

高等财经院校试用教材

# 国家预算

国家预算教材编写组 编著



中国财政经济出版社

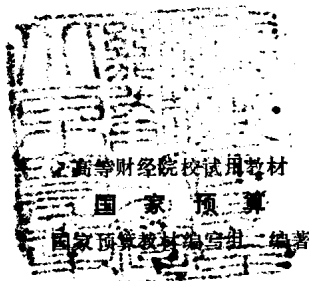
高等财经院校试用教材

# 国 家 预 算

国家预算教材编写组 编著

中国财政经济出版社

2605/33



中国财政经济出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印刷

\*

850×1168毫米 32开本 9.125印张 210,000字

1980年1月第1版 1986年2月北京第5次印刷

印数: 119,001—149,000

统一书号: K 4166·162 定价: 1.60元

## 前 言

本书是为高等财经院校《国家预算》课程编写的试用教材，也可以作为财政中等专业学校讲授《国家预算》课程的试用教材和财政系统进行干部训练以及在职干部自学的参考读物。

本书主要讲述我国国家预算的基本理论和业务知识。全书共分八章。第一、二章讲述国家预算的性质、任务、作用以及预算管理体制。第三、四章分述国家预算收入和国家预算支出。第五、六、七章分述国家预算的编制、执行和国家决算。第八章讲述国家预算的管理和监督。

本书是在一九六三年财政部教材编审委员会审定的《国家预算》一书的基础上，由财政部预算司主持，辽宁财经学院、厦门大学、人民大学、河北大学、湖北财经学院、陕西财经学院选派的教师和预算司的部分同志集体重新编写的。在编写过程中，还得到财政部有关司、局的同志大力支持和帮助，提供了不少实际业务情况和资料。我们同意作为试用教材出版。

由于参加编写同志的水平所限，调查研究不够，书中缺点错误之处在所难免，请同志们批评指正。

**财政部教材编审委员会**

1979年8月

# 目 录

|                                |                |
|--------------------------------|----------------|
| <b>第一章 国家预算的性质、任务和作用 .....</b> | <b>( 1 )</b>   |
| 第一节 国家预算的概念 .....              | ( 1 )          |
| 第二节 国家预算的特点 .....              | ( 3 )          |
| 第三节 国家预算的任务和作用 .....           | ( 12 )         |
| <b>第二章 国家预算管理体制 .....</b>      | <b>( 33 )</b>  |
| 第一节 国家预算管理体制建立的原则 .....        | ( 33 )         |
| 第二节 国家预算管理体制的构成 .....          | ( 38 )         |
| 第三节 国家预算收支的划分 .....            | ( 39 )         |
| 第四节 地方预算机动财力的分配 .....          | ( 42 )         |
| 第五节 国家预算管理体制的演变 .....          | ( 44 )         |
| <b>第三章 国家预算收入 .....</b>        | <b>( 56 )</b>  |
| 第一节 国家预算收入的来源和形式 .....         | ( 56 )         |
| 第二节 组织国家预算收入的原则 .....          | ( 61 )         |
| 第三节 国营企业和事业收入 .....            | ( 64 )         |
| 第四节 税收收入 .....                 | ( 80 )         |
| 第五节 其他收入 .....                 | ( 100 )        |
| <b>第四章 国家预算支出 .....</b>        | <b>( 102 )</b> |
| 第一节 国家预算支出的构成 .....            | ( 102 )        |
| 第二节 安排国家预算支出的原则 .....          | ( 103 )        |
| 第三节 经济建设支出 .....               | ( 107 )        |
| 第四节 文教科学卫生事业费 .....            | ( 137 )        |
| 第五节 抚恤和社会救济费 .....             | ( 157 )        |
| 第六节 行政管理费、国防战备费和对外援助支出 .....   | ( 160 )        |

