

高等財經院校試用教材

国家預算

国家預算教材编写組 編著

中国財政經濟出版社

高等財經院校試用教材
国 家 預 算
国家預算教材編写組 編著

中国財政經濟出版社出版
(北京永安路18号)

北京市書刊出版业营业許可証出字第111号

中国財政經濟出版社印刷厂印刷

新华書店北京发行所发行

各地新华書店經售

850 × 1168毫米1/32 • 6²²/₃₂印张 • 170千字

1964年6月第1版

1964年6月北京第1次印刷

印数: 1~19,300 定价: (9) 0.85元

統一書号: K4166 • 110

高等財經院校試用教材

国 家 預 算

国家预算教材编写组 编著

中国財政經濟出版社

1964年·北 京

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”课程和财政系统进行干部训练以及在职干部自学的参考读物。

建国十几年来，财政预算工作和其他工作一样，取得了很大的成绩，积累了丰富的经验。如何把这些经验进行系统的总结，是一项迫切的任务。本书就是在试图总结这方面经验的基础上编写的，但这仅仅是个开始，还有待于今后提高。

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、作用以及国家预算的体系和预算收支划分。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。

本书是由中央财政金融学院、湖北省财政金融学校和财政部预算司的部分同志共同编写的。我们同意作为试用教材出版，在内部控制发行。由于参加编写同志的水平所限，不妥之处在所难免，希望使用本书的院校和读者提出意见，以便再版时加以修订和补充。

财政部教材编审委员会

1963年9月

目 录

第一章 国家预算的性质、任务和作用	(5)
第一节 国家预算的概念	(5)
第二节 我国国家预算的优越性	(8)
第三节 国家预算的任务和作用	(12)
第二章 国家预算的体系和预算收支的划分	(28)
第一节 国家预算的体系	(28)
第二节 国家预算收支的划分	(31)
第三章 国家预算收入	(47)
第一节 国家预算收入的来源和形式	(47)
第二节 组织国家预算收入的原则	(49)
第三节 国营企业和事业收入	(53)
第四节 各项税收	(61)
第五节 债务收入和其他收入	(87)
第四章 国家预算支出	(90)
第一节 国家预算支出的构成	(90)
第二节 预算支出和拨款的原则	(91)
第三节 经济建设支出	(94)
第四节 社会文教科学支出	(108)
第五节 行政管理支出、国防支出和其他支出	(117)
第五章 国家预算的编制	(123)
第一节 国家预算编制的原则	(123)
第二节 国家预算编制的准备工作	(131)
第三节 国家预算编制的程序、方法和国家 预算的审查批准	(134)
第六章 国家预算的执行	(157)
第一节 国家预算执行的任务和组织	(157)

第二节	季度收支计划.....	(159)
第三节	国家预算在执行中的调整.....	(163)
第四节	国家预算收入的执行.....	(164)
第五节	国家预算支出的执行.....	(167)
第六节	国家预算执行的检查分析.....	(169)
第七章	国家决算.....	(174)
第一节	国家决算的意义及其组成.....	(174)
第二节	国家决算编制的准备工作.....	(175)
第三节	国家决算编制的程序、方法和 国家决算的审查、批准.....	(188)
第八章	国家预算的管理和监督.....	(195)
第一节	预算管理.....	(195)
第二节	预算监督.....	(204)
第三节	依靠党的领导, 坚持群众路线, 做好预算工作.....	(209)

第一章 国家預算的性質、 任务和作用

第一节 国家預算的概念

国家預算是国家有
计划地集中和分配
資金的重要工具

我国的国家预算是国家为了实现其职能的需要，进行有计划地集中资金和合理分配资金的重要工具，它是为社会主义革命和社会主义建设服务的，是为贯彻执行党的总路线和各项方针政策服务的。

我国是一个社会主义国家，它的主要任务是：按照社会主义原则改造全部国民经济，废除一切生产资料私有制；镇压反革命分子的反抗，防止资本主义复辟，巩固无产阶级专政；肃清资产阶级的思想影响和旧社会的传统观念，教育无产阶级和全体劳动群众；组织和领导社会主义建设，发展社会生产力，逐步消灭阶级，向共产主义社会过渡；反对帝国主义的侵略政策和战争政策，促进世界各国人民革命的发展和胜利；等等。为了实现这些任务，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。

