

财 政 部 规 划 教 材
全国高等教育应用型财税系列教材

政府预算

彭成洪 主编



经济科学出版社

财政部规划教材

全国高等教育应用型财税系列教材

政府预算

彭成洪 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算 / 彭成洪主编. —北京: 经济科学出版社,
2010. 8

财政部规划教材. 全国高等教育应用型财税系列教材
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9607 - 9

I. ①政… II. ①彭… 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 (2010) 第 125595 号

责任编辑: 李 剑

责任校对: 郑淑艳

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

政府预算

彭成洪 主编

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

教材编辑中心电话: 88191344 发行部电话: 88191540

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

电子邮件: [esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 16 印张 310000 字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9607 - 9 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 审 说 明

本书由财政部教材编审委员会组织编写并审定，同意作为全国高等院校财经类通用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

编写说明

《政府预算》是财政学专业的主干课程，为了满足应用型本科财政专业的教学需要，我们编写了本教材。

政府预算与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，更是国家政治经济体制的重要组成部分。因此，研究政府预算和改革，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，也是我国社会主义文明的本质要求。

近年来，为了适应社会主义市场经济条件下的公共财政体制的要求，政府预算管理进行了全方位的改革，本书在全面、系统阐述政府预算的基础知识、基本理论、基本程序和基本方法的前提下，更着眼于政府预算的改革和创新，对我国预算管理进行重大改革，如国库集中支付制度、部门预算管理、政府采购制度、政府预决算的绩效评价，国有资本金预算以及从2008年开始的政府预算收支科目的改革都进行了重点介绍，突出地反映了目前政府预算改革的最新成果。

《政府预算》编写的逻辑顺序是，第一章和第二章介绍政府预算的一般理论，第三章至第六章阐述预算编制的基本方法，第七章讲述政府决策各绩效评价，第八章和第九章论述政府预算管理的方法，最后一章探讨怎样加强对政府预算的监督，全书共十章。

本教材由广东外语外贸大学财经学院教授彭成洪博士担任主编，拟定大纲负责总纂并编写第九章、第十章；第一章、第二章由集美大学财税学院陈庆海副教授编写；第三章、第四章由青海大学财经学院王月娥副教授编写；第五章、第六章由青海大学财经学院万玉勤副教授编写；第七章、第八章由哈尔滨商业大学财管学院孙慧玲副教授编写。在教材编写过程中，得到了财政部门干教中心的大力支持，武汉纺织大学的蔡汉波教授和南京财经大学的唐祥来教授给予了热情指导，同时还参考引用了不少专家学者的著作（已在参考文献中列出）。在此，我们向上述单位和同志致以衷心的感谢！

本书是财政部规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写修订并审定，作为全国高等院校财经类教材。

由于我们理论水平有限，实践经验不足，加之时间仓促，书中难免存在缺点和不足，恳请读者批评指正。

编 者

目 录

第一章 政府预算概述	1
本章导读	1
第一节 政府预算的基本概念	1
第二节 政府预算的产生与演进	7
第三节 政府预算的职能	19
第四节 政府预算的原则	20
本章小结	21
思考题	22
第二章 政府预算的管理体制	23
本章导读	23
第一节 政府预算管理体制的概念及原则	23
第二节 政府预算体制的内容	26
第三节 我国预算管理体制的沿革	31
第四节 分税制预算管理体制	40
第五节 政府间财政转移支付制度	46
本章小结	51
思考题	52
第三章 政府预算的编制基础	53
本章导读	53
第一节 政府预算的组织体系	53
第二节 政府预算收支分类	55
第三节 预算编制方法及创新	64
第四节 政府预算编制的组织程序	75
本章小结	76
思考题	77