|                                                |       |
|------------------------------------------------|-------|
| <b>第五章 国家预算的编制</b> .....                       | (167) |
| 第一节 国家预算编制的原则 .....                            | (167) |
| 第二节 国家预算编制的准备工作 .....                          | (175) |
| 第三节 国家预算编制的程序、方法和国家预算的<br>审查、批准 .....          | (189) |
| <b>第六章 国家预算的执行</b> .....                       | (204) |
| 第一节 国家预算执行的任务和组织 .....                         | (204) |
| 第二节 国家预算收入的执行 .....                            | (208) |
| 第三节 国家预算支出的执行 .....                            | (215) |
| 第四节 国家预算执行中的平衡 .....                           | (218) |
| 第五节 国家预算执行的检查分析 .....                          | (225) |
| <b>第七章 国家决算</b> .....                          | (231) |
| 第一节 国家决算的意义及其组成 .....                          | (231) |
| 第二节 编制国家决算的准备工作 .....                          | (233) |
| 第三节 国家决算编制的程序、方法和国家决算的<br>审查、批准 .....          | (252) |
| <b>第八章 国家预算的管理和监督</b> .....                    | (263) |
| 第一节 预算管理 .....                                 | (263) |
| 第二节 预算监督 .....                                 | (277) |
| 第三节 加强党的领导, 坚持政治观点、生产观点、<br>群众观点, 做好预算工作 ..... | (283) |

# 第一章 国家预算的性质、 任务和作用

## 第一节 国家预算的概念

**国家预算是国家有计划地集中和分配资金的重要工具**

毛泽东同志在我国建国初期曾经说过：“国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向。”<sup>①</sup>毛泽东同志深刻地阐明了我国国家预算

的重要意义。

我国的国家预算是建立在生产资料公有制基础上的社会主义国家预算。国家预算资金的集中和分配是遵循党的路线、方针、政策，有计划地进行的，是为党和国家各个时期的政治经济任务服务的。我国宪法规定：全国人民代表大会有审查和批准国家预算的职权，国务院有编制和执行国家预算的职权。因此，正确地编制和执行国家预算，完成和超额完成国家规定的预算收支任务，是全党和全国人民的大事，是巩固无产阶级专政，发展国民经济，实现新时期总任务的重要问题。

那末，究竟什么是国家预算呢？

我国的国家预算，是社会主义国家为实现其职能的需要，

---

<sup>①</sup> 《毛泽东主席一九四九年十二月在中央人民政府委员会第四次会议上的讲话》，转引自1949年12月4日《人民日报》。

有计划地筹集和分配由国家集中掌握的财政资金的一个重要工具，是国家的基本财政计划。

我国是无产阶级专政的社会主义国家，马克思主义的国家学说告诉我们，“劳动者需要国家只是为了镇压剥削者的反抗”，“无产阶级将利用自己的政治统治，一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能快地增加生产力的总量。”<sup>①</sup>这就是说，我们无产阶级专政的社会主义国家，不仅有对国内外阶级敌人进行专政的职能，而且还有组织社会主义经济和文化的职能。建国以后，我国人民在以毛泽东同志为首的党中央的领导下，逐步完成了生产资料所有制的社会主义改造，消灭了人剥削人的制度，高速度地发展了国民经济，取得了社会主义革命和社会主义建设的伟大胜利，无产阶级专政得到了巩固和加强，我国已经建立了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系。当前，我国社会主义革命和社会主义建设进入了新的历史时期。我国人民在新时期的总任务，就是要在本世纪内，把我国建设成为农业、工业、国防和科学技术现代化的伟大的社会主义强国。党的十一届三中全会公报中指出：“全党工作的着重点应该从一九七九年转移到社会主义现代化建设上来”。这是个伟大的历史转折，它充分表达了全党、全军、全国各族人民的迫切愿望和要求，对于加快实现四个现代化的步伐，建设我们社会主义国家具有重大战略意义。为了实现上面所说的历史任务，国家必须有一定的人力、物力和财力来作保证，国家预算就是国家把一部分国民收入集中起来，有计划地用于各种需要，从财力方面保证实现国家职能的一个工具。

---

① 《马列著作毛泽东著作选读》（科学社会主义部分），人民出版社1978年版，第186、185页。



那么，国家预算怎样对一部分国民收入进行分配和再分配呢？这就必须从社会产品的分配谈起。

马克思在《哥达纲领批判》一书中，对社会主义社会产品的分配进行了科学的分析。按照马克思的分析，社会产品的分配，首先应从社会产品中建立保证生产需要的各种基金：第一、补偿生产资料耗费的基金；第二、扩大生产的基金；第三、保证社会再生产免遭意外事故影响的后备基金。建立这些基金，“在经济上是必要的”。其余部分，在分配给个人消费以前，还得扣除：第一、不属于生产的管理费用；第二、满足共同需要的费用，如文教和卫生保健部门等费用；第三、赡养丧失劳动能力者的保险基金。

