

新世纪财政税收本科新概念教材

政 府 预 算

包丽萍 刘明慧 贺蕊莉 编著

东北财经大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算 包丽萍等编著 8-0版 8-大连：东北财经大学出版社，2000.08

21世纪财政税收本科新概念教材

陽昇苑原惠園緣原源原載

I 国政... II 国包... III 国国家预算 原高等学校 原教材
IV 国教育环境

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (9501) 第 140 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 圆苑号 邮政编码 166000)

网 址：<http://www.zhuangyuan.com>

读者信箱：山东青岳卓著国际设计

印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

开本：鹰形尹帝毫米 员圆 字数：猿园千字 印张：员猿张

印数：五五五五—五五五五册

第 1 版 1 月 1 日

第 10 卷 第 1 期

第 1 次印刷 第 1 版

全程策划：林 波

责任编辑：林 波

责任校对：尹秀英

封面设计：冀贵收

版式设计：单振敏

定价：¥19.80元

新世纪财政税收本科新概念教材

编审委员会

主 任：马国强

委 员：(以姓氏笔划为序)

于庆学 王佩苓 孙文学

孙 开 刘明远 李松森

寇铁军

总 序

东北财经大学财政学专业始建于1952年，是我国高等财经院校建立较早的专业之一，是我国财政理论、政策和制度的研究和财政、税务、国有资产管理人才培养的重要基地。经过几代学人的共同努力，东北财经大学财政学科已经形成了独具特色的研究方向，师资力量雄厚，整体实力和学术水平在国内同类高校中处于领先地位，已被批准为国家财政部和辽宁省首批部、省级重点学科。本学科具有硕士学位和博士学位授予权，现有博士生导师 9 人，硕士生导师 55 人。其中，有一些学者在本学科领域中具有较高的学术造诣，他们富有创造性的研究成果在财政理论界产生了广泛而深远的影响。本系列教材就是在导师们多年教学实践和科学研究基础上

形成的。

在市场经济条件下，财政是政府的经济行为，税收是政府收入的主要形式，国有资产是社会主义制度的物质基础。财政、税收和国有资产是政府优化资源配置、促进财富公平分配、保持国民经济稳定增长的重要手段。随着我国社会主义市场经济体制的建立，作为国家宏观经济调控的主要手段，财政职能日益强化，财政作用的范围日益扩大。建立适应市场经济发展要求的财政机制、税收机制和国有资产管理机制，已成为财政理论研究和改革实践的一个重要课题。

为了进一步促进对财政、税收和国有资产管理理论的研究，更好地为我国财政改革和财政工作服务，同时，也为了更新教学内容、完善教材体系，全面反映理论研究的成果，东北财经大学财税学院组织编写了“新世纪财政税收本科新概念教材”。该系列教材得到辽宁省有关部门的高度重视，是辽宁省教育委员会和东北财经大学重点学科建设资助项目。本系列教材包括《财政学》、《政府预算》、《国家信用》、《社会保障》、《税收原理》、《税收制度》、《国际税收》、《税务检查》、《税务管理》、《国有资产管理》和《资产评估》共10种，主要面向财经类院校研究生、本科生，也可作为各级政府财政、税务和国有资产管理部門以及其他经济管理部门、企业事业单位、科研院所从事社会科学研究的同志进一步研究有关问题的参考书。

与其他同类教材相比较，本系列教材具有以下特点：

第一，以社会主义市场经济为基础，以分析市场失灵为前提，以公共产品理论为主线，阐述现代财政税收和国有资产管理的理论基础；

第二，紧密联系我国经济体制改革实际，力求全面系统地介绍财政税收和国有资产管理的知识、基本方法和我国现行的政策与制度；

第三，努力反映我国经济体制改革以来的最新理论研究成果和国内外财政税收、国有资产管理的实践经验，注重基本制度的系统分析；

第四，既有较深入的理论分析又有较全面的实务介绍，是全国高等财经院校财政学科独立编著的一套体系完整、内容全面、适用范围广、可读性强的系列教材。

在当前加快建立社会主义市场经济体制，转换政府职能，加强政府对国民经济运行宏观调控的形势下，按照现代财政学的体系和思路，总结我国财政理论发展和制度建设的最新成果，借鉴国际的成功经验，为我国财政改革提供参考，具有十分重要的理论意义和现实意义。

