

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17世纪在英国才有了正式政府预算，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：

1. 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。

2. 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。

3. 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—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。

1. 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与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。

2. 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。1640 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 1688 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。1689 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14世纪出现新兴资产阶级后，经过几百年的时间，到18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18、19世纪中建立了资产阶级政权之后才形成的。如美国直到1800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1865年，国会成立了一个拨款委员会，专门主管财政收支问题；1908年和1909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1921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

1. 我国历史上第一个政府预算的出现

我国到明朝（公元1368年）时，开始有点预算知识。到1896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，

项下分子目。预算岁入主要包括：田赋、盐茶课税、洋关税、常关税等十类。预算岁出主要包括：行政费、财政费、军政费、交通费、民政费、司法费、教育费、各省应缴赔款、洋款等十九类。这一预算形似统一，但实际上当时清政府统治力量已被削弱，各省割据，财政并未完全统一。所谓的预算统一也只是各省数字的杂凑与拼合，只求得账面上的统一而已。更重要的是，这个预算编制的第二年（1911 年）就发生了辛亥革命，清政府被推翻，所以是只有预算而无决算，但它是我国第一部政府预算。

以后，北洋军阀和国民党政府也有政府预算，都具有半封建半殖民地的性质，为统治阶级服务是其共同特性。

2. 新中国的政府预算

在我国第二次国内革命战争时期，中国共产党领导的武装力量在革命根据地建立了红色政权，相应地建立了红色政权的预算。1931 年 11 月 7 日在江西瑞金成立了中国工农民主政府，颁布了《中华苏维埃共和国暂行财政条例》，建立了预算制度，统一了财政收支，保证了革命战争的需要。抗日战争时期，根据地分散，采取“统一领导，分散经营”的方针，整个解放区没有形成统一的国家预算。1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立，建立了新民主主义国家预算。1956 年社会主义改造完成，社会主义制度基本确立，我国的社会主义国家预算也随之建立起来。由于我国实行生产资料公有制，并以公有制为主体，其他所有制形式为补充的经济运行模式，在建立社会主义市场经济体制过程中，国家担负着社会管理、宏观经济调控和国有资产经营等多项职能，其政府预算也与资本主义国家的政府预算具有根本不同的性质和内容。它是为广大无产阶级和劳动人民服务的预算，是属于社会主义性质的预算。

第二节

政府预算体系与预算年度

一、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。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，具体分为中央预算和地方预算。地方预算又分为省、自治区、直辖市，设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区，乡、民族乡、镇四级预算。五级预算构成我国的预算体系。

(一)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的年度财政收支计划。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。

(二)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一级政府的年度财政收支计划。它由本级政府各部门（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，也有相当大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，

特别是支援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。

二、预算年度

预算年度又称财政年度或会计年度，是编制政府预算时规定的收支起止期限，通常为一年。

目前，世界各国采用的预算年度有两种：一种是历年制预算年度，即从每年 1 月 1 日起至同年 12 月 31 日止，把日历年度的起止日期作为预算收支的起止日期，我们称之为历年制。目前采用历年制的国家最多，包括中国、法国、德国、比利时、奥地利、丹麦、芬兰、希腊、冰岛、意大利、荷兰、西班牙、葡萄牙、挪威和瑞士等国家；第二种是跨年制，即人为地确定一个预算年度的起止日期，这样一个预算年度就会跨越两个日历年度，即从某年某月某日起至次年某月某日止，我们称之为跨年制。跨年制包括：（1）四月制。从 4 月 1 日起至次年 3 月 31 日止为一个财政年度。这样的国家主要有：英国、日本、印度尼西亚、新加坡、新西兰、印度、缅甸、不丹和南非等国家；（2）7 月制。从 7 月 1 日起至次年 6 月 30 日止为一个财政年度。这样的国家主要有：瑞典、澳大利亚、孟加拉、巴基斯坦、埃及、苏丹、科威特、喀麦隆、肯尼亚、毛里求斯和坦桑尼亚等国家；（3）10 月制。从 10 月 1 日起至次年 9 月 30 日止为一个财政年度。这样的国家主要有：美国、泰国等国家。