社会产品在扣除补偿生产资料耗费部分以后，即为国民收入，其中相当一部分是通过国家预算来分配的。

建立在生产资料公有制基础上的社会主义国家，代表广大劳动人民掌握了国民经济命脉，从而使自己具有组织和领导国民经济的职能。因此，社会主义国家有可能通过国家预算有计划地对国民收入进行分配和再分配，以保证社会主义革命和社会主义建设的需要。

在我国，社会产品的绝大部分是由全民所有制的国营经济和集体所有制经济的劳动者所创造的。社会产品首先用于补偿生产资料的消耗而后形成国民收入，即劳动者在生产过程中新创造的物质财富。国民收入首先在物质生产部门进行初次分配，这就形成了国家同国营企业和集体所有制经济以及劳动者个人的分配关系。

国家和国营企业的关系是全民所有制内部的全局和局部的关系，不存在所有权的转移。国营企业创造的国民收入分为两部分：一是分配给企业劳动者的工资和按规定提取的企业基金。

企业的职工工资就是为了满足劳动者本人及其家属生活需要而创造的那部分产品的价值；企业基金主要用于举办职工集体福利设施，举办农副业，弥补职工福利基金的不足，以及发给职工奖金等。二是分配给社会的纯收入。企业的纯收入是企业职工为社会劳动所创造的剩余产品的价值。这些纯收入，绝大部分以利润和税收的形式上缴国家，形成国家的预算收入。

国家对集体经济的社会产品不能直接支配。集体经济创造的国民收入分为两部分：一部分成为人民公社社员或集体企业职工的个人收入，一部分构成集体经济的纯收入。集体经济的纯收入，一部分以公积金（包括储备粮）和公益金的形式留归集体经济支配使用，另一部分以税收的形式上缴国家，也形成了国家的预算收入。

此外，我国仍然存在着少量的个体经济，它们也创造一小部分国民收入。个体经济和所有公民都有按照国家规定纳税的义务，目前这部分税收收入在国家预算收入中占的比重很小。

在分配国民收入过程中形成的国家预算收入，还要进行再分配，这种国民收入的分配和再分配，主要是通过国家预算的收支活动进行的。这就是说，国家集中的预算收入，还要通过预算支出有计划进行再分配。

综上所述，在社会主义条件下，运用国家预算这个工具，有计划地集中和分配一部分国民收入是完全必要的。这是因为：

第一，为了保证国家财力的使用服从于国家整体利益的需要。大家知道，在一定时期内，能够由国家集中的国民收入是有一定限度的，国家需要举办的事业却是很多的。如果把有限的财力分散使用，国家的迫切需要，就会得不到保证，党和国家的方针、政策的贯彻执行，也要受到影响。因此，就需要通

过国家预算，把一部分国民收入集中起来，由国家统筹安排，才能使有限的财力，得到最合理、最有效的使用，保证国家整体利益的需要。

第二，为了促进有计划按比例地发展国民经济。我们国家是实行计划经济的，一切生产建设必须按照国民经济有计划按比例发展的规律进行。但是，国民经济各部门之间的资金积累水平不同，有高有低。而且在各个地区之间，经济发展也是不平衡的，经济基础好的，资金积累就多；经济基础差的，资金积累就少。在这种情况下，如果让各部门、各地区根据自己的资金积累水平来确定自己的发展规模和速度，显然是不合理的。因此，需要通过国家预算集中资金，由国家根据国民经济的发展计划和合理配置生产力的要求，在部门之间、地区之间，统一地、有计划地加以分配，以余补缺，以多补少，使正当需要得到满足，从而才能保证国民经济有计划按比例地发展。

第三，为了满足非物质生产部门的需要。国家的科学、文教、卫生事业和行政、国防等部门，都属于非物质生产领域，它们本身不直接从事物质生产，但是，它们的活动都是巩固无产阶级专政、发展国民经济所必需的。为了保证这些部门的物质消耗及其人员消费，国家必须通过国家预算集中资金，再分配于非物质生产领域。

第四，为了有计划地建立国家后备。在国民经济的发展中，不平衡的现象是经常会出现的，而且我国的安全，还受着威胁，我国农业生产在今后还会受到自然灾害的影响，因此，国家必须保持必要的物资、财政等后备力量，以保证社会主义建设事业顺利进行和应付可能遇到的意外困难。通过国家预算集中与分配资金，是建立国家后备的可靠保证。