希望这一系列教材的出版问世，能够为促进财政理论和制度研究的繁荣发展，做出应有的贡献。

马国强

二〇〇五年 缘月

前 言

随着社会主义市场经济体制的建立《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施条例》的颁布与实施，预算管理从理论依据到操作实务都有了重大的变化，各种预算管理改革措施不断出台。为了便于实践部门、科研机构以及高等院校师生进一步研究政府预算问题，全面了解我国预算管理改革的基本情况，我们编写了这本《政府预算》教材。

本教材以社会主义市场经济理论为指导，以《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施条例》为依据，在阐述预算管理基本理论的同时，更侧重于介绍具体的操作实务；在介绍我国现行法规制度的同时，借鉴了国外的预算管理理论和经验。同以往相比，本书在结构体系

上做了一些调整，增加了部门预算、预算组织形式、分税制、政府间财政转移支付等章节。在内容上具有理论性与实务性相结合、现实性与超前性相结合、定性分析与定量分析相结合的特点。

全书共分九章：第一章概论；第二章政府预算收支分类；第三章政府预算收支的测算；第四章政府预算组织形式；第五章政府预算的编制；第六章政府预算执行；第七章政府决算；第八章预算管理体制；第九章政府间财政转移支付。具体编写分工如下：

包丽萍：前言，第一章第二节，第三章，第四章第一、二节，第五章，第七章第三节，第八章，第九章；

刘明慧：第二章，第六章，第七章第一、二、四节；

贺蕊莉：第一章第一、三、四节，第四章第三节。

全书由包丽萍负责总纂；刘明远教授负责主审。

本书作为东北财经大学财政税收系列教材和财政学专业方向课教材，适用于财经类院校研究生、本科生，也可作为政府各经济管理部门和有关的科研机构进一步研究政府预算问题的参考书。

本书在编写过程中，参考并借鉴了有关国家预算教材、国内报刊杂志发表的研究成果，特此说明，并表示感谢。

限于作者的理论水平和实践经验，教材中难免存在不妥之处，恳请读者批评指正。

编 者

二〇〇五年 缘月

目 录

第一章 概论	员
第一节 政府预算的概念	员
第二节 政府预算体系与预算年度	怨
第三节 政府预算的一般特征与原则	圆
第四节 政府预算的职能和作用	苑
第二章 政府预算收支分类	圆
第一节 政府预算收支分类的意义和原则	圆
第二节 政府预算收入分类及其内容	源
第三节 政府预算支出分类及其内容	猿
第三章 政府预算收支的测算	源
第一节 政府预算收支测算的一般方法	源
第二节 政府预算收入的测算	缘
第三节 政府预算支出的测算	怨
第四章 政府预算组织形式	缘
第一节 单式预算	缘
第二节 复式预算	愿
第三节 其他预算组织形式	员
第五章 政府预算的编制	员

第一节	政府预算编制的准备工作	员源
第二节	政府预算编制的原则和依据	员员
第三节	政府预算编制的程序和内容	员缘
第四节	政府预算的编制方法	员员
第五节	政府预算的审查与批准	员园
第六章	政府预算执行	员园
第一节	政府预算执行的任务和组织体系	员园
第二节	政府预算收入的执行	员怨
第三节	政府预算支出的执行	圆愿
第四节	政府预算执行中的平衡	圆猿
第五节	政府预算执行分析	圆园
第七章	政府决算	圆源
第一节	政府决算的意义和组成	圆源
第二节	编制政府决算的准备工作	圆苑
第三节	政府决算的编制	圆猿
第四节	政府决算的审查与批准	猿苑
第八章	预算管理体制	猿猿
第一节	预算管理体制的建立原则	猿猿
第二节	预算管理体制的内容	猿愿
第三节	预算管理体制类型及演变	猿园
第四节	现行分税制预算管理体制	猿缘
第九章	政府间财政转移支付	源远
第一节	政府间财政转移支付概述	源远
第二节	过渡期财政转移支付办法	源园
主要参考文献		源怨

