

## 第十章 政府预算理论与管理制度

### 【大纲要求】

理解政府预算的基本理论、基本特征和研究视角，

熟悉政府预算的决策程序及模式，政府预算的原则与政策，

掌握政府预算的编制、执行及审批监督制度、政府预算的绩效管理和财政核心业务一体化管理

### 【考情分析】

从历年考题看，题型主要以单选题为主，较少涉及多选题，无案例分析题，分值9分左右。

本章在整本教材中居于一个次重点的地位；本章文字性内容较多，学习时要注意对考点的理解记忆。

| 单选      | 多选      | 合计      |
|---------|---------|---------|
| 5 题 5 分 | 2 题 4 分 | 7 题 9 分 |

### 第一节 政府预算的含义及特征

#### 【知识点】政府预算的含义

##### （一）政府预算的含义

政府预算是指经过法定程序审核批准的、具有法律效力的、综合反映国民经济和社会发展情况的政府财政收支计划。

政府预算的含义需注意4点，具体如表所示。

| 方向    | 具体内容   |
|-------|--|
| 从形式上看 | 政府预算存在的形式—— <b>财政收支计划</b> 。按照时间跨度，预算可分为 <b>年度预算（典型形式）、多年预算</b>         |
| 从内容上看 | 政府预算收支是财政分配活动的中心环节，反映着财政资金的 <b>来源和流向</b> ，反映政府集中支配财力的分配过程              |
| 从性质上看 | 政府必须根据 <b>国家立法机关</b> 审查批准后的预算才能进行预算收支活动。政府预算是经立法机关审批具有 <b>法律效力</b> 的文件 |
| 从作用上看 | 政府 <b>调控经济和社会发展</b> 的重要手段就是政府预算  |

##### （二）政府预算的调控作用——逆周期调节

- （1）通过预算收支规模的变动，调节社会总供给与总需求的平衡；
- （2）通过调整政府预算支出结构，调节国民经济和社会发展中的各种比例关系结构；
- （3）公平社会分配。

【例-多选题】政府预算的调控作用主要表现在（ ）。

- A. 实现社会总供给和总需求的平衡
- B. 调节国民经济和社会发展中的各种比例关系
- C. 控制市场投资的总量
- D. 公平社会分配
- E. 筹集财政资金，健全财政政策

答案：ABD

解析：本题考查政府预算的调控作用。政府预算的的调控作用主要表现在：（1）通过预算收支规模的变动，调节社会总供给与总需求的平衡；（2）通过调整政府预算支出结构，调节国民经济和社会发展中的各种比例关系结构；（3）公平社会分配。

**【知识点】政府预算的基本特征**

政府预算的基本特征有：综合性、集中性、预测性、法律性。具体内容如表所示。

| 基本特征 | 具体内容                                  |
|------|---------------------------------------|
| 综合性  | 财政收支的汇集点和枢纽就是政府预算                     |
| 集中性  | 政府预算对政府性资金统筹安排，集中进行分配                 |
| 预测性  | 常用的技术手段主要包括：趋势预测法、专家预测法、决定因子预测法和计量预测法 |
| 法律性  | 法律性是现代预算鲜明的特征                         |

**【知识点】现代政府预算的多重研究视角**

现代政府预算从 5 个角度来研究，具体如表所示。

现代政府预算的多重研究视角

| 研究视角  | 具体内容   |
|-------|--|
| 政治学角度 | 它主要考察政治行为、政治制度、预算过程与结果之间的因果关系，预算过程的政治性本身才是政治学角度研究的重点 |
| 经济学角度 | 政府预算要实现资金有效的配置和使用。通过非市场化决策确定公共资源的配置问题                |
| 管理学角度 | 主要注重政府预算的控制、管理和计划等功能，即功能性特征                          |
| 社会学角度 | 主要注重整个社会与预算之间的互动关系                                   |
| 法学角度  | 财政行为法制化的基本途径——政府预算法制化                                |

**【知识点】政府预算管理中的共同治理**

一、共同治理的政府预算管理框架

政府预算管理利益相关方的共同治理结构，就是要将预算资金使用者、政府预算部门、立法监督机构、审计部门、新闻媒体、社会公众等这些利益相关主体之间的关系，整合于一个彼此衔接、相互制衡、权责明确、激励兼容的框架之下，以期从机制设计上减少政府预算管理中的资源浪费现象，提升有限预算资源的使用效率。

二、政府预算相关利益主体及行为特征

政府预算是一个集体选择问题，作为政府预算组织体系中的各相关利益主体，在预算分配中，都会在相对理性的前提下，展开彼此间复杂的博弈过程。政府预算的相关利益主体包括预算资金的需求方、供给方、监督制衡方等。

| 相关利益主体    | 范围                                    | 行为特征   |
|-----------|---------------------------------------|--|
| 预算资金供给方   | 指政府预算部门，其向广大资金需求者配置预算资金。              | ① 由于政府预算部门处于承接预算资金需求者与立法监督机构间的“桥梁”地位，因而具有比较典型的双重委托-代理关系。<br>② 在缺乏监督机制约束的情况下，预算部门为实现自身效用最大化，也会设法与资金使用者合谋，通过设租与寻租行为，扩大政府预算的总体规模。 |
| 预算资金需求方   | 由各政府部门、财政拨款的事业单位和部分享受政府管制或财政补贴的企业等组成。 | ① 如果没有较强的供给约束，资金使用者有不断追求预算规模最大化的内在冲动。<br>② 预算资金供求上的信息不对称性，预算资金使用者掌握着相对优势的信息资源，总体上追求预算规模的最大化。                                   |
| 预算资金监督制衡方 | 立法监督机构                                | ① 代表人民利益，这是监督制衡方最基本的行为特征；<br>② 具有委员会决策机制的特点，采用代议制是各国政府公共治理的通行模式；   |

|  |  |                              |
|--|--|------------------------------|
|  |  | ③ 面临将不同偏好加以整合的困难以及组织协调的交易成本。 |
|--|--|------------------------------|

**【例-多选题】** 预算资金监督制衡方的行为特征包括（ ）。

- A. 具有委员会决策机制的特点
- B. 代表人民的利益
- C. 具有双重委托-代理关系
- D. 面临不同偏好加总的困难
- E. 有追求预算规模最大化的内在冲动

**答案：** ABD

**解析：** C 项是预算资金供给方的行为特征，E 项是预算资金需求方的特征。