国是资本主义发展和议会制度形成最早的国家,国家预算也最早在英国出现,英国近代史就是一部国王和议会争夺对国家控制权的历史,而对预算权的争夺则是双方斗争的焦点。最初斗争的焦点集中在课税权上,要求对国王的课税权进行一定的限制。国家预算的形成大体经历了课税权、支出权及控制特权、借债权之争等阶段。

国家预算作为一种法律制度规定的形式,属于上层建筑的范畴,反映了经济基础的状况,同时又能促进经济的发展。国家预算的产生既是资产阶级与封建统治阶级斗争的结果,同时在推翻封建统治阶级的斗争过程中也发挥了重要作用。而且,国家预算制度的逐步确立,无疑促进了商品经济的发展和资本的积累。

4. 加强财政监管是现代国家预算制度进一步发展的决定性原因

国家预算产生后,随着社会生产力水平的提高,财政分配规模日益扩大,财政收支项目逐步增加,收支关系也日益复杂,预算的作用越来越重要。为了加强预算管理和监督,以保证筹集和运用国家资金的合理性、科学性,现代预算制度得以进一步发展。国家预算为加强财政管理和监督的有效工具,是财政的核心,并超越财政而成为国家治理的基石和重要支柱。国家预算制度的确立,规定了统一的收支科目和计量单位,便于权力机关和社会公众的审核、监督,为科学、有效的财政管理和监督工作奠定了基础。另外,健全预算管理制度是将滥用政府权力的手最为有效地装进制度的笼子的方式,邓小平说:一个好的制度可以使坏人变成好人,一个坏的制度可以使好人变成坏人。因此,需要将政府权力装进制度的笼子,预算管理制度是最有效的制度笼子,因为政府权力滥用的背后大多是利益作祟,健全预算管理制度,能够最为有效地堵住钱权交易的通道,防止政府权力滥用。

5. 预算国家模型是现代国家进步和发展的取向

人类社会解决重大问题的方法按时间脉络大体上依次经历了宫廷解决、广场解决、战争解决和会议解决的历程,按财政发展进程历经贡纳型国家、税收型国家、预算型国家等不同的国家模型。早期土地归国王所有,国王把土地以封地的形式分封给王公大臣及诸侯,诸侯又可以把属于自己的封地分封给下一级贵族,以此类推。依照宗法制的规定,这些被封赐的土地成为各级封建领主的世袭所有,可以世代相传,土地归君王或受分封的王公大臣所有,这种土地所有制形成了以天子为首的封建土地所有者阶级的等级结构,土地上的人民成为附庸,即成为固定在土地上的依附农民,也就是农奴,农民归领主管,向领主提供服务、劳役及税收,领主再酌情以贡奉等方式向国王表达忠心。贡纳型国家不可能出现预算,因为各领主账目具有私人属性,而且有些领主可能根本就没有账。税收型国家模式下,国王的钱来自税收,而不是依靠来自封建领主的贡献。中国早在秦汉时期就基本上具备了税收型国家的形态,而西方出现税收型国家比较晚,英国在16~17世纪形成税收型国家。税收型国家是预算国家的前提条件,没有税收的国家不大可能做预算。预算国家必须具有财政统一、预算监督两个特点。

第二节 国家预算界定

一、预算的基本问题



国家预算的界定

(一) 资金分配的决策机制

凯伊(V.O.Key)在1940年的一篇论文*The lack of budgetary theory*中提问:政府基于何种理由将资金用于A计划项目而非B计划项目?凯伊认为资金分配本身需要依据,这是预算理论需要解决的基本问题,凯伊期望新预算理论能够探寻一种决策机制,找到一套决策工具,或者说一套标准,帮助预算部门完成对预算资源的分配,即使大家可以科学合理地分配资金,并通过这种配置创造更多的财富。

1. 确定政策优先项

预算其实是要处理一个国家、一个政府的不同政策的优先项(priority),要在不同的甚至相悖的优先项之间做出权衡,研究支出的目标和顺序,帮助决策者考虑备选项目。

打通政府决策通道,集中比较备选方案,让决策者可以对它们的相对价值做出判断。政府财政对不同的优先项的支持是持续变化的,也可能出现重大的转移。在公共支出上,即使是小幅的调整,都可能产生显著的效果。

2. 权衡相对效用

权衡相对效用是指需要权衡不同支出类型的相对效用、边际效用,并考虑这种调整的效果。关于如何实现有效政府的问题,凯伊认为,从某种意义上来看,建立一些选择方法,使公共官员选择那些能带来最大效用、能最准确地实现社会期望的支出项目,是