

怎样理解“政府预算”与“国家预算”两个概念

<http://www.criifs.org.cn> 2006年4月13日 齐银昌

[提 要] 在我国，“政府预算”与“国家预算”这两词通常是混用的，但它们又是根本不同的。“政府预算”还是“国家预算”这一问题有很大的中国特色，与我国当前正在进行的政府预算制度改革存在着一定的关系。本文认为“政府预算”应是与市场经济相对应的一个概念，我国现行的政府预算，只是“转轨型政府预算”。

[关键词] 政府预算 国家预算 市场经济 计划经济

在我国，“政府预算”与“国家预算”这两词常是混用的。然而，它们又是根本不同的。“政府预算”还是“国家预算”这一问题带有很大的中国特色，与我国当前正在进行的政府预算制度改革存在着一定的关系。“政府预算”与“国家预算”两词相同之处，在于同为“预算”。“预算”作为一名词来使用，它具有两层含义：一是与可支配货币量有关的，一定时期货币支出的计

划或估算；二是一国收支的年度政府报告。因此，预算是一个含义广泛的概念，家庭、企业单位、事业单位、行政机关、部门，乃至政府和国家都可以有经过一定程序核定的，反映特定主体未来一定时期活动内容的收支计划或报告。这样，“政府预算”与“国家预算”两词的区别，就

在于此时反映同一主体活动内容的预算究竟应是“政府”，还是“国家”。

一、不同学者对“政府”与“国家”两词的理解

张馨认为“国家”与“政府”是两个既有很大联系，但又存在一定区别的术语和概念：(1) 中西财政学中“国家”的含义不同。作为中国财政主体的“国家”，依据马克思主义的国家学说，是“阶级国家”的概念。这样，我国财政学在论及“国家”主体而非“政府”主体时，其“国家”仅是从政权组织的角度来看待问题的；而公共经济论中的“国家”，是依据社会契约论得出的“公共国家”概念。西方的“国家”(Commonwealth)一词，不仅有政权机构含义，还有“全体国民”的意味。(2) 从政权组织的角度看，“国家”的含义有时大于“政府”，此时政府只是国

家政权结构中的一个组成部分即行政部门，它与立法部门、司法部门并立，同为“国家”的组成部分。“国家”的含义有时又小于“政府”，此时“国家”大体上指的是中央政府或联邦政府。如：国家税务局。(3) 中西“国家”政府的差异，还与双方政权结构和运作方式有关。我国最高

权力机关是全国人民代表大会，行政部门只是其执行机关，而非西方式的三权分立中并立的一个部分。我国财政分配活动从根本上看，只应是最高权力机关即“国家”进行的财政分配活动。然而，随着市场经济的建立与分税制的推行，继续将我国具体的财政活动称为“国家收支”则是欠

妥的。西方通过对税制和政府预算的审批来根本约束和监督政府收支活动，但实际的财政活动称为“国家收支”则是欠妥的。西方通过对税制和政府预算的审批来根本约束和监督政府收支活动，但实际的财政活动则是由政府进行的。

董勤发是从公共部门与私人部门相区分的角度来认识政府的。他认为，公共部门分为三个子部门，即作为公共提供者的公共管理部门、作为公共生产者的国有资产部门与作为公平分配者的社会保障部门。无论在什么经济体制中，政府的活动都表现为这三个部门的活动。

马国贤在《中国公共支出与预算政策》一书中认为，国家含义包括政府。国家是由居民(Nation)、政府(State)和领土(Country)组成的有机实体，而政府仅仅是组成国家的三大要素之一。国家是一个抽象名词，政府是一个历史概念。他还认为，“政府”一词有大概念与小概念之分，小概念的政府仅指公共行政管理机关，如我国的中央和地方政府；大概念政府是指由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关，即包括行政、立法、司法及其附属机构在内。政府指的是行政意义上的国家。马国贤对政府采用的是大概念的政府含义。

从上述学者们的观点可以初步看出：(1)“政府”与“国家”的联系与区别可以从不同的角度考察。(2)即使是同为“政府”或“国家”，也可能不同的含义。(3)政府可分为不同级次，相对具体；“国家”没有级次，相对抽象。(4)脱离具体的语境来讨论“政府”与“国家”的异同，意义不大。

