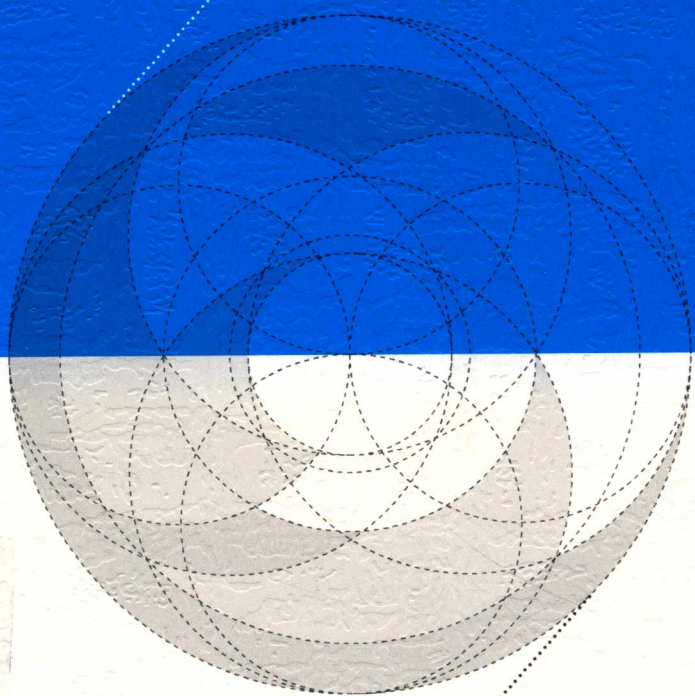


预算改革的理想与现实

政治学的视角

邓研华 著



中国社会科学出版社

非外借

预算改革的理想与现实

政治学的视角

邓研华 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

预算改革的理想与现实：政治学的视角/邓研华著. —北京：
中国社会科学出版社，2017. 9

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1128 - 1

I. ①预… II. ①邓… III. ①国家预算—财政改革—研究—
中国 IV. ①F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 239172 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 赵雪姣
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16. 5
插 页 2
字 数 239 千字
定 价 78. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

摘 要

自 19 世纪以来，公共预算就已成为现代国家治理的基本制度之一。一个国家的治理有效性，在相当大的程度上取决于其预算能力，取决于这个国家的公共预算制度的成熟程度。公共预算不只是技术性的，就其本质而言它是政治性的，预算过程反映了政治权力的分配，预算管理构成了公共管理的核心和关键，是实施有效的现代国家治理的重要着力点。预算改革具有强烈的政治上的含义，公共预算改革是实现国家治理的理性化与民主化的关键要素，中国公共预算改革的目标是要实现国家治理的理性化与民主化。

就中国预算改革而言，理想与现实之间还存在比较大的差距。中国预算改革必须要完善人大制度，让人大能够真正代表人民，强化人大的财政预算权力，并培育出公民的“纳税人权利意识”，推行“预算民主”，以权利制衡权力，实现权力向权利的适度回归，让权力与权利形成一种良性的博弈，此外，还必须要遵循法治原则的基础上，培养人民的法治意识，树立法治信仰，完善制约机制，变“暗箱操作”为“阳光财政”，并实现由“行政预算”向“法治预算”的根本性转变。只有这样，才有可能把权力关进预算制度的笼子里，使预算能够真正成为体现民意、服务民生、凝聚民心的工具，也只有这样，预算才有可能成为优化资源配置、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。

关键词：预算；权力；权利；民主；国家治理

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究的缘起与选题的价值	1
一 研究的缘起	1
二 选题的价值	7
第二节 研究综述与理论框架	10
一 研究综述	11
二 研究思路	17
三 本书的基本结构	20
第三节 研究方法、可能的创新之处以及研究的 难点与不足	23
一 研究方法	23
二 可能的创新之处	24
三 本书所突破的重点	24
四 研究的难点与不足	25
第二章 公共预算：一般概念与基本理论	28
第一节 公共预算的起源与内涵	28
一 公共预算的起源与发展	28
二 公共预算的内涵	33
三 公共预算的一般程序	34
第二节 公共预算的政治性质	35
一 公共预算：对权力的分配、运用与控制	35

