

中等财经专业学校试用教材

国家 预算

云南科技出版社

PDF

出 版 说 明

为了满足当前教学的需要，提高广大财经干部的业务水平，我们邀请了有关教授和专业老师以及有实际工作经验的同志，共同编写了这本中等财经专业的试用教材。这本教材是根据马克思主义基本原理和党的十二届三中全会精神，按照经济体制改革和实行第二步利改税的要求，并结合实际工作编写而成。它既可作为中等财经专业学校、各类财经专业培训班、自学考试辅导班等教材，也适用于成人自学和财经工作干部自学。这本教材在出版过程中，得到了云南科技出版社有关领导和同志们的大力支持和协助，在此，特向出版社、编写者、审稿者、编辑和校对的同志们表示衷心的感谢。

湖北省财政厅会计事务管理所

一九八五年七月二十五日

编写说明

国家预算是国家有计划地集中和分配资金的工具，随着国家经济体制改革的深入发展，国家预算的基本理论和业务内容，将更加丰富和完善；加上机构改革人员变动，需要了解和懂得国家预算的在职干部也愈来愈多；同时《国家预算》作为中等财（政）贸学校一门必修的专业课，也需要有一部与党的十一届三中全会以来方针政策、经济体制改革的精神以及当前实际工作状况紧密结合的教材。为此，特编写了这本《国家预算》中等专业学校试用教材供教学用，同时也作为专业干部训练以及在职干部自学的参考读物。

本书共分三篇十二章，约十二万字左右。为使本书内容更符合实际的需要，特邀湖北省审计局财金处副处级调研员、会计师万仁平同志协助编写；并承湖北省财政厅会计事务所，多方支持，审定内容；同时还请了中共湖北省委政策研究室副厅级调研员许其立同志审查和修改。在此特向他们表示感谢。由于时间仓促及本人水平有限，也难免有不足之处，敬请读者批评指正，以便进一步补充和修改。

编 者

一九八五年七月

目 录

第一篇 总 论

第一章 国家预算概述	1
第一节 国家预算的产生与发展	1
第二节 国家预算的概念	3
第三节 国家预算的职能和作用	7
第二章 国家预算管理体制	16
第一节 预算管理体制的基本内容	16
第二节 建国三十多年的财政体制	22
第三节 一九八〇年财政体制的重大改革	25
第四节 一九八五年新的财政体制	29
第三章 预算科目和预算指标	36
第一节 预算收入科目	36
第二节 预算支出科目	40
第三节 预算收支调拨科目	48
第四节 预算的收支指标	50
第二篇 预算的编制	
第四章 预算的编制程序和审批	54
第一节 编制预算的准备工作	54
第二节 预算的编制程序	67
第三节 国家预算的审批	70
第五章 编制预算的基本原则、测算方法以及基本要求和作法	72
第一节 编制预算的的基本原则	72

第二节	编制预算的基本方法	78
第三节	编制预算的基本要求和作法	86
第六章	国家预算收入计划	90
第一节	预算收入的来源和形式	90
第二节	收入计划编制的方法	99
第七章	正常支出的预算编制	104
第一节	农林水、工交商部门事业费	106
第二节	文教科学卫生事业费预算	112
第三节	抚恤和社会救济预算	125
第四节	行政管理费支出预算	126
第五节	其他部门事业费、其他支出及国家预 备费	130
第八章	各项专款支出的预算编制	132
第一节	国家基本建设投资	132
第二节	流动资金及国家物资储备支出	136
第三节	其他经济建设专款支出	140
第四节	支援农村生产支出	144
第三篇 预 算 执 行		
第九章	国家预算执行的任务	148
第一节	国家预算执行的机关和职责	148
第二节	预算收入执行的任务	151
第三节	预算支出执行的任务	156
第四节	预算执行中的平衡	159
第十章	预算执行统计和分析检查	163
第一节	搞好财政统计工作	163
第二节	执行情况的分析和检查	170
第十一章	预算的管理和监督	176

第一节	预算管理的要求和目的·····	176
第二节	预算管理的基本内容·····	178
第三节	关于国家预算监督·····	185
第十二章	国家决算的编制·····	190
第一节	编制国家决算的意义及其组成·····	190
第二节	编制国家决算的准备工作·····	192
第三节	决算的编制、审查和批准·····	205

