

財政金融翻譯叢書

伊萬尼次基 著

預算調節的組織

東北人民政府財政部編
東北人民出版社出版

財政金融翻譯叢書

預算調節的組織

伊萬尼次基 著 丁 浩 譯

東北人民政府財政部編
東北人民出版社出版

Организация бюджетного
Регулирования

預算調節的組織

編號：3251

著者：伊萬尼次基
П. М. Иваницкий

原出版處：Госфиниздат
Москва, 1946

譯者：丁浩

編者：東北人民政府財政部

出版者：東北人民出版社
(瀋陽市馬路灣)

發行者：新華書店東北總分店
(瀋陽市馬路灣)

印刷者：新華印刷廠

1—10,000[長]

一九五一年六月初版

財政金融翻譯叢書序

爲了提高財政金融工作幹部的政策、理論、業務水平，我們自一九四九年起，即在『東北財政』上陸續譯載了蘇聯和各新民主主義國家的財政金融方面的著作。但由於『東北財政』是本部對內刊物，讀者有一定限制；同時鑑於目前國內有關蘇聯和各新民主主義國家先進的財政金融理論與實務的譯著相當缺乏，還不能完全適應廣大讀者的需要，特將過去在『東北財政』已刊登過的一部分和今後準備刊登的譯文輯爲叢書，交由東北人民出版社出版，以便於更多讀者的學習和參考。

這個譯叢所包括的譯文，由於一方面考慮到它的讀者基本上多是實際從事財政與金融工作的同志，一方面限於我們自己的人力，因此，在篇幅上就不能不是比較短小而內容上主要以敘述財政金融部門的具體課題爲限，暫且還不能譯印更大篇幅的著作。

這部譯叢的部分譯文，大多是在很短期間內倉促印出以供『東北財政』的需要的，以後雖然經過幾次校正，錯誤仍所難免，希望讀者多多指正。

東北人民政府財政部

一九五一年三月二十日

目 錄

I	預算調節的任務和實質.....	(1)
II	用規定國家稅收差別提成率的方法調節地方預算....	(9)
III	補助金法及抽調方法是調節預算的補充辦法.....	(39)
IV	地方預算和自治共和國預算調節計劃的執行.....	(51)
V	以充足的資金保證下級預算對其各個機關和 各種設施在全年內進行不間斷的財政撥款.....	(61)

預算調節的組織

I 預算調節的任務和實質

一、蘇聯國民經濟的恢復和發展計劃

蘇聯國民經濟是在國家計劃的基礎上發展起來的。而一切國家計劃則是經國家高級政權機關批准而且具有法律力量的，『蘇維埃社會主義共和國聯盟應根據在蘇聯有經濟發展法効力的國家計劃徹底改編國民經濟並加速恢復和發展國民經濟』（沃茲涅辛斯基在蘇聯最高蘇維埃會議第二屆第一次常會關於一九四六年到一九五〇年蘇聯國民經濟恢復和發展的五年計劃的報告）。

國民經濟計劃的編訂，包括五年計劃和一年計劃，在一年計劃中更分為季度計劃。用這些計劃來規定工業和其他企業的總生產量、投資額、工人及職員額數和工薪基金，社會文化機關網，受這些機關服役的人數和其他指標。

二、在國民經濟計劃和預算間的互相聯系

蘇聯國家預算是對根據國民經濟計劃所通過的措施進行撥

款的基本來源。因此國民經濟計劃的製訂和預算的編製必須密切互相調和。

無論全部蘇聯或各個盟員共和國，自治共和國，邊區和省都要製訂國民經濟計劃並經過批准，同時在上級行政單位的國民經濟計劃中須劃分出其所屬各下級行政單位的指標。

特別是在自治共和國、邊區和省的國民經濟計劃中，要按其所屬的各區和各市來劃分它的指標。

這樣的國民經濟計劃構成，非僅是在全蘇聯，就是在預算系統的全部環節中，都可能保證國民經濟計劃和預算互相調和。

三、預算系統各環節間的收入分配和該 預算的固定收入額

在國家預算各環節間分配國家預算的收益，主要以所屬機關的特徵為根據。因此便給共和國預算和地方預算固定了從共和國的國家企業和屬於地方的國家企業所得的收入、地方稅收和許多其他收益來源。有時還例外的給它們固定有一般國家意義的各種收益。例如，木材收入，從合作社企業以及社會機關所屬經濟機構中課征的所得稅，統一國家稅。

