

主编 麦履康 黄挹卿

中国 政府预算 若干问题研究

中国金融出版社

主编 麦履康

中国

政府预算

若干问题研究

全录号

分类号

F812.3/6
中国金融出版社

责任编辑:赵燕红

责任校对:吕 莉

责任印制:张 莉

图书在版编目(CIP)数据

中国政府预算若干问题研究/麦履康,黄挹卿编著. —北京:中国金融出版社,1997. 7

ISBN 7—5049—1880—6

I. 中…

II. ①麦… ②黄…

III. 国家预算—研究—中国

IV. F812. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 25071 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 北航印刷厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 13.125

字数 353 千

版次 1998 年 3 月第 1 版

印次 1998 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—2080

定价 29.00 元

前 言

自党的十四大以来,我国财税体制和制度进行了重大改革,取得了很大成绩,对保证国民经济持续、快速、健康发展,发挥了积极作用。但在实践过程中,也存在一些值得进一步思考的问题,如,在实现现代社会主义市场经济过程中,中央与地方政府事权划分问题;各级政府之间财政转移支付制度建立问题;预算收入占国民生产总值比重问题;预算编制形式的选择问题;国家金库制度改革问题;归并和疏导预算外资金问题,等等。上述这些问题,正是“九五”期间财税改革的热点问题,也是需要迫切解决的问题。本书除对一些预算基本理论进行论述外,重点对上述问题进行探索和研究,希望能对深化和完善财税体制改革作出一点贡献。

本书取名为“中国政府预算若干问题研究”。我们在此之所以用“政府预算”一词,而不用长期以来惯用的“国家预算”一词,是因为我们认为,“政府预算”的提法比“国家预算”更科学,更规范、更符合实际。“政府”与“国家”是两个既有内在联系但又不完全相同的范畴。从预算资金运行的内涵来看,它是与政府有着本质联系的,它是为政府职能服务的,是实现政府职能的财力保证,是体现政府事权与财权、财力的统一,体现以政府为主体的财政分配关系,它规定政府活动的范围和方向。从任何一个国家的年度预算里,都能清楚地了解到该国政府在这个年度内将要干些什么事。

本书的编写是采取分章专人撰写,主编负责总纂和修改的办法。全书共分十一章,具体分工如下:

第一章“总论”和第二章“分税制体制中的几个重要问题”，由中央财经大学麦履康同志编写；

第三章“我国政府间财政转移支付制度的研究”，由中国财经报社颜晓岩和财政部王任飞同志编写；

第四章“预算收入占国民生产总值比重问题研究”，由中央财经大学王雍君同志编写；

第五章“我国政府预算编制方式研究”，由深圳市财政局戴金涛同志编写；

第六章“政府预算编制方法比较研究”，由财政部王任飞和中国财经报社颜晓岩同志编写；

第七章“关于政府预算执行与国家金库管理问题”，由中国人民银行黄挹卿同志编写；

第八章“财政赤字与预算平衡”，由中国人民银行戈士荣同志编写；

第九章“归并和疏导预算外资金，统一政府预算管理”，由财政部邹秀莲同志编写；

第十章“中国社会保障制度与政府预算”，由中央财经大学麦伟同志编写；

第十一章“预算法问题”，由中国人民银行颜海波同志编写；麦履康、黄挹卿同志担任主编和总纂。

本书可供财经院校本科生、研究生和财政部门在职干部及培训班学员学习参考用。

在编写过程中，不少专家、学者对本书的编写提出了许多宝贵意见，另外，在有关章节中，引用胡鞍钢同志《挑战中国》一书的一些数据，在此，一并深表谢意。由于作者水平所限，书中缺点和错误在所难免，衷心希望读者批评、指正。

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 现代预算制度的产生	(1)
第二节 预算的概念	(4)
第三节 预算原则问题	(10)
第四节 西方政府预算政策剖析	(14)
第五节 预算的结构	(19)
第六节 我国预算的功能作用	(30)
 第二章 分税制体制的几个重要问题	 (35)
第一节 体制变革的思考	(35)
第二节 中央和地方政府事权划分问题	(40)
第三节 分税制政策导向分析	(49)
第四节 政府之间税种划分问题	(54)
第五节 地方财源建设问题	(59)
第六节 建立健全地方税收体系	(68)
 第三章 我国政府间财政转移支付制度研究	 (72)
第一节 财政转移支付制度的基本理论	(72)
第二节 我国财政转移支付的现状与回顾	(77)
第三节 我国建立和完善规范的财政转移支付制度的 紧迫性和必要性	(83)

