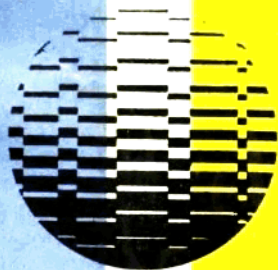


国家预算新论

陈高峻 申荣华 梁水源 编著



山西经济出版社

国家预算新论

陈高峻 申荣华 梁永源 编著

山西经济出版社

前 言

国家预算问题，不论从理论上还是从实践上来说，都是十分重要的问题。从理论上来说，国家预算是社会主义财政理论的重要组成部分，在社会主义财政学的理论体系中居于重要的地位。从实践上来说，我国的国家预算是国家进行有计划地集中和分配财政资金的重要工具，是具有法律效力的国家的基本财政计划。

国家预算与财政学相比较，财政学主要论述的是财政理论，而国家预算不仅要论述理论，而且还要阐明国家预算方面的实务和有关业务技能。在改革开放的新形势下，我们只有充分重视国家预算理论和实践问题的研究，才能保证国民经济持续、稳定、协调发展的资金需要。

社会主义国家预算所涉及的范围十分广泛，各种经济关系和比例关系交织在一起，需要探讨的问题是很多的。因此，研究国家预算问题必须从我国实际出发，坚持理论与实际相结合的原则，进行理论概括和实践总结，使之不断充实和完善提高。该书就是本着这一精神，论述了国家预算的研究对象、产生发展、概念特性、职能作用、管理体制等问题。阐述了国家预算的编制和执行、国家决算的编制和审查、预算外资金的形成和管理、国家预算管理中的监督和法制建设等内容。书中还对国家预算改革的前景进行了展望，就复式预算的编制原理和管理办法进行了阐述。

本书和已出版的《国家预算》相比，具有明显的特色。高等财经院校编写出版的《国家预算》，主要是侧重于预算原理和预算管理的论述。中等财经学校编写出版的《国家预算》则侧重于业务知识介绍。而本书作者在编写过程中，结合当前财政预算工作中的实际情况和实行复式预算的改革方向，依据《中华人民共和国1991年国家预算收支科目》，财政部向各省（市、自治区）颁布的1991年地方财政总预、决算表格，1991年预算外资金收支计划表、决算表格进行了编写。在编写中还加进了新发布的《国家预算管理条例》有关内容，并吸取了已经出版的各类《国家预算》版本的精华和近年来财政理论界在国家预算研究方面的科研成果，集理论、管理、业务知识三位于一体。本书观点准确、内容新颖、文字简练、科学性强、实用性大，既可作为财政系统在职干部培训和自学的参考书，又可作为各类财经院校师生的教科书。

由于编写者水平有限，书中不妥和错误之处在所难免，热诚欢迎广大读者批评指正。

作 者

1992年4月

目 录

第一章 国家预算概论	(1)
第一节 国家预算的研究对象.....	(1)
第二节 国家预算的产生和发展.....	(6)
第三节 国家预算的概念.....	(16)
第四节 国家预算的特性.....	(24)
第五节 国家预算的职能和作用.....	(32)
第二章 国家预算管理体制	(38)
第一节 国家预算管理体制的原则.....	(38)
第二节 国家预算管理体制的内容.....	(42)
第三节 国家预算管理体制的演变.....	(48)
第四节 国家预算管理体制综合评述.....	(55)
第三章 国家预算编制 (一)	(60)
第一节 编制国家预算的原则.....	(60)
第二节 编制国家预算的准备工作.....	(65)
第三节 编制国家预算的核算方法.....	(68)
第四章 国家预算编制 (二)	(74)
第一节 国家预算收入分类.....	(74)
第二节 工商税收类的预算.....	(78)
第三节 其他税收的预算.....	(90)

