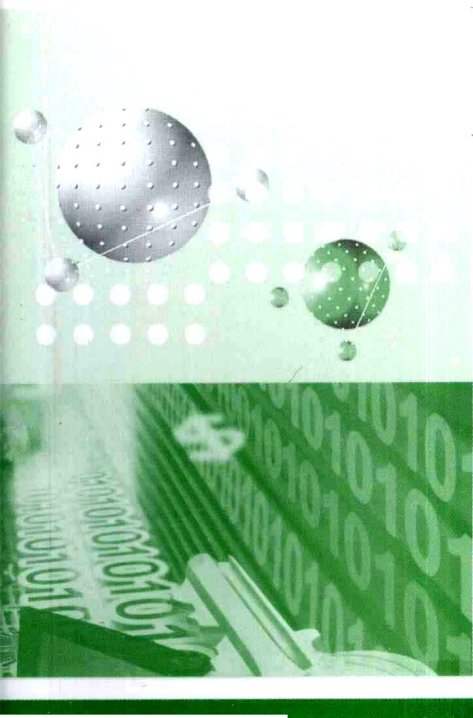




经济学实验系列教材

总编 杨灿明

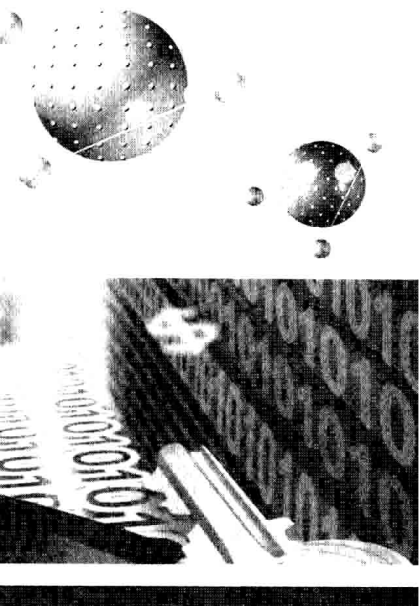
政府预算决策与监督 实验教程

ZHENGFU YUSUAN JUECE YU JIANDU
SHIYAN JIAOCHENG

主编 杨灿明 王金秀



经济科学出版社
Economic Science Press



经济学实验系列教材

总编 杨灿明

政府预算决策与监督 实验教程



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算决策与监督实验教程/杨灿明, 王金秀主编. —北京:
经济科学出版社, 2010. 9

(经济学实验系列教材/杨灿明总编)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9690 - 1

I. ①政… II. ①杨… ②王… III. ①国家预算 - 实验 -
中国 - 教材 IV. ①F812. 3 - 33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 138581 号

责任编辑: 赵 敏 于 源

责任校对: 张长松

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

政府预算决策与监督实验教程

主编 杨灿明 王金秀

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

季峰装订厂装订

787 × 1092 16 开 29.5 印张 540000 字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

印数: 0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9690 - 1 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

经济学实验系列教材编委会

总编：杨灿明

编委：(按姓氏笔画为序)

王贞为	王均平	毛志山	刘茂林	刘京焕	刘洪
伍志文	张敦力	张东	陈勤舫	陈茂明	陈锋
黄汉民	廖涵	熊胜绪	瞿海松		

总 序

实验教学是高等教育的一个重要组成部分，是培养大学生实践能力的重要环节之一，它与理论教学共同构成了高校完整的人才培养体系。

我国经济管理实验教学起步于 20 世纪 50 年代，其发展过程可以分为三个阶段。

第一个阶段是 20 世纪 90 年代以前。从 1953 年开始，随着工业经济、商业经济、农业经济等传统部门经济学科的设立，我国一些高校就相继建立了工业技术实验室、农业技术实验室、商品学实验室和财务会计实验室。这些实验室拥有当时国内外比较先进的实验设备，为培养新中国经济管理人才发挥了重要作用。

1977 年，国家恢复高考制度以后，我国高等教育进入了一个发展的新时期。随着各高校经济管理专业恢复招生，许多高校在充实和加强原有的实验室的基础上，随着商品养护、经济信息等新兴的交叉学科的建立，还相继建成了商品养护实验室、信息管理实验室等。