2 | 预算改革的理想与现实：政治学的视角

二	公共预算与现代民主	38
第三节	公共预算与公共财政	41
一	公共预算与公共财政的联系与区别	41
二	对公共财政概念的进一步认识	45
第四节	公共预算的基本理论	49
一	渐进主义预算理论的发展与局限	50
二	反渐进主义预算理论与实践	57
第三章	公共预算改革：治理理想	59
第一节	治理、善治与国家治理	59
一	治理与善治	59
二	国家治理	60
三	预算治理：公共预算与国家治理理念的契合	63
第二节	预算治理的政治学渊源	64
一	古代政治学中的“理财术”与“治国术”	65
二	《自由大宪章》与现代代议民主制度的建立	67
三	预算治理是促进社会公平、正义的重要手段	69
第三节	国家成长、财政改革与治理转型	73
一	现代国家的构建：从“天下”到现代民族国家	73
二	国家成长与财政改革	76
三	财政改革与国家治理转型	84
第四节	国家治理中的公共预算改革	90
一	从自产国家到税收国家	91
二	从税收国家到预算国家	99
第四章	公共预算改革：外国的经验	104
第一节	国外公共预算改革的主要内容	104
一	国外公共预算改革的理念与预算制度的变迁	104
二	预算治理的国际经验：政府与民间的互动	108
第二节	西方国家预算制度的基本特点	126

第三节 西方国家公共预算改革对我国的启示	129
第五章 公共预算改革：中国的实践	133
第一节 中国公共预算改革的实践	133
一 我国预算管理制度经历的四个历史阶段	133
二 当前我国公共预算制度改革的主要内容	135
三 当前中国进一步推进公共预算改革的必要性	140
第二节 我国现阶段公共预算改革面临的 挑战及存在的问题	143
一 当前中国公共预算改革面临的挑战	143
二 当前中国公共预算管理过程中存在的问题	145
第六章 中国公共预算改革：民主成长	149
第一节 预算民主及其实现路径	149
一 民主的起源与发展	149
二 预算中的民主：对权力的结构化安排	155
三 预算民主的实现路径	156
第二节 民主成长的中国实践	161
一 预算制度改革与民主成长	161
二 当前中国公共预算民主性的不足	166
三 当前中国发展预算民主的必要性	174
四 公民参与预算：从西方话语到中国语境	178
五 我国预算民主还存在进一步发展的空间	186
第七章 从权力走向权利：中国预算改革的政治学分析	190
第一节 预算中的权力与权利：一种政治学的研究范式	190
一 权力与权利：政治学的核心概念	190
二 预算中的权力与权利：一种政治学的研究范式	193
第二节 代议民主、公共预算与现代法治国家的建立	193
一 权利、代议民主与现代公共预算制度的发展	193

4 ■ 预算改革的理想与现实：政治学的视角

二	制约政府财政权力与权利话语在西方的兴起	196
三	权利概念的兴起与现代法治国家的构建	198
第三节	认真对待权力与权利：公共预算的法律要义	200
一	制约权力：中国国家治理现代化的必然要求	201
二	认真对待权利：从西方话语到中国语境	209
第四节	预算改革与公民权利的实现：现实问题	219
一	权力本位与“争权夺利”的隐喻	219
二	“一元多层次”的立法体制与财政 立法主体的多元性	220
三	《预算法》修改过程中的现实问题	221
四	政治体制改革与预算民主的成长	224
第五节	中国预算改革的理想：预算民主与法治	226
一	实行预算民主是保护公民权利的有效方式	226
二	预算法治化是规范政府行为的有效手段	227
第八章	结束语	231
参考文献		236

第一章 导论

第一节 研究的缘起与选题的价值

一 研究的缘起

中国社会正在经历着从传统到现代的转型，这一社会变迁就是我们通常所说的现代化过程，也就是现代国家成长或现代国家构建的过程，它意味着中国在政治、经济、社会生活以及文化心理等方面的整体性变革。萧功秦教授将这一现代化进程称为“中国大转型”^①。在国家转型、经济持续快速发展的今天，实行政治改革也逐渐成为一种必然需要，而中国的政治改革其实在很大程度上是一场国家治理变革。^②同时，无论是政治改革还是国家治理变革都必然会牵涉到社会上各个方面的利益，而财政预算改革是实施有效的国家治理的关键环节。如熊彼特所言：“一个民族的精神、它的文化水平、它的社会结构、它的政策所部署的行动，所有这些以及更多的东西都被写进它的财政史之中。”^③亚当·斯密也说：“财政乃庶政之母。”温家宝在2008年“两会”记者招待会上说：“一个国家的财政史是惊心动魄