第四节	国营企业利润收入的预算	(101)
第五节	其他收入形式的预算	(115)
第五章	国家预算编制 (三)	(122)
第一节	国家预算支出的分类	(122)
第二节	建设性支出的预算	(125)
第三节	事业性支出的预算	(147)
第四节	管理性支出的预算	(188)
第六章	国家预算编制 (四)	(198)
第一节	国家预算编制的内容和程序	(198)
第二节	国家预算的编制方法和审查批准	(202)
第七章	国家预算的执行	(216)
第一节	国家预算执行的机构和任务	(216)
第二节	国家预算收入的执行	(220)
第三节	国家预算支出的执行	(226)
第四节	国家预算执行中的平衡	(231)
第五节	国家预算执行的检查分析	(236)
第八章	国家决算	(250)
第一节	国家决算的意义和组成	(250)
第二节	编制国家决算的准备工作	(253)
第三节	国家决算的编制和审查批准	(282)
第九章	预算外资金	(294)
第一节	预算外资金概述	(294)
第二节	预算外资金的内容	(300)
第三节	预算外资金的管理	(302)
第十章	国家预算管理	(326)
第一节	预算管理的概念和内容	(326)

第二节	国家预算监督·····	(331)
第三节	国家预算法制建设·····	(336)
第四节	经营型预算管理概述·····	(340)
第五节	经营型预算管理的综合平衡·····	(349)
第十一章	国家预算改革·····	(356)
第一节	国家预算改革的方向·····	(356)
第二节	复式预算的编制·····	(360)
附 录	国家预算管理条例·····	(371)

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算的研究对象

一、确立国家预算研究对象的必要性

对象是行动和思维作为目标的事物，这种事物是客观存在的。任何具体思维都有一定的内容和形式，也都涉及到一些特定的对象。没有特定对象的思维是没有的。所以，作为一门科学或学科都有其思维的特定对象，也就是有其研究的特定对象。确立社会主义国家预算研究对象的必要性，具体表现在三个方面：

1、国家预算特定的研究领域，决定了必须确立研究对象

国家预算与国家财政不是同一概念，两者既有内在联系，又是不尽相同的历史经济范畴。这就决定了国家预算和国家财政学研究的内容是不相同的，从而研究的对象也是有区别的。从理论方面讲，国家预算比国家财政学的研究对象要狭小得多。两者的主要差异表现在国民经济中的积累与消费的比例关系上。国家财政学既研究预算内的积累和消费，也研究预算外的积累和消费，国家预算则主要研究预算内的积累和消费。所以，在理论研究上，财政学要强于国家预算。就实务技能方面讲，国家财政学基本上不涉及测算、编

制等具体方法，而国家预算则要对预算收支各项指标进行相应的计算和审计工作，既有其相当的具体财务会计性业务，也有其审计性业务等。因此，在实务技能上，国家预算要强于财政学。

2、国家预算工作的特有规律，决定了必须确立研究对象

规律性的东西，经常表现为在事物发展中反复出现的必然性。国家预算也不例外，它对国民收入的分配一般包括积累和消费两方面：属于积累方面的主要有基本建设投资、流动资产的积累、文教卫生事业和国防行政等部门扩大固定资产积累、后备基金等四个部分；属于消费方面的则有职工个人消费和社会消费两部分。这些积累和消费基金都有一定的数量界限。比如，预算再分配的消费基金占整个消费基金的20%，预算再分配的积累基金占整个积累基金的80%；在财政性积累中预算外积累占25%左右，预算内积累占75%左右；预算内积累中，建设性支出占70%左右，流动资金和各项事业费支出中用于扩大固定资产部分的占30%左右，后备基金的比例则较小，等等。这似乎已成为多年来的带有规律性的比例。但是实践证明，这种比例关系并不完全合理。合理的分配结构是根据社会再生产的实践不断发展变化的。预算分配结构是否合理，直接影响着国民收入分配中总的积累与消费比例是否合理，这就要求我们要对它的运动变化，包括其自身因素的变化和外部因素影响的变化进行持续的探索。寻求其在新形势下具有规律性的比例关系。