在同一環節的各預算間分配上述收入時，應根據區域特點辦理，即根據稅收的情況辦理。

按照這個辦法給某行政單位的預算所固定的收入總額，應視經濟發展的趨向，國家工業企業和其他企業在該領域上的分佈情況、人口數量、人口密度以及許多其他條件來決定。

四、預算系統各環節間的支出分配和該 預算的支出額

國家預算的支出是按各預算和預算系統各環節來分配的，基本上也和收入分配一樣，是根據區域特徵和一級機關所屬各機關的特徵來決定。

但是，在該行政單位領域的預算上支出總額不能受限制於給它所固定的收入款額，因為在社會主義建設的計劃性之下，支出總額是決定於社會主義建設的一般任務，而後者則反映於恢復和發展國民經濟的國家計劃中。

在這些條件下，固定於該預算的收入額可能多於或少於按預算對機關和企業撥款所需的資金。

五、有可能用收入來源充分保證每個共 和國、省、區預算達到國民經濟計 劃諸任務所決定的水平

蘇聯國家預算是和全聯盟國民經濟計劃緊密聯系所編成的，其基本原則就是用收入來源來充分彌補它的支出，即沒有赤字。這就決定着使國家預算各組成部分的編製可能不發生赤字，即使每個盟員共和國預算、自治共和國預算，省、市、區或村蘇維埃的預算不發生赤字。

這樣一來，問題僅在於如何分配國家預算的收入總額才能保證每一個別預算達到沒有赤字的平衡。

上邊已指出，用各個預算固定收入來源的辦法是做不到這

一點的。

六、國家預算調節的實質和任務

國家預算收入的一部分不固定於預算系統的某一個環節，而每年在各環節之間重新分配一次，以保證每個預算所有的支出得到充分彌補。

根據這種規定重新分配的收入，有週轉稅、課自居民的國家稅收、國家的群眾公債。

這種在各個預算間重新分配收入的辦法，是爲了在國民經濟計劃諸任務所決定的水平上使每種預算保持平衡，這種辦法就叫做國家預算的調節。

七、國家預算調節的歷史意義

必須指出，國家預算的調節在消滅各民族共和國、各省和各區的歷史落後性上起着很大的作用。這種落後性是由於沙皇政府於一九一七年前實行民族壓迫和大國的狹隘民族主義政策所造成的。

在預算調節的過程中，當列寧、斯大林的民族政策徹底實行的時候（其具體表現，即對於經濟文化落後的各民族共和國、各省和各區的經濟逐年提高其投資），這種落後性已根本被消滅了。

在戰後最近幾年中擺在預算調節前面的是一些特別任務。

八、在戰後最近幾年中預算調節的特別任務

在保衛祖國戰爭時期（由一九四一年到一九四五年），由於被德國侵略者臨時佔領的共和國、省、市和區的經濟受到破壞，於是在給各共和國、省、市和區的預算保證有固定收入上就增加了尖銳的差異。

例如，根據一九四六年的預算固定收入對支出額的百分率，以弗拉基密爾省預算而論是 43.3%，以斯維爾德洛夫斯克省預算而論是 49.1%，但加路格省預算則僅為 22.8%，普斯科夫省預算僅為 18.0%。

爲了免去各行政單位在經濟上的這種尖銳差異，在最近幾年中必須撥付大量的資金，用以復興被德國破壞的省、市和區。但是，在將來爲了根據社會主義建設的一般任務，以確定各該行政單位的預算支出數量，預算調節仍然是不可缺的。

九、預算系統各環節間的預算調節

在預算系統的每個環節中都可實行預算調節，因此它就被區分爲：對各共和國和各地方預算的一般國家調節，各盟員共和國和國內部的調節，省內部的調節（自治共和國中的國內部的調節，邊區內部的調節），區內部的調節、最後，在分區的市內有市內部的預算調節。

在預算系統的每一環節內實行預算調節，其基本任務就是爲要保證每個下級預算有充分的收入來彌補它們的支出，換句話說，就是使每個下級預算都能在國民經濟計劃諸任務所決定

的水平上保持着平衡。

要平衡預算就須在各預算原有收入之外按照調節辦法從各該上級預算對每一個預算撥給補充資金，每一個預算的充分平衡的可能性由整個蘇聯國家總預算達到無赤字平衡來保證，而每一個蘇維埃在預算平衡上的權利則由蘇聯最高蘇維埃所批准的蘇聯國家預算法來規定。在預算法中列有撥給共和國預算和地方預算的資金數目，這些數目足以保證使共和國和地方預算達到充分平衡。

