

中国预算制度的历史变迁

<http://www.criifs.org.cn> 2008年7月2日 陈光焱

中国的预算制度，自产生以后，经历了多次变迁。透视变迁历史过程，可以得到许多教益，开拓现今预算制度的改革思路。

一、中国预算制度产生的时代

中国预算制度产生于何时？财政理论界的看法不一致，有以下几种观点：

——夏代论。《江西财经大学学报》1986 年第二期《也谈中国预算制度起源问题》一文认为我国预算产生于夏代。理由是：《礼记》中说：“夏后氏百官，天子三公九卿”，说明夏王朝官制严密，职责分工具体。《史记》说，“自虞夏时，贡赋备矣，命曰会稽，会稽者，会计也。”夏代设会计之位，必谋会计之责，可以推测夏王朝安排专门人员负责财政收支，进行计划管理，也就是说“已有了预（决）算的雏形。”

——周代论。许毅、陈宝森主编的《财政学》中讲：“《周礼》记载九赋九式都规定着专门的来源和用途；即规定着分配关系。我们虽然没有根据证明九赋与九式就是财政收支的预算，但说它是雏形也并不是完全没有根据的。”徐时钜先生在《历代理财人物选记》一书中说，周公以式法制财，“确定‘量入为出’为财政预算编制的原则”。这是明确地肯定周代有预算制度。

——战国说。孙翊刚先生编写的《中国财政史》中提出：“作为国家预算、决算制度是否就从夏商周三代开始，还不能肯定。但根据《礼记·王制》的记载，最晚也不会晚于战国。”

有人认为，最早的国家预算产生于西方，按西方的标准，中国清代末（宣统三年）才有预算。有人讲，“预算”一词最早见于宣统二年（1910 年）清廷下旨拟定“预算册式及例言”，以此说明中国的预算制度产生较晚。我们不同意这种以词语代史实的判断。正如财政一词产生较晚，并不等于中国财政产生较晚一样，预算一词产生较晚，并不等于预算制度产生较晚。

中国预算制度产生于何时呢？笔者依据历史文献和考古资料断定中国财政产生于炎黄时期（详见拙文《对我国财政产生和财政本质的探讨》，载《财政研究》1988 年第3 期）。财政预算制度也产生于这一时期，或者说，从炎黄开始至夏代已有预算的雏形，即不完备的预算。预算制度有一个发展完善的过程，正如成人是从婴儿发展而来的一样。

二、中国历史上预算制度的演变及其特点

所谓国家预算，就是国家年度财政收支计划。古代的“国用”、“国计”是制订财政收支计划的意思。在生产水平低、财政供需矛盾突出的历史条件下，财政管理者为防止入不敷出，更加重视预算的编制。因为社会财富有限，国家征敛必须控制在人民力所能及的范围内。过分掠夺，人民饿死或造反，统治者也就失去了掠夺的对象。这就是说，财政与现今改革的收支有一个客观的限度，强制着统治者每年制订财政收支计划。如《礼记·王制》中强调：“冢宰制国用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用。用地大小，视年之丰耗，以三十年之通制国用，量入以为出。”这段话的意思是：宰相编制国家预算，在头年粮食收获完毕后，才编制第二年的预算，按耕地多少，年成好坏，参照三十年的收支情况，量入为出。在水旱等自然灾害频繁发生的情况下，要保障灾年的必要开支有来源，就必须量入为出，多留储备。

