

摇◎摇马蔡琛摇圆苑

摇图书在版编目（悦孕）数据

政府预算 摇马蔡琛编著 郢—大连：东北财经大学出版社，圆苑怨
（圆世纪高等院校财政学专业教材新系）

摇阳晃怨圆苑苑原愿苑圆苑原员圆苑原员圆苑原员圆苑原员圆苑

摇 I 郢政...摇 II 郢马...摇 III 郢国家预算 原高等学校 原教材摇 IV 郢愿圆苑

摇中国版本图书馆 悦孕数据核字（圆苑苑）第 员圆苑圆号

东北财经大学出版社出版
（大连市黑石礁尖山街 圆苑号摇邮政编码摇员圆苑圆苑）
总 编 室：（圆苑苑）愿苑苑苑苑苑
营 销 部：（圆苑苑）愿苑苑苑苑苑
网摇地址：源苑：// 憎曾圆苑苑苑苑苑
读者信箱：苗苑苑苑 苗苑苑苑苑苑

大连金华光彩色印刷有限公司印刷摇东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：员圆苑伊圆苑伊圆苑摇摇摇摇摇字数：源苑千字摇摇摇摇摇印张：圆苑
圆苑苑年 怨月第 员版摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇 圆苑苑年 怨月第 员次印刷

责任编辑：刘东威摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇责任校对：何摇群
封面设计：冀贵收摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇摇版式设计：钟福建

阳晃怨圆苑苑原愿苑圆苑原员圆苑原员圆苑
定价：猿圆苑元

出版者的话

“十五”期间，中国的各个领域都在不断地进行改革，在公共管理领域，这一变化尤为明显。体现在财政方面，则出现了新一轮的税制改革，由此引发的相关财政理论和实践探索已势在必行。

作为财经管理教育的专门出版机构，东北财经大学出版社一直以满足财经管理教育需要为己任，适时紧跟理论与实践的变化，出好书、出精品。根据教育部《高等学校教学质量和教学改革工程》对“精品课程”教材的相关要求，本套“新世纪高等院校财政学专业教材新系”坚持创新、改革的精神，将新的课程体系融于教材之中，并体现新的教学内容、教学方法，积极吸纳目前国际上该学科的最新理论研究成果，力求将这一学科的核心知识与最新发展结合起来。为此，特别邀请厦门大学、上海财经大学、中国人民大学、天津财经大学、中国社会科学院财政与贸易经济研究所等从事财政学教学和研究的一线教师和专家担纲执笔。他们不仅有丰富的教学经验，还承担着国家级或省部级财政研究的重要课题，其成果部分地体现在教材中，这也使教材更具有时效性，更贴近中国的实际。

本套教材在内容方面具有以下特色：第一，系统阐述本学科的基本理论，同时兼顾与实践领域的关联；第二，突出中国特色，同时兼顾与西方公共财政理论的接轨；第三，坚持本学科的理论系统性，同时兼顾与国际前沿理论的链接；第四，强调学以致用，结合教学内容组织案例分析；第五，避免艰深的理论阐述，重点讲解简洁明了。

[illegible]

值此“**新世纪高等院校财政学专业教材新系**”出版之际，特向本套教材的编写人员表示衷心的感谢，他们为本套教材付出了艰辛的努力和创造性劳动，同时欢迎读者就本套教材的有关问题多多赐教，请寄言至**太原建岳堂书苑陈雁岭社**。

东北财经大学出版社

前摇言

政府预算作为现代政府公共治理的重要工具，绝不仅仅是政府的事情，它与现实生活中的每个人息息相关。政府预算中的每一个数字都反映了一定的经济内涵。只要稍微留意一下其中的含义，就会发现，原来一年中我们生活中发生的许多重要事情，就是由这些数字造成的。对于经济管理类专业的学生，尤其对财税与公共管理专业的学生而言，政府预算是一门非常重要的专业知识与业务技能课程。

早在 1904 年前，中国近代史上著名的“旷代异才”杨度先生就曾指出：“监督会计及预算之制，其严重如此，是皆国会重要之职权，即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也。”始于 20 世纪 80 年代末期的新一轮中国政府预算改革，促使政府预算管理从理论到实践层面，都发生了全方位的重要变革。这无疑对政府预算教学与研究提出了新的要求。本教材是专门为财政与公共管理等相关专业的本科生编撰的，全书比较全面、系统且深入浅出地阐述了政府预算的基础知识、基本理论以及管理程序 and 重要技能，在写作上凸显了应用性特色，体现了国内外预算管理理论与实践的最新动向。