第四节 市场经济国家财政转移支付的先进经验 … (86)

第五节 建立我国规范的转移支付制度的构想 …… (93)

第四章 预算收入占国民生产总值比重问题研究

…………… (102)

第一节 问题的提出 …………… (102)

第二节 BI/GNP 指标的宏观意义 …………… (106)

第三节 什么是精确定义的 BI/GNP …………… (108)

第四节 对精确定义的 BI/GNP 指标的偏离 …………… (112)

第五节 准财政工具与准预算资金 …………… (116)

第六节 BI/GNP 的国际比较 …………… (119)

第七节 关于 BI/GNP 的适度水平 …………… (124)

第八节 关于提高我国 BI/GNP 的途径 …………… (126)

第五章 我国政府预算编制方式问题研究 …… (128)

第一节 单式预算与复式预算 …………… (129)

第二节 我国预算编制方式 …………… (132)

第三节 我国预算编制方式的改革目标 …………… (146)

第六章 政府预算编制方法比较研究 …… (154)

第一节 西方政府预算编制方法比较 …………… (154)

第二节 零基预算的起源及理论评价 …………… (169)

第三节 我国零基预算的实践 …………… (179)

第七章 关于政府预算执行与国家金库管理问题

…………… (196)

第一节 政府预算执行与国家金库 …………… (196)

第二节 政府预算收入的执行 …………… (204)

第三节	政府预算支出的执行	(218)
第四节	国家金库的会计核算	(241)
第八章	财政赤字与预算平衡	(301)
第一节	预算平衡的一般论述	(301)
第二节	预算收支平衡与财政赤字	(305)
第九章	归并和疏导预算外资金，统一政府预算 管理	(313)
第一节	预算外资金管理体制的回顾与思考	(314)
第二节	预算外资金改革的基本经验和存在问题 ...	(320)
第三节	社会主义市场经济条件下，预算外资金目标 模式的总体构想	(331)
第四节	近期需要采取的措施	(340)
第十章	中国社会保障制度与政府预算	(350)
第一节	现代社会保障制度的产生与发展	(350)
第二节	社会保障与经济运行的关系	(356)
第三节	我国社会保障的历史与现状	(362)
第四节	政府预算与社会保障制度改革	(373)
第十一章	预算法问题	(382)
第一节	预算法的内涵	(382)
第二节	我国预算法的形成	(383)
第三节	我国预算法的主要内容	(386)
第四节	关于《中华人民共和国预算法》及其执行中 的几个问题	(410)

第一章

总 论

第一节 现代预算制度的产生

在资本主义以前的国家，从奴隶社会开始，就出现了国家的财政收支活动。但是，在资本主义以前的阶级社会，由于国家的生产资料基本上属于帝王所有，这样，统治者个人的财务收支活动和国家的财政收支活动就很难严格地区分，因此，不可能有完整、系统的国家财政管理制度。另外，在商品货币关系尚不发达的国家财政分配中，不可能有事先进行详细的收入和支出的计算，在组织收入和支出的工作方面，也不可能有一定的程序和手续，而且封建统治阶级国家的各级机构在财政活动中所处的地位也是不明确的。因此，即使当时有些个别的预计收支，也尚未形成现代国家的预算制度。

在西欧封建社会末期，资本主义生产方式开始出现，商品货币关系也逐渐发展起来。随着城市的发展，各地区间的经济联系日益加强，中世纪封建割据和关卡林立的局面，严重妨碍商品的生产和流通，成为当时社会生产力进一步发展的阻力。封建社会

后期阶级斗争的发展，经济的增长和国内市场的逐步形成，带来了上层建筑的变化。从14世纪起，西欧有些国家已出现政治统一和中央集权的趋势。掌握着国家政权的封建贵族阶级，对新兴资产阶级和农民横征暴敛，而自己却挥霍浪费，不承担任何捐税，从而严重地损害了新兴资产阶级和广大劳动群众的利益。在国家政权集中化过程中，国家机关的扩大，常备军的建立，封地制度的取消，国家机关官吏俸给的增加，这些都使国家的财政支出大量增加，于是产生了筹集经常性收入来源的要求。但是，国家在这一时期筹集资金比较困难。因为，过去取得财物的方法已不适用，只好把负担转嫁到新兴资产阶级和广大农民身上。在这种情况下，从封建社会里成长起来的新兴资产阶级，就凭借着广大农民和城市平民反封建的伟大力量，对封建统治阶级展开尖锐的斗争。这个斗争的实质是进步的生产力与落后的、腐朽的生产关系的斗争。国家的预算制度就是在新兴资产阶级同封建专制统治阶级进行较量的过程中，作为一种经济斗争手段而产生的。