中国历史上的预算制度经历了几个大的发展变迁。

（一）周代：式法制财收支对口

所谓式法制财，就是用制度控制财用。《周礼·天官冢宰》中讲：“太宰之职，以九职任万民。”即对民众进行社会分工，各有职业。“以九赋敛财贿”。“以九式均节财用”。做到九种财政收入和九种财政支出相对应。“凡颁财、以式法授之。关市之赋，以待王之膳服。邦中之赋，以待宾客。四郊之赋，以待稍秣（牛马饲料）。家削之赋，以待匪颁（赏赐）。邦甸之赋，以待工事。邦县之赋，以待币帛（聘问时用的币帛）。邦都之赋，以待祭祀。山泽之赋以待丧纪。币余之赋，以待赐予（特殊的赏赐）”。除九赋与九式收支对口以外、其他方面也专款专用。“凡邦国之贡，以待吊用（用于吊祭诸侯的丧事）”。“凡式贡之余财，以共玩好之用”。“岁终则以货贿之入出会之”。年终财政收支要核算汇总。

从《周礼》的记载，可以了解到当时国家财政收支的基本内容和管理方式。就收入而言，主要是邦中、四郊、邦甸、家削、都县、邦都的田赋和关市税、山泽税及诸侯的贡纳收入等。就支出而言，主要用于王室的消费、外交费用和社会救济等。采取收支对口、专款专用的管理方式，有利于各项开支有可靠的来源，避免互相挪用挤占，这符合生产水平低的条件下的预算要求。

值得说明的是支出中没有军费和官俸两大项目。这是因为当时兵役寓于田制之中。有授田权利的成年男子，都有服兵役的义务，平时耕牧为民，战时出征当兵。当时实行分田制禄制度，即对官员授土授民，由官员收取租税，以替代官俸支出。

（二）汉代：公私划分加强考察

汉代的预算制度有很大的改进。主要表现在：

1. 国家财政和皇室财政分开管理，各有收支。属于国家财政的收入有田赋、算赋、更赋、盐铁专卖收入，公田、屯田收入，均输、平准、卖官鬻爵收入，算缗、告缗、算商车收入，牲畜税、贯贷税和铸币收入等。国家财政支出包括军费、官俸、外交、交通、水利、祭祀、抚恤、救济、赏赐以及教育和移民等项费用。属于皇室收入包括山泽园池税、酒税、关市税、贡纳和酎金等。皇室支出主要有：膳食、被服、器物、舆马、医药、赏赐、后官娱乐等项费用。汉代至清代，尽管收支划分的内容有变动，但国家和皇室财政分开预算的管理体制没有变。

2. 实行从地方到中央层层预算的上计制度。上计制度是财政预算与官吏考核相结合的制度。郭

沫若对《周礼》研究后指出：“当时地方官吏要定期向国王报告政令执行情况和民户税收数字。把一年税收预算数字写在木券上，剖而为二，王执右券，官吏执左券。国王根据右券在年终考核官吏，予以升降，这种制度叫‘上计’。上计的主要内容是税收数字，而税收是当时财政的主要来源，所以财政收入的总额是由国王控制的。”至汉代，上计的内容扩大，包括本郡（县）的人户口数、成年男女数、垦田数、赋税等收入和各项财政开支、仓库储存钱数等。郡县有专门负责预决算的上计史。年终，由县到郡再到中央，层层呈递上计报告——上计簿。汉初，张苍为计相，主持上计事务。文帝、景帝、武帝等还亲自听取上计史的汇报。根据工作情况，给予奖惩。对上计不实、虚造账册的，还专门下诏加以谴责。武帝还将全国分为十三州，由中央派刺史监察地方官吏理财、治民的状况。

3. 国家预算实行“量吏禄、度官用、以赋于民”的原则。即是以支定收。西汉初的统治者鉴于秦代横征暴敛引起农民起义的历史教训，实行与民休息、轻徭薄赋的政策、“躬修俭节，思安百姓”。这为以支定收原则的实施创造了条件。汉代的田赋较轻，人头税重。预算中处理国家与人民的关系时好时差。总的看，西汉初年好些，末年差些。如成帝责丞相翟方进说：“君不量多少，一听群下言，用度不足，奏请一切增赋税。”没有预算控制，导致滥用多征。