第四章 机构预算的编制	78
本章导读	78
第一节 编制预算的准备	78
第二节 单位预算的编制	80
第三节 部门预算的编制	82
本章小结	114
思考题	114
第五章 政府预算的编制	115
本章导读	115
第一节 基金预算的编制	115
第二节 国有资本金预算的编制	120
第三节 政府预算的编制	123
本章小结	135
思考题	135
第六章 政府预算的执行	136
本章导读	136
第一节 政府预算的执行系统	136
第二节 政府预算的收入系统	139
第三节 政府预算的支出系统	143
第四节 国库集中支付制度	149
第五节 政府预算的调整	154
本章小结	156
思考题	156
第七章 政府决算	157
本章导读	157
第一节 政府决算的意义	157
第二节 政府决算的编制与审批	159
第三节 政府决算的绩效评价	168
本章小结	184
思考题	184
第八章 政府预算的信息化管理	185
本章导读	185
第一节 政府预算信息化管理概述	185
第二节 政府预算编制的信息系统	194

第三节 政府预算执行的信息系统·····	197
本章小结·····	200
思考题·····	201
第九章 政府预算的法制化管理·····	202
本章导读·····	202
第一节 政府预算法制化的意义·····	202
第二节 国家预算法·····	206
第三节 国家预算相关法规的建设·····	212
本章小结·····	214
思考题·····	214
第十章 政府预算的监督·····	215
本章导读·····	215
第一节 政府预算的法律监督·····	215
第二节 政府预算的审计监督·····	223
第三节 政府预算报告制度·····	231
本章小结·····	235
思考题·····	235
附录 中华人民共和国预算法·····	236
参考文献·····	243

第一章 政府预算概述

【本章导读】

政府预算是政府经立法机关批准的一定时期（通常为一年）的货币资金收支计划，即政府收支一览表。西方国家现代政府预算最早产生于英国，我国现代政府预算出现于晚清时期。政府预算具有资源配置、收入分配、经济稳定和监督管理四个方面职能。政府预算应遵循完整性、统一性、真实性和年度性原则。

第一节 政府预算的基本概念

一、政府预算概念

政府预算是政府经立法机关批准的一定时期（通常为一年）的货币资金收支计划，是集中和分配财政资金的重要工具，是具有一定法律形式和制度保障的政府财政关系，是维护统治阶级利益和实施财政监督管理的重要手段。形式表现为按一定标准，分门别类地填列有政府一定时期财政收入和支出的特定表格，即政府收支一览表。

理解政府预算的概念应把握以下三个要点：

1. 在内容上，政府预算反映一定时期内（如一年）政府所应达到的收入和支出的预期指标，以及收支总额和结构上的平衡关系。因此，政府预算是一国政府各项财政收支的汇集点和活动枢纽，集中综合地反映了国家财政活动的全貌，进而也反映出国民经济和社会发展等方面的内容。政府预算是财政体系的重要组成部分，并同国家财政具有内在的联系。从财政收支的内容上看，政府预算是国家财政的核心。

2. 在形式上，政府预算是以政府财政收支对照表的形式表现出来并经立法机关批准后具有法律效力的文件。它是对年度政府财政收支的规模和结构进行的预计和测算。其具体形式是按一定的标准将政府预算年度的财政收支分门别类地列入各种计划表格，通过这些表格可以反映一定时期政府财政收入的具体来源和支出方向。

3. 在性质上，政府预算是具有法律效力的国家年度财政收支计划，是具有法律效力的文件。由于政府预算需经过国家立法权力机构的审查、批准才能生效，并必须接受立法权力机构的监督，因而又是国家重要的法律文件。政府预算作为一个法律文件，是政府预算作为

财政计划实现的前提和保证，同时也体现了全体公民及国家立法权力机构对政府行政活动的制约和监督。

二、政府预算特征

政府预算属于财政范畴，但又区别于其他财政范畴，主要具有以下特征：

1. 法律性特征。即政府预算的形成和执行结果都要经过立法机关审查批准。政府预算的法律性是预算计划性的前提和保证。政府预算从其产生开始，就是以法律形式存在的，至今为止，任何国家的政府预算都必须由立法机关审核批准，并接受立法机关的监督，这突出表明了政府预算的法律性。在西方国家由总统提出预算草案，经国会（议会）审议通过即具有法律效力。在我国由财政部门代表国务院（本级政府）向全国人民代表大会（本级人民代表大会）提出预算草案，由人民代表大会审查批准，即具有法律效力。政府预算的法律性，是其能够顺利实现的前提和保证。