通過它來實行預算調節的上級預算，叫做調節性預算。

調節性預算劃分為：盟員共和國的共和國預算，自治共和國的共和國預算，邊區預算，省預算，區預算和全市預算（在分區的城市有全市的預算）。

十、調節預算的兩種基本方法

在預算實踐中按預算調節程序撥交下級預算資金有兩種基本辦法：第一種辦法是把一部分全國性的稅收編入每個預算的收入部分，如把相當地區某項收入來源的百分率提成編入每個預算的收入部分。提成的數額或百分比要規定的恰到好處，使這些提成的總額正好相符於每個預算的支出和固定收入之間的差額。譬如某預算的支出數量決定為一千零五十萬盧布，固定收入為六百三十萬盧布，所以在它的支出數量和固定收入之間很顯明的相差四百二十萬盧布。假定唯一的調節來源是週轉稅，週轉稅的收入計劃定為八千四百萬盧布。為了保持預算的平衡，我們就要從週轉稅的收入總額中撥給它一部分（百分

率)，以便使這個提成額等於支出和固定收入的差額，即四百二十萬盧布。

可見在這種情況下必須從週轉稅決定提取百分之五，即

$$\frac{4200000 \times 100}{48000000}。$$

某區域的調節性來源的收入總額叫做區域收入分擔額（在本例中為八十四萬盧布）。

所以，平衡預算所必需的提成百分率，其確定的方法即以支出和固定收入的差額比調節性來源的分擔額。但是，因為在不同的預算中有不同的支出和固定收入的比例，也有不同的調節收入分擔額，所以為了平衡每個預算，就應該按不同的或差別的百分率來規定某一或某些收入來源的提成。

調節預算的第二種辦法，即對支出和固定收入之間的差額加以彌補，彌補的方法就是用絕對數目的國家補助金或津貼撥給下級預算。

上述預算調節方法究竟是那一種方法比較適宜呢？解答這一個問題必須注意到，按對某區域預算收入額的百分率，抽出一部分全國性的收入編入自治共和國預算和地方預算，這能促使全國收入計劃更順利的完成。因為在這種條件下全國收入計劃不能完成的話，地方預算本身也就不能完成，反之國家總收入計劃超過完成，就必然會造成地方預算的資金盈餘。

十一、用補助金調節預算是消極的

當用補助金方法平衡預算時，在完成全國收入計劃工作性

質和地方預算執行結果之間，就不存在着上面所指出的依從關係。

此外，當用補助金方法調節預算時，也會使執行預算的結果不以執行預算的工作性質為轉移，因為在這種情況下，某一部分預算收入是否及時，是否充實，就不以執行各該預算的執行委員會和財政機關為轉移。

當用補助金方法平衡預算時，會增加下級預算對上級預算的依賴性，會減低按計劃執行預算（獲得補助金的預算）的責任，而在某種程度上把這個責任轉給上級機關。但是在上邊我們已經看到，甚而在省級範圍以內，按調節程序撥交地方預算的收入總額竟往往達到省（自治共和國）預算額的百分之七十至百分之八十。

顯而易見，假設用補助金來彌補支出數量和固定收入之間的全部差額時，在這種情況下預算調節就失掉自主性，而且不會穩固，結果就得將執行預算的責任轉到上級機關。

十二、差別提成率就是調節預算的基本方式

由於補助金的調節方法有上述缺點，就應該承認國家稅收差別提成率這種方式是最合理最正確的辦法。

但是並不是經常都可以借助這個辦法使共和國、省和區預算得到充分的平衡，因為有時即令是把相當區域國家稅收百分之百完全撥給某預算，其收入總額仍不足以彌補其全部計劃開支。

所以，在預算的實踐上，往往不得不同時採取兩種調節方

法。但是，從上面的對照中我們可以看出，稅收的差別提成法應該是調節預算的基本方法。

II 用規定國家稅收差別提成率 的方法調節地方預算

一、不應利用多數調節來源從事調節

用規定差別提成率的方法調節預算，可以利用一切國家收入，將其一部或全部撥給地方預算。

但是，因此而利用一些數額不大的收入來源，根本就不相當。因為這並不能有助於解決調節（平衡）全部預算的基本任務，而只是不必要的使執行預算的技術添加麻煩。

所以在被調節的預算額中佔比重不大的收入來源，其提成通常却是按同一份額（百分率）撥給這些被調節的預算。

爲了調節某環節的預算，在可能範圍內最多只能利用三四個特別有力量的收入來源，這樣才能對於在某行政區或單位的各預算間重新分配資金起重大作用。

這些收入來源就是週轉稅、國家群眾公債的收入、課自居民的所得稅。此外，爲調節全部預算的各個環節起見，可以利用單一農業稅、課自集體農莊的所得稅、課自合作社企業所得稅、木材的收入，而在市內部的調節上還有非商品業務的稅收。