同时，预算收支数量的规律性还表现在时间的要求方面，比如一年、半年、一季度等，都有其不同的规律性，也

要求我们在对外开放、对内搞活的新形势下不断探索，以利经济效益的提高和预算收入的不断增长。

3、国家预算管理体制的内在要求，决定了必须确立研究对象

国家预算这门科学，要求对其特定领域的理论和技能进行研究，对其所取得的成果和经验进行总结。我国四十多年国家预算管理体制改革的实践，就足以说明了这一点。不同的历史时期，根据党和国家政治经济任务的需要，确定该时期的预算管理体制，每调整或改革一次，就使我们的预算管理体制更加合理一次，使财政工作水平提高一步。

总之，没有研究对象将使学科无所规范而陷于盲目。国家预算的研究对象是客观存在的，确立其研究对象是十分必要的。

二、确立国家预算研究对象的理论依据

国家预算的理论基础是马列主义哲学、政治经济学、科学社会主义、社会主义财政学。国家预算是国家为实现其内外职能对一部分社会产品和国民收入进行分配的重要工具。党和国家的重大方针政策，国家预算都要贯彻执行，国家预算管理体制体现着党和国家各个历史时期的任务。为此，我们必须把马克思主义的一般原理同我国社会主义革命和经济建设的实践紧密结合起来，运用马克思主义的立场、观点和方法去分析各种预算分配关系，研究与阐明社会主义国家预算的分配规律，不断提高预算管理工作水平，为社会主义现代化建设服务。

确立国家预算研究对象的理论依据具体来讲，主要有：

马克思主义国家学说；列宁的国家革命理论；矛盾对立统一规律理论；关于正确处理人民内部矛盾的理论；经济决定财政，财政影响经济的理论；处理好农、轻、重关系的理论；积累与消费比例关系的理论；一要吃饭，二要建设的理论；建设规模要与国力相适应的理论；勤俭建国、自力更生的理论；人民生活和国家建设兼顾的理论；综合平衡的理论；等等，这些都是国家预算集中性财政资金运动及其管理的理论基础。只有根据这些理论确立起来的国家预算研究对象才是正确的研究对象。

同时，本书作者特别明确指出，国家预算和社会主义财政学研究对象的理论依据虽说是相同的、统一的，但两者的侧重点和范围是不同的，两门学科所涉及的广度、深度和角度都是有区别的。国家预算对财政学中某些基本理论，比如：预算分配结构与国民经济的关系，对国民收入集中的比重、积累与消费的比例关系等理论，进行更加具体、更加深入的研究和阐明。从这个意义上来讲，国家预算与财政学比较，是“青出于兰而胜于兰”的青兰关系。两者更为不同的是，国家预算要对实际工作中的实务技能加以应用、研究和理论概括等。所以说，财政学主要论述的是财政理论，而国家预算不仅要论述理论，而且要阐明国家预算方面的实务和有关业务技能。

三、国家预算的研究对象

国家预算的研究对象是国家预算的基本理论和业务技能。在不同的社会制度下，只要这个国家有较完备的预算制度，它就会出现对国家预算的研究。这种研究尽管是为不同

的统治阶级服务，具有不同的阶级内容，但都是以集中性财政资金运动及其管理的规律和具体业务的科学性和合理性作为研究对象的。我国社会主义国家预算的研究对象，可以具体表述为：社会主义国家预算的研究对象是国家为实现其职能，以马列主义财政分配理论为指导，对集中性财政资金的计划、筹集、供应、使用、监督及其规律性的研究。这个研究对象包括了理论和技能两个方面，理论方面就是对计划、筹集、供应、使用和监督等实践活动进行不断的探索。只有来源于实践系统化了的理论认识才是科学的理论，才是事物本质及其规律性的正确反映。没有经过预算管理工作的实践验证的理论，就很难正确指导预算管理工作的实践活动。再就技能方面讲，就是对预算管理中的计划、筹集、供应、使用和监督等实践活动的技术和能力的有效运用。没有预算管理工作的技术和能力的实践活动，就没有检验预算管理工作的理论标准。所以说，预算管理工作的理论方面和实践方面是辩证统一的，是相辅相成、互相制约的。