以上叙述了国家预算参与社会产品和国民收入分配和再分

配的过程，为了明了起见，现绘制社会总产品的分配示意图如下页。

**国家预算是国家  
的基本财政计划**

我们国家实行计划经济，对财政实行计划管理。为了综合反映整个国家的财力及其活动情况，应当编制综合财政计划。综合财政计划是国民经济计划在资金方面的综合反映。通过综合财政计划可以看出国家的资金是否平衡，资金的使用是否同国民经济计划相适应，是否和国家的物力、人力相协调。综合财政计划是国民经济综合平衡中人力、物力和财力三大平衡的一个重要组成部分。通过编制综合财政计划使人力、物力和财力更好地相互平衡，使各经济部门更好地相互协调，促使国民经济高速度地发展。综合财政计划包括：国家预算收支，预算外收支、银行信贷收支、现金收支和企业部门财务收支等。这些收支计划有机地组成国家的综合财政计划。在综合财政计划中，大部分资金是通过国家预算来分配的。从国家预算同其他财政计划的关系来看，国家预算对其他财政计划有着重大的影响。这是由于：银行信贷收入的主要来源之一，是财政性存款和国家预算增拨的信贷资金。国营企业实现的利润和税收要上缴国家预算，国营企业所需的基本建设拨款和定额流动资金也由国家预算拨给。而预算外资金又是国家预算的必要补充。由此可见，国家预算对其他财政计划起着主导作用。所以，我们说，从国家总的财力的安排计划方面来看，国家预算是国家的基本财政计划。

国家预算●是国民经济计划在财力上的主要反映，是实现国民经济计划的有力保证。国家预算的稳固是建立在国民经济发展的基础上。国家预算的编制和执行要以国民经济计划为依据，反过来，国家预算对国民经济计划起制约作用。同时，国



家预算通过对一部分国民收入的集中和分配，用预算的收支计划保证国民经济计划的实现。具体来说，国家预算收入，反映了国民经济的发展规模和积累水平，国家预算支出，反映了社会主义再生产的规模、速度和比例关系。国家预算收支的顺利执行，是实现国民经济计划的必要条件。总之，国家运用国家预算这个基本财政计划，有计划地集中和分配资金，是国家有计划组织社会主义经济活动的重要手段。

## 第二节 国家预算的特点

国家预算的性质，是由国家的性质所决定的。在不同的社会制度里，存在着不同性质的国家预算。

我国国家预算是社会主义的国家预算，是为社会主义革命和社会主义建设事业服务的。预算资金的一收一支，反映了无产阶级和劳动人民的利益，体现着“取之于民，用之于民”的性质。而资本主义国家的预算，是维护资产阶级的利益，对无产阶级和劳动人民进行超经济剥削的手段。总之，社会主义制度决定了我国国家预算同资本主义的国家预算有着根本的区别，并具有自己鲜明的特点。

有 计 划 地 组  
织 预 算 收 支

我国建立了生产资料社会主义公有制，国民经济有计划按比例发展的规律，要求有统一的国民经济计划，在全国范围内对人力、物力和财力进行综合平衡。社会主义经济发展的这种计划性，决定了国家有计划地组织预算收支活动的必要性和可能性。我国国民经济有计划按比例高速度地发展，为我国预算开辟了广阔的财源，保证了预算收入的迅速增长，保证了收支计划的顺利实现。因此，

有计划地组织预算收支，是国民经济有计划按比例发展规律的客观要求，是社会主义国家预算的一个基本特征。

我国预算有计划地组织收支，主要表现在国家预算与国民经济计划的密切联系上。前面讲到，国家预算是国家的基本财政计划，国家预算收支体现着计划经济的要求，同时又为有计划地发展国民经济服务。国家预算的编制和执行都以国民经济计划为依据，预算的执行又以国民经济计划的实现为前提条件。另外，国家预算本身的收支活动也具有严密的计划，能够按计划办事。在预算执行中，还要根据客观情况的变化，进行必要的调整，组织预算收支新的平衡，更好地为计划经济服务。