2. 预测性特征。即政府通过编制预算可以对预算收支规模、收入来源和支出用途作出事先的设想和预计。无论是发达国家还是发展中国家；无论是市场经济国家还是计划经济国家，都需要对未来年度的预算收支做出预测，编制出预算收入计划和预算支出计划，并进行收支对比，以便从宏观上掌握计划年度预算收入大于支出，或者是支出大于收入，进而进行对策研究。至于这种预测是否符合实际，最终是否能够实现，一方面取决于预测的准确性、科学性，另一方面则取决于预算执行中客观条件变化后的应变措施及预算管理水平。当然，随着预算管理手段的现代化，对信息收集、传递、分析利用的速度加快，都有利于这种预测准确性的提高。

3. 集中性特征。即指预算资金作为集中性的财政资金，它的规模、来源、去向、收支结构和平衡状况，从国家全局整体利益出发进行统筹安排，集中分配。

4. 综合性特征。即指政府预算的各项财政收支的汇集点和枢纽，综合反映了国家财政收支活动的全貌。一国的国民经济和社会发展各个方面的活动都要通过政府预算汇集上来，财政收支也都要通过政府预算汇集上来，比其他财政范畴涉及的范围要广，具有明显的综合性特征。

5. 公开性特征。即政府预算收支计划的制定、执行以及决算的形成，要向公众全面公开，以便公众审查和监督。一般是通过政府向权力机构提交预算报告的形式阐述预算编制的依据、执行过程中采取的措施以及如何保证政府预算的实现等，同时报告上一年度政府预算的执行情况（即决算报告），审议通过后再经新闻媒介向全体公众公布，接受公众监督。

6. 周期性特征。即政府预算具有周期性。依据预算法对政府预算活动的相关规定，政府预算周期包括预算编制、预算审批、预算执行、决算与效果评估等环节。我国政府预算周期的基本情况：

（1）政府预算编制。是指各级政府、各部门、各预算单位采用一定方法，制订筹集和分配预算资金的活动，坚持“两上两下”的程序。

（2）政府预算审批。政府预算草案只有经过同级人民代表大会审查和批准后，才能成为政府预算，才能成为具有法律意义的文件。

（3）政府预算执行。是整个预算周期的重要环节，是组织预算收支任务实现的过程。

包括组织预算收入、拨付预算支出、动用预备费等内容。

(4) 政府决算与效果评估。是年度政府预算执行结果的会计报告，是年度政府预算收支执行情况的最终反映，也是政府经济活动在财政上的集中表现，是政府对预算计划执行结果的总结和结算。

三、政府预算体系

政府预算体系是根据国家政权结构、行政区域划分和财政管理体制而确定的预算级次和预算单位按一定的方式组合成的统一整体。从纵向来看，政府预算由各级政府的预算组成；从横向来看，政府预算由各级政府公共部门的预算组成。

(一) 政府预算层级构成

我国政府分为五个级次：一是中央政府；二是省级政府（包括自治区、直辖市政府）；三是市级政府（包括设区的市、自治州政府）；四是县级政府（包括自治县、不设区的市、市辖区政府）；五是乡级政府（包括民族乡、镇政府）。其中，省以下各级政府统称地方政府。

为实现事权与财权的统一，我国各预算级次的设置与政权体系的层次基本对应，具体分为中央政府预算和地方政府预算。地方政府预算又分为：（1）省、自治区、直辖市预算；（2）设区的市、自治州预算；（3）县、自治县、不设区的市、市辖区预算；（4）乡、民族乡、镇四级预算。这五级预算共同构成我国政府预算体系，具体见图 1-1。