概括起来，本书的特点可以归纳为如下几个方面：

一是分析框架上的创新。本书名为编著，其实某些章节实在是“著多编少”。其原因在于，国内的多数政府预算（或国家预算）教材，是按照政府预算管理的流程展开分析的。然而由于大多数读者缺乏对财政部门运行模式与流程机制的了解，因此在学习“政府预算”课程时，往往会感觉比较吃力。而授课教师也因缺乏相关的实际经验，难免照本宣科。本书突破了以往政府预算研究采用的管理流程或“收支平管”的分析思路，结合我正在从事的国家社会科学基金项目的最新研究成果，在国内的预算教学体系中，首次系统引入利益相关方分析的研究框架，从政府预算各利益相关主体的互动影响出发，以相对新颖的视角和崭新的研究框架，考察政府预算管理问题。在篇章结构设计上，突出了政府预算利益相关方分析的色彩，在一定程度上可以填补国内财政学教学科研中的某些空白领域。

二是理论与实践的有机结合。自 1995 年以来，我对政府预算问题的研究，可以大体分为两个阶段。第一阶段是 1995 年至 2004 年，在天津市财政局从事预算管理工作；第二阶段是 2004 年以来，主要从事政府预算的教学与科研工作，其间先后为中国人民大学公共管理学院和中国社会科学院研究生院讲授政府预算的相关课程。同时，几年来足迹遍及国内十余省，开展针对各级财税部门和人大代表的政府预算专题讲座。本书的部分讲义，在上述教学中的使用效果也非常好。当然，本书作为本科生层面的教材，在写作过程中，又将上述讲义做了较大的修改。应该说，理论与实践的

有机结合，是本书的重要特色之一。在理论层面上，本书在去伪存真的基础上，修订了某些以往政府预算教材的疏漏，并吸收了近年来学术界在预算管理问题上的前沿性成果；在实践层面上，在详细介绍部门预算、政府收支分类改革、国库和政府采购改革、预算审查监督等最新改革动态的同时，结合我多年从事预算管理工作的经验，尽可能地从事可操作性出发，向读者展现了中国政府预算管理的真实世界。

三是为读者的延伸性学习提供了重要的研究线索。通读全书不难发现，与通常教材的写作风格不同的是，本书对于数据文献的引用，加上了较为详尽的注释。这种写作方式，不仅是出于学术严谨的考虑，更重要的目的在于，为有兴趣进行延伸性学习的读者提供一些后续研读的重要线索。作为本科教材，本书通常建议的课程设置为一个学期。尽管课时安排是有限的，但如何尽可能提供丰富的素材，从“授人以渔”的角度出发，帮助读者“经济”地了解真实预算世界的全貌，仍旧是作为一本教材所应该完成的使命。在汗牛充栋的政府预算文献中，要求一名本科生详尽阅读较多的内容，似乎也是不现实的。有鉴于此，本书在行文的注释中，尽可能详细地标注了这些文献中与我们论述主题相关内容的具体位置，有志于进行延伸性学习的读者，也可以沿着这些索引所提供的线索来研究，以节省大量的检索时间，提高后续学习与研究的效率。

需要说明的是，本书第 5 章由天津财经大学王晓雪老师撰写了初稿，由我通读并修改，但我亦不敢掠其美。在本书中参考了国内外学者的一些研究成果，在此表示真诚的感谢。同时，特别感谢东北财经大学出版社刘东威老师，她对本书的写作与出版给予了大力支持。

根据全书的内容和深度的取舍，本书既适用于财经管理类本科生，也可作为研究生教育和继续教育的指导用书，当然也可供从事政府预算教学、科研和实践工作参考之用。

在本书写作过程中，尽管我们竭尽全力以求深入浅出且准确无误，尽可能在介绍预算知识的同时传达一些中外政府预算改革的最新信息，尽可能向着我们所追求的境界多前进一步，但这些目标是否达到了，“付梓即为千古事”，只能交给实践去检验，由读者去评说。如果本书能够对推进中国政府预算教学与研究的进程有所助益，则应归功于笔者得有机缘站在无数巨人的肩膀之上；如果有不尽如人意之处，则应由我负责，恳请读者朋友们批评指正！

马蔡琛
2006 年 苑月于北京

目录

第一编 政府预算的基础理论与制度框架

第 1 章 政府预算概论	1
1.1 政府预算与生活中的经济现象	1
1.2 政府预算的起源与演进	2
1.3 政府预算的功能与特征	3
1.4 常用预算术语的界定	4
本章小结	5
综合练习	5
推荐阅读资料	6
网上资源	6
第 2 章 政府预算的组织构架与研究视角	7
2.1 政府预算的组织构架与预算管理体制	7
2.2 政府预算的管理职权	8
2.3 政府预算的研究视角	9
2.4 我国政府预算管理制度创新的经济学分析	10
本章小结	11
综合练习	11
推荐阅读资料	12
网上资源	12
第 3 章 政府预算的管理原则与主要模式	13
3.1 古典预算管理原则	13
3.2 现代预算管理原则	14
3.3 我国的政府预算管理原则	15
3.4 政府预算的主要管理模式及其演化	16
本章小结	17
综合练习	17
推荐阅读资料	18
网上资源	18
第 4 章 政府预算管理的利益相关方分析	19
4.1 政府预算利益相关主体的结构	19

