

国家预算

中央财政金融学院

财政管理教研室编

0.3

蓝天出版社

中国军地两用人才大学教材

国 家 预 算

中央财政金融学院

财政管理教研室编



蓝天出版社

B

627784

中国军地两用人才大学教材

国 家 预 算

中央财政金融学院

财政管理教研室编

蓝天出版社出版发行

北京大兴包头营印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 7.56印张 176千字

1989年8月第一版 1989年8月第一次印刷

印数：1~3000册

ISBN7-80081-040-2/G·13

定价：2.30元



编写说明

《国家预算》一书是由中央财政金融学院财政管理教研室的几位教师共同编写的。第一章概论由白俊文同志编写；第二章国家预算收支分类由韩壁同志编写；第三章国家预算管理体制由门惠英同志编写；第四章国家预算的编制由张学林同志编写；第五章国家预算的执行由李燕同志编写；第六章国家决算的编制由麦履康同志编写。白俊文同志对第四章进行了修订。

为了使读者在阅读本书时能够具体了解中华人民共和国财政预算和执行情况，我们收集了近四十年来我国财政收支统计资料，该附录中的有关数字来源于《1950~1985年中国财政统计》（国家财政部编，中国财政经济出版社，1987年版）、《财政》杂志、《外国经济统计资料》（中国财政经济出版社，1979年版），以及有关报刊。

在编写中限于时间和编者的水平，错误和疏漏之处在所难免，诚恳欢迎读者给予批评指正。

编 者

1989年7月

前 言

培养军地两用人才，是军队和国家现代化建设的迫切需要，是新的历史条件下加强部队建设的一项战略措施。军委主席邓小平同志指出，这是关系到大局的一个问题。这个问题，一经提出，就受到全军上下的热烈拥护，也得到了地方政府和人民群众的广泛支持。经过几年的努力，培养军地两用人才的工作已经取得了显著的成绩和丰富的经验。为了进一步落实邓小平同志关于培养军地两用人才的一系列指示，逐步完善军地两用人才的培养体系，使培养军地两用人才的工作深入、持久、健康地发展下去，由总政治部干部部、国务院军队转业干部安置工作小组办公室、国务院退伍军人和军队离休退休干部安置领导小组办公室、中国青年报社等单位，结合社会力量联合创办了中国军地两用人才大学。

根据近几年来国家安置转业、退伍军人计划和社会需求的调查，中国军地两用人才大学为已经招收的第一期学员开设了法学、公安、经济法、行政管理、劳动人事管理、工商企业管理、农村经济管理、工商行政管理、税务管理、工商业会计、财政金融、公共关系、新闻写作等大专课程，和种植、养殖、乡镇企业会计、乡镇企业管理等中专课程。为编写出适合培养军地两用人才所需要的较高质量的教材，由中共中央党校、中国社会科学院、中国人民大学、中国政法大学、中央财政金融学院和中国军地两用人才大学的有关教授、专家、学者组成教材编审委员会，编委会将组织编写各专业教材100余种。这些教材将注意理论的系统性，注意理

论和实际的结合，还注意反映最新科学的发展和我国政治、经济体制改革的进程。力求做到深入浅出，循序渐进，重点突出，文字简洁。

由于学校成立不久，经验不足，部分教材编写时间比较仓促，教材中一定会存在一些缺点和错误，我们诚恳地希望得到专家、学者和广大学员同志及其他读者的批评指正。

中国军地两用人才大学教材编审委员会

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 国家预算的产生和发展.....	(1)
第二节 我国国家预算的概念.....	(5)
第三节 我国国家预算的性质和特点.....	(12)
第四节 国家预算的作用和预算管理 的任务.....	(15)
第二章 国家预算收支分类	(20)
第一节 国家预算收支分类的意义和原则...	(20)
第二节 国家预算收入的分类.....	(23)
第三节 国家预算支出的分类.....	(41)
第三章 国家预算管理体制	(56)
第一节 什么是国家预算管理体制.....	(56)
第二节 建立国家预算管理体制的原则.....	(57)
第三节 国家预算管理体制的内容.....	(61)
第四节 国家预算管理体制的演变.....	(72)
第五节 国家预算管理体制改革中应注 意的几个问题.....	(84)
第四章 国家预算的编制	(88)
第一节 国家预算编制的原则.....	(88)
第二节 国家预算编制的准备工作.....	(96)
第三节 国家预算收支的计算.....	(100)
第四节 国家预算的编制程序、方法和 审查批准.....	(122)