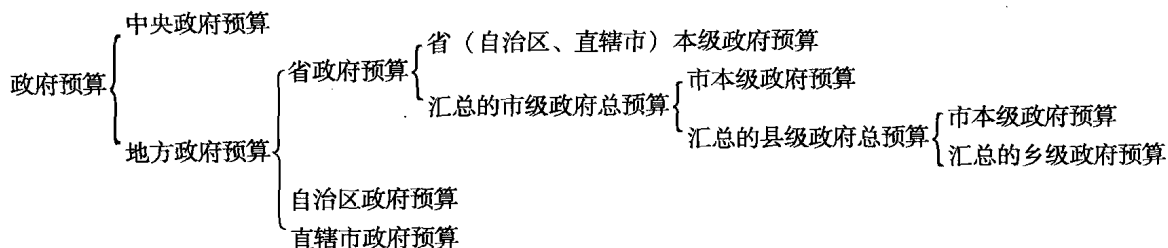


图 1-1 政府预算体系

1. 中央预算。中央预算即中央政府预算，是经法定程序批准的中央政府年度财政收支计划。它由中央各部门（含直属单位）的预算组成，并包括地方向中央上解的收入数额和中央对地方返还或者给予补助的数额。

中央各部门是指与财政部直接发生预算缴款、拨款关系的国家机关、军队、政党组织和社会团体；中央直属单位是指与财政部直接发生缴款、拨款关系的企业和事业单位。中央预算主要承担国家的安全、外交和中央国家机关运转所需的经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控的支出以及由中央直接管理的事业发展支出，因而在政府预算体系中占主导地位。

2. 地方预算。地方预算即地方政府预算，是经法定程序批准的地方各级政府的年度财政收支计划的统称。由各省、自治区、直辖市总预算组成。

总预算是指地方本行政区域的预算。地方各级总预算由本级政府预算（简称本级预算）和汇总的下一级总预算组成。下一级只有本级预算的，下一级总预算即指下一级的本级预算。没有下一级预算的，总预算即指本级预算。

本级政府预算是指经法定程序批准的本级政府的年度财政收支计划。由本级政府各部门（含直属单位）的预算组成，并包括下级政府向本级政府上解的收入数额和本级政府对下级政府的返还或者补助数额。

本级各部门是指与本级政府财政部门直接发生缴款、拨款关系的地方国家机关、政党组织和社会团体；直属单位是指与本级政府财政部门直接发生缴款、拨款关系的企业和事业单位。各部门预算由本部门所属各单位预算组成。单位预算是指列入部门预算的国家机关、社会团体和其他单位的收支计划，是各级总预算构成的基本单位，是政府预算的基本组成部分。

汇总的下一级总预算是指除中央级预算以外，地方各级政府独立的一级预算。它有四种形式，即汇总的地方政府总预算、汇总的设区的市级政府总预算、汇总的县级政府总预算和汇总的乡级政府总预算。

对于中央级预算来说，汇总的下一级总预算是指汇总的省级预算，包括省、自治区、直辖市、计划单列市的预算；对于省级预算来说，汇总的下一级总预算是指省下属市、自治县级总预算；对于设区的市级预算来说，汇总的下一级总预算是指其所属区级政府和县级政府总预算；对于县级预算来说，汇总的下一级总预算是指县所属乡、镇政府的总预算。

我国政府预算收入绝大部分来自地方预算，政府预算支出中，也有相当部分通过地方总预算来实现。地方预算担负着地方行政管理和经济建设、文化教育、卫生事业以及抚恤等支出，特别是支持农村发展的重要任务。因此，地方预算在政府预算中占有重要地位。

我国预算的设立与政权体系的层次划分基本是相互对应的，但也有例外。

（1）关于各级政府的派出机关管理权限问题。各级政府的派出机关一般是指地区行政公署或县辖区。根据《地方组织法》的规定，各级政府的派出机关不是一级政府，不设人民代表大会。因此，不具备设立一级预算的条件。但考虑实际管理工作的需要，部分派出机关也被赋予一定的预算管理权限。因此，这些派出机关虽然不作为一级预算，但可在派出政府的授权范围内从事预算管理。

（2）关于乡镇政府预算设置问题。乡镇政府是国家的基层组织，也应设立一级预算。但由于各地乡镇经济发展水平很不平衡，部分乡镇的经济发展水平很低，财政收支规模很小，其政府职能机构的设置也不完备，内部的管理监督机制也很不健全，建立一级独立预算的条件尚不成熟，因此，不具备设立预算条件的乡、民族乡、镇，经省、自治区、直辖市政府确定，可暂不设立预算。