社会主义国家预算的研究对象是以社会主义国家预算管理这一特殊矛盾作为其研究客体的。“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象”^①不同性质社会制度下的国家预算虽然都是以实现国家职能，对集中性财政资金运动及其管理规律作为研究对象，但它们有着不同的阶级内容。因此，《国家预算》对预算管理实践的研究，必须密切联系社会的生产关系和生产力，经济基础和上层建筑而展开，不断探索其规律性，以提

①《毛泽东选集》第一卷第284页，人民出版社1967年8月版

高学科的理论水平。

第二节 国家预算的产生和发展

国家预算是以国家为主体，对一部分社会产品和国民收入进行分配和再分配的重要工具。国家预算和国家财政不是同一概念，它们是两个既有内在联系，又不完全相同的历史经济范畴。国家预算与国家财政一样，都是人类历史发展的产物。但是，国家财政是随着国家的产生而产生，而国家预算则是社会发展到封建社会末期，由社会基本矛盾和阶级斗争互相作用而产生的结果。所以，国家预算的产生和发展，在东方和西方是大不相同的。

一、西欧国家预算的产生和发展

1、西欧资本主义国家预算的产生

在奴隶社会，产生了国家。同时，出现了国家财政收支活动。但是，在奴隶社会和封建社会，由于生产资料基本上属于奴隶主和皇帝所有。这样，统治者个人的财务收支活动和国家财政的收支活动难以严格区分。因此，不可能有国家预算。另外，商品货币尚不发达，也不可能有什么详细的收支计划，在组织收支工作方面，也没有一定的程序和手续，而且各种国家机关在财政活动中所处的地位也不明确。因此，这时候的财政活动，还未形成国家预算制度，还不能称为国家预算。

从十四世纪起，西欧有些国家已出现政治统一和中央集

权的趋势。掌握着国家政权的封建贵族阶级，对新兴资产阶级和农民横征暴敛，而自己却挥霍浪费，不承担任何捐税，从而严重地损害了新兴资产阶级和广大劳动人民的利益。特别是在国家政权集中化过程中，国家机关的扩大，常备军的建立，封地制度的取消，国家机关官吏俸给的增加，这些都使国家的财政支出大量增加。于是，产生了筹集经常性货币资金的要求。但是，国家在这一时期筹集货币资金比较困难。因为，过去取得财物的方法已不适用，国家的各种捐税和债务，都落在新兴资产阶级和广大劳动人民身上。在这种情况下，在封建社会里成长起来的新兴资产阶级，就凭借着城市平民和广大农民反封建的伟大力量，对封建统治阶级展开了尖锐的斗争。

资产阶级作为一个独立的政治力量，最早出现在英国历史舞台。新兴资产阶级的出现，对生产力的发展起了积极的促进作用。资产阶级出现的初期，由于本身力量单薄，他们还得依附着封建统治阶级和承担各项纳税的义务。随着新兴资产阶级力量的逐步壮大，他们必然要求改革旧的生产关系，反对封建君主的统治。国家预算就是新兴资产阶级向封建势力进行经济斗争中产生的。

这场斗争的结果，使国家政权最终落在新兴资产阶级及其代表者手里，而国家的财权随之被新兴资产阶级掌握。这场斗争，最初集中在课税权上，后来转到资金支配权，最后要求取消封建统治阶级对财政的控制和在财政上享受的特权。在争夺这一权力时，新兴资产阶级尽力揭露皇室贵族的滥用权利，金融贵族的投机牟利，政府机构的无能，官吏的

贪污等等。通过议会审查国家的财政收支，政府各项财政收支，必须事先做计划，经议会审查通过，才能执行，从而限制了封建君主的财政权。国家财政无论用在经济上还是政治上，都要受议会监督。所以，国家预算制度最早出现在英国。