第五章 国家预算的执行	(130)
第一节 国家预算执行的任务.....	(131)
第二节 预算执行的组织机构.....	(133)
第三节 预算收支执行的管理.....	(135)
第四节 国家预算执行中的平衡.....	(146)
第五节 国家预算执行情况的检查分析.....	(151)
第六章 国家决算的编制	(159)
第一节 编制国家决算的意义及其组成.....	(159)
第二节 编制国家决算的准备工作.....	(161)
第三节 制定和颁发决算表格.....	(167)
第四节 国家决算编制的程序、方法和 审查批准.....	(170)

第一章 概 论

第一节 国家预算的产生和发展

一、国家预算是财政范畴和历史范畴

国家预算属于什么范畴，它是怎样产生和发展的？这些问题对于初学财政专业知识的人来说，是需要首先解决的问题。在回答这些问题之前，必须先要了解一下财政，因为国家预算和国家财政不是同一个概念，但是二者之间有着密切的关系。古今中外的经济史实告诉我们，财政是国家集中分配一部分社会产品用于维持公共权力和执行社会职能的需要而形成的分配活动和分配关系。自国家产生以来，就有了财政现象，这种财政分配活动一直延续到今天。财政作为以国家权力为依托的分配活动，不是抽象的，而是具体的，是采取或表现为一定的收支形式。那么财政和国家预算有什么关系？历史上的财政收支活动，在前资本主义社会中只是一些比较简单的收收支支，是以实物形式为主的。在漫长的奴隶制社会和封建制社会中，国家财政收支并未发展成为比较科学的收支体系和管理方法。因为在商品货币经济尚不发达的条件下，这种以实物形式为主的财政收支不可能进行科学的分类；同时，在没有产生现代自然科学技术的那个时期，也不可能事前将财政收入和支出进行详细的计算和设计。所以，在国家组织收支方面没有一定的程序和手续。奴隶制国家和封

建制国家的各级政权在财政收支活动上所处的地位并不明确，国家财政收支往往和统治者个人的财务收支联系在一起。一句话，前资本主义社会尚未形成财政预算制度。国家预算从它的本来意义上讲，是指具有法律效力的基本财政计划。因此可以看出，前资本主义社会没有国家预算的范畴。

二、国家预算制度的产生

现代国家的预算制度是伴随着资本主义生产方式的产生而产生的。国家预算的产生是生产方式变革的必然结果。封建社会后期阶级斗争的发展、经济的增长和国内市场的逐步形成，带来了上层建筑的变化。从14世纪起，西欧一些国家已经开始出现政治上的统一和中央集权的趋势，国家财政收支活动丰富起来。在西欧封建社会末期，资本主义生产方式开始出现，商品货币经济也逐渐发展起来，城市的发展、地区间的经济联系日益加强。中世纪封建割据和关卡林立的局面，妨碍了资本主义商品的生产和流通，成为当时社会生产力发展的阻力。封建贵族统治阶级，对新兴资产阶级和农民横征暴敛，而自己却挥霍浪费，不承担任何税捐，从而严重地损坏了新兴资产阶级和劳动人民的利益。在国家政权集中化的过程中，国家机关的扩大，常备军的建立，封地制度的取消，以及国家官吏俸给的增加，这些都加大了财政支出，于是产生了筹集经常性货币资金的要求。但是，在当时的历史条件下，财政资金的筹集比较困难，过去取得财物的方法已不适用，封建统治者虽然可以征收各种各样的经常性的税捐，并且向人民举债，然而这些负担最终都要落在资产阶级和广大人民群众的身上。在这一历史条件下，刚刚成长起来的新兴资产阶级凭借着城市平民和农民的反封建的伟大力量，对封建统治阶级展开了尖锐的斗争，在斗争中争夺财政权是首

要的目标。

现代国家的预算制度最早出现在英国。因为英国是资本主义发展最早，议会制度形成最早的国家。14世纪，英国的新兴资产阶级、城市平民和广大农民联合起来反对封建郡主的横征暴敛，要求对国王的课税权进行一定的限制。具体来说，国王开征新税或增加税赋，必须征得代表资产阶级利益的议会的同意和批准。此后，随着资本主义生产的发展，资产阶级力量进一步壮大，他们充分利用议会同封建统治者争夺国家财政权。在这一斗争中，资产阶级尽力揭露王室贵族的滥用权力、金融贵族的投机牟利、政府机构的无能及官吏的贪污等。他们通过议会审查国家的财政收支，并且规定，各项收支数量必须事前制定计划，经议会批准才能执行。1640年资产阶级革命后，英国的财政权已受到议会的控制。1688年通过了《人权法案》，重申不经议会批准王室政府不得强迫任何人纳税或者作其它的缴纳；还进一步规定了征税收入和使用预算资金都必须经过议会批准，并且采用按年度分配收支，在年度开始前作出计划。此外，国家机关和官吏，在处理国家的财政收支上都有规定的权限和责任，还必须遵守一定的法令和规章。从这个时期起，国家在财政工作上与各方面发生的关系都具有法律的形式，并由一定的制度加以保证。这种具有一定的法律形式和制度保证的国家财政收支活动，就是国家预算，其具体表现形式是国家年度财政收支计划。英国的预算制度是从14世纪开始出现的，经过三百多年的时间，到了18世纪才发展成为典型的资本主义类型的国家预算。欧美其它资本主义国家的国家预算制度确立较晚，一般是在18、19世纪中建立了资产阶级政权之后才形成的。比如，在美国早期的宪法中没有关于预算制度的规定，直到

1800年才规定财政部要向国会报告它的财政收支。但当时的报告，仅仅是汇总的情况。美国南北战争后的1865年，国会成立了一个拨款委员会，专门主管财政收支问题。1908年和1909年，美国财政收支连续出现赤字，这才促使美国政府考虑建立联邦预算制度。第一次世界大战后，美国国会在1921年通过了《预算审计方案》，正式规定总统每年要向国会提出预算报告。资产阶级夺取政权之后，国家预算便成为为资产阶级利益服务的工具，随着资本主义国家制度的完善而日益完善。

三、我国国家预算制度的建立

我国从清朝末年才正式开始有国家预算。清光绪三十四年（1908年），清政府颁布《清理财政章程》。宣统二年（1910年）起，由清理财政局主持编制预算工作，这是我国两千多年来的封建王朝第一次编制国家预算。第一个预算首先由各省汇报，然后由度支部加以审核，资政院加以修正，奏请施行。与此同时，又拟定《预算册式及例言》，以每年正月初一至十二月底为预算年度；预算册内先列岁入，后列岁出，各分“经常”与“临时”两门，门内分类，类下分款，款下分项，项下分子目。当时，预算岁入主要包括：田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、正杂各税等十类。预算岁出主要包括：行政费、财政费、军政费、交通费、民政费、司法费、教育费、各省应缴赔款、洋款等十九类。预算虽形似统一，但实际上那时清政府统治已摇摇欲坠，各省形成割据状态。所谓统一，只是各省数字的凑合，仅是帐面上的统一而已。以后，北洋军阀和国民党政府也有所谓的国家预算，这是属于半封建、半殖民性质的预算。旧中国的国家预算，是为反动统治阶级服务的。

我国从第二次国内革命战争时期起，中国共产党领导的革命武装力量在各革命根据地建立了红色政权，相应地建立了红色政权下的财政预算。1931年11月7日在江西瑞金成立了中央工农民主政府，颁布了《中华苏维埃共和国暂行财政条例》，建立了预算制度，统一了财政收支，保证了革命战争的需要。抗日战争时期和解放战争时期，根据地没有连成一片，整个解放区没有一个统一的国家预算。1949年10月1日中华人民共和国成立，建立了新民主主义国家预算。从建国到1956年是从新民主主义向社会主义的转变时期，1956年社会主义改造取得胜利，社会主义的制度在我国基本建立起来，我国的社会主义国家预算也随之建立起来。由于我国实现了生产资料社会主义公有制和国家执行有计划分配社会产品的职能，所以我国国家预算就具有与资本主义国家预算根本不同的性质和内容。前者是为无产阶级和广大劳动人民的利益服务的，因此是属于社会主义的国家预算。

上述国家预算的产生和发展的历史表明：国家预算是国家财政发展到一定历史阶段的产物，它总是由一定的国家制度所决定的，反映了统治阶级的意志、利益和要求；从历史的角度看，它是资本主义生产关系的产物，是资产阶级向封建势力进行斗争的产物。

第二节 我国国家预算的概念

一、国家预算的一般概念

资本主义的国家财政活动和社会主义的国家财政内容已清楚地告诉我们，对于国家预算的基本含义，不能简单

地一概而论，必须作具体的历史的分析。资本主义国家预算的含义和社会主义国家预算的含义既有共性又有不同。在了解掌握我国国家预算的概念之前，应当先学习国家预算的一般含义。马克思在《菲格斯、奥康瑙尔。——内阁的失败。——预算》一文中曾经明确地指出：“每一个预算的基本问题是预算收支部分之间的对比关系，是编制平衡表，或者为结余，或者为赤字，这是确定国家或者削减、或者增加税收的基本条件。”很明显，马克思在这里把资本主义国家预算的基本问题理解为编预算收支平衡表，其后马克思在另一篇文章中更加明确地指出：“每一个人都知道，预算只不过是国家本年度预期收入和支出的一览表，它是以上一年度的财政经验即平衡表为依据的。”事实上，无论是资本主义国家还是社会主义国家每年都要编制政府财政收支计划，并履行法律批准手续。因此，在通常情况下，人们都把国家预算理解为政府的年度财政收支计划，它是具有法律效力的文件。这就是国家预算的一般概念。

二、我国国家预算的概念

1. 国家预算是筹集和分配财政资金的重要工具

我国是社会主义国家，主要生产资料实行社会主义公有制，国营经济在各种经济成分中占绝对优势，这就决定了国家的职能不仅有维持公共权力的方面，还有组织和管理经济的职能。国家财政的活动范围远比资本主义国家的财政范围大。国家收支实际上是集中性财政资金的收支活动。我国的集中性财政资金是国家财政资金的主体部分，一收一支反映了国家财政收支体系的主要方面。在我国财政收支体系中除了集中性财政资金外，还有预算外资金。预算外资金是指不纳入中央政府的正式财政收支计划，而是根据国家的有关政

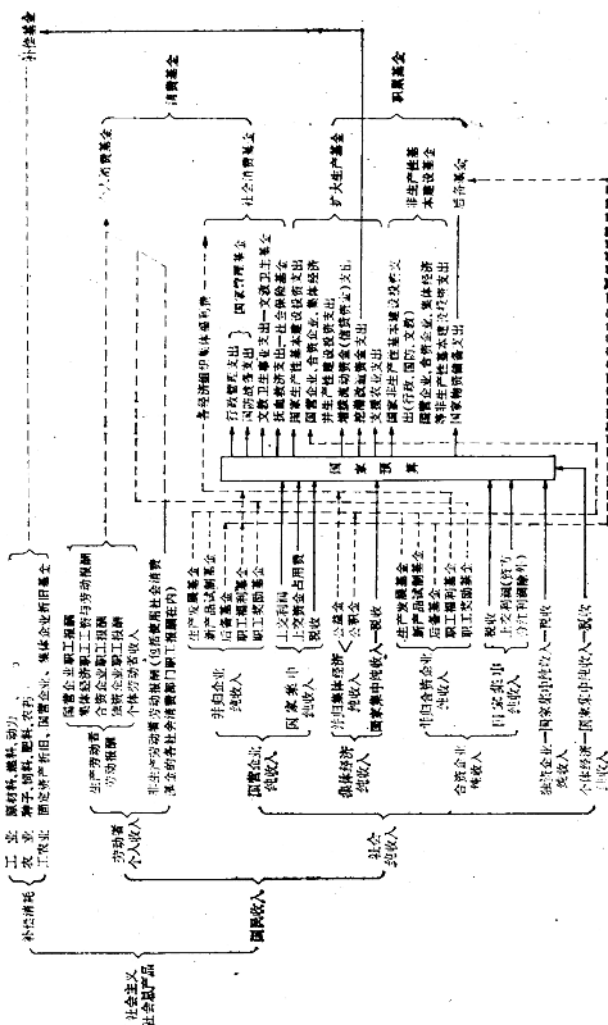
策和财政制度由国营企业、事业部门及地方政府自收自支的一部分财政资金。集中性财政资金和预算外资金不同，前者由国务院在每个财政年度内编制正式收支计划并提交全国人民代表大会审查、批准，资金的安排和使用是政府部门的事；后者则是企业、事业部门及地方政府安排使用的资金，虽然也编制计划，但是国务院不直接管理，也不报人民代表大会审批，同时预算外资金的形成是受集中性财政资金的制约。集中性财政资金的收支活动就是国家预算的主要内容，从这一意义上讲，我国的国家预算作为国家财政收支体系的主体具有筹集和分配财政资金的功能，因而是一个主要的分配工具。

集中性财政资金是怎样建立和安排的呢？请看表1-1。

社会总产品，是指在一定时期内（通常为一年）社会物质生产部门的劳动者生产的全部物质财富的总和，它的价值表现就是一年内生产的社会总产值。

社会总产品在扣除用于补偿生产资料消耗部分以后，就是劳动者在生产过程中新创造的国民收入，即净产值。在我国，国民收入先要在物质生产领域内部进行初次分配，然后根据国家需要将集中的财政资金，在生产单位与国家及劳动者个人之间进行再分配。国家预算参与对一部分国民收入的分配和再分配，实质上是国家利用价值形式，对社会纯收入的分配和再分配。因为，只有社会纯收入才是劳动者的剩余劳动为社会创造的物质财富。也就是说，在社会总产品的价值 $c+v+m$ 中， c 和 v 这两部分是用于补偿生产中消耗的物化劳动和活劳动的价值，余下的 m 部分，才是劳动者为社会所创造的纯收入，它是积累的源泉，是预算收入（即国家集中

社会主义财政预算参与社会主义社会总产品分配示意图表



掌握的财政资金)的可靠来源和真正基础。国家预算分配社会纯收入,对不同的经济成分采用不同的方式,筹集资金主要是以税收和利润形式集中应由国家掌握的财政资金,形成国家预算收入。

社会主义国家与国营企业的关系是全民所有制内部的全局与局部的关系,国家与全民所有制企业之间的分配不存在所有权的转移。国家与国营企业的财政分配关系,是按照兼顾国家、企业和个人三方面利益的原则进行的。国营企业创造的国民收入分为企业职工工资和企业纯收入两部分。企业纯收入除一小部分留给企业自行支配外,大部分以税收和利润的形式上缴国家预算(在全面实行利改税制度后,主要是通过税收形式来集中),形成国家预算收入,构成国家集中掌握的财政资金的主要来源。由于国营企业在我国国民经济中占主导地位,因此国家预算集中的国民收入主要来自国营企业职工创造的社会财富(附表4)。

集体经济、个体经济、中外合资企业,以及外资企业劳动者创造的国民收入,由于它们的生产资料不属于国家所有,国家不能直接参与分配工作,但是它们的成员也是社会的成员,同样也享受国家举办的公共福利事业,因此,它们也应对社会承担一定的义务。国家凭借自己的权力,以税收的形式无偿地征收一部分纯收入,作为预算收入的一个来源。这部分收入在不同历史时期占的比重不同(附表8)。

此外,目前通过国家预算建立的国家集中性财政资金,除国内资金外(包括国库券等国内借款收入),还包括通过贷款方式,引进的国外资金。

集中起来的预算资金用于哪些方面呢?马克思在《哥达纲领批判》一书中进行了科学的分析,揭示了在社会主义社