除了上述四种预算年度起止日期外，还有少数国家采取较特殊的起止日期，如土耳其的预算年度是从 3 月 1 日起至次年的 2 月 28 日止；伊朗的预算年度是从 3 月 21 日起至次年的 3 月 20 日止；埃塞俄比亚的预算年度是从 7 月 8 日起至次年 7 月 7 日止。

一般来说，决定一国预算年度起止日期的因素有：（1）每年

立法机构召开会议日期。这是因为，政府预算作为立法文件，是需要经过最高权力机关的审议讨论通过后才可以组织实施的，所以，预算年度起止日期的确定必须便于在立法机构开会期间审议和通过预算，以便及时着手执行。(2) 收入旺季。预算年度开始时如正值收入旺季，可使国库较为充裕，便于执行新的预算。(3) 历史原因。对于原来属于殖民地的国家，其预算年度一般要受其宗主国的预算年度的影响，往往在独立后沿用原来预算年度的起止日期。此外，风俗习惯等也会影响到预算年度的确定，如一些宗教信仰比较盛行的国家，会自觉地将最高权力机构开会的日期选在重要的宗教纪念日之外，以避免与宗教活动发生冲突，这样对该国的预算年度必然发生影响。

第三节

政府预算的一般特征与原则

一、政府预算的基本特征

政府预算从产生到发展至今，经过了一个不断完善充实的过程。与其他财政范畴相比，各国的政府预算一般都具有如下基本特征：

1. 预测性

所谓预测性是指政府通过编制政府预算可以对预算收支规模、收入来源和支出用途做出主观的预计和设想。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收入是收入大于支出，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应变措施以及预算管理水平。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。

2. 法律性

政府预算从其产生开始，就是以法律的形式存在的，直至目前为止，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（首相）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。没有法律约束的政府预算是不能算作真正意义上的现代政府预算的。

3. 综合性

从收支范围来看，政府预算综合反映了政府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。

4. 公开性

政府预算收支计划的制订、执行以及决算的全过程须向公众全面公开。这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），审议通过后再通过新闻媒介向全体公众公布，接受公众监督。

二、政府预算原则

政府预算的原则是指政府选择预算形式和体系应遵循的指导思想，也就是制定政府财政收支计划的方针。政府预算的原则是伴随着现代预算制度产生而产生的，并且随着社会经济和预算制度的发展变化而不断地变化的。

在前资本主义社会，在资产阶级同封建势力争夺财政权力的过程中，为了限制封建皇朝的财政权，资产阶级曾提出过一系列预算原则：如预算必须具有完整性；预算必须具有统一性；预算必须具有年度性；预算必须具有可靠性；预算必须具有公开性；预算必须具有法律性等。这些原则是与自由资本主义时期的健全财政的最高原则相一致的，其指导思想是控制预算收支，平衡预算，减轻纳税人税收负担。

当资产阶级掌握政权并形成垄断资本之后，特别是经过 1929—1933 年的资本主义经济大危机后，在凯恩斯财政思想的影响下，政府加强了在预算问题上的主动性，加强了政府对经济生活的干预。据此对预算原则做了修改和补充。美国联邦政府预算局局长史密斯于 1945 年提出的八条原则，具有典型的代表性。

第一，预算必须反映总统的行政计划。

第二，预算必须加强行政部门的责任。

第三，预算的编制、批准与执行应以政府各部门的财政与业务报告为依据。

第四，预算收支在时间上要保证灵活性。

第五，预算程序必须多样化。

第六，预算必须加强行政部门的主动性。

第七，预算的“工具”必须充分。

第八，编制好的预算必须保证顺利付诸实现。

这些原则是要加强政府的财政权，缩小国会权力的综合反映。它一方面显示了垄断资产阶级加强对财政控制的要求；另一方面也反映了资本主义国家开始运用财政手段调节经济，以消除或减少经济危机对社会经济生活的影响。当然，史密斯提出的这八条原则，并不是只反映美国一国的现象，而是反映在国家垄断资本主义时期，西方国家的政府预算原则变化的共同趋势。例如在日本有关的财政立法中，规定的四条原则是：预算的事前议论原则、总计主义原则、公开性原则和分类原则。在法国预算立法中，也规定年度性、完整性、包括性和实行专款专用等原则。