第一章 概 论

第一节

政府预算的概念

政府预算是一个比税收、公债都年轻的财政范畴，虽然在资本主义社会以前就出现了财政收支活动，就有了对财政收支的粗略估计，就有了对政府财政收支进行记账、分析的活动，但直至19世纪在英国才有了正式的政府预算，才有了详尽完整能够适应现代财政管理要求的现代政府预算制度。那么，什么是政府预算呢？

一、政府预算的概念

（一）从公共财政角度看政府预算

所谓政府预算是指经法定程序批准的政府年度公共财政收支计划。政府预算一词中，预算是指“事先、预先的计划或打算”，尤指资金收支方面，政府预算则是指政府的资金筹集、使用计划及相关的一系列制度等。在现代社会，每个国家都要有政府预算，而不论其社会制度如何。一个国家的劳动者在一定时期内所创造出的国民生产总值除了在生产领域中进行初次分配外，还要由政府进行一系列的财政分配，以完成政府的职能。在一系列的

财政分配中，政府预算是一个非常重要的组成部分，通常它是以法律的形式表现出来的，因而它也被称为政府的年度财政收支计划。由于政府有中央政府与地方政府之分，政府预算也就分为中央政府预算和地方政府预算。过去我们习惯地将政府预算称为国家预算是不够准确的，国家预算将整个国家的中央政府与各级地方政府预算包含进来，难以体现各级政府预算资金的筹集使用结存等状况，特别是实行地方政府预算由本级人民代表大会审批制度后，国家预算与政府预算区别也就愈加明显了。

对于政府预算的概念要从如下几个方面来理解：

一、政府预算是一个计划性文件

它是对政府在一个预算年度内的财政收支活动做出的预先安排，因而是需要特定部门组织实施的计划性文件。财政分配是对一定社会产品——主要是新创造出来的国民收入进行的分配。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、公债、社会保险以及各种基金等，这些财政分配杠杆都从不同侧面反映客观存在的财政分配关系。

二、政府预算是一个关于政府财政收支的计划性文件

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。在政府预算文件中，要对预算年度内政府财政的收入渠道、收入数额、支出方向、支出数额、平衡情况及收支管理做出具体安排。

三、政府预算是一个立法性文件

每个国家都要有一定数量的可由政府直接掌握的集中性财政资金以满足政府行使其职权的财力需要，它成为政府满足社会公共需要的重要工具。这一工具如何发挥作用、作用的结果如何，要经过立法机构的批准，接受社会的监督。一般来说，社会成员要求政府通过预算满足如下需要：一是要保证国家实现基本职能

的需要。如国防、公安、国家安全、司法、检察等政府执行社会管理者职能所需要的各项开支。二是公共工程建设，如道路、桥梁等。在这些方面地方政府的职责更大一些。三是要满足介于社会公共需要与个人需要之间的在性质上说属于半社会公共需要的资金需要。如医疗、卫生、教育特别是职业教育、科学研究、文化体育等事业的发展，都离不开政府财政的支持，尤其是在知识经济时代，政府财力的保证与投入是必不可少的。四是加强政府宏观调控，保证国民经济稳定、健康、持续、快速地发展。经济不稳定特别是金融动荡带来的经济衰退对国民经济发展和人民生活水平的影响是深刻而长远的。自1997年下半年以来的东南亚金融危机，其波及面不仅限于本国本地区，而是造成全球性的经济衰退。对于本国来说，避免发生危机及尽量减轻危机所带来的负面影响，政府实行科学宏观调控政策是前提，而政府拥有足够的财力是调控政策顺利实施的必要保证。政府运用财力调控经济主要是通过政府预算实现的，因而也被称为是政府预算的宏观调控作用。

（二）马克思对政府预算的定义

马克思认为，政府预算是这样—个范畴，“每一个人都知道，预算只不过是本年度预期收入和支出的一览表，它是以上一年度的财政经验即平衡表为依据的”。可见，马克思所理解的政府预算与我们上述的概念是基本—致的，也在强调预算作为—种计划对预期的收入和支出做出预测，并将它们放在—张表格中，可以从中看出其平衡情况。马克思认为政府预算“是以上—年度的财政经验即平衡表为依据的”，是强调了政府预算编制过程中的年度衔接问题。在现代社会，政府在编制预算过程中，也常常采用基数法即以上—预算年度的数据为基础，考虑计划年度的因素变化情况，在基数上加上或减去—定额度作为计划年度的预算数额。即使是当代理论界，也有—种观点将政府预算定义为是具有