在这一阶段，我国的经济管理实验教学有两个特点。一是实验教学依附于理工科类课程。20 世纪 50 年代以来，我国经济管理专业都不同程度地开设了理工类课程，如工业经济专业的冶金工业技术学、机械工业技术学、纺织工业技术学、电工学、电子学、机械制图；商业经济专业的商品学等，这些课程都有相应的实验教学内容。二是实验的目的主要不是培养学生从事经济管理的直接动手能力，而是提高学生对生产技术与流程的感性认识。学生从事经济管理实际工作能力的培养，主要是通过校内实习工厂、农场、商店、银行

进行的。

20 世纪 90 年代至 2000 年是我国经济管理实验教学发展的第二个阶段。这一阶段，电脑技术的普及带来了教育技术的革命性变化，为了在经济管理人才培养中广泛利用现代信息技术，我国高校在加强原有实验室建设的基础上，又先后建立了电算化会计实验室、电子商务、财政税务、银行证券、保险、宏观经济分析、ERP 等实验室。

这时我国经济管理实验教学呈现出两个新的特点。一是实验教学不再局限于理工类课程，经济管理课内实验项目逐步建立起来，如企业薪酬制度设计、ERP、电子商务、财政税收、证券投资分析、项目评估、企业竞争模拟、电算化会计等方面的应用软件在教学中得到了广泛地应用。二是电脑成为了实验教学的主要工具。

进入 21 世纪以来是我国经济管理实验教学发展的第三个阶段。国家对创新型人才的需求凸现出来，胡锦涛总书记明确提出要把“建设创新型国家作为面向未来的重大战略”。这一战略给高校提出了培养创新型人才的要求。创新型人才不仅要有精深的理论知识，而且要有较强的实践能力。为此，教育部于 2005 年启动了“质量工程”建设，并把加强实验教学体系的建设列入了质量工程的一项重要内容。

在质量工程的推动下，我国高校的经济管理实验教学发生了巨大的变化。这时，实验教学的目的是不再局限于验证理论。强化学生对理论的感知，培养学生的实践能力和创新能力已成为实验教学的首要目的。同时，实验教学逐步摆脱对理论教学的依附，独立的实验课程逐步形成，并纳入了本科全程培养方案，独立的实验课程与理论课内实验相结合的实验教学体系逐步形成。

新的实验教学体系建设中，教材建设处于龙头地位，因为教材是体现教学内容和教学方法的知识载体，是教学的基本工具，也是深化教学改革，培养创新型人才的保证。中南财经政法大学经济管理实验教学中心于 2007 年获批国家级示范中心建设单位以后，一直把教材建设摆在重要位置。在教育部的领导和兄弟院校的帮助下，我们立足于传统的实验教学基础，秉承教育部“以学生为本、知识传授、能力培养、素质提高、协调发展的教育理念和以能力培养为核心的

实验教学观念”，在实验教学队伍的建设、实验室的硬件与软件的建设、综合型、设计型、应用型实验项目的开发，多元化的实验教学模式、科学的实验教学管理体制的建设等方面又做了大量的探索，并取得了长足的进展，为我们面向社会推出高质量的实验教材奠定了坚实的基础。

经济学实验系列教材和管理学实验系列教材的推出，是我校经济管理实验教学体系建设中的一项重要成果。其中经济学实验系列教材主要包括《经济学实验教程》、《政府采购实验教程》、《证券投资实验教程》、《财税实验教程》、《统计数据分析实验教程》等，管理学实验系列教材包括《人力资源管理实验教程》、《电子商务实验教程》、《企业资源计划实验教程》、《审计实验教程》、《管理科学实验教程》等。根据教育部确立的实验教学理念，我们编写这两套系列教材时，注重彰显三个特点：

第一，坚持传授知识、培养能力、提高素质协调发展教育理念，在内容选择和教学方法上，注重学生探索精神、科学思维、实践能力和创新能力的培养，形成与理论教学既有机结合，又相对独立的统筹协调的氛围。

第二，从人才培养体系整体出发，建立以能力培养为主线，分层次、多模块、相互衔接的科学系统的实验项目体系，实验项目的选择考虑基础与前沿、经典与现代的有机结合。注重提高综合性、设计性和创新性实验项目的比重。