可见，预算原则与现代预算制度是相互促进相互制约的关系，预算原则是伴随着现代预算制度的产生而产生的，预算制度的建立和完善，需要遵循一定的原则。在西方现代预算制度发展变化的几百年时间里，各国根据本国国情提出了许多预算原则，对预算加强管理。依据我国国情，有以下原则值得我们借鉴和重视：

第一，预算必须具有完整性。预算的完整性是要求政府的预算应包括政府的全部预算收支项目，完整地反映以政府为主体的全部财政资金收支活动情况，不允许在政府预算规定范围之外的任何以政府为主体的资金收支活动。预算的完整性是建立规范化、法制化预算的前提条件。只有完整的政府预算才能保证政府控制、调节各类财政性资金的流向和流量，完善财政的分配、调节与监督职能；预算的完整性也便于立法机关审议批准和社会公众对政府活动的了解，便于监督和政府预算的执行。

第二，预算必须具有权威性。经各级人民代表大会批准的预算是具有法律性的正式文件，是国家的重要法律文件。政府预算一经审议通过，任何人均无权随意调整预算收支。遇有特殊事项

须调整预算收支时，必须按政府规定的程序进行，一定要依法办事，依法理财，维护预算的权威性。

第三，预算必须具有统一性。预算是政府宏观调控的重要杠杆，保证预算的统一是增强政府宏观调控能力的必要条件。在我国目前，全国性的财政方针政策如税收政策、财政规章制度、财务会计制度等应由中央制定，各地区、各部门保证执行，不得任意改变。如遇特殊情况，须根据国家规定的程序进行调整。统一性还要求各级地方政府只能编制一个统一的预算，不应当以临时预算或特种基金的名义另立预算。

第四，预算必须具有真实性。政府预算是一级政府和人民为之努力奋斗的目标，它必须是一个真实可靠的目标，任何隐瞒和修正数字的行为都将是灾难性的。要求政府预（决）算的数字准确、真实、可靠，对于保证政府决策的正确性、社会经济良性循环具有重要意义。

第五，预算必须具有公开性。在我国，预算是属于人民的预算，因此，经各级人民代表大会批准的预算和决算，必须采取一定形式向社会公布；预算各项收支的安排，一定要做到体现国情民情，真实可靠。

第六，预算必须具有年度性。预算同国民经济和社会发展规划是互相促进互相制约的关系，是国民经济计划和社会发展规划实现的资金保证。国民经济和社会发展规划每年都要在中、长期计划的基础上编制年度计划，这也要求政府预算每年要依据国民经济和社会发展规划进行编制。

第四节

政府预算的职能和作用

一、政府预算的职能

政府预算作为财政的一个重要政策工具，配合其他政策工具，如税收、公债等为实现政府财政职能发挥积极作用。政府预算在我国政治经济生活中发挥着重要功能，主要表现在分配资金、促进经济稳定和管理监督三个方面：

（一）分配职能

政府预算的分配职能，包括积累资金和合理安排资金两个方面。积累资金是合理安排资金的前提，合理安排资金又可以促进积累资金顺利进行和规模的扩大，处理好二者的关系实现良性循环是政府通过计划配置资源的主要目标，也是政府预算的主要功能。在市场经济条件下，市场是资源配置的主体，但政府在通过计划配置资源弥补市场失灵实现资源配置的帕累托改进方面的作用受到日益重视，而政府通过计划配置资源就是通过政府预算来实现的。

（二）稳定职能

实现经济稳定基础上的经济增长是各国政府所致力追求的目标，相对于经济增长来说，经济稳定更为重要，因而我们常常将政府预算促进经济稳定和经济增长的职能简化为经济稳定职能。政府预算的经济稳定职能是指通过分别实行预算赤字政策、结余政策和中性政策，以刺激社会总需求、抑制社会总需求和保持社会总需求不变，调节不同经济时期的社会总需求水平，从而最终达到实现社会总供给与社会总需求平衡，保障国民经济的平衡协