源圆摇预算管理的资金需求方	愿猿
源猿摇预算管理的资金供给方	愿怨
源源摇预算管理的监督制衡方	怨怨
源缘摇利益相关方的整合：共同治理的预算管理框架	员猿猿
本章小结	员猿缘
综合练习	员猿远
推荐阅读资料	员猿远
网上资源	员猿苑

第二编摇政府预算的流程管理与相关改革

第 缘章摇政府预算的收支分类体系	员怨怨
缘员摇政府预算收支分类概述	员园园
缘圆摇政府收支分类体系的国际经验	员园圆
缘猿摇我国的政府收支分类改革	员园源
缘源摇我国现行政府收支科目体系	员园苑
缘缘摇推进我国政府收支分类改革需要注意的问题	员园愿
本章小结	员员员
综合练习	员员圆
推荐阅读资料	员员猿
网上资源	员员猿
第 远章摇政府预算编制	员员源
远员摇政府预算编制的组织形式——单式预算与复式预算	员员缘
远圆摇“两上两下”的部门预算编制规程——以中央预算为例	员员园
远猿摇政府预算收支的测算方法	员员源
远源摇政府预算编制涉及的主要表格——以某直辖市为例	员员园
本章小结	员员猿
综合练习	员员猿
推荐阅读资料	员员苑
网上资源	员员苑
第 苑章摇预算执行与国库管理	员员愿
苑员摇政府预算执行概述	员员怨
苑圆摇政府预算执行中的国库管理改革	员员源
苑猿摇政府预算执行中的政府采购管理	员员员
苑源摇政府预算执行中的调整	员员员
本章小结	员员缘
综合练习	员员远
推荐阅读资料	员员愿
网上资源	员员愿

第 愿章摇政府决算与绩效评价管理	圆猿
愿员摇政府决算概述	圆源
愿圆摇政府决算的基本流程与主要内容	圆员
愿猿摇公共预算绩效管理的制度框架	圆远
本章小结	圆愿
综合练习	圆怨
推荐阅读资料	圆园
网上资源	圆园
第 怨章摇政府预算监督与法治化建设	圆员
怨员摇政府预算法治化建设的现实意义	圆圆
怨圆摇政府预算法治监督的制度框架体系	圆苑
怨猿摇政府预算监督的内容与方法	圆猿
怨源摇地方政府预算监督的案例解析	圆缘
本章小结	圆苑
综合练习	圆愿
推荐阅读资料	圆员
网上资源	圆圆

第三编摇政府预算的管理方法与技术

第 员园章摇政府会计与政府财务报告	圆源
员园员摇政府预算会计概述	圆缘
员园圆摇政府会计确认基础的改革	圆怨
员园猿摇政府财务报告	圆缘
本章小结	圆苑
综合练习	圆愿
推荐阅读资料	圆怨
网上资源	圆怨
第 员员章摇政府预算管理信息系统	圆园
员员员摇管理信息系统概述	圆员
员员圆摇政府预算管理信息系统	圆缘
员员猿摇我国的政府预算信息化管理	圆猿
本章小结	猿园
综合练习	猿猿
推荐阅读资料	猿猿
网上资源	猿源

附录摇各章综合练习客观题参考答案	猿缘
主要参考文献	猿远

第一编

政府预算的 基础理论与制度框架

了解政府预算与生活中的经济现象

了解政府预算的起源与演进

了解政府预算的功能与特征

了解常用预算术语的界定

本章小结

综合练习

推荐阅读资料

网上资源

每年第一季度，全国人民代表大会闭幕后，《人民日报》、《经济日报》等主要报刊媒体都要刊登上年预算执行情况和当年预算草案的报告，与之相应，地方各级报刊于当地人民代表大会闭幕后，也往往要登载其上年预算执行情况和当年预算草案的报告的全文或摘要。部分省市的这一资料还收录在当年的经济年鉴或其他综合年鉴中。

但是，如果我们随意询问某个人是否留意过预算报告所讲述的内容，答案往往是：“好像没有过。”倘若进一步再追问下去，为什么没有关注有关政府预算的报道时，人们的解释就多种多样了。比如，政府预算是政府部门的事情，同普通百姓没什么关系啦；政府预算报告中罗列的术语难懂、数字太多，老百姓根本搞不明白啦；或者，即使老百姓想了解、想关心，也说不上话，起不了什么作用啦，如此等等。

其实，政府预算绝不仅仅是政府的事情，它与现实生活中的每一个人息息相关。政府预算中的每一个数字都反映了一定的经济内涵。只要稍微留意一下其中的含义，就会发现，原来一年中我们生活中发生的许多重要事情，就是由这些数字造成的。