第三，在倡导多种实验教学方法和手段的同时，注重引入、集成现代信息技术手段的应用；注重与实践的紧密结合；充分体现学生在学习中的中心地位。

现代意义上的实验教学在我国还是一个新生事物，一切还在探索之中。我们推出这两套系列教材，既是为了满足我校经济管理人才培养的需要，也是希望通过这两套教材与兄弟院校共享我们的教学资源，为推动我国高校经济管理实验教学的发展和人才培养质量的提升做出我们的一点贡献。在编写这两套系列教材的过程中，我们深感责任重大，学校和经济科学出版社给予了大力的支持和帮助，使这项工作得

□-----> 政府预算决策与监督实验教程

以顺利进行。最后希望使用本系列教材的广大师生能有所收获，并给教材的进一步完善提出宝贵的意见。

编委会

2010 年 7 月于中南财经政法大学

序 言

实验，英译为 Experiment; Experimentation，由字面解释意指实际的效验、检验及经验，引申之意则是指实验的工作，即：为了检验某种科学理论或假设而进行某种操作或从事某种活动。胡适的《实验主义》也表述了实验之意：“有时候，一种假设的意思，不容易证明，因为这种假设的证明所需要的情形平常不容易遇着，必须特地造出这种情形，方才可以试验那种假设的是非。凡科学上的证明，大概都是这一种，我们叫做‘实验’”。据此，通俗、简要地概括如下，实验是通过设计来检验一个理论或证实一种假设而进行的一系列操作或活动，目的是经实验证明该理论是否正确。毋庸置疑，实验是科学研究的基本方法之一。

长期以来，实验（含试验）课程设计几乎成为理工科相关课程的“专利”，人文社会科学领域里一直缺乏科学实验的解释，以至于人们大多认为实验仅仅是用于认识自然科学的途径，社会科学则被排除在外。据此，对“实验”一词也形成了如下过于狭隘的定义，即：实验是根据科学研究的目的，尽可能地排除外界的影响，突出主要因素并利用一些专门的仪器设备，而人为地变革、控制或模拟研究对象，使某一些事物（或过程）发生或再现，从而去认识自然现象、自然性质、自然规律。

无独有偶，传统的古典经济学界以经济理性假设为基础，并且一直认为经济学是一门不可实验的科学，因此，经济学一度被普遍视为是一种依赖实际观察而不是可控的实验室实验的非实验性科学。其理由是：经济学家不能从事化学家或生物学家控制下的实验，他们不容易控制其中的重要因素。但人们对实验经济学一直进行着不懈的努力，赫伯特·西蒙根据博弈实验的结果突破了新古典经济学的完全理性假设，确立了有限理性的假定，这是经济学对人性的还原，它使得经济分析更加具有现实意义，因此，西蒙成为 1978 年诺贝尔经济学奖得主。2002 年度诺贝尔经济学奖得主、“实验经济学^①之父”弗农·史密斯^②改变了主流观

① 实验经济学是在可控制的实验环境下对某一经济现象，通过控制实验条件、观察实验者行为和分析实验结果，以检验、比较和完善经济理论或提供决策依据的一门学科。

② 朱庆：《实验经济学：兴起、应用与意义》，<http://www.studa.net/xinjingji/060822/09450036.html>。

点,说明经济学是一门可实验的科学。弗农·史密斯在20世纪50年代通过实验证明资本与投资理论以及相应的定价问题,用实验验证了竞争均衡理论,1962年在《政治经济学》上发表的论文《市场行为的实验性研究》标志着实验经济学的诞生,表明实验经济学已步入主流经济学的舞台。此后,经济学家开始越来越依赖实验来解释经济行为了。

实验经济学是一门仅有短短五十多年发展历程的新兴学科,现在,西方经济学研究越来越置身于修正和试验基础经济理论前提——传统经济学的经济理性决策的假设,并越来越依赖于在实验室里而不是从实地获得的数据;同时,目前的主要成果还局限在微观经济理论,针对此,我们认为有必要探索如何进一步拓展其运用领域并合理界定实验的内涵以及经济管理实验的方法。