第一篇 总 论

第一章 国家预算概述

第一节 国家预算的产生与发展

国家财政是一种分配关系，是在人类社会出现阶级，伴随着国家的产生而产生的。国家预算作为一种管理制度则是在出现国家之后人类社会发展到一定阶段的产物。

在原始社会末期，随着生产的发展，剩余产品的出现，私有制的产生，社会被分裂为两个根本利益对立的阶级，即奴隶主和奴隶两大阶级。奴隶主无偿地占有奴隶所创造的全部剩余产品，这就引起了被剥削阶级的反抗，出现了阶级斗争。奴隶主阶级为了维持这种剥削关系，镇压奴隶的反抗，就需要有一系列的暴力组织（如军队、警察、监狱等）和为阶级统治服务的专职人员——官吏，组成一个政权机构，于是便产生了国家。为了维持国家的存在和执行国家的职能，就需要消费一定的物质资料。但是，国家本身并不从事生产，不能创造社会财富，它的物质需要，只能依靠国家的政治权力，强制的无偿地从社会产品的分配中占有一定的份额。这种分配关系就是国家财政，所以说，国家财政的产生是随着国家的产生而产生的。

国家预算是近代的产物，从世界范围来讲，古代封建社会变为中央集权国家以后，国家的开支主要用于维持国家威力的军政费用，为此而取得的一切收入，都是一种特权收入，国家的全部资金，封建统治者有全权和不受限制地自由

支配。国家财政的收支同封建统治者的私人财产没有什么两样，在这种情况下，则无所谓国家预算制度。随着资本主义经济的发展，新兴资产阶级自由主义政治学说极力主张政府收入，以无害国民经济为原则，反对封建帝王的无限财权，纷纷要求建立对国家财政的监督，建立税收的批准和废除权的监督。资产阶级在财政领域的斗争，使国家预算的产生和发展奠定了基础。在资本主义发展最早的英国，公元一六八九年的《人权法案》中就规定，国王的支出总额必须由国会批准；从一七六〇年起，由下议院批准对皇室的年度预算拨款，取代皇室自行征收的财政收入，资产阶级控制了全部的财政收支。到十九世纪初，就有了正式的国家预算，财政大臣每年提出全部财政收支的一览表，由国会审核批准。欧美其他资产阶级国家和日本等国的国家预算制度，也都是在十八世纪至十九世纪中叶建立了资产阶级政权的立宪政治体制之后才形成的。

在我国公元前二千多年就开始形成国家，当时就产生了财政，但没有国家预算。公元七七九年，唐代宰相著名理财家杨炎，提出了“量出制入”的财政原则，要求对国家的支出，先计算出数额，以支定收。这是一种预算制度的萌芽，近代财政学界称这个原则“开我国预算制度之先河”。一八九五年甲午战争以后，以康有为为首的改良派提出了在中国进行变法的主张，即历史上有名的戊戌变法。一八九八年六月十一日光绪皇帝被迫接受了康有为的变法主张，下诏书宣布变法，推行新政，在经济方面主要是“改革财政，编制国家预算”。以后在北洋军阀时代，也有它的国家预算，但由于国家政治上的混乱实际没有实行。国民党政府时期国家预算同其政治制度一样，只能是半封建半殖民地的国家预算。

随着新中国的诞生，就产生了我国社会主义的国家预算。我国社会主义性质的财政，并不是新中国诞生后才有的，远在革命根据地时期就有了，那是社会主义财政的雏型，但不是国家预算制度。

第二节 国家预算的概念

国家预算，是按法定程序编制、审查和批准的国家年度财政收支计划。国家预算的收支项目和数字，反映政府活动的范围、方向和国家政策。国家预算收支起迄的有效期限，通常为一年，我国和世界上大多数国家一般采用历年制，即从每年1月1日起至12月31日止。但是，也有不采用历年制的，如美国是从10月1日起至下年9月30日止；意大利是从7月1日起至下年6月30日止；英国、日本是从4月1日起至下年3月31日止的。

国家的年度财政收支预计，按照法定的程序，在每个年度开始以前由财政部门匡计的数字叫概算；由财政部门正式编制的国家财政收支计划，在未经人民代表大会或它的常务委员会批准时，就叫预算草案；国家预算草案经过批准以后，才能成为具有立法效力的国家预算。

国家预算，按照级次和范围的不同，可以分为中央预算、地方预算、各级总预算和单位预算。中央预算，由中央各部门的单位预算、企业财务收支计划汇总编成，它不仅反映国家重要的经济建设、文教科学、国防和外交等所需的资金，而且还担负着调节各个地方预算收支平衡的任务，因而国家预算中要居主导地位。地方预算，是各级地方政府的预算，反映着发展地方经济和文化事业等所需资金。各级总预