（三）唐代：复式预算简化手续

唐初预算一年一造。《唐六典》载：“一年一造计帐，三年一造户籍，县成于州，州成于省，户部总领焉。”这就是说，预算自下而上，层层编制，户部编制总预算。唐太宗李世民从长治久安出发，提出：“赏赐给用，皆有节制，征敛赋税，务在宽简。”当时的预算制度较为健全。唐玄宗时，对预算的编制进行了一次较大的改革。户部尚书李林甫为简化编制手续，将预算项目分为稳定和不安定两部分，稳定的项目编入“长行旨符”，不再每年编制。变化的部分，单独编造。这种复式预算，简化了编制手续，降低了编制成本。唐代安史之乱后，预算制度受到破坏，刘晏、杨炎主持财政工作时都进行过整治。杨炎奏请实行两税法时，提出实行“量出以制入”。陆贽则主张“量入为出”。当时对国家应实行何种预算原则，争论激烈。唐宪宗元和年间，宰相李吉甫撰写了《元和国计簿》，记载了当时预算收支状况，并对全国各地户口和赋税收入情况作了比较详尽的统计和概要分析。“自此之后，直至宋明清各朝，国家岁入岁出之数大都有所记载，岁入岁出有预算，更有决算。不仅对当时理财具有指导作用，对后世财政来说，也有借鉴之处。”^①

（四）民国时期：划分收支超然主计

清末和民国初年，受西方预算制度的影响，有过中央与地方划分收支、分级预算的动议，但一直未能真正实施。从1928年开始，南京政府实行了中央、省、县三级财政管理体制。1941年为适应抗日战争的需要实行国家与地方自治两级财政，省级并入中央。1946年，恢复中央、省（市）、县（市）三级财政。收支的划分是：中央收入包括关盐统为中坚的三大税收和债务收入等，支出以军费、政务费（内务、外交、文教、交通、实业、建设、抚恤、救济等）、债务费为主。省级财政收入包括田赋、契税、营业税等税收和地方财产及事业收入。其支出有地方政务费、债务费、党务费等。县级财政有地产税、营业牌照税、使用牌照税、屠宰税等。支出有警务费、教育费、建设费等。在不同时期，收支划分不同。预算体制及内容受其影响而随着变化。不过就当时预算体制的设置目标而言，重点是超然主计、联综控制。

从1930年开始，南京政府决定实行超然主计、联综控制的制度。即预算独立，财政收支由四方

联综控制。鉴于“公帑浪费、公务效能低劣”，就对预算管理进行改革。将财政收支管理权划分为主计（预算）、收支命令、审计、出纳保管四个既独立又联综的系统。即主计系统直隶国民政府，负责预算编审，收支命令系统隶属行政院，由财政部执行；审计系统隶属于监察院，负责审计稽查；出纳保管系统由代理公库的中央银行经理，每项财政支出安排经过这四系统才能实现。目的在于防止滥支。“每一事务之施行，除由各机关长官发动外，并须经由四方之手。转折既多，舞弊自属不易”。②实行超然主计，就是提高预算管理机关的地位。将负责预算的主计处直隶于国民政府。由于地位高，就为压缩各部门不合理的预算创造了条件。过去由财政部会计司负责预算，因“无独立资格，不能超然有所主张，对各机关之岁计案，纵秉公增减，而地位太低，复不能指挥全国各机关之会计行政，保证其职务”。设立主计处后，各机关的会计由主计处直接任免，这就便于对各机关的财政预算进行管理监督。“凡此各种设施与改革，为计政放一异彩”①。当时也有人对这一改革提出异议，认为预算与财政分开，虽有利于防止腐败，但若配合不好，就难以尽管理之责。即使提高了主计处的地位，对第一级单位的概算也难以行核减之权。“即或赋此权力，亦无法运用，即或运用，亦难切实。”应该说，超然主计和联综控制制度的设计有一定的合理性，这项改革要见成效，需要相关制度配合，特别是政治体制改革。对官员的行为进行规范。当时的国民政府不可能做到这一点。谋求权益的官员自然不愿严于执法，只做表面文章。“盖政令及议决案，未尝不冠冕堂皇。然而议而不决、决而不行、行而不力，为目前一般官厅之通病。”②这种通病的恶化，是国民党政府垮台的原因之一。