毛主席在1949年曾经说过：“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。”^①我国国家预算资金的集中和分配，是根据党和国家的

^① 《毛泽东主席1949年12月在中央人民政府委员会第四次會議上的講話》，見1949年12月4日《人民日報》。

路线、方针、政策和国民经济计划的要求，有计划地进行的。我国的国家预算收入，反映了我国国民经济的发展规模和积累水平。我国的国家预算支出，反映了我国社会再生产的规模、速度和比例关系。因此，国家预算收支的顺利执行，是贯彻执行党和国家的方针、政策，实现统一的国民经济计划的必要条件。

国家为什么要运用国家预算来有计划地集中和分配资金呢？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，社会总产品，除去用于补偿生产中的物质消耗和生产部门工作人员个人消费以外，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积累水平是不同的，有的积累水平高，有的积累水平低。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，积累就多；经济基础差的，积累也少。在这种情况下，如果让各部门、各地区根据自己的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，而且帝国主义还威胁着我国的安全，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。

**国家预算是
国家的基本
财政计划**

国家预算是国家的综合财政计划的重要组成部分。国家预算反映国家主要的财力及其活动情况，它是国家无偿征集和统一分配财政资金的计划。综合财政计划和国家预算不同，它反映国家总的财力及其活动情况，是国民经济综合平衡中人力、物力和财力三大平衡的要素之一。综合财政计划的范围，包括国家预算收支、预算外收支、企业部门财务收支、银行信贷收支、现金收支等。这些收支计划有机地组成国家的综合财政计划体系。综合财政计划中大约有四分之三左右的资金是通过国家预算来集中和分配的；同时，国家预算的编制与执行对于企业财务收支和银行信贷收支、现金收支等又有着重大的影响，因此，国家预算在综合财政计划中居于主导地位。从国家总的财力的安排和计划方面来看，国家预算是国家的基本财政计划。

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，是国家有计划地组织社会主义经济活动的重要手段。将全部预算资金的收入和支出反映在统一的国家预算中，就便于国家按照既定的方针、政策和国民经济计划的要求，管理财政收支，合理使用资金，保证各项政治经济任务的实现。

第二节 我国国家预算的优越性

国家预算的性质，是由国家的性质、职能所决定的。在不同的社会制度里，国家预算具有不同的本质。

我国国家预算是社会主义性质的预算。它是建立在无产阶级专政的政治基础和生产资料社会主义公有制的经济基础上，为社会主义革命和社会主义建设事业服务的预算。社会主义制度决定了我国国家预算较之资本主义国家及旧中国的预算具有根本的区别和无比的优越性。

我国国家预算 是生产建设 的预算

我国国家预算是建立在国民经济有计划按比例发展基础上的。国家预算资金的主要来源是国营经济的积累。国家预算收入中来自全民所有制的国营经济的缴款（包括利润和税收）占国家预算收入的90%左右，来自农村人民公社和其他方面的缴款占10%左右。这就充分说明，我国国家预算收入的增长，是建立在生产发展的基础上，是依靠强大的国营经济的发展，而不是依靠加重人民的负担。

与此相反，在资本主义制度下，由于国家不掌握经济，它不可能直接参与国民收入的分配，因而，资本主义国家只能通过税收、国债和通货膨胀等剥夺劳动人民的方法来取得预算收入。而税收是其中最基本的方法，它是资本主义国家预算收入最主要的来源。以1962—1963财政年度美国联邦预算为例，税收收入占其预算收入总额的96.2%。这样巨额的税款，不论是直接落到劳动人民身上的直接税，或是转嫁到消费品价格中的间接税，都是对劳动人民的一种额外剥削。随着美帝国主义疯狂地扩军备战，使税收迅速地增加，人民的负担更日益加重。对于这种情况，马克思早就指出：“过重的税赋已经不是一个偶然事件，而宁可说

是一个原则了。”^①旧中国国民党反动政府的预算收入主要是依靠税收、通货膨胀和举借外债。因此，国民党反动政府的预算除了压榨和剥削劳动人民之外，还具有半封建、半殖民地的特点。

在我国，通过国家预算集中起来的资金，主要是用于发展社会主义的经济建设和文化教育事业。自从我国进入大规模经济建设以来，国家预算用于经济建设和社会文教、卫生事业的支出，约占国家预算支出总额的70%左右，这就有力地支持和促进了我国的生产建设和科学、文化、教育、卫生事业的发展。国家预算以主要的资金用于经济和文化建设事业，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无比优越性。