① 参见萧功秦《中国大转型》，新星出版社2008年版，第1页。

② 参见俞可平《中国治理变迁30年》，社会科学文献出版社2008年版，第3页。

③ [美] 萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》（下册），中国发展出版社1992年版，第121页。

的。”^①更有学者直截了当地指出“财政是国家的神经”^②。由此可见，财政问题是方方面面利益的集中表现，而且对一个国家社会、政治、经济发展的影响是非常重大的。合理的财政制度是实现社会中不同利益阶层、团体良性博弈的规制力量，公共财政问题也日益成为当下中国重要的政治问题，基于此，中共十八届三中全会《决定》将财政看成是“国家治理的基础和重要支柱”。而推行公共财政制度改革最为关键的就在于建立和健全现代预算制度体系。王绍光在考察美国“进步时代”的过程中，认为“美国之所以能够化解各种社会危机，现代国家制度建设是其根本，其中改造公共财政是政治改革的最佳切入口”^③。马骏也认为预算改革具有强烈的政治意义，他说：“预算改革是推进国家理性化与民主化的要素。”^④那么，我们在当前中国现实的政治场景中怎样落实公共财政体制改革呢？即我国应如何推进公共预算制度改革，以建立现代预算制度，真正实现公共预算的理性化与民主化呢？这是摆在我们面前亟待解决的一个重大的政治问题。

财政为庶政之母，预算乃邦国之基。财政预算就其实质而言是政府凭借政治权力对社会公共资源进行分配的活动，本质上是一种社会资源的分配关系，它主要由收入和支出两部分组成。早在一百多年前，民国奇人杨度就对预算的重要性有着非常深刻的认识，并在《金铁主义说》一文中指出：“监督会计及预算之制，其严重如此，是皆国会重要之职权，即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也。”自19世纪以来，预算作为一个国家至关重要的政治、经济制度安排，就已经发生了根本性的改变：从早期具有鲜明政治色彩的宪政手段和革命工具，逐渐转变为国家治理的重要制度载体与支撑平台，由此，现代

① 高瑞：《国家财政史惊心动魄映射社会公平》，http://news.sohu.com/20080319/n255781212_2.shtml。

② 参见王绍光《国家汲取能力的建设——建国初期的经验》，《中国社会科学》2002年第1期。

③ 王绍光、王有强：《公民权、所得税与预算监督：兼谈农村费改税的思路》，《战略与管理》2001年第3期。

④ 马骏：《中国预算改革的政治学：成就与困惑》，《中山大学学报》（社会科学版）2007年第3期。

公共预算就成为现代国家治理的基本制度。我们可以这样说，一个国家的预算能力在一定程度上决定这个国家实际的治理水平，同样，一个国家公共预算的成熟程度也会对本国的治理好坏产生深刻的影响。我们都知道，我国要建立的现代公共预算是“控制取向”的。^① 预算控制包括政治控制、行政控制两个方面。就当前我国的现实情况而言，还是将预算改革的重点放在行政控制上，我们必须明确的是，如何对预算进行政治控制对于落实其公共责任来说是十分重要的。然而，对于一个现代国家而言，预算从本质上来说不是政府自家的事，而是整个社会、全体国民的共同之事，因此，确切地说应该被称为“公共预算”。

那么，我们究竟应如何看待预算呢？预算又是怎样跟政治联系在一起的呢？威尔达夫斯基认为，预算决策处于政治过程当中，因而具有政治性。由此我们可以看出，预算本身其实就是一个治理的过程。当然，国家治理的主要方面在这里应是公共治理。“公共治理是指公共部门行使权力、制定和执行政策所依赖的制度环境和机制，包括如何做出决策、行使权力以及使政治家和管理者保持责任感的途径。”^② 历史地看，人们很早以前就已认识到了国家治理与社会、经济发展之间的联系。因此，预算制度发展过程的每个阶段都在一定程度上契合了当时的国家治理理念。但真正将国家治理问题融入预算管理中，引入与治理相关的制度安排和实施机制，则始于 20 世纪 80 年代。

通常来说，一个真正现代意义上的国家都应该有自己的公共预算。然而，就当前中国政府预算的现实情况而言，政府内部的行政控制还很乏力，而外部的政治控制同样也很缺乏，无论是就预算编制还是预算执行而言都处于美国公共预算专家内奥米·凯顿所说的“前预算时代”^③。但直到今天，我国要建立现代公共预算制度还任重道远。就我国公共预算的演变过程而言，自改革开放以来，公共预算制度的