法律地位的年度财政计划，它是以特有的财政收支一览表的形式表现的一种收支计划。

二、政府预算的产生与发展

财政本身是人类社会发展到一定阶段的产物，政府预算则是财政发展到一定阶段产生的，它的产生要晚于税收和公债。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的一种经济手段而产生的，也是资产阶级自由化与以国王为代表的封建贵族斗争的一项成果。

（一）政府预算的产生与发展

从出现国家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，并不存在将国家的财政收入与财政支出统一在一个计划文件中并经过一定法律程序审核批准才能成立实行的政府预算。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。那么，为什么在前资本主义社会中不能产生政府预算呢，而只是到了资本主义生产方式确立之后才产生了政府预算？让我们首先分析政府预算产生所要求的条件。

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。因而我们可以肯定地认为，在前资本主义社会没能产生政府预算是其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的区别，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着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，也代表了统治者的至高无上的权力。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，也不是一个可独立做出决定做出自我安排并与统治者具有同等权力能力的人，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。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长期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是在一定的宪法秩序和行为的伦理道德规范下，权力中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一个约束统治者行为的一种制度，这是统治者所竭力反对的，是不可能主动地做出这种制度安排的。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相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，国王“金口玉言”，国王就是法律，尽管这种法律是只为少数人服务的；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且使得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是不可能有一定的法律程序和手续的，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，人的自身的权力也是极其有限的。特别是接受长期的封建统治的国家的人民更是如此，“君要臣死臣不敢不死，父要子亡子不敢不亡”，处于社会底层的“百姓”也就习惯于接受自上而下的制度安排，没有去争取制度安排的意识。

到封建社会末期资本主义社会初期，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。

一、政府预算在英国的诞生

英国是资本主义发展最早、议会制度形成也最早的国家。在 14 世纪初，英国的新兴资产阶级、城市市民和广大农民就起来反对封建君主横征暴敛，要求对国王的课税权进行一定的限制。此后，新兴资产阶级力量进一步壮大，他们充分利用议会同封建统治者争夺国家财政权。他们通过议会审查国家的财政收支，要求政府各项收支必须事先做计划，经议会审查通过，才能执行，从而限制了封建君主的财政权。1689 年资产阶级革命后，英国的财政权已受到议会的完全控制。到 1701 年，英国资产阶级议会还进一步规定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。1703 年通过了《权利法案》重申，不经议会批准王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必须经过议会批准，并

采用按年分配收支，在年前做出收支计划，提请议会审批和监督的办法。另外规定了国家机关和官吏在处理国家财政收支上的权限和责任，以及须遵守的法令和规章。英国的预算制度，从公元18世纪出现新兴资产阶级后，经过几百年的时间，到19世纪，才发展成为典型的资本主义政府预算。

欧美其他资本主义国家的政府预算制度确立较晚，一般是在19世纪中建立了资产阶级政权之后才形成的。如美国直到1862年才规定财政部要向国会报告客观存在的财政收支汇总的情况；南北战争后的1862年，国会成立了一个拨款委员会，专门主管财政收支问题；1890年和1891年，美国财政收支连续出现赤字，这才促使美国政府考虑建立联邦预算制度；第一次世界大战后，美国国会在1911年通过了《预算审计方案》，正式规定总统每年要向国会提出预算报告。

（二）我国政府预算的产生和发展演变

我国历史上第一个政府预算的出现

我国到明朝（公元1456年）时，开始有点预算知识。到1895年康有为提议要编制预算、公开财政，每年的出、入款要分门别类列为一表，按月刊报，但变法夭折未能实施。清光绪三十四年（1908年），清政府颁布《清理财政章程》。宣统二年（1910年）起，由户部下的清理财政处负责全国的预算编制工作，这是我国两千多年来的封建王朝的第一次，这是一次由外力推动的制度变迁。由于清政府的腐败和挥霍无度，财政收不抵支，只得向国外大量举借债务，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。当时的程序是首先由各省汇报，然后由度支部加以审核，资政院加以修正，奏请施行。与此同时，又拟定《预算册式及例言》，以每年正月初一到十二月底为一预算年度，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，