（二）各级政府之间存在的预算收支关系

下一级政府可以得到上一级政府的预算补助，下一级政府也可能对上一级政府进行预算上解。各级政府预算之间的关系由预算管理体制规定。另外，为了反映各级政府预算的总括情况，需要对各级政府的预算进行汇总。汇总按行政级次从下到上逐级进行，最后汇总为整个国家的预算。例如，县级政府的总预算由县级政府的本级预算和所辖的乡、镇政府的预算汇编而成。市级政府的总预算由市本级预算和所辖的县总预算汇编而成。省级政府的预算由

省本级预算和所辖市总预算汇编而成。整个国家的总预算由中央预算和各省级政府的总预算汇编而成。在预算汇总的过程中要剔除政府间收支的重复计算。

（三）各级政府的公共部门预算

各级政府的财政职能是通过相应的职能机构——公共部门来完成的，因此，各级政府的预算是由各级政府的公共部门预算组成。公共部门预算根据行政隶属关系分为三级：一级预算单位、二级预算单位、三级预算单位。每一级预算单位都是公共部门，都要完成政府的相应职责。政府的公共部门预算汇总为该级政府的本级政府预算。

一级预算单位也称主管预算单位，是指直接与总预算发生预算资金往来关系的公共部门。一级预算单位根据其职责编制相应的预算。一级预算单位通常是指政府的职能机构，即行政性公共部门。例如，中央政府的各部、委，省级政府各厅、局等。

二级预算单位是指与一级预算单位发生预算资金往来关系的公共部门。一级预算单位通常还下设行政机构或事业单位，去完成一级预算单位委托的相应职责，它们也要编制相应的预算，一级预算单位的预算就是由二级预算单位的预算汇编而成的。

三级预算单位，也称基层预算单位，是指与二级预算单位发生预算资金往来关系的公共部门。二级预算单位的预算就是由三级预算单位的预算汇编而成的。

总之，各级政府的总预算由本级政府预算和汇总的下一级总预算组成。本级政府预算由本级政府各部门（含直属单位）的预算组成。一级预算单位的预算由二级预算单位的预算汇总而成，二级预算单位的预算由三级预算单位的预算汇总而成。在预算拨款关系上，政府总预算对一级预算单位拨款，一级预算单位对二级预算单位拨款，二级预算单位对三级预算单位拨款。

四、政府预算的分类

政府预算可以按照不同的标准进行分类。

（一）按收支管理范围分类，政府预算可分为总预算和单位预算

总预算是各级政府的基本财政收支计划，它由各级政府的本级预算和下级政府总预算组成。单位预算是政府预算的基本组成部分，是各级政府的直属机关就其本身及所属行政事业单位的年度经费收支所汇编的预算，另外还包括企业财务收支计划中与财政有关的部分，它是机关本身及其所属单位履行其职责或事业计划的财力保证，是各级总预算构成的基本单位。

（二）按照预算的级次分类，政府预算可分为中央政府预算和地方政府预算

中央政府预算是指经法定程序审查批准的，反映中央政府活动的财政收支计划。我国的中央政府预算由中央各部门的单位预算、企业财务收支计划和税收计划组成，财政部将中央各部门的单位预算和中央直接掌管的收支等，汇编成中央预算草案，报国务院审定后提请全国人民代表大会审查。中央预算主要承担国家的安全、外交和中央国家机关运转所需的经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控的支出以及由中央直接管理的事业发

展支出，因而在政府预算体系中占主导地位。地方政府预算是指经法定程序审查批准的，反映各级地方政府收支活动计划的总称。它是政府预算体系的有机组成部分，是组织、管理政府预算的基本环节，由省、地、县、乡（镇）预算组成。地方预算担负着地方行政管理和经济建设、文化教育、卫生事业以及抚恤等支出，它在政府预算中占有重要地位。