相对于西方而言,中国的实验经济学更加具有宏观性特征,并且具有实地性和现实政策性。自1978年改革开放以来,中国财经领域不断发生制度变迁,每项重大改革方案的出台和经济政策的实施,几乎都需要“实验”,以至于转轨时期的中国本身就成为了经济管理学的一个大“实验场”,这些实验大体包括如下三方面:一是特区—新区—实验区的设立。在改革开放初期,设立深圳、珠海等经济特区,目的在于通过给予部分地区特殊的优惠政策,探寻经济体制改革的方向和路径,经济特区成为我国探索改革开放的试验田;到20世纪90年代初,国家改革的方向已基本明确,中央决定设立浦东等四个新区,这标志着改革从区域性试验进入全面展开阶段。进入新世纪,改革开放从过去的给予部分地区特殊优惠政策向建立完善的社会主义市场经济体制和各地开展公平竞争转变,我国经济社会发展进入战略调整时期,近年相继设立国家综合配套改革试验区,就是要进行体制改革和制度创新的先行先试,率先解决影响区域、城乡、经济社会资源环境协调发展的体制性问题,建立起比较完善的社会主义市场经济新体制^①,各实验区是一个开放的、动态的、呈现协同效应的创新与服务系统;二是“试点—推广”的模式,我国改革开放以来,在各不同时期、不同层级的组织以及不同类型的制度等方面进行了大量试点,其基本思路是通过试点发现问题、改进不足、总结经验、以点促面、加以推广;三是特定体制下的经典事件和制度运作,在经济体制转轨时期,我国借鉴西方经验,结合中国国情进行了诸多的制度创新与试错,许多制度缺乏完备性,或者有了良好的制度框架,但执行中制度扭曲性现象严重,社会爆出了诸多经典的热议事件,诸多与经典事件类似的事情一再发生、具有重复性,对这类经典案例可在教学中进行仿真模拟性实验,以便比较制度的

^① 李燕、张颖春:《我国综合配套改革实验区建设的经验探索与启示》,《中国党政干部论坛》2009年第12期。

优劣，剖析制度设想与制度实施结果向背的根源。

当然，实验经济与现实经济有别也有一致性，一方面，我国诸多的改革试点和实验本身就是现实经济中的实验，一些实验所选择的经典事件本身也来自现实经济，实验经济与现实经济具有一致性；另一方面，实验经济毕竟不同于现实经济，即便如此，正如查尔斯·普洛特所指出的那样：“实验室建立的经济与现实经济相比可能特别简单，但是却一样地真实。真实的人被真实的金钱所驱动，因为真实的天赋和真实的局限，作出真实的决策和真实的错误，并为其行为后果而真实地悲喜”。而且上述中国式实验的这三种情况在本质上其实与实验经济学的精神相同，这表明我国的整体经济社会分布着大小不同的实验室和实验场地，也意味着实验经济学及其教学与研究在我国大有用武之地。

基于实验所涉及的学科跨度大这一现实特点，追踪西方实验经济学的前沿发展，结合中国实验经济学的现实，笔者认为对“实验”一词进行广义的定义会更加贴切，即：实验是为了解决文化、政治、经济及其社会、自然问题，而在其对应的科学研究中用来检验某种新的假说、假设、原理、理论或者验证某种已经存在的假说、假设、原理、理论而进行的明确、具体、可操作、有数据、有算法、有责任的技术操作行为。

由于经济实验对象是社会中的人，其实验有别于物理、化学等自然科学实验的方法，主要如下：一是模拟和仿真，通过一些仿真技巧来复制现实经济的运转过程，模拟不同人类行为存在的环境，以便观察人们不确定的价值观及其与环境之间的相互作用。提高实验结果的可信度和可重复性。二是分析、比较与评估，经济理论的实验是把社会中的人作为被实验者，所要验证的是人的行为命题，因此就需要进行行为分析和心理研究，判断实验所描述事件的好坏及其原因，验证理论的真实性、制度的合理性及其有效性。

本教材力图突破西方实验经济学侧重于仅在实验室对经济学假设前提予以检验的狭隘性，基于学科专业化的特点而立足于中国的财政预算改革，让学生分工扮演各个不同的角色，对实践中的经典案例、典型事件进行仿真模拟与场景再现，将实验场与实验室结合。因此，本教材对实验的定位更加宽泛，也更加贴切。现实中，财政预算的政策、制度和管理举措的影响涉及面广，因此，预算决策和管理制度的设计至关重要，本教材对实验项目的选择力求体现专业化学科的精准性要求；另一方面，不同角色因其立场不同而对实验项目的感受与认识各异，我们在实验项目模拟组织时采取位居中性的立场，尽可能真实地还原事件的真相，客观地描述不同角色的见解，将公理与点评的判断尽可能留给用书的师生，为教学人员提供更大的自我发挥空间。