① 参见中国发展研究基金会《公共预算读本》，中国发展出版社 2008 年版，第 4 页。

② 王雍君：《公共预算管理》，经济科学出版社 2002 年版，第 11 页。

③ 参见〔美〕阿伦·威尔达夫斯基、内奥米·凯顿《预算过程中的新政治学》，邓淑莲、魏陆译，上海财经大学出版社 2006 年版，第 145—153 页。

发展与经济体制和财政体制改革的进程并没有同步，甚至是大大落后于改革进程的。这对于我国改革开放而言肯定是不利的。因此，在社会主义市场经济向纵深发展的今天，如何构建现代公共预算制度已成为当代中国政治制度建设的关键环节。坦白地说，这确实是一项十分复杂、艰巨的任务，原因就在于在这之前我国没有这方面的改革经验。基于此，借鉴其他国家，特别是发达国家的公共预算改革经验就显得十分重要了。

如前所述，我国当前正处于社会转型时期，而通过历史的分析我们可以看出，中国在向现代化转型的过程中在很大程度上是在西方资本主义列强的外力强力推动下进行的，具有典型的“后发外生”特征，正是在这一背景下，中国现代预算制度是在向西方学习理财模式的过程中而形成的，从这种意义而言，我国的预算制度明显也具有“后发外生”的典型特性。^①但这种“后发外生”的方式正凸显了我国在预算的民主性方面的先天不足。诚如鲁宾所言：“预算改革并不总是跟在政治改革的后面；有时它还领导政治改革。”^②因此，中国的预算改革应该适时地强化人大的财政预算权，加强人大的预算监督机制建设，推行预算民主。

我国学者焦建国认为，“预算可以被看成一种通过公共权力对资源进行配置的规则，同时也是一种权力制衡机制，是一种体现民主政治的程序，作为代议民主政治的基础，它的核心价值就在于民主财政”。^③另有学者认为，就公共预算体制的构建以及实施公共预算的过程而言，这本身就是一个实现政治民主化的过程。公共预算制度的建立，必须要以民主的政治体制为基础。基于此，“中国的公共预算的建立从政治层面的意义而言要大于经济层面的意义，换句话说，建立

① 郭小聪、程鹏：《政府预算的民主性：历史与现实》，《东南学术》2005年第1期。

② Irene S. Rubin, “Budget Reform and Political Reform: Conclusions from Six Cities”, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 5 (September/October 1992), p. 465.

③ 焦建国：《民主财政论——财政制度变迁分析》，《社会科学辑刊》2002年第3期。

中国的公共预算就需要建立一个民主的体制和政治过程”^①。然而，预算民主对中国来说目前还是一个崭新的话题，在中国有关预算民主方面的专门研究还不是很多。

马骏在《中国公共预算研究：现状与未来》中大声疾呼国内的政治学界和行政学界要对公共预算的研究引起足够的重视，在他看来，中国之所以会出现财政学家一直占据着公共预算领域研究这一特定的现象，“实际上是由于中国的政治学家和公共行政学家自我放弃在公共预算与财政管理领域的研究而造成的”^②。他认为，要实现政治民主化这一目标，对公共预算体制进行改革势在必行，推进预算民主建设是必然的选择。我们可以设想一下，如果人大对政府预算进行实质性的政治控制能够付诸实施的话，那么，人大由此也就成为一种实质性的制约力量，政府行为在很大程度上将受到人大的约束也必将成为现实，这样一来，政府在汲取财政资源的过程中过多的掠夺性行为将不再可能发生，这也必将大大减少政府财政支出过程中所出现的贪腐行为，从而使财政资源真正实现“取之于民，用之于民”。由此，马骏进一步指出：“只有通过预算民主才能促进政府改善预算管理，由此，国家制度的理性化在很大程度上有赖于预算民主。原因就在于，一旦实现公共预算民主化，预算对整个社会公开必将成为一种常态，人大对政府预算实施有效的监督才能成为现实，只有这样，政府才能感受到来自人大的压力，也才有动力去改善预算管理。”^③他还进一步提出，“中国公共预算改革的背后所蕴含的应当是一种迈向政治民主的精神”^④。而就我国的预算实践而言，“过渡时期中国预算过程存在两大问题——缺乏行政控制和公共责任”。也就是说，在当前我国的预算改革中，要把公共责任问题纳入改革议程尚需时日，人大的预算监