政府预算与生活中的经济现象

政府预算集中反映了现代经济体系中公共部门的活动

很多非经济管理类专业的读者，在他们学生时代的印象中，“预算”一词只是曾经出现在叶圣陶先生的名著《多收了三五斗》的一段话中：“旧毡帽朋友今天上镇来，原来有很多的计划的。洋肥皂用完了，须得买十块八块回去。洋火也要带几匣。洋油向挑着担子到村里去的小贩买，十个铜板只有这么一小瓢，太吃亏了；如果几家人家合买一听分来用，就便宜得多。陈列在橱窗里的花花绿绿的洋布听说只要八分半一尺，女人早已眼红了好久，今天柴米就嚷着要一同出来，自己几尺，阿大几尺，阿二几尺，都有了预算。有些女人的预算里还有一面蛋圆的洋镜，一方雪白的毛巾，或者一顶结得很好看的绒线的小团帽。难得今年天照应，一亩田多收这么三五斗，让一向捏得紧紧的手稍微放松一点，谁说不应该？”其实，叶老先生在这里所提到的预算，在经济学的视野中，指的是所谓的“私人家庭预算”。

现代市场经济是有政府介入的公私混合的经济运行机制。混合经济意味着经济制度是政治和市场过程的混合物。在混合经济中，存在着配置资源的不同手段，不仅有市场机制，也有政府调节，两者共同发挥作用，促进经济和社会稳定发展。

用更通俗的语言描述，我们日常生活中所需要的物品或服务可以分为两大类：一类是由个人或家庭分别消费、单独受益的一般物品或服务，如食品、家电、服装及其他日用品等，在理论上称为“私人产品或服务”。这类产品或服务，企业愿意并且有能力生产或提供；另一类是为整个社会联合消费、共同受益的特殊产品或服务，如发电站、水库、铁路、大学、医院等，这类产品或服务，企业往往不愿意或没有能力生产或提供，难以通过市场的渠道加以解决，往往需要政府出资兴建或予以资助，在理论上称为“公共或准公共产品或服务”。

下面，我们通过一个经济学中经常使用的关于“灯塔”的例子，来说明公共产品或服务存在的必要性。设想一个由居住在孤岛上的居民组成的社会，为了避免渔船夜晚搁浅或触礁，很显然需要一个灯塔。但是，无论是一个渔民为自己使用而修建，还是所有渔民都参与建设，只要灯塔建成了，每一个渔民都能从其服务中获取利益。像灯塔这样的公共或集体产品的显著特征就在于它的非竞争性和非排它性。非竞争性意味着一个灯塔可以由许多人使用。渔民数量的增加不会减少其他人可以得到的服务。而非排它性则意味着在现有技术手段条件下，难以排除其他渔民不付任何代价而使用灯塔的情况。这种“免费搭车”现象导致公共产品或服务缺乏资金来源而无法正常供应。所以，公共产品的供应往往只有通过政府提供才可行。

我们生活的现代经济社会，就是这样一种由提供竞争性产品的“私人经济部门”和提供公共产品的“政府经济部门”两大部类组成的混合经济。而政府预算集中反

映了政府部门提供公共产品的规模和结构，以及筹集所需资金的具体来源等。政府财政经济活动的具体操作过程，往往由专门机构来完成，普通公众由于时间和专业知识的局限，往往难以详细了解。而政府预算则汇总了政府公共部门年度经济活动的主要内容，是我们了解政府经济活动和宏观经济政策的重要窗口。

第五章 政府预算与我们的日常生活

现实生活中，我们身边的许多事情都直接或间接在政府预算中得到反映。我们也经常可以从报刊、电视、广播以及互联网上看到或听到一系列政府预算涉及的问题。

政府预算在罗列预算收支时，首先要介绍政府预算收入的情况。政府预算收入的主要组成部分就是税收收入，无论工商企业还是居民个人，都要与税收打交道。作为我国主要税种的增值税、消费税、营业税是由工商企业缴纳的，当前几乎占全部税收收入的 $\frac{1}{3}$ 左右，盈利企业还要缴纳企业所得税。企业税收负担水平的高低，既影响政府各项支出对资金的需要能否得到满足，又影响企业的资金运转与盈利水平，无疑是企业所关注的。通过政府预算，可以发现各项税收的完成情况与增长幅度，从而在宏观层面上了解企业的税收负担状况。至于公民个人的工资薪金和劳务报酬所得等需要缴纳个人所得税，其涉及的范围则更为广泛，几乎成为百姓生活常话常新的事情。

近年来，随着社会转型期下岗失业人员的不断增多，社会保障问题日益引起人们的关注。中央和地方政府每年用于社会保障的资金到底有多少，增长幅度有多大，是否保证了居民最低生活水平的需要，是每一个公民都关心的问题。这在政府预算中也有明确的说明。