与此相反，资本主义特别是帝国主义国家的预算支出，则是绝大部分用于扩军备战和维持庞大的国家官僚机构，以便对外进行侵略和对内镇压人民，而用于经济文化方面的支出则微乎其微。美国1962—1963财政年度里，预算总支出为925亿美元，其中美国国防部的经费和对外军事援助、原子能经费等美国政府的所谓“国防开支”达527亿美元，这是直接军费部分。除此之外，还有对外“经济援助”、“空间计划”、“同过去战争有关的退伍军人福利费和（国债）利息”，也都属于军事开支性质。如果加上这些，“美国政府的直接和间接军费将高达728亿美元，约为整个预算开支的80%。”^②这个事实充分揭穿了美帝国主义假和平、真备战的本来面貌。旧中国国民党反动政府向人民搜刮的大量财富，除去贪污中饱的以外，纳入国库的绝大部分是用于镇压人民和发动内战、维持军队、暴力机关的经费，以及偿付内外债的支出。这些支出经常占到国家预算支出的90%以上。它反映了国民党反动政府的腐朽和反人民的本质。

由于新中国的国家预算收入是建立在国民经济日益发展的基

① 马克思：《资本论》第一卷，人民出版社1963年版，第834页。

② 见1962年1月20日《人民日报》第三版。

基础上，国家预算支出又主要用于生产建设和不断提高人民的物质、文化生活水平方面，因而，预算支出的增长，大大地促进了国民经济的发展，而国民经济的不断发展，又进一步为国家预算创造了更加充裕的财源。经济繁荣，财源茂盛，人民生活不断的提高，正是我国国家预算的生产建设性的具体表现。

资本主义特别是帝国主义国家，由于生产的无计划和坚持推行扩军备战政策，在税收来源和庞大的军事支出之间形成了尖锐的矛盾，预算赤字就成为资本主义国家预算的特点。第二次世界大战以后，美国的预算只有极少的几年是没有赤字的，1961——1962财政年度联邦预算的赤字，已增加到一百亿美元。旧中国国民党政府统治的二十余年间，几乎每年都有庞大的赤字，1927——1936年的十年间，预算赤字就增加了73倍；1948年上半年预算赤字即达全年预算支出的80%左右。

从上述可见，由于国家的性质不同，就有了两种本质不同的预算，我国的国家预算是积极发展生产的预算，是和平建设的预算，而资本主义特别是帝国主义的国家预算，则是剥削劳动人民的预算，是扩军备战的预算。两者形成了鲜明的对比。

**我国国家预算是
有计划地发展国民经济的预算**

我国的经济制度是以生产资料社会主义公有制为基础的，社会产品的生产和分配，是按照国民经济有计划按比例发展规律的要求进行的。为了使国民经济有计划按比例地发展，必须有统一的计划，在全国范围内统一地调配人力、物力和财力，而社会主义的计划经济使国家也有可能在全国各地区、各部门和各企业之间进行综合平衡。经济发展的计划性，决定了国家有计划地组织预算收支活动的必要性与可能性。我国国家预算的计划性，主要表现在国家预算与国民经济计划的密切联系上。国家预算是国民经济计划的有机组成部分，国家预算收支活动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。这种密切联系具体地表现在预算工作中，即：国家预算收支的编制以国民经济

计划为根据，预算的执行又以国民经济计划的实现为前提条件。同时，国家预算本身的收支活动也具有严密的计划，在预算收支执行中，还要根据客观经济情况的变化，适时地调整预算，组织新的平衡，更好地为计划经济服务。

与此相反，资本主义社会的经济制度是以生产资料私有制为基础，以追求最大限度利润为目的的。在资本主义条件下，生产的社会化与生产资料私有制以及由此而产生的竞争和生产无政府状态之间的矛盾，从根本上排除了有计划地发展经济的可能性。而建立在这样的经济基础上的国家预算，也就失去任何计划的可能性。因此，资本主义的国家预算，只是资本主义国家一年之内一个大体的收支预计。预算收支的执行，都是自发进行的，而不是资本主义国家所能用计划控制的。国民党反动政府的预算，与资本主义国家预算一样，也是根本谈不上计划性的。