① 李凡：《从新河镇的公共预算改革看中国人大改革的路径》，载李凡《温岭试验与中国地方政府公共预算改革》，知识产权出版社2009年版，第56—61页。

② 马骏：《中国公共预算研究：现状与未来》，载马骏《中国公共预算改革：理性化与民主化》，中央编译出版社2005年版，第263页。

③ 马骏：《预算民主：中国预算改革的政治基础》，载马骏《中国公共预算改革：理性化与民主化》，中央编译出版社2005年版，第55页。

④ 同上书，第56页。

督职能并没有得到发挥。虽然我国宪法明确规定人大有预算审查监督方面的权力，但长期以来，却是政府一直完全掌控着财政权力，“人大在预算编制过程中进行的预算审查事实上只是一种形式上的审查或者程序性审查而不是实质性的审查”^①，人大对预算的监督也只起到“橡皮图章”的功能，无论是预算还是决算都无法对政府财权进行真正的约束。

然而，我们还应该注意一个问题：预算与民主究竟是怎样的一种关系呢？民主的预算一定是真正合理而又是理性的吗？预算必然会导致民主吗？答案是否定的。正如美国学者尼古拉斯·亨利所指出的那样，当前西方民主国家不断膨胀的财政赤字最终将会使得经济学家对民主制度的最基本疑虑变成现实：“民主制度没有能力使我们的后代避免背上沉重的债务——这是因为民主选举的政治家需要得到选票和连任，这样做就要让选民得到越来越多的福利项目，为此而缴纳的税收越少越好。最终，越积越多的债务将压垮未来的某一代人，使他们抛弃民主政府这一体制。”^② 其实，早在200多年前，美国的开国元勋之一、财政部长汉密尔顿就曾指出：“民主国家流行的‘支出但不纳税’综合征导致公债的膨胀直至它越积越多，以致人们不堪重负……政府的震荡和革命就会自然而然地发生。”^③ 由此我们也可以看出，国家治理的民主化并不必然导致国家治理的理性化。就中国而言，公共预算改革的理想就是要实现国家治理的理性化与民主化。虽然，预算的民主化并不必然导致预算的理性化，同样，国家治理的民主化也并不必然导致国家治理的理性化。但就当前中国的现实情况而言，实行预算民主是实现国家治理理性化的必由之路，也是当前中国预算改革的必然选择。如前所述，中国公共预算改革的背后所蕴含的应当是一

① 马骏：《预算民主：中国预算改革的政治基础》，载马骏《中国公共预算改革：理性化与民主化》，中央编译出版社2005年版，第66页。

② [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》（第7版），华夏出版社2002年版，第206页。

③ Alexander Hamilton, *Report on a Plan for the Further Support of Public Credit*, January 16, 1795. See the box “a founder on the deficit” in this chapter.

种迈向政治民主的精神。

自建立现代政府制度以来,西方各国的公共行政就一直处在不断变革的过程中。但无论从何种角度来看,历次行政改革其实就是治理范式的变革。公共预算从本质上而言是一种政治性的活动,也就是所有政治参与者对各自所关注的重要议题进行竞争与合作的地方。这就引出了本书要论述的问题:在我国正在实现现代国家转型这一特定的历史时期,如何推进我国公共预算的改革?国家治理模式的转变通常都会给公共预算制度带来深刻的影响,在不同的国家治理范式之下,通常会衍生出不同的预算理念,形成多样化的预算政策,由此产生出不同的预算制度。另外,预算民主化会在一定程度上促进国家治理的理性化,要实现国家治理的理性化必然需要推行预算民主;同时,国家治理的理性化也必然会促进公共预算的民主化。国家治理与民主成长由此也就成为本书研究的理论出发点。

二 选题的价值

一般而言,人们对公共预算的了解不多。但本书的研究对象——公共预算又是十分复杂的,正如威尔达夫斯基所指出的那样,究竟怎样制定预算,无论用哪种语言描述起来都会是词不达意。“尽管预算具有多张面孔”^①,但归结到一点,它必然与金钱或资源的配置有关。

公共预算实施公共管理活动中占据着至关重要的位置。实际上,预算管理可以被看成是现代公共管理活动的关键环节。如同预算权力本身就是众多的政治权力中至关重要的一种一样,预算政治同样也是众多政治活动中至关重要的一个组成部分,从这种意义而言,预算制度同样也是政治制度的核心要素。另外,就政府实施公共管理活动来说,预算同样也是一种非常有效的管理工具。也就是说,公共预算与社会、政治、经济各个领域都有关联,一方面它集中体现了政府公共经济活动的状况,另一方面它也是国家对社会经济事务进行管理的过程。总体上而言,我国预算研究与西方国家相比差距很大,而且通常

^① Donald Axelrod, *Budgeting for Modern Government*, New York: St. Martin's Press, Inc., 1988, p. 7.