实验教学包括三个重要的方面：教材、授课、实验室。我们特别强调要编写真正的实验教材；要开设真正的实验课；要真正地使用实验室。什么是真正的实验教材呢？如果说理论课的教材是小说的话，实验课的教材就是剧本，两者是小说与剧本的关系。什么是真正的实验课呢？如果说上理论课的时候学生是观众，老师是演员的话，上实验课的时候，学生就是演员，老师则是导演。那么，什么又是真正地使用实验室呢？现在许多人文社会科学的实验室实际上只是电脑房，甚至可以说是装电脑和电脑桌的库房，而真正的实验室应该是车间，所以真正地使用实验室，就是要将库房变为车间。

政府预算具有综合性，属于经世济民之学，它上达帝王将相、下及黎民百姓，体现公共性和民主化的特性，据此设计的实验课程应该突出预算决策中的公共选择与监督管理。另一方面，预算是财政的核心，由财政部门代表政府对各部门组织实施预算管理工作，预算具有突出的专业化特性，近年来财政推进了一系列的重大预算管理举措，据此设计的实验课程则应该突出这些新预算管理制度的运行，这包括现实工作案例分析以及预算管理举措的电子系统运行。总而言之，完整的预算实验课程的设计无疑应该涵盖这两个方面。但基于篇幅所限，也为了主线条的一致性，本实验教材择其一，仅以前者为视角、以预算工作环节的递推为思路来设计实验，突出人大的预算决策和监督功能；其他内容的实验另书设计为佳。

本实验教材是由全体写作人员几经酝酿、多次磋商、反复修改而形成的结果，他们是副教授金荣学博士、教授李祥云博士、教授潘勇辉博士、副教授周春英博士、副教授毛晖博士、王银梅博士、肖准老师、夏鹏老师等；教学秘书皮海鹏老师为组织本书的写作也付出了辛劳；此外，南京审计学院贾云洁老师，我校博士研究生张澜、林晶，硕士研究生胡佳妮、王雪平、王波、周慧、欧阳鉴、余名敏等同学也进行了部分资料的收集与整理工作。本教材在写作期间其写作思路几次调整、写作大纲和内容也几易其稿，最后由杨灿明教授确定写作基调和特色，写作成员分工写作、两位主编反复修改并统稿、武汉市人大预算工作委员会多位领导审稿，几经反复，最终才得以完成。

本教材的面世也是各方大力支持的结果，教材的写作得到了编者所在院系以及校经济管理实验示范中心提供的经费和智力支持；我校财政税务学院院长、教授陈志勇博士，副院长、教授刘京焕博士、副教授胡洪曙博士等提出了宝贵的建议；校经济管理实验示范中心主任熊胜绪教授、陈茂明老师给予了大力的支持；武汉市人大常委会预算工作委员会主任吴振华、副主任陈祖华、委员及办公室主任黄汉桥等同志在审稿中提出的修改意见中肯而又具体，对本书从专业化角度予以守口把关。上述各位领导和同仁的真知灼见对本教材的写作在启迪思路、形成特

色、改善质量等诸多方面大有裨益；经济科学出版社的有关工作人员也为本书尽快地顺利出版付出了大量的辛劳；正是由于以上各方各位的关心、帮助和支持才使本书得以出版，笔者特在此对他们一并表示衷心的感谢。

此外，本书运用的范本、文献和报道数量大，这些资料基本上来自网络、报刊等公开的媒体以及有关网站，本书各实验项目在运用这些资料时尽量保持原貌，但由于同一事件的相关资料分散于不同的媒体，一些事件的追踪报道跨越几个月甚至几年，为了交代清楚事件发生的来龙去脉，笔者对这些不同来源的资料进行了适当的归集整理，一部分进行了改写，并尽量注明出处，但对所用的一些数量大的事件报道，实在难以准确地一一注明；有些文告、报告等范本的来源不言而喻，因篇幅所限，也为了避免多此一举，我们也未全部注明出处，特此说明。笔者对所用资料的作者，无论注明与否，也都在此一并表示感谢。