例如，《关于~~XXXX~~年中央和地方预算执行情况和~~XXXX~~年中央和地方预算草案的报告》中就指出：~~XXXX~~年中央财政安排社会保障补助支出和就业再就业支出~~XXXX~~亿元，比~~XXXX~~年增加~~XXXX~~亿元，增长~~XXXX~~%。这些支出主要用于哪些地方呢？一是继续做好就业再就业工作。落实新的就业、再就业扶持政策，妥善解决国有企业下岗职工有关历史遗留问题。二是完善企业职工基本养老保险制度。抓好做实基本养老保险个人账户试点工作；研究制定事业单位养老保险制度改革方案。三是结合推行公务员职级工资改革，相应提高部分困难群众的待遇。四是认真帮助解决困难群众基本生活问题。加快城市社区卫生事业发展和城乡医疗救助制度建设步伐，逐步解决群众“看病难、看病贵”的问题；推进社会救助体系建设，进一步巩固城市低保应保尽保成果；深入研究解决被征地农民的社会保障工作。支持实行城乡平等的就业制度，抓紧研究并逐步解决进城务工农民社会保障问题，依法将务工农民全部纳入工伤保险范围，探索适合务工农民特点的大病医疗保障和养老保险办法。有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度；继续做好优抚安置和军转干部解困工作，大力支持安全生产和抗灾救灾。五是全力支持防控高致病性禽流感工作。进一步加大投入，支持公共卫生体系建设，提高重大疾病预防控制能力。确保防控经费和相关基础设施建设需要，同时采取有效财税政策措施扶持家禽业发展，研究支持建立统筹

人、畜、禽疫病防治、城乡一体的公共卫生体系。

员怨愿年 以来，针对亚洲金融危机和国内通货紧缩的局面，我国连续多年实行了积极的财政政策。自 员怨愿年 以来，中国财政政策的走向，又从“积极”转向了“稳健”。其实，回顾中国财政政策近 员园 多年走过的轨迹，不难发现，无论是始于 员怨愿 年的宏观调控，还是 员怨愿 年的积极财政政策，乃至 员怨愿 年转向的中性（稳健）财政政策，在冷暖转换的信号显示机制上，都显得有些突兀。甚至在某些时候，竟以学术会议上回答记者提问的方式，彰显财政经济政策转型的“信号标志”^①。这种状况自然难免导致微观经济个体，对较长时期内宏观经济政策的走向及其调整，感到有些茫然。

政策转型信号显示机制中使用的种种“新名词”，也容易诱使居民和企业等微观经济个体对于政策导向的含义，产生种种猜测乃至误解。无论是“积极”的财政政策，还是“淡出”的政策调整过程，抑或“稳健”的财政政策，大多属于具有中国特色的术语创造，而不是通常宏观经济学中的标准说法。因此，在政策出台的初期，对于政策含义的理解，理论界与实务部门往往需要花费相当的时间和精力来加以诠释，自然也难免存在着种种理解上的争议与分歧。这导致了我国的宏观财政经济政策，在通常的时滞因素之外，又增加了一个“理解与解释时滞”^②。而要透过种种名词术语，洞悉财政政策运行的真实轨迹的重要工具，也同样是政府预算，而不应是道听途说或报纸杂志的一些只鳞片爪的消息。

此外，政府预算对于企业和投资者来说，还蕴藏着许多重要的商机。譬如，就房地产开发商而言，某地段附近城市基础设施和大型公益设施的修建，无疑会促使地价迅速升值，率先于此投资自然会有丰厚的回报。而城市基本建设和大型公益设施的兴建往往要列入当年政府预算草案，并且预算草案经立法机构审议通过后即具有法律效力，如无极其特殊的情况不得更改。通过这种渠道获得的信息，自然要比向政府官员寻租”获得的消息可靠得多。

关于类似上述的事例不胜枚举。在治理国家的各种体制理论中，预算理论的历史最长，影响也最突出。^③ 由此，我们可以发现政府预算并不仅仅是政府的事情，它与我们的日常生活息息相关。全面理解政府预算，就微观个人而言，可以帮助我们了解国家宏观经济政策，正确选择自己的相关决策；就宏观社会而言，可以帮助我们全面审查政府向公民“募集”资金的使用情况，防止政府对公共资金的随意浪费。

① 员怨愿年 缘月 圆日，财政部部长金人庆在上海全球扶贫大会闭幕式上提到了“中性财政政策”这个词。他说，中国将由实行积极和扩张性的财政政策转向实行中性财政政策，以降低通货膨胀风险。这一说法立刻引起了国际媒体的注意，成了世界财经新闻的热点。在实施了 愿年积极财政政策之后，中国首次提出了“中性财政政策”。财政部部长金人庆的一句话，让“中性财政政策”这个词和中国宏观经济一起出现在国际财经媒体的头版。

② 马蔡琛：《改善政府预期与稳定居民预期的互动影响分析——基于财政政策视角的考察》，载《天津行政学院学报》，员怨愿（员）。

③ [美]尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》（第苑版），项龙译，员怨愿页，北京，华夏出版社，员怨愿。