算是各级政府汇总本级及其下级政府的年度收支所编成的预算，如省级财政总预算，是由省级各部门的单位预算、企业财务收支计划和所属地、市、州、县（市）总预算组成。单位预算，是各级政府直属机关就其本身及其所属机关的年度收支所汇编的预算。单位预算按照管理方式的不同，又分为全额预算管理和差额预算管理两种。实行全额预算管理的单位，一般是没有经常性业务收入的单位，其收入全部上交国家预算，支出全部由国家预算拨款。实行差额预算管理的单位，一般是有经常性业务收入的单位，其预算收入抵拨其预算支出的一部或全部后，按其收支差额列入国家预算。

国家预算的一般性质和作用，是由国家的性质和职能所决定的。社会主义国家预算，是国家的基本财政计划，是国家为了实现政治经济任务，有计划地集中和分配部分国民收入的重要工具，是国家经济政策的反映。

我国国家预算收入主要分三大类：

（1）各项税收，如工商税（第二步利改税改为产品税、增值税和营业税、资源税）、工商所得税、农业税等；

（2）企业事业收入，如国营企业的上缴利润（第一步利改税改为国营企业所得税、固定资产和流动资产占用费以及企业利润；第二步利改税改为国营企业所得税和调节税），事业单位的缴款等；

（3）其他收入，如公产收入，罚没收入，规费等。

国家预算支出包括经济建设费、社会文教费、国防战备费和行政管理费等。国家预算的收入和支出都是有计划的。“当年收支平衡、略有节余”是我国编制国家预算的基本原则。社会主义国家预算的编制和执行，是以国民经济计划为基础，它反映国民经济的发展规模和速度。同时通过国

家预算对资金的筹集和合理分配使用，能够保证国民经济计划的实现，促进国民经济持续稳定按比例的发展。

资本主义国家预算是资产阶级对一部分国民收入进行的再分配，是对无产阶级和劳动人民进行额外剥削的工具。其作用是维持资产阶级的统治，保护资本主义的剥削制度。它的收入来源，主要是向劳动人民征税，其次是发行公债。预算支出主要是军事开支。到了帝国主义阶级，财政危机不断加剧，表现在预算上是支大于收，连年出现赤字。赤字预算已成为资本主义国家预算的一个基本特点。

我们说国家预算是国家基本的财政计划，这是因为国家财政计划，是国民经济计划在资金上的综合反映，它包括国家预算收支计划、预算外资金收支计划、银行信贷收支计划、企业部门财务收支计划和现金计划等，这些计划互相联系、统筹安排，综合平衡形成了一个有机整体；国家预算，则反映国家主要的、集中性财力的集中和分配情况，国家对这些资金的筹集和运用，对其他财政计划起主导作用。从国家总的财力安排来看，国家预算对国民经济计划起着促进和制约的作用。在实际工作中，我们往往习惯于讲财政收支计划，这实质上就是我们在这里讲的国家预算。

在我国社会主义条件下，通过国家预算有计划地集中和分配一部分国民收入的必要性，其主要的：

1、保证国家主要财力的使用，服从国家整体利益的需要。我国物质生产部门的劳动者为社会创造的纯收入，在一定时期内是有一定限度的，并且分散在全国各地区、各部门、各经济单位。但是，需要由国家统一举办的事业却是很多的。如果把有限的财力过多的分散使用，国家的迫切需要就得不到保证，党和国家的方针、政策的贯彻执行必然受到影响，国

家的职能也难以充分发挥。因此，就需要通过国家预算，把一部分纯收入集中起来，由国家从全局出发，进行综合平衡，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。

2、保证国民经济有计划、按比例发展的资金需要。国民经济有计划、按比例地发展，是社会再生产顺利进行的基本条件。但是，由于国民经济各部门之间的资金积累水平不同，有高有低。同时，我国地域广阔，各地区的自然资源条件差异较大，经济文化发展很不平衡，经济基础好的地区，资金积累就多；经济基础差的地区资金积累就少。在这种情况下，就需要通过国家预算适当地集中一部分资金，根据国家经济发展计划的要求，在部门之间、地区之间有计划地进行统一分配，以余补缺，调剂使用，以便因地制宜，扬长避短，发挥优势，促进国民经济协调发展。