中国历史上预算制度的发展，有以下特点：

一是国家预算为历代统治者所重视。由于国家预算关系到统治者的生存、安危大计，一般由宰相或政府首脑直接主持这项工作。并把这项工作与吏治结合起来。还通过预算制度加强中央集权，如实行财权、政权、军权相互制约而直接向最高首脑负责的管理体制。预算的运行情况在一定程度上可综合反映当时的政治、经济、文化等的整体状况。

二是国家预算制度的演变呈周期性变化。预算制度伴随政权的兴衰交替而曲折前进，呈螺旋式的发展。各朝初期的统治者，鉴于前代灭亡的教训，从长治久安出发，一般比较重视处理国家同民众的分配关系。一方面奖励生产，轻徭薄赋，让人民安居乐业，另一方面加强吏治，精兵简政，压缩财政开支，结果民富国强。“文景之治”、“贞观之治”、“洪武之治”反映了各朝初期的盛况。各朝中期，统治者习于骄奢，官员人数膨胀，财政支出扩大，入不敷出。统治者不再重视处理国家与人民的分配关系，看到的是官管民的作用，重视官员的利益，造成冗官冗费，于是征赋税。结果引起官民矛盾。统治集团内的有识之士则主张改革，整顿吏治，压缩支出，均衡赋税，以缓和入不敷出和官民之间的矛盾。刘晏、王安石、张居正等都实行过财税与吏治相结合的改革，救一时之弊。但均遭到既得利益的官员的反对，使改革最终归于失败。各朝后期，大小官员作威作福，官冗费冗严重，向人民横征暴敛，酿成人民起义，于是旧王朝被推翻，新王朝建立。国家预算就是在这种兴衰交替的周期变化中曲折发展的。或者说中国历史上预算收支反映了税收征纳双方的矛盾呈周期性的变化。预算制度在解决矛盾中曲折发展。

三是预算思想制度由领先转为落后。从世界范围考察，中国古代的预算思想制度处于领先的地位。许多相对先进的预算思想制度比外国产生早，可是到近代预算制度却落后于西方。其原因是多方面的。封建社会太长，“官尊民贱”的等级分配制度，使民众负担太重，生产力发展缓慢，导致民穷国弱。

西方进入资本主义制度早，资产阶级在推翻封建制度中，强调纳税人的权利，要求建立廉价政府，财政收支预算，通过议会批准，资金的配置有绩效，有益于生产力的发展，民富国强。历史表明，国家预算制度的优劣反映着吏治和综合国力的状况。

三、当今预算制度的改革

中华人民共和国成立之后，建立了新的预算制度。在1978年以前，是按计划经济的要求编制预算。改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的建立和发展，国家预算的规模、科目、法规等都有很大的改进。但对照构建和谐社会的要求和党的十七大精神，在许多方面需要改革、完善。改革的内容和艰巨性超过了历史上任何一次预算改革。

目前，国家预算存在的主要问题是：

——预算完整性差。政府的各项收入没有完全纳入财政预算管理，巨额收入及支出游离于人大监督之外。以2006年为例，政府除了近37000亿元税收外，还有13000亿元政府各行政管理部门和各行政事业单位的收费及罚款，8000亿元的社保收入、7000亿元的土地收入，至少2000亿元的国有企业上缴的利润。总计67000亿元的收入中，纳入预算管理的只有39000亿元，近28000亿元在预算管理之外。怎么花的？花在哪里？没有经过人大审议、批准。①预算不完整与政府财政行为不规范互为因果。