政府预算的起源与演进

政府预算名称的由来

（一）财政的字源考察

上文谈到了财政政策的问题，许多读者不禁要问什么是“财政”呢？

“财政”一词最早于15世纪出现在拉丁文中，意为结算支付期限、支付款项、确定罚款支付等。16世纪“财政”一词传入法国，意为公共收入。17世纪演变为专门指国家理财。18世纪进一步阐明是指国家及一切公共团体的理财，并相继传入欧洲其他国家，英语为“~~财政~~”。19世纪末，日本引进“~~财政~~”的词义，同时借用中国的两个汉字“财”与“政”，确立“财政”一语（1890年日本开始用“财政奏折”一词）。

20世纪20年代，“财政”一词由日本传入我国。在戊戌变法（1898年）“明定国事”诏书中首次出现“改革财政，实行国家预算”的条文。自民国开始，以“财政”命名官方机构，称“财政部”。20世纪30年代旧中国中华书局出版的《辞海》对财政概念的解释是：“财政谓理财之政，即国家或公共团体以维持其生存发达为目的，而获得收入，支出经费之行为也。”这已是引用西方国家公共财政定义而进行的表述。

“财政”，顾名思义，就是“理财之政”。就财政一般意义而言，财政是国家为了维持其存在和实现政府职能的需要，凭借政治权力对社会产品进行的分配。财政作为以政府为主体的收支活动，从收入角度分析，国家通过参与国民经济的分配过程，筹集国家财政资金；就收入形式而言，主要包括税收、国有企业上缴利润、公债收入等。从支出角度分析，国家通过对集中起来的财政资金进行有计划的分配，以满足整个社会再生产和国家机器运转等各方面对资金的需要，从而为实现政府职能服务；就支出投向而言，按照支出功能划分，主要包括：一般公共服务、外交、国防、公共安全、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护等方面；按照支出经济性质，可以划分为工资福利支出、商品和服务支出、转移性支出、债务利息和还本支出、基本建设支出等内容。政府预算作为政府的基本财政收支计划，所有上述财政收支活动，都集中反映在政府预算安排之中。因此，了解了政府预算，也就基本了解了政府公共部门的运行轨迹。

（二）预算的形式考察

从形式上考察，预算体现为一个有关收支计划的报表或报表体系，它涉及组织（可以是政府，也可以是企业和家庭）的财务收支及其平衡情况。预算报表与会计报表的区别在于，预算具有前瞻性，涉及未来时期的预期收入、支出及业绩；而会计报表是回顾性的，涉及已过去的历史情形。

（猿）政府预算的字源考察

从历史上考察，政府预算（~~遭告册~~）一词源于拉丁文“~~月袋~~”，原意为“皮革袋子”、“钱袋”的意思，根据《美国传统辞典》的字源分析，其进一步的字源来自古法语“~~月袋~~”和中古英语“~~月袋~~”，意指国王存放公共支出所需货币的钱袋。在西学东渐过程中，中、日等东方国家将“预算”一词界定为财政用语使用，以总结政府的岁出和岁入。

政府预算是比税收、公债等都要年轻的一个财政范畴。预算在财政学上成为一个公认的名词，大约是在 15 世纪初期的英国。1554 年，英国首相瓦尔德（~~韵~~）的财政提案，被一本叫做《提包打开了》（~~栽~~）的小册子所讥讽。在该书中，将这位英国首相画成一个变戏法的，预算法案就是他的技巧袋。^①

由于当时英国财政大臣到议会提请审议预算法案时，总是携带一个装有财政收支账目的大皮包，久而久之，人们就将政府收支计划寓意为“皮包”。随着现代预算制度与预算管理理念在世界范围内的兴起，东方学者则将这一词汇意译为国家预算。直到 19 世纪 70 年代中期，我们仍旧将政府预算称为国家预算。近年来，随着多级政府理论的普遍认同，考虑到地方各级政府也在编制和执行着本级预算，经本级人民代表大会审议通过后，即具有法律效力，因此笼统称为国家预算不很准确，从而“政府预算”的称呼才逐渐普及（进一步的分析，可以参阅本书 1.2.2 节的相关论述）。

政府预算，是指国家以社会经济管理者身份取得收入，并用于维持政府公共活动，保障国家安全和社会秩序，发展社会公益事业等各项支出的政府基本收支计划。

预算制度是政府管理财政资金的重要制度，预算和财政一样，都是人类历史发展的产物，但预算和财政不是同一概念。通常认为，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社会末期和资本主义社会初期才产生的。严格说来，资本主义以前尚未形成一种预算制度，财政范畴中还不包括预算。

1.2.2 现代政府预算制度在西方世界的兴起

现代预算制度是新兴资产阶级同封建君主进行斗争的过程中，作为一种经济斗争手段而出现的。这场斗争大体经历了三个阶段，最初表现在课税权上，对国王的课税权进行一定的限制，国王要开征新税或增加税负，必须经代表资产阶级利益的议会同意和批准；以后扩大到争夺财政资金支配权上；最后，要求取消封建统治阶级对财政的控制和在财政上享受的特权。政府预算产生后，皇室的个人财务收支与国家财政收支的界限得以严格划分清楚。