现代国家的预算制度最早出现在英国。英国是资本主义发展最早、议会制度形成也最早的国家。在12至14世纪中，英国的贵族和大地主开始对国王的课税进行一定的限制，这个斗争以国王最后被迫让步而暂告一段落。随着新兴资产阶级的力量逐步壮大，他们充分利用议会同封建统治者争夺国家的财政权并取得进展，逐步地取得对国家的税收和支出的批准和监督的权利。例如，英国1689年的《人权法案》中规定，除非由议会通过法案表示同意，不能迫使任何人纳税或作其他的交纳；国王的开支必须由议会批准。代表资产阶级的下议院比代表封建贵族的上议院有更大的权力。下议院有权决定各种课税制度和通过征税法案。以后又进一步规定由下议院批准对皇室的年度拨款，以取代由皇室直接征收的部分收入。从那时起，国王的支出同国家的支出才互相区分。这样，由封建皇室政府每年制定一个国家的财政收支文件，事

先安排好政府的财政收支，向下议院报告，并经议会审批，使之有利于资产阶级经济的发展，有利于维护资产阶级的利益，这种政府财政收支文件，就是现代预算制度的雏形。

但作为一个较规范的预算制度，还需经过很长时间才能建立起来。到18世纪末，英国首相威廉·弼梯于1789年在议会通过一项联合基金法案，把全部财政收支统一在一个文件中，至此才有了正式的预算文件。至19世纪初，才确立了按年度编制和批准预算的制度，即政府财政大臣每年提出全部财政收支的一览表，由议会审核批准，并且规定设立国库审计部和审计官员，对议会负责，监督政府按指定用途使用经费。

其他资本主义国家的预算制度则发展较慢，法国在大革命时期的《人权宣言》里对预算也作了规定。到1817年规定立法机关有权分配政府经费，从而完全确立了预算制度。美国是在联邦政府成立132年之后才建立了预算制度。

通过现代预算制度产生的论述，给予我们明确以下几个重要预算问题。

一、财政和预算不是同一概念，它们是两个既有内在联系，又不完全相同的历史经济范畴。财政是随着国家的产生而产生，而预算则是社会发展到封建末期和资本主义初期，作为新兴资产阶级与封建统治阶级进行斗争的一种经济手段而产生的。

二、新兴资产阶级与封建统治阶级的斗争，其实质是进步的生产力与腐朽、落后的生产关系的斗争，故也可以说现代国家的预算制度是随着资本主义生产方式的产生而产生的。

三、现代预算制度是资产阶级进行阶级斗争的产物。这场斗争，最初集中于课税权上，以后扩大到资金支配权，最终发展到取消封建统治阶级对财政的控制和在财政上的特权。

四、现代预算制度是政府管理财政资金的一项重要财政制度。

五、只有现代预算制度产生后，才把封建统治阶级的皇室收

支同政府的财政收支界限严格划分清楚。

六、这种具有一定的法律形式和制度保证的财政分配关系，就是政府预算，其具体表现形式是政府年度财政收支计划。

七、资产阶级夺取政权后，作为斗争手段的预算制度便转变成成为为资产阶级的统治者利益服务的重要工具。

第二节 预算的概念

一、一般概念

无论是资本主义国家，或者是社会主义国家，都要有其政府预算。因为每一个国家的劳动人民用自己的劳动在一年之中创造的国民生产总值，除了在生产 and 经营领域中进行初次分配外，为了实现政府职能，还要由政府对国民生产总值进行一系列的财政分配。预算就是政府分配国民生产总值中的一个重要的财政分配。它是政府通常在一年间，为了执行自己的职能，筹集所需的资金，以及如何利用这些资金的一个以法律形式表现出来的政府年度财政收支计划。

自现代预算制度产生后，对预算概念的认识就有不同的理解和看法。

第一种观点认为，政府预算是具有法律地位的年度财政计划，它是以特有的财政收支一览表形式表现的一种计划。这种认识主要是站在预算的表象上看问题。

第二种观点认为，预算就是政府对财政分配的预先设计，并用它来指导财政分配有计划地进行。预算比较其他各种计划有一个显著的特点，是法律性。所以，这种观点对预算下的定义是，预算是在计划分配财政资金时，按照法定程序编制、审查和批准的政府财政收支计划。这种观点的实质与第一种观点相同，都是把预算视同计划，而且还具有法律的性质。