——基本公共服务均等化差。基本公共服务均等化既是预算支出应有的目标，也是构建和谐社会的要求。但由于我国长期以来财政投入重城市、轻农村；重东部、轻中西部；重公务人员、轻弱势群体，使公共产品和公共服务的配置在城乡之间、地区之间、群体之间差异很大。近年来虽然注意解决这一问题，并有成效，但社保、教育、医疗、住房、环保等方面受益的差距仍很大。

——行政成本高，民生投入低。近年来我国政府收入的增长超过了GDP的增长。2006年政府收入总计67000亿元，占当年GDP的32%。②我们习惯于将税收负担与西方比，忽视财政支出结构与西方比，西方国家在社保、教育、医疗等民生支出方面比重高，行政成本低，而我国则相反。基本民生方面的投入占GDP比例之低居世界第一。③公务人员的职务消费占全国财政总收入的比重达24%，加上预算外支出，行政公务的实际开支比例达37.8%，即使是24%的比例已位居世界第一。④每年公费用车、公费招待、公费出国耗费9000亿元左右；豪华办公楼、行政中心、培训中心的建设、维修、运行，每年消耗也在一万亿元左右。⑤城乡许多居民的基本生活、医疗、住房等困难，却得不到应有的社会保障。中国预算支出结构不合理已十分严重。

那么，如何改革呢？

一是要加强国家预算的权威性和完整性。国家预算的目的是使政府收支行为规范化，符合国家和人民的整体利益。这就必须从立法上做到国家预算管理权大于地方、部门官员的收支权。可借鉴民国年间的超然主计，提高预算机关的地位、权力。将各级政府的全部收支列入预算，实行规范、有效的预算管理和监督。

二是加强国家预算的科学性。优化中央和地方的预算编制方案，以公共服务均等化和建立廉价高效的政府为目标。借鉴历史上的上计制度，把行政成本降低、民生投入增加作为政绩考核的重要内容。重新安排公共财政支出的顺序，把社会保障、义务教育、公共卫生等民生基本需要排在重点

位置。把官员的职务消费排在后面。将财政支出结构的优化，通过预算编制的细化具体落实。实行中央、省（市）、县三级预算。在纳税人和政府之间、上下级政府之间合理配置财政权益，做到权利与义务相对应、公平与效益相结合。通过预算体系的优化，促进社会福利的极大化。

三是建立民主决策、民主管理、民主监督的预算管理机制。国家预算的历史表明：预算决策管理权掌握在谁手中，就为谁服务。社会主义的本质是人民当家作主，人民是国家政权和国家财政的主人，是纳税的主体，理应是预算决策和管理的主体。

首先，要选出真正代表人民利益并有参政议政能力的人出席人民代表大会。第二，国家预算必须经过人民代表大会充分讨论、研究后作出决定，不能走过场。第三，每年应制定公共服务均等化、降低行政成本、增加民生支出的具体目标和措施，并有相关责任制、奖惩制。实行阳光预算，全部决策过程透明，以便广大群众监督。第四，实行权力制约。财政预算的立法、执法、司法三权分立，互相制约。还应发挥监察、审计和舆论媒体的作用，促进政府收支行为规范化。总之，按十七大会议精神，要把行政管理体制改革、政治体制改革与国家预算管理改革结合起来，推进国家预算制度的改革。

①周天勇，《建设一个人民真正监督下的财政体制》，中国经济时报2007年6月11日第5版。

②周天勇，《建设一个人民真正监督下的财政体制》，中国经济时报2007年6月11日第5版。

③朱述古，《基本民生投入全世界最低说明什么》，中国经济时报2006年7月6日第6版。

④吴忠民，《公共投入的漏究竟在哪里》，中国经济时报2007年5月15日第5版。

⑤周天勇，《怎样建设低成本和高效率的政府》，中国经济时报2007年8月17日第5版。

文章来源：地方财政研究 （责任编辑：XL）