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。从 15 世纪起，掌握着国家政权的封建统治阶级，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，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，国家机关官

① 巴克：《各国预算制度》，彭子明译，缘页，北京，商务印书馆，1982 年。

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完全适用，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。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，其确立与发展，是英国社会公众与君主之间经济利益争夺的产物，它体现出各相关利益主体维护自身利益的现实要求。其思想渊源可以进一步上溯到 1215 年英国《大宪章》首次确认的“非赞同毋纳税”以及 1258 年英国“模范议会”^① 所提出的“涉及所有人的问题，应当由所有人来批准”的基本预算与税收原则。

但作为一个较规范的现代预算制度，还是经过很长时间才建立起来的。1295 年，英国首相威廉·配第在议会通过一项《联合王国总基金法案》，把全部财政收入统一在一个文件中，至此才有了正式的预算文件。至 18 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。

英国的预算制度从 15 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政府预算。新兴资产阶级向封建专制君主夺取财权的斗争，是资产阶级革命斗争中的一项重要内容，是现代国家预算制度产生、建立和发展的前提条件；现代预算制度的产生是社会生产方式发展的必然结果。

欧美其他资本主义国家的预算制度确立较晚，一般是在 18 世纪建立了资产阶级政权之后才形成的。比如，法国在大革命时期的《人权宣言》中对预算也做了规定，到 1791 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。

在美国早期的宪法中没有关于预算制度的规定，直到 1789 年，才规定财政部要向国会报告其财政收支，但当时的报告仅仅是汇总性质。美国联邦预算制度的产生，除欧洲移民因素的影响外，几乎全部出自立宪制度。^② 在美国联邦预算制度形成的年代，是当时的财政部长汉密尔顿确保了对所有财政事务的强有力行政领导。与英国政府预算制度是数百年英国社会自然演变的结果不同，美国联邦预算制度基本上是汉密尔顿个人天才的产物。^③

① 模范议会（~~与封建贵族有密切~~）系指英国封建贵族的代议机构，在英国“大会议”之后产生。1215 年 6 月，德·孟福尔依靠贵族、教士和市民的支持，战胜国王之后，以摄政的名义，根据《自由大宪章》的规定，在威斯敏斯特召集会议，参加会议的除 12 个伯爵和 6 个男爵之外，每郡都有 4 个骑士和少数低级教士，还有若干大城市的市民代表，这就是大会议。它创立了英国议会之雏形，是英国议会的开端。1258 年，英王爱德华一世（1272—1307 年在位）为筹集战争经费又召集议会。仿照大会议的代表成分，出席会议的除大贵族、教士外，每郡有 4 名骑士代表，每个大城市有 4 名市民代表，约有 100 余名议员出席。此后，议会仿此例经常召开，这次议会被称为模范议会。由于贵族议员和市民、骑士议员在根本利益、要求上各不相同，每当这种议会召开时，各郡骑士代表和市民代表经常单独在一起。他们从 1295 年起在威斯敏斯特教堂单独聚会，逐渐形成了平民院（下议院）。贵族和教会长老则组成了贵族院（上议院）。以后，下议院权力不断扩大。14 世纪末，已有提出财政议案权和法律议案权。但是，中世纪时期的大会议、模范议会及 1344 年由两院组成的议会都只是封建性质的等级代议机构，还不是近现代意义上的议会。

② 《美国联邦宪法》第一条第九款规定：“除根据法律规定的拨款外，不得从国库提取款项。一切公款收支的定期报告书和账目，应不时予以公布。”

③ 于中一：《基层财政预算工作指导全书》，154 页，北京，经济科学出版社，1992 年。

美国南北战争后的 1863 年，国会成立了一个拨款委员会专门主管财政收支问题。1865 年和 1866 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，1866 年，威廉·塔夫特总统责成研究建立美国联邦预算制度。第一次世界大战后，美国国会在 1916 年通过了《预算与会计法》，至此才正式规定总统每年要向国会提出预算报告。

资本主义制度下形成的现代预算制度，从历史上说，是具有一定进步意义的。它规定了一个国家的财政管理制度，取消了专制君主、封建贵族对人民的横征暴敛，并且明确地划清了政府财政收支和统治阶级个人收支之间的界限，这些都是它在历史上的进步作用。当然，由于历史的局限性，我们不能完全以今天的眼光抹煞其历史进步性。