（三）按编制形式分类，政府预算可分为单式预算和复式预算

单式预算是传统的预算形式，其做法是在预算年度内，将全部的财政收入与支出汇集编入单一的总预算内，而不去区分各项财政收支的经济性质。其优点是把全部的财政收入与支出分列于一个统一的预算表上，这就从整体上反映了年度内政府总的财政收支情况，整体性强，便于立法机关审议批准和社会公众了解，而且简便易行。其缺点是没有把全部的财政收入按经济性质分列和汇集平衡，不便于经济分析和有选择地进行宏观经济控制。复式预算是从单式预算形式演变而来的。其做法是在预算年度内，将全部的财政收入与支出按经济性质汇集编入两个或两个以上的收支对照表，从而编成两个或两个以上的预算。这种组织形式的典型例子是把政府预算分成经常预算和资本预算两个部分。其中经常预算主要以税收为收入来源，以行政事业项目为支出对象；资本预算主要以国债为收入来源，用于经济建设支出及宏观调控。复式预算组织形式由于把政府的一般性质上的经常收支列为经常性预算，把政府的资本投资支出列为资本预算，这样就区分了各项收入和支出的经济性质和用途，便于政府权衡支出性质，分别轻重缓急，做到资金使用的有序性，比较合理地安排各项资金，便于经济分析和科学的宏观决策与控制。其次，把预算分成经常预算和资本预算两个部分，两个部分以各自来源应付各自的支出，各自平衡。再次，由于把国债收入作为资本预算的正常收入项目，这就使得资本预算总是平衡的，只有经常预算的收支才可能有差额。

（四）按编制方法分类，政府预算可分为增量预算和零基预算

增量预算是指财政收支计划指标在以前财政年度的基础上，按新的财政年度的经济发展情况加以调整之后确定的。零基预算是指对所有的财政收支，完全不考虑以前的水平，重新以零为起点而编制的预算。零基预算强调一切从计划的起点开始，不受以前各期预算执行情况的干扰。零基预算的做法是，编制预算不只是对新的和扩充部分加以审核，而且要对所有正在进行的和新计划的所有预算支出申请都重新审核，以提高资金使用效率，从而达到控制政府规模、提高政府工作效率的目的。

（五）按投入项目能否直接反映其经济效益分类，政府预算可分为项目预算和绩效预算

项目预算是指只反映项目的用途和支出金额，而不考虑其支出经济效益的预算。绩效预算是指根据成本—效益比较的原则，决定支出项目是否必要及其金额大小的预算形式。具体说就是有关部门先制定需要从事的事业计划和工程计划，再依据政府职责和施政计划选定执行实施方案，确定实施方案所需的支出费用所编制的预算。绩效预算是一种比较科学的预算方法。其特点有二：一是绩效预算重视对预算支出效益的考察，预算可以明确反映出所产生的预计效益；二是按职责、用途和最终产品进行分类，并根据最终产品的单位成本和以前计划的执行情况来评判支出是否符合效率原则。

（六）按预算作用的时间分类，政府预算可分为年度预算和中长期预算

年度预算是指预算有效期为1年的政府收支预算。这里的年度指预算年度，大体有公历年制和跨历年制。中长期预算，也称中长期财政计划，一般1年以上10年以下的计划称中期计划，10年以上的计划称长期计划。在市场经济下，经济周期性波动是客观存在的，而制订财政中长期计划是在市场经济条件下政府进行反经济周期波动，从而调节经济的重要手段，是实现经济增长的重要工具。

第二节 政府预算的产生与演进

政府预算是人类社会发展到一定阶段的产物，它的产生要晚于财政、税收和公债范畴。在人类历史中漫长的奴隶社会时期和封建社会时期，财政收支活动都是在没有公众约束，没有科学计划的情况下进行的。奴隶社会开始就有了财政收支活动，但在资本主义生产方式确立之前，并不存在将国家财政收入与财政支出统一在一个计划文件中并经过一定的法律程序审核批准才能实行的政府预算。政府预算是在封建社会末期和资本主义初期，作为新兴资产阶级与封建统治阶级斗争中的一种经济手段而产生的。

一、政府预算产生的条件

与任何事物的产生一样，政府预算制度的产生条件也主要是由对政府预算制度的需求和对政府预算制度的供给决定的，当然制度的需求与供给又是受一定的思想文化、意识形态等价值观念变化影响而引起的。