**主要依靠自力更生  
积累建设资金**

积累资金问题，是社会主义建设中的一个重要问题。为了在本世纪内实现四个现代化，需要高速度地积累资金。资金从哪里来？我们既不能依赖外国，又不能加重人民的负担，只能是依靠广大群众，努力增产，厉行节约，积累资金。主要依靠自力更生积累资金，这不仅是必要的，而且也是可能的。我国已建立了生产资料社会主义公有制，有党的领导，有优越的社会主义制度，有丰富的资源，有勤劳智慧的人民，我们能够实现国民经济发展的高速度，也能够在高速度发展经济的基础上，高速度地积累资金。建国以来，我们正是贯彻执行了独立自主，自力更生，艰苦奋斗，勤俭建国的方针，从社会主义经济内部解决了资金的积累问题，这是我们社会主义国家积累资金的根本道路。

在解放初期，为了克服暂时的财政经济困难，进行社会主义建设，我国曾经发行过国内公债，随着我国经济建设事业的不断发展，从1958年开始，国家没有发行公债，并在1968年

底，全部还清了本息。另外，在抗美援朝期间，当时斯大林领导下的苏联曾向我国提供了一些借款，这些借款，也在1965年提前全部还清。

但是，我们主要依靠自力更生，并不是闭关自守。我们必须善于学习一切外国的好东西，引进外国先进技术，把学习外国和自己的独创结合起来。在维护我国独立和主权的前提下，尽可能地采取多种形式利用外国资金，用于我国的社会主义建设，以利于增强自力更生的能力，加快实现四个现代化的步伐。

**预算资金主要用于社会主义建设和提高人民物质文化生活水平**

我国的预算收入，主要来自社会主义经济，我国的预算支出，也主要用于社会主义建设。我国预算资金用于经济建设方面的支出始终占重要地位。在分配预算支出中逐步增加经济建设支出的比重，适当降低军政费用在预算支出中的比重，是我们党的一贯方针，也是我国预算的一个重要特点。建国以来，我国预算支出用于经济建设支出方面的比重，平均为56%。用于社会文教卫生支出方面的比重，平均为12%。这两项支出就相当于国家预算总支出的70%左右，保证了我国社会主义生产建设事业的发展 and 人民物质文化生活水平的不断提高。国家预算以大量资金用于经济建设和文化建设事业，说明我国预算是生产建设的预算，是为人民谋利益的预算，反映了社会主义基本经济规律的客观要求，体现了社会主义制度的优越性。

建国以来，国家预算以大量资金支持了工农业生产建设。总的来说，我们的建设速度还是比较快的。我国的农业生产条件已有了显著的改善。农田灌溉面积已占耕地面积的40%以上，机耕面积也已达到三分之一以上。我国的农业以不到7%



的耕地面积养活了超过世界五分之一的人口。我们已经由一个贫穷落后的旧中国变成了社会主义的新中国。三十年来我国国民经济各部门取得的巨大成就，已经为实现四个现代化的伟大事业奠定了比较雄厚的物质基础，创立了可以依靠的前进阵地。

**坚持收支平衡，略有结余**

我国的预算收入和预算支出都是按计划进行的。国家预算的收支活动体现了计划经济的要求，同时又为有计划地发展国民经济服务，因而既保证了国民经济的迅速发展，又保证了预算收支的平衡。坚持预算收支平衡，是我国社会主义预算设计的基本原则，也是党和国家的一贯方针。毛泽东同志早在建国初期就指出：“增产、节约、多留后备力量，是巩固国家预算的可靠的三道防线。”<sup>①</sup>国家预算的安排，坚持当年收支平衡，把收入打足，把支出打紧，并且留出一定比例的预备费，以备解决某些预料不到的开支，反对打赤字预算。在预算执行中，一方面在生产不断发展的基础上，不断开辟财源，积极组织收入；另一方面在保证生产建设需要的同时，厉行节约，反对浪费，确保预算的收支平衡。多年来，我国预算的执行结果，一般都是收大于支，略有结余，充分反映了我国的预算是稳固的。稳固的国家预算，又为有计划地进行社会主义建设提供了有利的条件。

以上所说我国国家预算的基本特点，是我国社会主义制度优越性的具体表现之一。今后随着我国四个现代化的伟大目标逐步变为现实，我国社会主义制度和国家预算的优越性将更加充分地显示出来。

<sup>①</sup> 转引自《十年来财政资料汇编》第二辑，财政出版社1959年版，第97页。