现代预算制度在中国

回顾 19 世纪初叶风云激荡的中国近代史，有许多事件当初仅是波澜壮阔岁月中的沧海一粟，却对此后的中国现代化进程产生了深远影响。从政府预算的角度来看，这一时期也同样发生了一系列开时代先河的重要事件。如果不过多地从意识形态的角度对当年的社会改良者加以苛求的话，19 世纪初叶现代政府预算萌芽在中国的产生，至少在某种程度上标志着封建皇室收支与政府财政收支的界限开始明确，政府预算也开始有可能成为以广大民众为代表的民权一方与封建王室贵族进行斗争的工具，这对于中国现代化进程所产生的影响是相当深远的。当时一些学者就已经对政府预算的重要性有了相当深刻的认识。有人就曾指出：“监督会计及预算之制，其严重如此，是皆国会重要之职权，即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也”^①。即使以现代的眼光来看，这些学者对政府预算重要性的认识，也是发人深省的。

在中国，现代预算制度在清朝末期才开始建立。清光绪三十四年（1908），清政府颁布《清理财政章程》，宣统二年（1910）起，由清理财政局主持编制预算工作，这是我国两千多年来的封建王朝第一次正式编制政府预算。该预算先由各省汇报，然后由度支部加以审核整理，资政院加以修正，奏请执行。但由于辛亥革命的爆发，这部我国历史上第一部现代意义的预算，只有预算而没有决算。

通常我们对中国政府预算研究的线索考察，是从 19 世纪 90 年代开始的，至多上溯至 19 世纪 50 年代。但是，如果我们从财政史的角度，考察政府预算及其研究在中国的演变历程，可以发现，这种研究脉络上的人为切割，或许使得我们不经意间与具有宝贵思想的中国预算学者擦肩而过。

在 19 世纪前半叶的近 50 年间，国内的学者对政府预算问题进行了一系列开拓性的探索与尝试（这里所说的开拓性主要是针对将预算理念传播到中国，并尝试与中国现实相结合而言）。目前，可以收集到的文献主要有，吴贯因的《中国预算制度刍议》（文益印刷局，1915）和《中国之预算与财务行政及监督》（上海建华书局，

^① 杨度：《金铁主义说》，载《中国新报》第一至五号，1907 年 1 月 10 日至 14 日。

马寅初的《财政学与中国财政：理论与现实》（商务印书馆）以及李君达的《中央预算制度》（独立出版社）以及彭子明的译著《各国预算制度》（商务印书馆）等著作，原作者巴克，商务印书馆。

新中国的政府预算是随着中华人民共和国的诞生而建立的。新中国成立以后，依据《中国人民政治协商会议共同纲领》中“建立国家预算决算制度”的有关规定，着手编制1949年全国财政收支概算。1950年10月在中央人民政府委员会第四次会议上，通过了《关于一九五〇年度全国财政收支概算草案编成的报告》^①，这标志着新中国政府预算的诞生。1950年10月，在统一全国财政经济工作的基础上，政务院又发布了《预算决算暂行条例》^②，我国的政府预算管理制度从此建立起来。

现代预算制度发展历程的启示

至此，我们用较长的篇幅回顾了现代政府预算制度产生和发展的历史轨迹，其目的并非仅仅是丰富读者关于政府预算的背景知识，而是为了再一次说明本书引言中所指出的，“政府预算绝不仅仅是政府的事情”。

政府预算是公民主权在公共部门中的集中体现

回顾现代政府预算制度长达三个多世纪的产生与发展历程，我们可以发现，政府预算作为以广大民众为代表的民权一方与封建王室贵族进行斗争的工具而产生的。其基本理论构架是：国家与公民之间存在着一种契约。在这种契约结构中，国家向公民提供公共产品，尤其是所有权保护，而公民则向国家纳税，政府是由纳税人养活的。作为公共财政资金的提供者——公民，自然有权全面了解政府是如何花费公民自己的钱的。其监督国家对公共资金使用情况的主要工具就是政府预算。

但就每一个公民而言，想要影响国家的政治决策几乎是不可能的。公民只有通过集体行动、结成利益同盟，才能在政治决策过程中传达出自己的声音。因此，只有广大公民真正普及了政府预算知识，才能从政府发布的年度预算报告及相关资料中，了解并审查政府使用公民资金的效益情况。也只有这样才能真正体现公共经济部门中的公民主权。

政府预算是为市场经济立宪的重要内容之一

所谓“为市场经济立宪”，就是从制度层面上明确国家与市场之间的分工与合作。也就是说，市场的分工就是要决定生产什么、如何生产和为谁生产；国家的分工则是要通过公共财政提供公共产品，其中包括国防、治安，以及对于市场经济来说不可或缺的产权保护。之所以要将这种分工上升到立宪的层次，就是为了强调防范国家权力过度干预市场的运行。

政府预算作为政府收支的集中反映，涵盖了政府经济活动的全过程。我们通过对

① 财政部办公厅：《中华人民共和国财政史料·第二辑·国家预算决算（1949—1950）》，页1，北京，中国财政经济出版社，1950。

② 中国社会科学院、中央档案馆：《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1950）·综合卷》，页1-10，北京，中国城市经济社会出版社，1989。