二、不同学者对“政府预算”与“国家预算”两词的比较理解

在理论界，主张与使用“政府预算”与“国家预算”的学者都不在少数，有些学者还对两词进行了比较分析。

(一) 主张“国家预算”的观点。

邓子基认为，“所谓预算指的是经过一定程序核定的国家机关、事业及企事业单位对未来一定时期收入和支出精细的预计方案。这种预计方案表现在国家的形态上，便称为国家预算。从历史和现实来看，一般意义上的国家预算指的是国家制定的年度财政收支计划”。井手文雄认为，国家预算是国家在一个年度内关于现金缴纳与支付的预算表，是国家在一年内完成职能而掌握资金的预定表。因此，只能是与执行国家职能有联系的现金缴纳与支出，才能成为国家预算上的岁入和岁出。全国人大常委会预算工作委员会办公室认为，“国家预算：是具有法律效力的国家财政收支计划。国家预算是国家分配集中性财政资金的重要工具，是国家调节、控制、管理社会和经济的重要杠杆”。有一级政府就有一级财政收支活动主体，也就有一级预算。我国预算分中央预算、省自治区直辖市预算、地市自治区州预算、区县预算、乡镇预算五级预算。国家预算一般由中央预算和地方预算组成。

王金秀、陈志勇认为，国家预算是经过立法程序审批的各级政府年度财政收支计划，它不仅仅只是各级政府的预算，其学科范围还应该包括部门预算和单位预算。此外国家预算的运行还不仅仅是在政府行政领域内，而且包括党政军预算的立法审批。

从上述若干主张采用“国家预算”的概念看，邓子基的“国家预算”概念，是国家分配论的一

个组成部分或有机延伸。井手文雄的观点也与邓子基相似。全国人大常委会预算工作委员会办公室的观点反映出一定的矛盾，它既采用“国家预算”概念，认为它是国家分配集中性财政资金的重要工具，又认为国家预算可以分为不同级次。但是，从政权组织角度看，只有政府才分为不同级次，政府中只有中央政府才能代表“国家”。它认为国家预算一般由中央预算和地方预算组成，这是从统计的角度来看待国家预算的。

王金秀与陈志勇的“国家预算”概念是含混不清的。他们把各级政府预算与部门预算、单位预算并列，这是不妥当的。因为部门预算组成，各级政府本级预算又是由本级政府各部门组成。即使是学科范围的角度讲，包括部门预算与单位预算与否，与采用“国家预算”还是“政府预算”的概念不存在直接的因果关系。再者，他们认为政府预算的概念涵盖不了预算的法审批，也是一种误识。“政府预算”恰恰是反映了市场与公众约束、监督和决定政府活动的财务安排的形式，对预算的立法审批是政府预算的天然的内容，否则，就不定政府活动的财务安排形式，对预算的立法审批是政府预算的天然的内容，否则，就不能称之为“政府预算”。如果王金秀和陈志勇的观点成立的话，按照其逻辑推理，立法等机关经费都是经由政府预算而拨付的，是否可称之为政府的立法机关？实际上，他们的用词并不严谨，在《国家预算管理》一书中存在着诸多“国家预算”与“政府预算”两词混用的现象，如“随着国家的出现产生了国家财政，但我国的政府预算直到光绪末年，即20世纪初才出现的”。

（二）主张“政府预算”的观点及其与“国家预算”的比较。

张馨是从比较的角度，即中西经济体制差异的角度来看待“政府预算”与“国家预算”的概念。他认为“国家预算”和“政府预算”两词在很大程度上是相通的，但严格地讲，它们又反映出中西财政的某些差异，即：（1）我国的“国家预算”被认为是国民经济计划的组成部分，而西方的“政府预算”只是政府施政计划的一部分。（2）“国家预算”强调国家预算活动的经济性，它是基本的财政分配手段，反映着基本的财政分配关系，但没有体现出国家预算活动过程中，国家不同组成部分之间的分权与制衡内容。“政府预算”强调政府预算的政治性，指出它的整个活动过程中受到立法机构和政治程序根本制约和规定限制的特点。（3）“国家预算”一词反映了我国财政理论将财政视为国家财政，则“政府预算”一词反映了西方财政理论视财政为政府活动或公共活动。麦履康、黄挹卿在《中国政府预算若干问题研究》一书的“前言”中解释了他们为什么采用“政府预算”，而没有采用长期以来惯用的“国家预算”一词的原因。他们认为，“‘政府预算’的提法比‘国家预算’更科学，更规范、更符合实际”。这是因为，“政府”与“国家”是两个既有内在联系但又不完全相同的范畴。从预算资金运行的内涵来看，它是与政府有着本质的联系的，它是为政府职责服务的，是实现政府职责的财力保证，是体现政府事权与财权、财力的统一，体现以政府为主体财政分配关系，它规定政府活动的范围和方向。从任何一个国家的年度预

算里，都能清楚地了解到该国政府在这个年度内将要干些什么事。尽管在这里麦履康与黄挹卿没有进一步解释“政府”与“国家”的联系与区别，但他们看法是较为准确的，实际上，无论是预算编制、审批、执行、调整、监督、决算等过程，还是预算活动中不同参与主体、不同组成部分的分权与制衡，都围绕着政府的收支计划而非总括意义上的“国家预算”来展开的。