3、保证非物质生产部门的资金需要。我们国家的文教、科学、卫生事业和行政、国防等部门，本身不直接从事物质生产。但，它是们的活动都是发展国民经济必不可少的，特别是科学、教育事业在社会主义现代化建设中有巨大的作用。为了保证这些部门的物质消耗和人员消费，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，满足文教、科学、卫生事业和行政国防等部门的资金需要。

4、保证有计划地建立国家后备的资金需要。由于国民经济发展中的不平衡现象是会经常出现的，霸权主义还在威胁我国的安全，农业生产在今后相当长的时期内仍会受到自然灾害的影响等等，因此，国家保持一定物质、财政等后备是必须的，只有这样才能应付可能遇到的意外困难，这就需要通过国家预算集中一部分资金给予保证。

第三节 国家预算的职能和作用

国家预算的职能和作用，同国家有着本质的联系，是由国家的性质来决定的。社会主义国家集中和分配资金的目的，是为了实现社会主义国家职能的需要。我国是社会主义国家，下面主要讲我们社会主义国家预算的职能和作用。

一、国家预算的职能

我国社会主义的国家预算，作为国家有计划地集中和分配资金的重要工具，具有分配、调节和监督三种职能。

（一）国家预算的分配职能

国家预算的分配职能，包括筹集资金和分配资金两个方面。它表现为国家预算以价值形式有计划地分配和再分配社会产品的过程，这是国家预算的基本职能。

筹集资金就是组织预算收入。国家在一定时期（如一年）内物质生产部门生产的生产资料 and 消费资料的价值总和（通常称之为社会总产品的价值），扣除生产中被耗费的生产资料价值之后，就是劳动者新创造的价值，即国民收入，其中一部分作为劳动者个人消费，按照“各尽所能，按劳分配”的原则，根据每个劳动者个人提供的劳动量进行分配；另一部分则是社会纯收入。建立在生产资料公有制基础上的国家财政，通过国家预算按照国家整体利益的需要，以生产资料 and 产品的占有者的资格，参与初次分配；同时也以政治权力进行分配和再分配，采取适当的形式把分散在成千上万个经济单位的社会纯收入，有计划地集中起来，形成国家预算资

金，这就是筹集资金，组织国家预算收入。

国家预算把筹集起来的资金转化为各种预算支出，保证国家政治经济活动的资金需要，这就是分配资金。资金分配要按照国家发展社会主义经济、文化、保健事业的需要，有计划地安排到各地区、各部门、各单位，并保证预算资金的节约使用，充分发挥资金的使用效果，促进国民经济的发展。

筹集和分配资金，是国家预算分配职能不可分割的两个方面。筹集是分配的前提，分配是筹集的目的。只有把筹集的资金合理地及时地分配到用款单位，才能满足国家和人民的需要，达到国家预算履行分配职能的目的。

（二）国家预算的调节职能

国家预算的调节职能，是由分配职能派生出来的，并通过分配职能来实现的。也就是说，社会主义国家预算的调节职能，是在国民收入的分配过程中，通过预算收支改变社会各集团（部门）及其成员在国民收入中占有的份额，改变国民收入的使用方向和比例关系，以制约或促进社会和国家经济的发展。

分配职能与调节职能，是一个过程或者说一个问题的两种意义。比如说国家税收，它是国家参与企业或经济组织收入分配的一种手段，如果把税收仅作为取得收入的分配手段，那么对国营企业来说，它同利润上缴是一样的，可以税利合一，也可以将税制简化到一个企业只按一个税率征收一种税，即实行单一税制就可以了。但是，它有另一个方面的意义，就是征税不仅仅是为了取得收入，而且是作为配合国家计划，指导和调节企业的生产和消费，促进企业经济核算的经济杠杆和调节手段，这样，那就要根据经济管理的需

要，实行复税制，如第二步利改税将原来的工商税改为产品税、营业税、增值税、资源税等等；将原来的利润改为国营企业所得税、调节税等等，就是这个道理。

国家预算的调节职能，在我国社会主义改造时期，就曾经充分的运用过，有目的地调节各经济成份的企业或个体生产者的收入，使他们从物质利益上更容易接受国家对非社会主义经济的利用、限制、改造政策。在现阶段，预算的调节职能，一方面是通过调节各地区、各部门、各行业和企业的收入，正确处理国家同他们之间的物质利益关系，把全局利益同局部利益结合起来；另一方面，是调节积累与消费的关系，这就是通过预算投资结构的变化，对社会产品分配结构进行调节。