本书是以人大的预算权为核心，按预算决策—预算编审—预算执行—决算的逻辑思路来组书，书中各实验项目既相互联系，又相对独立。本书的使用具有灵活性，任课教师和学生自由发挥的空间大，教学者可以根据所在学校、专业的学生培养方案，结合相关课程安排协调性的要求，对本书的各实验项目有选择的加以使用，笔者为各实验单元提供的设计也只是一种可选择的方式，使用者运用本教材教学时对各实验单元的设计方式不必拘泥于本教材的设计，可以进行多元化的选择，对各实验的组织设计可以根据现实条件自行进行调整；实验场所可以选择在实验室，也可以到实地现场观摩……；对各实验单元也可以根据需要灵活把握、自行取舍；对本书为各实验单元提供的实验材料，教学者也可以斟酌使用，也有必要根据现实社会进展的变化进行适当的增减与调整，实验材料可以采取视频、图文、专访等多样化的形式。本教材的完成只是开展财政预算实验教学的第一步，要将其转化为运用效果良好的教学资源还需要做大量的工作，这包括软件的开发、多媒体课件的制作，其他具有互补性视角的相关教材的配套，等等。任课教师在教学中对每个实验单元可进行与本教材不同的设计，或将本教材提供的实验设计进一步具体化……，如此庞大的工程表明做好财政预算实验教学真是任重而道远，需要同仁们的共同努力才有望完成。

预算实验课程的建设尚属新生事物，没有先例可援，也缺乏可参照的范本和可借鉴的经验，我们只能根据自己的理解加以设计。即便我们汇集各方力量，自己加倍努力力求完备，但可能会由于理解上的偏差，加之时间仓促，不足之处定然在所难免。我们真诚地希望本书的使用者提出建设性意见，以便今后进一步修订、完善。

编 者

2010年8月于中南财经政法大学财政税务学院

目 录

第一实验单元 预算权力的配置	1
实验一 现代国家预算权的组织架构	2
实验二 预算的直接民主决策	14
实验三 预算的间接民主模式	28
实验四 预算透明度	89
第二实验单元 预算编审中人大的“三审权”	125
实验一 人大预工委的预审	126
实验二 人大财经委对预算草案的初审	141
实验三 人代会对预算立法的审批	220
实验四 人大代表的预算议案	249
第三实验单元 预算执行中人大的监督权	273
实验一 特别预算事项的跟踪调研	274
实验二 人大监督预算的刚性权	296
实验三 人大年中预算审议和调整	319
第四实验单元 预算执行结果的查处	341
实验一 预算执行结果的绩效评价	342
实验二 人民代表大会对财政决算的审批	361
实验三 审计机关的预算监督	385
实验四 检察机关对预算违纪犯罪的司法权	430

第一 实验单元

预算权力的配置

本实验单元是对预算权力配置及其相应的组织构架开展一般性论述，主要通过简要回顾现代国家预算制度的产生过程及其特征，概括性介绍现代国家制度下西方发达国家政府预算权力的配置情况，以及我国政府预算管理权的划分，并着重介绍预算权力配置中存在的各种民主形式。本实验单元包括四项实验内容，即现代国家预算权的组织架构、直接民主模式、间接民主模式、预算透明度。通过本实验单元的学习，了解现代国家预算制度作为一种制度创新和人类政治文明的重要成果，具有怎样的特点，如何通过预算权力的配置实现立法权对政府理财权的法律制约，构建透明运行、法律制约、民主决策、监督有力的政府预算权力机制；了解西方发达国家和我国预算权力配置中各类权力机构的角色分工以及预算中的民主形式。