马国贤是从技术的口径看待政府与国家预算的区别的。他认为，“政府预算(Government)是指由财政收支表为主的政府财政资金的基本收支计划”。政府预算也称为国家预算。但是两个概念有一定区别。国家预算通常是指一个国家各级政府的预算总和，即各级政府的收入总和及支出总和，

剔除重复计算的部分(主要是政府间的转移支付部分)后的数字,而政府预算特指某一级政府的预算,如中央政府预算、省级政府预算等等,马国贤的这一看法,与全国人大常委会预算工作委员会办公室从统计的角度看待国家预算是一致的。

三、评析

“政府预算”与“国家预算”两词在相当程度上是通用的。正因为此,在我国,“政府预算”与“国家预算”两词大体上是混用的;西方对这两词一般也并未做严格的区分,基本上也是混用的。例如,“预算过程”对应的英文是“national budgetary process”或“budgetary process”或“budget process”。不过,现代文献中,西方一般多用“政府预算”(government budget)或干脆就用“预算”(budget/budgeting)一词,也很少有关于“政府预算”与“国家预算”区别的专门论述。这样,对于“政府预算”还是“国家预算”这一问题的讨论,就在某种程度上带有一定的中国特色:(1)与我国独特的改革路径有关。我国的经济体制改革,其根本性的内容,是规范政府与市场的关系。可是我国的市场经济的构建道路不同于西方。我国的市场经济是从计划经济转化而来的,是政府直接推动的结果。而西方的市场经济是从自然经济历经数百年演化而来的,有一种自然转变的韵味。这样,我国的改革就需要建立一套规范与制度去指导

改革,以避免失误。而西方的市场经济经过数百年的演化,其中的矛盾已在此过程中逐步得到解决。(2)与我国政治制度结构有关。《中华人民共和国宪法》规定,全国人民代表大会是中国最高国家权力机关和惟一的立法机关,在我国政权体系中处于最高地位。政府只是这一权力机关的执行部门。这样,我国的政治制度结构不同于西方“三权分立”架构,主张和使用“国家预算”的概念在很大程度上是成立的。可是,如上所述,市场经济与分税制财政体制下,理论应该反映在指导实践上,采用“政府预算”的概念能够更好地服务于改革实践与理论要求,也能够更好地

体现加强人大对政府活动的约束与监督作用。本文分析的是市场经济下中西双方所共有的相似的活动与现象,然而,中西政治制度架构差异又很大,同为有关政府或国家活动的收支概算,却可能存在着根本性的不同。这样,本文在进行预算比较研究时所采用的概念,将是市场经济下受立法机构约束的公共管理部门概念,是具有不同级次、相对具体的“政府”,而非抽象意义上的“国家”。即便是“政府”一词,也是在非精确意义上使用的。这样,本文采用的政府预算概念,指的是经立法程序批准的政府年度财政收支计划,它是政府施政计划的一部分,是存在市场经济中与公共财政相适应的预算类型,它具有法治性的根本特征。

需要说明的是,西方国家的政府预算,大体上是与上述本文所采用的“政府预算”要领相一致的。而我国现行的政府预算,则并非完全符合本文采用的“政府预算”涵义。我国现行的政府预算,只是“转轨型政府预算”,它存在于社会主义市场经济初步建立、生产力不发达与公共财

政基本框架尚未完全形成的环境中。由于始于1999年的部门预算改革,实际上是一场全面的、以建立与社会主义经济相适应的预算制度为目标的改革,因此我国现行的政府预算,实际上只能是“转轨型政府预算”。

参考文献:

[1] 邓子基1马克思恩格斯财政思想研究[M] 1中国财政经济出版社, 1990年版1

- [2] 井手文雄1日本现代财政学[M] 1中国财政经济出版社, 1990年版1
- [3] 马国贤1中国公共支出与预算政府[M] 1上海财经大学出版社, 2001年版1
- [4] 麦履康, 黄挹卿1 中国政府预算若干问题研究[M] 1中国金融出版社, 1998年版1
- [5] 全国人大常委会预算工作委员会办公室1预算审查监督[M] 1中国民主法制出版社, 2000年版1
- [6] 王金秀, 陈志勇1国家预算管理[M] 1中国人民大学出版社, 2001年版1
- [7] 张馨1财政·计划·市场: 中西财政比较与借鉴
[M] 1中国财政经济出版社, 1993年版1
- [8] 张馨1比较财政学教程[M] 1中国人民大学出版社, 1997年版1
- [9] 张馨1论财政的非市场性及其与市场的关系[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版) , 1998, 31

文章来源: 《前沿》

(责任编辑: x1)