多是从财政学、经济学或会计学角度来进行的。当然，从这些方面对预算进行研究确实是必要的，但往往不能揭示出公共预算的政治性本质。本书立足于中国的现实，从国家治理与民主成长的角度出发，以从权力向权利发展变迁为路径研究公共预算是非常必要的，而且在一定程度上可以填补这方面研究的空白。财政预算改革是实施有效的国家治理的关键环节，正如温家宝同志在2008年3月所言：“一个国家的财政史是惊心动魄的。”在现代国家建设的历史上，世界各国几乎都以预算改革作为突破口，中国应该也不例外。在这一时代潮流下，中共十八届三中全会明确提出“现代财政制度是国家治理基石”。

整体而言，本书的实际应用价值主要体现在两个方面：其一，中国社会现实的迫切需要。近几年中国发生的种种社会问题：政府官员腐败案件频发，社会财富占有和收入分配上的差距不断拉大，群体性事件逐年上升，整个社会的经济增长对政府的项目投资与高投资率的依赖程度越来越高，而整个国家老百姓的家庭收入和居民家庭消费在国民收入中所的份额在不断下降，公民的税负感普遍较重，这些现实问题之所以凸显出来，究其根本，就在于政府权力缺乏有效的制约以及对公民权利的保护不力。对于公民而言，权利得到保障，是幸福的一个基本定义。正如一位日本财政学家所指出的那样：“预算是摆脱一切意识形态粉饰的国家组织框架。”由于财政预算与代议民主制度紧密相连，是社会上各阶层、各个群体的人们的利益中枢所在。而要解决当前我国面临的这些现实问题，必须从预算体制改革着手，并进而以此推进我国的政治体制改革。其二，国家领导层的高度重视。这在中国近两年来重大的会议报告可以鲜明地体现出来：党的十八大报告指出要“把政府的‘权力关进制度的笼子里’，第一步而且也是至关重要的是要把政府的财权关进制度的笼子里”^①。同时还提出要“加强对政府全口径预算决算的审查和监督……加快改革财税体

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。

制……建立健全权力运行制约和监督体系”^①。习近平同志在 2013 年 1 月进一步明确提出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里。”^②中共十八届三中全会提出：“财政是国家治理的基础和重要支柱……要改进预算管理制度，完善税收制度……要强化权力运行制约和监督体系，坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。”^③2014 年 2 月 6 日十八届中央纪委三次全会指出：“深化改革要强化权力制衡，分解主要领导干部权力。”从以上这些重大的会议报告我们可以看出，如何限制政府（国家）权力，切实保护公民权利已经成为新时期中国政治体制改革的重要内容，从根本上而言，必须要用权利去制衡权力，也就是用纳税人的公民权利去制约政府的行政权力、用纳税人的财产权利制约政府的财政权力。所谓把统治者“关在笼子里”，这个笼子差不多就是由预算法案编织而成的。也就是说，要把政府的“权力关进制度的笼子里”，财政预算就是现成的制度笼子，只有把政府的财权关进制度的笼子里，才能真正有效地制约政府权力，公民权利才能获得切实有效的保障。就当前中国的现实而言，政府在财政预算方面的权力过大，公民权利的保护，尤其是财政税收与财政支出方面的权利保护明显不够，从预算制度改革上启动我国政治体制改革，限制权力、保护权利已经到了势在必行和刻不容缓的地步。

同时，公共预算改革同样符合加强政府公共治理的时代潮流。由于我国正处于向现代国家转型这一特定的历史时期，在从传统的管制型国家模式向现代理性的国家治理模式转变的过程中，如何通过预算改革促进政治体制的改革，从而有效地推动整个社会、政治、经济各

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。

② 习近平：《把权力关进制度的笼子里》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/22/c_114459610.htm。

③ 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm。