

熊风 编著

DI FANG
CAI ZHENG
YU SUAN
GUAN LI

地方财政预算管理

武汉出版社

DI FANG
CAI ZHENG
YU SUAN
GUAN LI

地方财政预算管理

武汉出版社

地方财政预算管理

熊 凤 编 著

武汉出版社

鄂新登字08号

地方财政预算管理

熊 风 编 著

武汉出版社出版发行

(武汉市江岸区北京路20号 邮政编码430014)

湖北省黄冈报社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 12印张 2插页 字数290千字

1992年7月第1版 1992年7月第1次印刷

印数: 1—1000册 定价: 5.90元

ISBN 7-5430-0724-X/F·43

又

94
F812.7

7

2



3 0116 4936 9

序 言

国家财政管理是国民经济管理的一个重要的组织部分,国家预算管理又是国家财政管理的一个重要方面。关于社会主义经济管理的必要性,恩格斯在《论权威》一文中,在批判无政府主义的同时,论证了社会主义经济管理是社会化大生产的要求的原理。他指出:“一方面是一定的权威,不管它是怎样造成的,另一方面是一定的服从,这两者,不管社会组织怎样,在产品的生产和流通赖以进行的物质条件下,都是我们所必要的。”(《马克思恩格斯选集》第2卷第553页)党的十一届三中全会以后,我国国民经济有了迅速发展,国家财政经济管理体制的改革,包括国家预算管理体制的改革正在全面深入地进行,新情况、新问题、新经验不断出现,对国家预算管理提出了许多新的课题和新的要求。因此,不断地分析研究新情况、新问题,不断地总结新经验,努力探索符合中国国情的预算管理工作的一般规律和方式、方法,就成为摆在财政工作者面前的一项重要任务。

熊凤同志根据几年来从事地方预算工作的经验,运用马克思列宁主义再生产学说和国家学说的基本原理,理论联系实际,写成《地方财政预算管理》一书,这是一件很有意义的事情。本书的特点是把理论性、实践性和可操作性溶为一体,深入浅出地论述了地方预算管理从编制到执行等一系列问题,对许多问题的分析颇有新意。本书的出版,对从事财经科研、教学人员来说,是一本很好的参考读物,对财经院校的学生来说,是一本内容丰富的辅助读物,对



B

55452

从事地方预算工作的同志，特别对从事这项工作的青年同志来说，是一本切合实际的必备读物，所有读者都会从书中读到一些新的论述并受到启示。本书的出版，对于进一步做好地方预算管理工作，提高预算管理水平会起到一定的作用。

本书如同许多著作一样，难免有这样那样的缺点，希望广大读者给予批评、指正，以便作者修订时参考，使之日臻完善。

宋 新 中

一九九一年十二月



目 录

第一章 概 述	(1)
第一节 预算管理的地位和特点	(1)
第二节 地方预算管理的职能和作用	(9)
第三节 地方预算管理的基本原则和要求	(16)
第四节 地方预算管理的机构和任务	(21)
第二章 地方预算管理体制	(26)
第一节 建立地方预算管理体制的基本原则	(26)
第二节 地方预算收支的划分	(30)
第三节 地方预算管理体制的沿革	(35)
第四节 民族自治地方预算管理体制	(55)
第五节 地方预算管理体制评价和改革趋势	(57)
第三章 地方预算收入的管理	(69)
第一节 地方预算收入分类的原则	(69)
第二节 地方预算收入分类的内容	(72)
第三节 工商税收收入的管理	(80)
第四节 农业税收收入的管理	(98)
第四章 地方预算支出的管理	(112)
第一节 地方预算支出的分类	(112)
第二节 地方预算支出管理的原则	(123)
第三节 地方预算支出的方式和管理方法	(128)
第四节 生产性支出的管理	(132)
第五节 非生产性支出的管理	(140)
第五章 地方预算平衡的管理	(152)
第一节 地方预算平衡的意义	(152)

第二节	地方预算平衡的原则和方法	(158)
第三节	地方预算平衡的内容	(163)
第四节	地方预算的赤字现象	(166)
第五节	地方预算平衡的途径	(176)
第六章	地方预算编制的管理	(185)
第一节	地方预算编制的原则	(185)
第二节	地方预算编制的准备工作	(190)
第三节	地方预算收支指标的测算	(193)
第四节	地方预算编制的程序、方法和审批	(208)
第五节	地方预算编制的改革方向	(212)
第七章	地方预算执行的管理	(217)
第一节	地方预算执行的意义、机构与任务	(217)
第二节	地方预算收入的执行	(220)
第三节	地方预算支出的执行	(226)
第四节	地方预算执行中的平衡	(230)
第五节	地方预算执行的检查分析	(236)
第八章	地方决算编制的管理	(243)
第一节	地方决算编制的意义	(243)
第二节	地方决算编制的准备工作	(246)
第三节	年终单项结算	(259)
第四节	地方决算编制的程序、方法和审批	(261)
第九章	地方预算会计的管理	(270)
第一节	预算会计的核算对象和作用	(270)
第二节	预算会计的核算方法	(276)
第三节	地方预算会计工作的组织	(287)
第四节	地方财政总预算会计	(293)
第五节	地方单位预算会计	(301)
第十章	地方国库的管理	(312)

第一节	国库制度、职权和作用	(312)
第二节	国库会计凭证和报表	(316)
第三节	地方国库库款的报解程序和手续	(322)
第四节	地方国库收入的对帐工作	(325)
第十一章	地方预算资金的管理	(329)
第一节	预算资金运动的形态	(329)
第二节	地方预算资金管理的内容	(332)
第三节	加强地方预算资金管理的措施	(340)
第十二章	地方预算管理的法制建设	(346)
第一节	预算管理法制的内容、作用和任务	(346)
第二节	预算管理的基本法规	(349)
第三节	切实加强地方预算管理法制建设	(357)
附 录	《国家预算管理条例》	(366)
后 记		(378)

第一章 概 述

第一节 预算管理的地位和特点

一、预算和预算管理

预算,是经一定程序批准的国家机关、团体、军队、企业和事业单位在规定时期的收入与支出计划。我国的预算包括:国家预算,中央预算和地方预算,总预算和单位预算。实行经济核算制的国营企业编制的企业财务收支计划和由主管部门汇编的部门财务收支计划,属于单位预算性质。广义的预算还包括各种支出或费用预计,如经费预算、企业生产费用预算、车间经费预算、企业管理费预算、建筑预算、设计预算、工程预算、施工图预算等。本书所指的预算是指经法定程序批准的中央和地方政府的财政收支计划,即中央预算和地方预算。

国家要实现财政职能和完成预算计划就需要对预算进行管理。管理是一种有计划、有组织的活动,是由一个人或一个集体组织协调人们或集体之间的行动,以获得预期效果的活动。

马克思指出:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥”。^① 预算从编制到批准再到执行,都必须严格按照法定程序办事,因此,管理工作贯穿在预算的编制和执行的

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷,第367页。

全部过程中。随着社会生产力和生产关系的不断发展,管理科学越来越被众多的人们所认识和重视。近几年来,管理科学的深入研究和广泛应用,在社会主义经济建设中已发挥出巨大的作用,管理已成为各项经济建设事业,以及各个领域、各个方面必不可少的重要手段和工具。因此,预算管理就逐渐成为一门比较完整、系统的管理科学的分支。

我们为什么对预算管理工作十分重视?因为预算体现着一定时期内国家的方针政策,规定着政府活动的范围和方向,影响着国民经济和各项事业的发展。因此,预算的编制,要符合党和国家的要求,保证预算收支的安排能够正确贯彻国家的方针政策,保证生产建设和各项事业的正常发展,保证经济改革的顺利进行。预算的执行,要求各级财政部门和各预算单位在预算资金的筹集、分配和使用过程中,执行党和国家的方针政策和各项法规制度,努力开辟财源,积极组织收入,合理安排支出,提高预算资金的使用效益,保证社会主义经济建设和各项事业发展的需要,促进预算任务的圆满完成。因此,就需要制定相应的预算法规、制度和管理办法,对预算进行科学、规范化的管理。

预算管理是我国财政管理的中心环节。它是国家按照客观经济规律的要求,自觉地指导和合理地筹集、分配与监督各项预算资金活动,从财力上保证国家职能实现的一项综合性的组织工作。预算管理的组织工作是贯穿在预算的编制和执行的全部过程中的工作。在预算编制中,要保证预算收支的安排能够正确地贯彻党的方针政策和促进国民经济持续、稳定、协调发展,保证从中央到地方的各级总预算都能够按照统一的要求进行编制,就需要通过一系列的组织工作才能完成编制任务。同样,在预算的执行过程中也需要进行一系列的工作,从而保证各项财政收入能够按照政策和制度的规定,正确、及时、足额地缴入国库,各项支出都能够按照预算计划,正确适时地拨付,并监督各项预算资金合理地、节约有效地

使用,有计划调度资金,平衡收支,等等。所有这些保证预算的正确编制和执行所采取的措施和所做的工作,包括制定预算法规制度,都属于预算管理工作的范畴。

要进行预算管理,必须具备以下四个条件:一是要有党的政策和方针作为指南;二是要有健全的预算管理制度;三是要有专门的预算管理机构;四是要有良好素质的预算管理人员。有了方针、政策,预算管理就有了根据;有了预算制度,预算管理就有了约束范围;有了预算管理机构 and 人员,预算管理的具体工作就有专人去管,专人去做。因此,预算管理也就是实现预算职能和完成预算计划的全过程的工作。由于预算管理涉及到社会经济的各个方面,所以,它是整个国民经济管理的重要组成部分。预算的编制和执行需要各地区、各部门、各单位的通力协作,在预算管理工作中,要根据党的方针、政策和预算法规、制度,组织领导各级财政、财务部门,调动各部门、各单位的积极性,协调各有关方面的工作关系,围绕预算收支计划的圆满实现而开展工作。

从表面上看,预算管理只不过是管理收收支支而已,这是对预算管理的二重性缺乏深刻的认识。管理作为经济活动的一种职能,具有自然和社会的双重属性。预算管理的自然性是指预算资金在社会主义经济建设和事业发展中所起到的作用;预算管理的社会性是指通过预算管理实现一定的生产关系目的,即通过一系列预算管理活动,正确处理中央与地方、国家与国营经济、集体经济与个人经济、企业与职工的分配关系,不断改进和完善财政分配形式,监督资金的活动,使之更好地适应生产力发展的要求,从而促进社会主义建设和各项事业的发展,促进社会主义生产关系的不断巩固、完善和发展。

预算管理不仅仅限于社会再生产过程和一般资金分配,更重要的,它是实现国家职能的物质基础。因此,财政部门在资金的积累、分配和使用过程中,必须遵循客观经济规律的要求,在调查研

究、科学预测的基础上,按照国家的方针、政策安排预算收支计划,协调好国民经济各部门、各方面的关系,积极组织预算收入,严格控制预算支出,搞好综合平衡。通过不断完善和改革预算管理体制和预算管理制度,切实加强预算管理工作,调动社会各方面理财积极性。

二、预算管理的地位

预算管理在国民经济管理中居十分重要的地位,在财政管理中居核心地位。首先,它是国民经济计划的重要组成部分。一方面,它的编制和执行要以国民经济和社会发展规划为依据,是国民经济和社会发展规划在财力上的主要反映;另一方面,它对国民经济和社会发展规划有制约作用,是国民经济和社会发展规划的主要财力保证,它的编制和执行,对国民经济和社会发展规划有重要影响。社会主义国家是通过统一的计划,包括指令性计划和指导性计划,合理地安排国民经济各种主要的比例关系,充分利用人力、物力和财力,发展生产,搞活经济,努力提高人民群众的物质和文化生活水平。在我国,国家经济建设和各项事业的发展所需资金,主要来源于财政预算。国民经济计划的编制要以财政预算为依据,根据预算资金的多少来考虑经济建设规模和事业发展速度,如果脱离财政预算去编制国民经济计划,而没有财力作为保证,那么,国民经济计划就会落空。因此,我们在编制预算时,要实事求是既不能人为地扩大预算资金,使国民经济计划脱离实际而落空,又不能人为地缩小预算资金,而限制国民经济发展速度。

其次,预算管理在财政管理中居核心地位。财政管理包括预算管理、国营企业财务管理、税收管理、基本建设财务管理、综合财政计划管理、预算外资金管理等,但预算管理是这一系列管理的主导环节。这是因为社会主义制度的中国是以生产资料公有制为主体,国家财政参与国民收入分配、再分配的范围相当广泛,而财政参与国民收入分配、再分配的活动主要是通过预算进行的,它是财政资

金活动的枢纽。它通过对财政收支规模、收入来源和支出用途的规划,有效地促进、调节、制约政府的经济活动,成为国家进行国民经济宏观调控的重要经济杠杆。其他诸如国家税收管理、国营企业财务管理、基本建设财务管理、预算外资金管理等都是围绕国家预算这个中心环节进行运行的,是为预算管理服务的。

预算在财政资金活动中的核心地位表现在:国营企业以及一切有纳税义务的单位和个人,都要依法向国家预算上缴税收、利润;国营企业的基本建设资金主要是由国家预算通过贷款或拨款方式提供的;国家事业、行政、国防等部门的资金需要,也只有国家预算供应。财政在安排预算计划时,必须对财政体系的各个环节的资金进行统筹考虑,充分发挥预算综合平衡的作用。

1980年,中央财政下放财权,实行“划分收支,分级包干”的新的预算管理体制,即“分灶吃饭”的体制,1985年又在总结1980年财政体制改革经验的基础上,进一步改革,实行“划分税种,核定收支,分级包干”的预算管理体制,给地方各级政府下放较大的财权,同时,也给地方预算管理提出了更新、更高的要求,赋予了新的预算管理内容。为了适应新财政体制的管理要求,近几年来,地方各级人民政府在国家预算宏观管理和控制下,逐渐摸索出了具有地方特色的管理经验和办法,形成了适合不同经济类型地区的预算管理模式,如省级预算管理、县级预算管理、乡级预算管理、城市预算管理、民族地区预算管理等。由于地方政府建立和完善了预算管理制度,促进了地方经济的发展,增强了地方的财力,有的地方为中央财政作出了上交贡献,有的地方为中央财政减轻了补贴负担。

三、预算管理的基本特点

由于预算管理是一项涉及面广、政策性强、影响力大的综合性工作,因此,也决定了预算管理具有以下几个特点:

第一,国家性。预算管理的对象是政府的财政预算收支,预算收支科目和数据,反映国家的施政方针和经济政策,反映政府活动

的范围和方向。国家预算与其他诸如企业成本预算、基本建设工程预算等有质的区别。因而,预算管理是一个庞大的、复杂的系统工程,管理者是以国家的名义从事管理工作的。预算管理的国家性是一切不同社会制度国家的共性。

第二,政策性。国家预算的一收一支,调节着国民收入在社会各阶层的经济利益。因此,国家往往通过国家预算和收支活动来实施各项政治、经济政策。国家预算的一收一支,体现了国家支持什么、限制什么,如税率的高低、税目的增减、支出的结构和比重,等等,都直接地体现了党和国家的政治、经济政策。

第三,法律性。国家预算都是通过法律形式来确定它的存在和效力的。我国宪法规定,国家预算收支计划必须经过国家最高权力机关批准后,才具有法律效力,预算的调整也必须由它的批准机关批准,否则,任何单位和个人都无权擅自变更或修改预算。我国国家预算必须经全国人民代表大会或它的常委会批准,地方各级政府的预算必须报经同级人民代表大会或它的常委会批准。

第四,统一性。我国国家预算管理的前提条件是“统一领导”。我国是一个统一的国家,因此,中央必须对全国实行统一的领导和全面规划,预算管理的统一性表现在中央统一财政方针政策、统一财政计划、统一财政制度等重大方面。当然,我国还是一个地域辽阔的大国,各地经济基础参差不齐,自然条件千差万别,在统一领导的前提下,中央对地方各级人民政府的预算管理适当下放了一些权力,但地方政府行使这些权力时必须保证中央的统一领导和全面规划。

第五,生产性。这是社会主义国家预算管理制度所特有的属性。我国是生产资料公有制国家,社会主义企业是全民所有制,这就决定了国家预算收支的生产性投入占有一定的比重。从预算收入政策上可以体现生产性,如各种类型的减免等税收优惠政策和亏损退库等。还可以从预算支出上反映生产性,如企业挖潜改造支

出、支援农业生产支出等。实践证明,国家预算管理的生产性对巩固和发展社会主义经济起到了重要的作用。

第六,灵敏性。国家预算不仅反映各级政府纵向的经济利益关系,而且它与国民经济各部门、企业、事业行政单位等也有着密切的横向经济利益关系。从纵向上看,通过预算管理体制,确定各级政府的财政收支范围、收支规模。比如现行的基数法确定各级政府财政收支基数常有很大的偶然性,某一基期年的财政收支的高低决定某个地方今后若干年的得与失,而且各个包干期都有连续性,这就会造成了苦乐不均、贫富悬殊、分配不公等现象。因此,在包干基数上吃了亏的地方就千方百计要求调整体制;在横向上,通过税收政策和法规集中预算收入,税种的开征与停征,税目的增加与减少,税率的调高与调低等对企业的既得利益有直接影响。还可以通过预算支出保证国家机关的正常运转,保证各项经济建设和事业发展资金供应,否则,就会直接影响国家机关的正常工作和经济建设以及事业发展的进程。此外,通过财政分配和再分配,还会影响到市场稳定、价格水平和信贷差额的变化。因此,它能及时反映党和国家各项方针政策的贯彻和国民经济发展情况,以及国民经济分配关系的全局,是整个国民经济的“温度计”。

四、地方预算管理与国家预算管理的关系

(一)地方预算管理与国家预算管理是局部与全局的关系

国家预算是一个统一的整体,中央预算和地方预算都是国家预算的组成部分,它们之间是全局与局部的关系。国家预算管理实行“统一领导、分级管理”的基本原则,通过各种不同的预算管理体制划分中央和地方各级政府之间的预算收支范围和管理权责,规定各级政府筹集资金、支配使用资金的权力、范围和责任,使各级政府 in 财政管理上有责有权,权责结合。

统一领导,体现在中央集中主要财权上;分级管理,体现在地方也掌握一部分财权上。在两者关系中,统一领导居于主导地位。

中国是一个政治上实行统一领导的多民族的人民民主专政的社会主义国家,党和国家的路线、方针、政策必须在全国范围内统一贯彻实施,国家还担负着关系到国计民生的重点工程建设任务,以及国防、教育、科技、外交等重大的行政管理任务,需要庞大的开支。因此,在预算管理上,有关全局的财政方针、政策也必须由中央财政统一掌握,以保证国家政治上的集中统一,保证国家职能的实现。同时,我国是生产资料公有制的社会主义国家,对国民经济实行以计划管理为主体的管理体制,因此,国家预算也必须在中央统一领导下,按照国家整体利益要求和宏观调控政策,有计划地组织和供应预算资金,保障国家的财力、物力、人力的统筹安排和重点使用。

当然,在强调统一领导、集中财力时,也不能忽视地方的正当利益,尤其是要使地方有相对稳定和逐年增长的机动财力,并要保护经济发达地区的积极性和既得利益,照顾经济落后地区的特殊需要。

(二)地方预算管理是贯彻“分级管理”的活动

实行分级管理,有利于地方各级政府对当地财政工作的全面领导,也便于各级政府从实际出发,因地制宜地处理地方上的各种问题,以保证国家的方针、政策在地方各级政府中得到正确的贯彻执行。同时,预算资金的筹集与分配,大部分来自地方和基层企业单位,实行分级管理能广泛调动各级政府和基层单位增收节支、当家理财的积极性,确保国家预算收支任务的顺利实现。

国家预算管理的“统一领导、分级管理”是从全局出发,照顾地方利益,适当下放财权,以利地方各级政府在权责范围内为地方和人民群众办更多的好事、实事,但不能置全局而不顾,各自为政,自成体系,搞地方封锁,采取地方利益保护政策,削弱中央的统一领导,任意办一些分散国家财力、物力的事情,冲击国家计划,扰乱经济秩序。而是要在保证不损害全局利益的前提下,充分发挥地方的

积极性,把局部利益与全局利益正确地结合起来。

第二节 地方预算管理的职能和作用

一、地方预算管理的基本职能

作为属于国家预算管理的一个组成部分的地方预算管理,同样具有分配和监督两大基本职能。

(一)分配职能

分配职能是预算的基本职能,是一切社会形态下的预算所共有的职能。只不过是社会形态和生产力水平的不同,分配职能所服务的对象和分配的规模、以及分配的范围及其在社会再生产中的地位不同。具体的分配职能是指人民代表大会通过立法,运用税收、拨款(或投资性贷款)、补贴等手段进行聚财、用财和生财,总的来说,财政收支活动,就是行使分配职能的具体表现。

我国的社会主义经济建设和各项事业的发展,需要大量的资金,资金主要来源于各级财政预算,资金积累越多,分配就有保证,就会更趋合理。从积累资金和分配资金的关系来看,积累资金是合理分配资金的前提;同时合理地分配资金,又是积累资金的目的。资金分配越合理,就能够发挥资金的使用效果,就更能进一步为发展国民经济积累资金创造条件,提供更广阔的财源。

(二)监督职能

社会主义财政预算的监督职能,是指在预算分配中以预算管理法规、制度为依据,对社会政治、经济各个方面进行反映、监督、制约的职能。加强预算监督的基本职能作用,是实现积累资金和合理分配资金的客观要求,它通过预算资金对国民经济的制约作用,对国民经济各部门和企业、事业单位的财务收支活动进行严格、有效地检查和监督,以保证资金合理使用,使资金的筹集和分配能够按照党的方针、政策和国家计划进行,促进国民经济有计划、按比