**我国国家预算
是统一的、
民主的预算**

我国国家预算是一个统一的整体，从中央预算、地方预算到各部门、各单位预算，构成一个统一的体系。在国家预算体系中，下级必须服从上级，地方必须服从中央。我国国家预算是根据党和政府的方针、政策和国民经济计划制定的，并在党和政府的统一领导下组织实现。国家预算管理体制按照民主集中制的原则，实行“统一领导、分级管理”。这样既能将主要的财力集中于中央，又能发挥各地方、各部门的积极性，做到因地制宜。同时，各级财政预算必须经过各级人民代表大会审查批准，接受广大群众的监督。国家预算收支反映了全国人民的根本利益，体现了全国人民在社会主义革命和社会主义建设中的要求和劳动成果。这充分说明我国国家预算是按照民主集中制的原则建立起来的统一的、民主的国家预算。

与此相反，资本主义的国家预算则是不统一的、不民主的预算。在生产资料资本主义私有制的国家里，中央政权与地方政权代表着不同的资本家集团的利益。由于各个资本家集团之间在经

济上和政治上的利益的矛盾，他们经常处于明争暗斗的不统一状态，中央预算与地方预算在其收支活动中，各自按照所代表的资本家集团的利益而采取不同的措施。这一切就形成中央预算与地方预算之间的对立和分裂。资本主义国家预算的不统一，还表现在一些联邦制的资本主义国家中，联邦预算与地方预算 是分裂的，国家预算仅包括联邦预算的收支，而不包括地方预算的收支。由于资本主义国家预算代表着少数垄断资本家集团的利益，是对广大劳动人民进行无情压榨的工具，广大劳动人民只有纳税的义务，而没有过问国家预算收支的权力，因此，对劳动人民来说，资本主义国家预算是不民主的。

综上所述，我国国家预算与资本主义国家预算有着本质的区别。这种区别表现了在不同社会制度下的国家预算所具有的不同本质，同时也充分地显示出在我国社会主义制度下国家预算的无比优越性。

第三节 国家预算的任务和作用

国家预算在国家政治经济生活中的作用，是国家预算的职能在社会生活中的具体表现。国家预算的职能有两个方面：一方面，国家预算作为国家有计划的集中和分配资金的工具，它按照国家在一定时期的总任务和方针、政策的要求，对一部分社会产品和国民收入进行分配和再分配；另一方面，国家预算在分配过程中，还要对各部門、各单位进行严格的、有效的监督，以保证资金的合理使用、经济核算制的贯彻，以及国家总任务和各项方针、政策的实现。

建国以来，我国国家预算通过分配和监督两大职能，在各个历史时期担负了不同的任务，在社会主义革命和社会主义建设中发挥了巨大的作用。

**国家預算在国民
經濟恢复时期的
任务和作用**

中华人民共和国成立以后，即进入了国民经济恢复时期。当时我们正面临着国民党反动派遗留下来的生产凋敝、通货膨胀、物价飞涨、市場混乱、人民生活困苦不堪的局面。摆在国家面前的任务是：解放战争尚未结束，必须继续保证供给，以取得解放战争的彻底胜利；国民党遗留下来的通货膨胀必须消除；经过八年抗日战争、三年解放战争，生产受到严重破坏，必须争取时间，恢复国民经济；工商关系必须调整，市場混乱情况必须整顿；1949年发生的灾荒需要救济；失业的以及国民党遗留下来的人员，都需要适当安置，以安定社会秩序。而当时各地区的财政基本上是自收自支，无法满足以上各方面的开支需要，这是当时急待解决的问题。

为了迅速改变这种困难局面，1950年党和政府采取了统一财经管理、力争财政收支平衡、稳定市場物价等措施。经过几个月的努力，很快就使物价稳定下来，市場也走上了正常的轨道。接着，毛泽东主席在1950年6月提出了为争取国家财政经济状况基本好转而斗争的任务。正当我们全党和全国人民努力实现这个任务时，美帝国主义又发动了侵略朝鲜的战争，我国被迫进行了抗美援朝战争。根据当时的情况，党提出了“边抗、边稳、边建”的方针，要求国家财政部门运用国家预算这一有计划集中和分配财政资金的工具，大力组织收入，节约支出，保证抗美援朝、恢复经济和重点建设的资金需要。

在国民经济恢复时期，国家预算在完成上述任务中，发挥了重要的作用，主要表现在：

（一）平衡了财政收支，稳定了市場物价 为了贯彻执行国家关于统一财政经济工作的决定，在国家预算工作方面采取了大力整顿收入和节约支出、统一预算收支管理、划分预算收支范围等一系列的措施，并废除了国民党反动统治时期的苛捐杂税，建立了新的统一的税收制度，加强了税收工作，同资本主义工商业

的偷税漏税行为进行了不调和的斗争，保证了及时地、足额地完成税收任务。为了增加收入，平衡预算收支，国家还发行了人民胜利折实公债，取消了各级国家机关的小公家务，并且进行了清理仓库、处理敌逆财产等工作，把许多分散的资金都集中到国家预算中来。为了精简人员编制，节约支出，中央人民政府成立了全国编制委员会，负责核定各级国家机关的人员编制，制止了有些国家机关无计划地随便招添人员的现象；对政府机关和企业等单位的编外和多余人员进行了统一调配和使用，对包下来的国民党军政人员有计划地进行了改造和合理使用，并对全国各级工作人员一律实行供给制或低薪制。同时，国家又颁布了“关于1950年军队参加生产建设的指示”，号召人民解放军一面继续歼灭残敌，一面积极参加生产建设工作，为国家节省了不少开支。除此之外，国家还颁布了“关于统一管理1950年度财政收支的决定”，严格地划分了中央和地方的预算收支项目，把国家的主要财力集中到中央，从而保障了国家最迫切的需要的满足，从根本上扭转了财政分散管理的状况。接着，1951年实行了“统一领导、分级管理”的财政管理方针和中央、大区、省（市）三级的财政管理体制。这是我国国家预算工作在1950年大统一基础上的重大发展，它完全符合“共同纲领”所规定的“既利于国家统一，又利于因地制宜”，以及“划分中央和地方的财政范围”的要求。

由于采取以上种种措施，积极地组织了收入和正确地安排了支出，在1950——1952年三年中，国家预算为国家集中了370.46亿元的收入，分配使用了354.97亿元的资金，战胜了当时财政经济的困难，保证了各方面的供给。从1951年起，国家预算已经完全平衡，而且收大于支，有了结余。同时，通过国家预算的分配和再分配，调节了各阶级、各阶层的收入，有力地打击了资本主义工商业危害国计民生的投机活动，从而使市场物价稳定了下来。这是我国财政经济战线上的重大胜利。

（二）保证了革命战争的供给，支援了抗美援朝战争的胜利

国家预算是巩固无产阶级专政的一个重要工具。中华人民共和国成立初期，人民解放战争还在继续进行，西藏、台湾等地区尚待解放，1950年美帝国主义侵略朝鲜，把战火烧到鸭绿江边，我国又被迫投入了抗美援朝战争。这时，保证革命战争的供给和支援抗美援朝战争的需要，就成为当时国家预算的头等重要的任务。

从1950年到1952年，我国国家预算遵循着“边抗、边稳、边建”的方针，在财政极端困难的情况下，通过大力组织收入，保证了巩固国防的资金需要。三年中，预算支出用于国防的费用共达122.59亿元，占整个国家预算支出的34%，对于保证革命战争的供给、巩固国防、支援抗美援朝战争的胜利起到了重要作用。

（三）促进了国民经济的恢复和发展，保证了重点建设 国家预算在力争收支平衡、稳定物价、保证革命战争的供给和支援抗美援朝战争的同时，对恢复国民经济工作也发挥了很大作用。在这期间，国家财政部门在国营企业恢复生产、进行民主改革和生产改革的过程中，进行了清理仓库物资、清理资产和核定资金工作，推行了企业财务计划制度及经济核算制，从而对国营企业有效地利用固定资产、加速流动资金周转、降低成本和流转费用、增加积累、完成国家计划等方面起了积极的作用。在组织安排国家预算中，财政部门还克服种种困难，对国民经济各部门的基本建设进行了必要的投资，在促进生产资料生产部门优先恢复和发展的前提下，为各个生产部门提供了必要的技术装备和原材料的资金。同时，国家为了有效地利用建设资金，加快建设速度，保证工程质量，还建立了基本建设投资拨款制度。这些都大大地促进了国民经济的恢复和发展，从而使国家预算在国民经济恢复时期，对于促进国民经济的恢复和发展、保证重点建设，发挥了重要的作用。