具体说来，政府预算的产生至少应具备以下条件：

1. 资本主义生产方式的出现是政府预算产生的社会经济条件，也是政府预算产生的根本原因。
2. 国家行政制度系统的完善，要求加强财政管理是政府预算产生的另一个动因。
3. 商品货币关系的发达，财政活动的货币化，是政府预算产生的必要条件。

因而可以肯定地认为，在前资本主义社会没能产生政府预算是与生产方式和政治制度密切相关的。具体地说，有以下几点：

首先，在奴隶主和封建主的暴力统治下，对政府预算制度的需求是不可能出现的。在前资本主义制度下，在国王眼里国和家是不分的，王室个人收支与政府的财政收支是不分的，或者说是没有严格区别的，这是以前资本主义社会的经济基础为前提的。在奴隶社会和封建社会中，生产资料的主要形式——土地的相当部分归国王（皇帝）所占有，国王（皇帝）还拥有奴隶或农奴，国王占有也就是国家占有，这种所有制也被后人称为传统的国有制形式。由于是国王（皇帝）代表着国家直接占有非人力资源和部分人力资源，在分配上也以国家直接占有劳动的形式取得，这与资本主义社会以后国家通过征税的办法取得收入的方式是截然不同的，这不仅仅是收入形式上的差别，也代表了统治者至高无上的权力。统治者的这种权力不仅表现为政治上的至高无上，而且也表现为在经济上对劳动者的直接占有。劳动

者在这时并不是以一种生产要素出现的,而是被作为一种物,一种可以活动着的财产出现。

其次,政府预算制度是无法在独裁统治政权下内生的,这是由政府预算制度本身的特点所决定的。与制度需求相比,制度的供给通常都是以短缺的现象出现的,特别是对于一个有着高度集权且市场不发达的国家来讲,供给主导型的制度变迁将起主要作用,所谓制度供给主导型制度变迁在一定的宪法秩序和行为的伦理道德规范下,权力小心提供新的制度安排的能力和意愿是决定制度变迁的主导因素,而这种能力和意愿主要决定于一个社会的各既得利益集团的权力结构或力量的对比,即在前资本主义社会,制度安排以供给主导型为主;另一方面,政府预算制度本身是约束统治者行为的一种制度,这是统治者所竭力反对的,很难主动让其做出这种制度安排。在依靠市场交换获得巨额财富从而逐渐形成一股与封建主抗衡的政治力量的资产阶级产生之前,政府预算制度是不会被封建主阶级主动做出安排的。

再次,从力量对比上看,王室的绝对权力使得国家在组织财政收入和安排财政支出方面是不需要任何法律手续的。在政治上,国王的权力至高无上,无人可比;在经济上,国王更可以任意配置国家的资源,尽管这种配置是以牺牲百姓整体利益、长远利益为代价的无效的配置,因其政治上的权力保证而得以维护并使这种暴力配置方式在相当长的时期内存在着。这也就决定了国家在组织收入和安排财政支出方面不可能有一定的法律程序来保障,自然也不可能有政府预算制度了。

最后,即使是到了封建社会,人的自身的权利也是极其有限的。特别是接受长期的封建统治的国家的人民更是如此。没有去争取制度安排的意识。到封建社会末期资本主义初期,才逐步具备了产生政府预算的条件,并在17世纪的英国首先产生。

二、西方国家现代政府预算的产生

西方国家的现代政府预算最早产生于英国。根据英国百科全书的解释,“预算”一词来源于古老的诺曼底语,它的原意是皮包、袋子。据说英国国库大臣经常提着一个装满钱或收支账目的皮包,他们向国会作年度财政收支报告时,也带着这个皮包,并且打开它做详细说明,所以后来这个皮包叫做预算。

(一)《大宪章》的诞生

英国政府预算制度的起源,可追溯到1215年《大宪章》签署之前。在中世纪,英国就存在着各种代表会议,当时的君主就需要召开这些会议,以使自己对臣民征税较为容易些。当然,英国君主的征税须征得代表会议同意的做法,只是一种传统、习俗和习惯,并没有以成文法律的形式固定下来。1215年《大宪章》的签署,则是以法律形式正式肯定了这种传统,在人类历史上第一次将这种传统以法律形式确立下来,并逐步成为英国宪法的基本原则之一。这是一个有着极为深远历史影响的转折。