必須注意的就是，同樣一種收入來源在預算系統各環節的

諸預算中，或在同一環節的各預算中，有其不同的意義。

例如，各省和各區預算中的木材收入佔不大的比重，可是在某些省分內，尤其是在北滿若干省分內却以木材收入額佔大宗。

所以，爲調節預算起見，在預算系統的不同環節中，以及在各個共和國、各個省或各個區中，可以利用各種不同的收入來源。

二、預算系統各個環節中的基本調節來源

盟員共和國內部調節預算的基本來源是：週轉稅的收入、國家群眾公債的收入，課自居民的所得稅收入。

在省內部的調節（在自治共和國是共和國內部的調節）上，這些收入也是最主要的調節來源，但是要注意到，對若干自治共和國預算、邊區預算和省預算所撥的週轉稅提成並不大，若僅僅借助所指出的來源，往往完全不可能對省轄各區和市的預算加以調節。

爲調節省內部預算，也利用農業稅的收入，而在某些省、邊區和自治共和國內也用合作社企業的所得稅和木材的收入來調節。

要注意，週轉稅提成一般是不撥給基層（村、屯）預算，區內部的調節，主要是利用國家群眾公債提成、課自居民的所得稅提成、課自公營農莊的所得稅提成、農業稅提成來進行，然而有時候也利用合作社企業所得稅提成來進行。

在分區的市內部進行調節預算，有其特別的條件。

大城市通常都保證有足够的固定收入，所以作為共和國內部或省內部基本調節來源的各項國家稅收提成以最小數額撥給它們，或根本就不撥給它們。

因此用這些來源去調節市內部預算，常常得不到應有的效果。

同時各區的固定收入往往分配的極端不均衡，在各中心區，固定收入往往超過給各該預算所規定的支出額，反之，在各郊區固定收入和支出額之間却產生很大的差額。

因此市內部調節應儘量利用那些未為共和國內部調節或省內部調節所利用的來源，即：課自合作社的所得稅，非商品業務稅。但是，由於固定收入的分配不均衡，而且上級預算撥下來的資金額又不大，所以市內部調節就不得不比其他環節多採用補助金的調節辦法。

三、調節來源的選擇

在選擇調節收入來源時，必須記住一點，即除調節的最終目的（平衡一切預算）以外，還必須要保證使地方蘇維埃對完成全國收入計劃充分感到興趣，同時還要擔保每個預算（不僅是全年的，而且是每季的和每月的）都有收入的保證。

要解決第一個任務，就要最合理地提高對各預算的提成，首先是提高那些須經地方蘇維埃和地方財政機關努力工作始能順利集結其資金的收入來源的提成，如提高國家群眾公債的提成。

反之，如規定從各該地方蘇維埃毫不參與其實現的那些收

入來源抽取提成，那是不合理的。例如，對村預算規定週轉稅提成，那就不合理。

為要解決第二個問題，即使一年四季的收入達到均衡，就必須注意到各種稅收的收入季節性。比如，到八月才開始有大量的農業稅的收入。因此，如對各預算大量提高農業稅的提成率，那就可能使各該預算於預算年度頭七、八月中構成資金缺乏的現象。在這種情況下，最好不對各該預算提高農業稅的提成率，而提高其他收益的提成率以達成平衡的目的。

四、預算系統中各個環節的調節條件

在預算系統的不同環節中有不同的調節條件。

以盟員共和國的內部調節而論，通常可以用週轉稅、課自居民的所得稅和國家群眾公債等項差別提成率來使大多數的預算達到平衡。

從季節性的來源，如農業稅和課自集體農莊的所得稅，抽取差別提成率是不必要的。

所以，比如在俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國中，從季節性來源撥給自治共和國、邊區和省預算的提成毫不例外地完全是一樣的數量，整個共和國規定的都是百分之二十五。

以省內部調節而論，僅用這三個來源就不可能永遠使各區和各市의預算達到平衡。因此，調節性收益的範圍就得時常予以擴大。

同時對於調節首先應當補充的就是：課自合作社企業的所得稅，而在有大規模林業的省分內首先是木材收益。