（三）国家预算的监督职能

国家预算的监督职能，是与分配职能并存并行的，也是国家预算的一个重要职能。它通常包含两种意义：

一是预算资金在集中分配过程中的监督。预算资金怎样从成千上万个经济单位筹集起来，何时筹集，筹集多少，又怎样分配到成千上万个使用单位，分配多少，何时供应，如何使用等等，都不是任意进行的，必须受客观经济规律的支配，兼顾需要与可能，兼顾国家、生产单位和个人三者利益，从实际出发，筹集合理、分配正确、供应及时、使用有效等都要通过资金的集中和分配来进行监督。

二是在日常预算业务活动和管理工作中的监督。比如我们的日常工作，要严格执行国家批准的预算收支计划，坚持收入按政策，支出按预算、追加按程序、使用讲效果，帮助监督企业、事业部门和行政机关改善经营管理，实行经济核算，严格节约制度，遵守财经纪律，防止贪污盗窃，铺张浪费、

弄虚作假、挪用资金等违法乱纪行为的发生，对已经出现的问题及时纠正处理，保护社会主义财产、资金的安全和国家预算收支任务的圆满实现。

二、国家预算的作用

国家预算的作用是国家预算职能的具体体现。我国的国家预算，在不同的历史时期、不同的发展阶段，通过实践的活动和发挥主观能动性，在积累国家资金，促进国民经济的发展，提高人民生活，巩固社会主义制度等方面，都起了重要作用。总结历史的经验，它的作用主要表现在以下几个方面。

（一）有计划地为国家筹集大量的财政资金

国家预算根据国家整体利益的需要，采取适当的形式参与社会产品的分配和再分配，把布满全国各地的千万个经济单位的社会纯收入，有计划地集中起来，形成国家预算资金，并在各个历史时期中发挥了重大作用。

建国以来，通过国家预算所集中的财政资金近二万亿元，来自国营经济和集体经济的约占预算总收入的90%以上。同时，随着生产的发展，财政收入也是逐年增加的，在建国的三十三年中，财政收入年平均递增10%左右。但是，由于在一段时期内，政治上的动乱和经济上的折腾，国家预算收入在年度之间也有一些波动。譬如在第一个五年计划时期，财政收入年平均递增11%；而第二五计划时期只递增0.2%；三年调整时期，由于采取了坚决调整措施，财政收入平均增长达14.7%；十年内乱期间，经济不振、管理混乱，人为地使财政收入大为缩减，据有关部门估计，从1967——1976年间，假若只按每年平均递增7%的速度计算，财政收入少收达3,000亿元，加上支出方面的损失浪费、无

效投资、平调退赔以及处理遗留问题等等，国家财政总损失达4,800亿元。粉碎“四人帮”以后，国家财政收入有了较大幅度的增长。党的十一届三中全会以来，党和国家为了调整国民经济和解决长期以来特别是十年内乱遗留下来的大量问题，包括提高农副产品收购价格、减免农村税收、安置城镇待业青年就业、增加职工工资、兴建职工住宅、加强城市建设等，通过收入抵拨和支出拨付两个方面拿出了1,400多亿元的资金，财政收入也因此连续三年下降。随着经济形势的不断好转和遗留问题的逐步解决，到1982年收入下降的趋势已经停止，从1983年已转向稳定的回升，到1985年实现了连续四年的稳定增长。随着经济的发展走上正常轨道，国家预算有计划地集中资金的作用，定将进一步充分发挥。

（二）支持工农业生产等经济建设事业的发展

工农业生产是国民经济的主体。国家预算积极支持工农业生产的发展，为实现工业、农业现代化提供必要的资金是关系到国民经济现代化建设全局的问题。

我国的国家预算，始终把支持工农业生产的发展摆在重要地位，投入了大量的资金。建国三十五年来，国家预算用于经济建设方面的支出，占总支出的比重约为57%左右，其中大部分用于发展工农业生产，使我们在旧中国遗留下来的“一穷二白”的基础上建立了独立的比较完整的国民经济体系，钢铁、电力、石油、煤炭、化工、轻纺、机械等工业部门大大加强，工业门类比较齐全、布局趋近合理，改变了历史遗留下来的技术落后、畸形发展的状况；一批新的工业部门，如电子、原子能工业、宇航工业等，从无到有，从小到大、生产技术水平不断提高。三十五年来，国家财政用于工业交通的基本建设拨款达5,616亿元。到1983年，我国全民