1214年,英国的贵族会议拒绝了英王约翰提出的征税要求,双方关系的紧张导致了内战。君主战败,于次年被迫接受贵族们的要求并签署了《大宪章》。在《大宪章》的第12章中明确规定:“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”。这就以法律形式首次确认了“非赞同毋纳税”原则,尽管此时的条款只适用于部分税收。从此,《大宪章》就成为“非赞同毋纳税”原则的宪法基础,而1215年也就成为政府

预算制度开始形成的标志性年份。

（二）直接税及其支出

1215年英王被剥夺的只是部分的税收权，即仅是兵役税和封建协助税。然而，最初尽管只是对于部分直接税征税权的控制，但却成为政府预算制度最终建立的关键因素。议会与君主之间对于直接税控制权的争夺，是经历了很长时期的。议会凭借对于税收的控制权，逐步在对君主的斗争中占了上风。这决定了一旦君主陷于财政困境时，在寻求议会的财政帮助之前，必然千方百计地试图避开议会的控制而获得其他财源。而君主主要获得收入，除了直接税之外，还有名目繁多的手段。这样，市场和资本要维护自己的利益，仅仅依靠《大宪章》所赋予的部分税收控制权，仅控制直接税是远远不够的。它决定了议会必然要逐步扩大控制财政权的范围和程度，从而形成了经历数百年的全面争夺财政控制权的波澜壮阔的历程。

在当时的英国，议会控制了直接税的课征权，就意味着议会也控制了君主军事支出的决定权。因为此时的直接税与军事支出如同一枚硬币的两面，是彼此相连共生不可分离的。此时议会批准课征的直接税，本身就是专款专用于某次具体战争拨款的。战争开始时开征某一税款，战后该税即取消。这样，议会对于君主课征直接税申请的审批，也意味着对于进行战争的批准和军事费用的拨付。因此，议会最早对于公共支出的控制，就是对军事支出实施的。

（三）间接税及其支出

对于《大宪章》来说，它所涉及的只是直接税征收权，而不包括以关税为代表的间接税。这是远远不够的，因而议会接下来将财政权的矛头很自然地指向了属于间接税的关税。即社会公众以及议会还需要将控制权伸展出去，直至控制全部的财政收支权限。

当时君主的财政来源，主要由王室的土地收入、封建捐税和关税等构成。在当时的英国，关税是间接税的代表。它作为最古老的税种，实质上就是领主对于途经自己领地的物品收取的保护费，更通俗地说就是“买路钱”。因为在英国自古代以来就有这么一种传统，即君主凭借自己的封建特权，对进出口货物征收关税。这似乎是英国君主有史以来就有的天赋权力，历来是君主依据自己的特权取得的收入，是君主正常的私人收入的组成部分。因此，前述英国君主课税应当征得各种代表会议同意的传统，指的只是直接税，而不包含关税等间接税。当议会逐步将控制权扩展到关税等上之后，英国公众与君主之间对财政控制权的争夺，就已超越了传统和习俗，而转到更为广阔的领域和范围中了。

当然，全部税收控制权在法律上的转移，并不意味着必然会得到君主及其政府的执行。由于本性使然，大多数英国君主都试图克服议会强加于自己身上的税收束缚，并且有时也的确能够不经议会的授权就课税。因此，在政府预算制度形成的过程中，一直存在的君主与议会间的税收权争夺，议会并不总是占上风。但历史潮流不可抵挡，市场控制税收权并进而控制整个财政权，是市场经济发展进程的必然结果。任何对其的阻挠和反对，都将为历史的进程所否定。尽管有些君主这样做得逞了，但更多的君主为此遭到了惩罚。其中最为典型的是17世纪40年代的英国革命。这一革命的直接起因，就是英王违反“非赞同毋纳税”原则而非法课税，其导致的争吵和武装冲突，最后以议会的胜利和英王被送上断头台而告终。而1688年的“光荣革命”之所以剥夺詹姆斯二世的王位，其主要原因之一就是违背了《权