第三种观点认为，预算是政府保证实现其职能的工具；是国家的基本财政计划。要实现政府职能，政府必须掌握有一定的人力、物力和财力来作保证，预算就是政府把一部分国民生产总值集中起来，有计划用于各种需要，从财力方面保证政府职能实现的一个工具。关于预算是基本财政计划的论据是：我们国家对财政实行计划管理，为了综合反映整个政府的财力及其活动情况，每年都编制综合财政计划，预算是综合财政计划的基本部分。

第四种观点认为，政府预算和政府预算收支计划是两个不同的概念。预算是一个客观存在的经济范畴，是财政诸分配关系的最基本部分。政府预算通过筹集、分配和使用全国集中性的财政资金，按照党和政府的财政方针政策，正确处理一系列的财政关系，充分调动各方面的积极性，为实现国家职能服务。而预算收支计划是政府的基本财政计划。预算收支计划的编制和执行以国民经济计划为基础，反映政府的路线、方针、政策，规定政府的活动范围和方向。

上述几种观点，从不同侧面反映了政府预算这一概念的本质和特征内容，都具有一定的合理性。

二、我国政府预算的概念

我国政府预算是政府为实现其职能，有计划地筹集和使用集中性财政资金，对国民生产总值进行分配和再分配的一个重要财政分配杠杆。从其经济本质看，它体现政府集中性的财政分配关系，从其表现形式看，它是政府的年度财政收支计划。

首先，我国政府预算是政府为筹集和使用集中性财政资金的一个重要财政分配杠杆，从其经济本质看，它体现政府集中性的财政分配关系。

马克思指出：“如果事物的表现形式和事物的本质会直接合而

为一，一切科学就都成为多余的了。”^①要认清预算的本质，就要把预算的实质同表面现象区别开来，而这种表面现象，常常歪曲预算客观具有的特性。

社会主义财政分配是对一定时期的社会产品——主要是新创造出来的国民收入的分配。社会主义财政分配活动，是通过一系列财政分配杠杆进行的，它包括预算、税收、利润、公债、保险以及各种基金等，这些财政分配杠杆都从不同侧面体现客观存在的财政分配关系。

我国政府预算是整个财政分配领域的一个独立的特殊部分。

在我国，由于社会主义社会发展的客观要求，国家必须建立一定数量的由政府直接掌握的集中性的财政资金。从而：第一，从财力上保证贯彻国家改革开放政策和现代化建设的资金需要；第二，加强宏观调控，保证国民经济持续、快速、健康地发展；第三，要实现科教兴国，保证科、教、文、卫等事业有较大发展的资金需要；第四，支援少数民族地区和经济不发达地区发展经济及文教事业；第五，保证有计划地建立国家后备基金的需要。

在我国，国民生产总值首先要在物质生产领域内部进行初次分配，然后根据政府集中财政资金的需要，在生产单位与国家以及劳动者个人之间进行再分配。预算参与一部分国民生产总值的分配和再分配，实质上是政府利用价值形式，对社会纯收入的分配和再分配。因为，只有社会纯收入才是劳动者的剩余劳动为社会创造的物质财富，它是社会积累的源泉，是政府预算收入（即由政府集中掌握的财政资金）的可靠来源和基础。预算分配对生产领域中的不同经济成份采取不同的方式筹集资金，主要是以税收和利润等形式集中应由政府直接掌握的财政资金，形成政府预算收入的主要部分。

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第923页，人民出版社1975年版。

在我国，随着社会主义市场经济的发展，第三产业得到较快的发展，第三产业也应对社会作出贡献，它也构成政府预算收入来源的一个重要组成部分。

此外，目前通过预算建立的集中性的财政资金，除国内资金外（包括国内借款收入），还包括通过贷款方式引进的国外资金。

国民生产总值是社会主义社会进步的最重要物质保证，没有这个条件，建设社会主义的物质文明和精神文明就无从谈起了。因此，必须坚持在提高企业经济效益的基础上，保证国民生产总值、财政预算收入每年都有较大的提高和同步增长。