实验一 现代国家预算权的组织架构

一、理论要点

(一) 现代国家预算制度的特征

现代国家预算制度是在民主政治制度和市场经济体制中孕育、产生和发展的，它形成的最显著标志是由“人治”走向“法治”。作为一种制度创新，它具有以下基本特征：

1. 法治性。

现代国家预算制度的法治性体现在以下四个方面：

(1) 法治化进程催生并发展了现代国家预算制度。从历史上看，恰恰是法治化进程的不断推进催生了现代国家预算制度，并使之不断发展。现代国家预算制度首先产生于英国，就是因为议会最早在英国产生。英国议会在数百年中，以法律形式一步一步夺取君主的财政权而逐步形成现代国家预算制度。1215年，英国国王被迫接受贵族们的要求签署了《大宪章》，《大宪章》明确指出，“除非得到普遍的赞同，否则在王国中既不应征收兵役税，也不应征收协助税”，以法律形式首次确认了“非赞同毋纳税”原则，从而成为英国现代财政预算制度的起始性标志。在此后英国现代财政预算制度几百年的发展史中，议会一步一步从王室手中争取财政权力，到1688年“光荣革命”之前，议会已基本控制了税收控制权，“光荣革命”之后，又逐步取得了对王室收入、军事支出等控制权，一直到取得对财政拨款的控制权，每前进一步都是用法律对议会权力进行确认，并在法律的保障之下推进财政预算制度发展。美国财政预算制度的发展也是如此，往往以重要法律的出台为进步的重要标志。比如，20世纪初的进步运动增强了公民对政府管理的关注，从而引发了从地方政府到联邦政府各个层次的财政预算改革运动。直到1921年通过《预算及会计法案》，使这场运动达到顶峰，从而标志着联邦政府预算制度的彻底变革，使得总统第一次向国会提交了年度政府预算草案。

(2) 政府预算活动在法律规范和约束下进行。从发达国家财政预算制度演进的历史可以看出，财政预算权力由行政机关向立法机关转移，是实现财政预算活

动法治化的重要标志。在今天的发达国家，财政预算过程已经演变为一种政治过程，议会对预算编制的审查、批准以及预算调整、追加、机动财力使用、决算等预算执行情况的监督，已经形成较为完善的权力制约机制和制度体系。议会、政府及政府的各个部门都是在法律赋予的职权范围内各负其责、各行其职。无论是政府和政府部门的财政资金分配行为，还是立法机构对政府财政活动的监督，都受法律制约。在我国，各级人民代表大会及其常委会的监督控制权也贯穿于整个预算管理过程中，政府预算权力配置中的各组织机构也必须依法行使其预算权力。

(3) 财政预算管理制度中具有相关法律体系。在实行宪政体制的发达国家，都将预算纳入宪法之中作为宪法的重要内容。在发达国家预算制度的发展史上，从英国的《大宪章》、《权利请愿书》、《权利法案》，到美国的《独立宣言》、《弗吉尼亚权利法案》，以至法国的《人权与公民权利宣言》等，都通过重要的宪法文件来表述人民在财政方面的基本权利，奠定财政法治的制度基础。并且以宪法为基础，大多国家都制定专门的预算法以及其他方面的预算法律。有的国家财政法律内容划分较细。在我国，也形成了以《宪法》为基础、以《预算法》、《监督法》为专门预算法、以其他法律法规为补充的预算法律体系。

(4) 预算本身就是一部法律文书。在发达国家，预算被视作政府对于议会的承诺和具有法律意义的强制性命令。为了确保预算的法律刚性和权威性，英、美、法等多数发达国家议会通过的预算都以法案形式公布并执行。比如，关于总预算的安排要由议会通过总预算法案，具体支出项目的支出安排要通过拨款法案。财政预算即法律而不是可以随意改动的财政收支计划，是发达国家财政预算管理法制化的一个重要实现形式。我国预算草案、决策报告等都以立法形式通过，具有法律效力。

2. 政治性。

政府预算权的归属问题是现代国家预算制度安排需要解决的首要问题。无论在我国还是在发达国家的封建社会时期，财政预算权力都归国王（皇帝）个人所拥有，而提供公共资金的社会公众却没有丝毫的财政预算权力。随着生产力的发展和民主政治制度的建立，财政预算权由个人向提供公共资金的社会公众逐步回归。

对于财政预算的政治性，邓小平曾经有过一段表述：“要懂得数字中有政策，决定数字就是决定政策。数目字包含轻重缓急，哪个事情该办，哪个事情不该办，这是一个政治性的问题。”

在我国，“人民当家做主”的社会主义制度明确财政权力归广大人民拥有。