经过1640年的资产阶级革命，在英国议会君主制度下，议会完全掌握了财政权。到1688年，英国议会进一步规定皇室年俸由议会决定。1689年，议会通过了《权利法案》，重申不经议会批准，王室政府不得强迫任何人纳税或作其它缴纳；还规定了财政收支都必须经过议会批准，并采用按年分配收支，在年前作出收支计划，提请议会审批和监督。另外，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。这样，国家在财政工作上与各方面发生的财政关系，就都具有法律的形式，并有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关系，就是国家预算。即国家年度财政收支计划。到十八世纪，英国的预算制度就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，一般是在十八、十九世纪中建立了资产阶级政权之后才形成的。以美国为例，美国在1800年，才规定财政部要向国会报告它的财政收支。1865年，美国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。“一战”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。尽管这些资本主义国

家的预算制度与英国的不尽相同，但它都是为适应其国内资产阶级利益的需要，或作为资产阶级内部斗争的一种手段而产生的。

综上所述，国家预算是新兴资产阶级同封建君主进行较量过程中，作为一种经济斗争手段而产生的。这场斗争最初表现在课税权上，以后扩大到争夺财政资金支配权上；最后，要求取消封建统治阶级对财政的控制和财政上享受的特权。

2、西欧资本主义国家预算的发展

以历史唯物主义的观点看问题，资本主义代替封建主义是顺应历史潮流的。但是，它毕竟还是以一种新的剥削方式代替另一种旧的剥削方式。资本主义国家预算的建立，虽然有一定的进步意义，但它终究不过是以资产阶级代替封建阶级掌握了国家财政的权力，国家预算成了维护资产阶级利益的工具，它使国家财政收支为资产阶级谋福利，而国家财政开支的负担仍旧是落在工人阶级和广大农民的肩上。

当垄断资本形成并掌握了政府的实权之后，资产阶级各个集团和各派力量代表参与财政的权力则被大大削弱。从十九世纪三十年代开始，周期性的经济危机迫使资本主义国家以财政手段调节经济。财政调节经济使财政支出增大，进而使人民的税负加重。垄断前所标榜的财政管理的民主化已经成了一纸空文。在这期间，议会所行使的课税权和拨款的批准权受到诸多限制，最大的垄断资本集团，实际上可以左右增减税率和改变课征范围，决定资金使用的方向和调整限额，可以增加国家债务以及实行赤字预算和通货膨胀的政策；预算形式和程序的多样化，预算的完整性和统一性，实际上已经不复存在；国家预算的审议和批准，更加流于形

式，就是中小资产阶级的代表也无权过问，实际上是在议会之外由几个最强有力的资本家集团商议决定；在中央和地方之间，财权愈来愈集中在中央，而中央的财权则处在垄断资本的严格控制之下；国家预算的各种特殊基金日益增多，资产阶级议会无权过问，大量财政资金，脱离了国库，不受议会监督。

资产阶级国家预算制度的集中化，一方面说明垄断前资产阶级所标榜的财政民主已经成为空文；另一方面说明垄断资本集团之间矛盾的进一步尖锐化。七十年代以来，这种矛盾具体表现在资产阶级国家预算制度中，是行政机构同立法机构之间对财政权力的争夺。

资本主义社会，特别是发展到帝国主义阶段，资产阶级国家机器得到充分发展，作为实现国家职能的重要工具的国家预算，也得到了进一步发展。垄断资产阶级正是通过国家预算进一步控制国家机器，为其阶级利益服务。

二、我国国家预算的产生和发展

1、我国国家预算的产生

我国从夏代起大约有四千年的历史，也几乎有四千年的财政史。有财政收支并不等于有国家预算。所以，财政产生的时间一般要早于国家预算。国家预算是财政高度发展的必然结果。历代的财政思想和措施对于国家预算的形成起着积极的促进作用。这是研究国家预算产生和发展的基本出发点。所以，在浩繁的史料中，仅择其与预算制度建设有关的史实来加以阐述。为了便于叙述，大略分为四个阶段。

第一阶段，从周朝到南北朝是国家预算的萌芽时期。