预算参与国民生产总值的分配，形成预算收入，这仅是集中性财政资金运行的一个方面。另一方面，预算还必须把这部分集中起来的财政资金，按照社会主义经济发展的客观要求和政府的方针、政策，通过预算支出进行有计划地再分配，一部分用于基本建设投资、挖潜改造资金、生产流动资金、支农资金、物资储备，等等，形成积累基金；另一部分用于个人生活需要、社会公共需要的科学、文化、教育、卫生和福利费用，政府的行政管理费用和国防费用，等等，形成消费基金。通过预算支出，积极参与国民生产总值的再分配过程，用合理的分配结构去保证国民经济结构和社会发展结构的合理化，促进社会主义建设事业不断巩固和发展。

可见，预算分配是国民生产总值分配的重要组成部分，通过预算分配，积极参与国民生产总值中积累基金和消费基金的比例关系，积累基金中的生产性积累和非生产性积累以及生产性积累中的农轻重的比例关系，保证国民经济持续、快速、健康地发展。预算分配对整个国民生产总值分配起着十分重要的制约作用，正如毛泽东同志指出的：“国家的预算是一个重大的问题，里面反映

整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向”^①

作为客观存在的财政范畴的预算，区别于其他财政分配范畴的主要特征是：

第一，预算分配是以政府为主体，与建立集中性财政资金紧密相联系的。也就是说，国家的集中性财政资金是靠政府预算筹集和保证的。不建立全国性集中的财政资金，就不存在政府预算这个财政范畴。

第二，预算分配体现我国财政分配的最基本部分，是政府处理分配关系的轴心。预算对国民生产总值的分配和再分配，是以政府为一方，社会主义各生产领域、各种经济成份、国民经济各部门、各地区和社会政治上层建筑之间为另一方，形成以政府为主导方面的一系列财政分配关系。例如，政府与国民经济各部门之间，政府与国有企业之间、政府与集体经济之间、政府与各阶层人民之间、中央与地方之间、以及政府与中外合资企业、外资企业之间的财政分配关系，等等。所有这些财政分配关系，是整个国民生产总值分配关系的一个特殊组成部分，是我国财政分配关系的最基本部分。

第三，预算分配是财政资金运行的中枢。预算分配除了反映其本身预算资金运行外，它与其他财政分配杠杆之间有着密切的联系，这就决定着预算在这架财政分配机器中的主导地位。这个重要地位表现的一个重要方面是，其他财政分配活动，都离不开预算资金的支持和制约，它们上缴财政的资金和需要政府的拨款，大部分都要通过预算分配，预算分配实际上已成为我国财政资金运行的枢纽。

可见，同其他财政范畴一样，预算分配是现实存在的生产关

^① 毛泽东主席 1949 年 12 月在中央人民政府委员会第四次会议上的讲话，转引自 1949 年 12 月 4 日《人民日报》。

系的理论抽象，它既是对国民生产总值的分配，具有财政分配的一般属性，又具有其本身分配杠杆的特征。它是客观存在的经济范畴，是社会主义财政分配领域的一个独立的特殊部分，它体现以政府为主体的集中性的财政分配关系。

其次，我国政府预算又是一个财政计划。

政府对预算这一客观经济范畴的自觉利用，主要是通过对集中性财政资金的计划管理实现的。政府每年都要编制预算——年度财政收支计划，其目的是使集中性财政资金的形成和使用，能符合社会主义市场经济客观规律的要求，按照国家的方针、政策有计划地去组织和正确合理安排使用，解决资金的筹集和社会需求之间的矛盾，加强宏观控制，保证国民经济的综合平衡。财政计划上规定的各项收支项目，反映着集中性财政资金的形成来源和使用方向，构成预算经济内容的全部分配过程，它是集中性财政分配关系的具体表现形式。

在我国，为了综合反映整个政府的财力及其活动情况，保证国民经济协调发展，政府责成计划委员会每年编制国家综合财政信贷计划。综合财政信贷计划是国民经济和社会发展在资金方面的综合反映。国家的综合财政信贷计划包括：政府预算收支、预算外收支、银行信贷收支、现金收支和企业部门财务收支等计划，而政府预算——年度财政计划无论从反映国家的方针政策方面，还是从资金的数量和预算资金与其他各种资金的相互关系等方面来看，都在综合财政信贷计划中居于主导地位，对其他各项计划有着重大的影响和制约作用，是综合财政信贷计划的中心环节。所以，从计划管理的角度来说，政府预算又是国家的基本财政计划。

作为政府预算具体表现形式的财政计划，具有以下重要特征：

第一，预算计划集中反映国家的方针政策。由于政府预算计划全面地反映国家的方针政策，因而从计划中就可以了解到政府在这个年度里整个工作的安排和打算。正如美国政府的年度预算