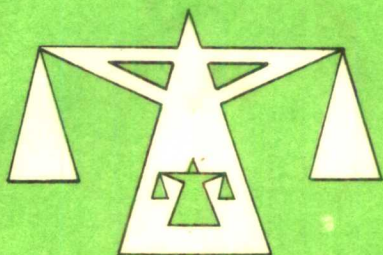


预算法实用教程

肖汉奇 郑国生 主编



●中国法制出版社

21-43

预算法实用教程

主 编 肖汉奇 郑国生
供 稿 人 阎新建 武靖人

中国法制出版社

(京)新登字 059 号

责任编辑:王淑敏

封面设计:索智昌

预算法实用教程

YU SUAN FA SHI YONG JIAO CHENG

主编/肖汉奇 郑国生

经销/新华书店

印刷/冶金印刷厂印刷

排版/泰能照排中心

开本/787×1092 毫米 印张/7.125 字数/175 千

版次/1995 年 7 月北京第 1 版 1995 年 7 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-232-5/D·215

(北京文津街 11 号 邮政编码 100017)

定价:10.00 元

前 言

为了适应社会主义市场经济体制改革的需要,国家预算管理体制作了重大调整,其中分税制和复式预算制度是最突出的内容,其他如预算科目、预算管理权限、预算收支范围都有新的变动。为了帮助广大经济财政、法律等部门的实际工作者尽快了解这方面的法律规定,掌握有关法律知识,我们编写了这本预算法教材。

在本书编写过程中,作者力求通俗易懂、言简意赅,又能够较全面地反映预算法方面新的信息。是否做到了这一点,还有待于读者鉴别。

本书共分十章,基本上是按照《中华人民共和国预算法》的章节顺序编写的,因此本书也可以说是对这部法律的阐释。其中,第一章至第六章,阎新建同志编写;第七章至第十章,武靖人同志编写。

由于本书成书仓促,作者水平有限,错误疏漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

1995年3月于北京

目 录

前 言	(1)
第一章 国家预算概述	(1)
第一节 国家预算概念	(1)
第二节 国家预算的性质和特点	(6)
第三节 国家预算的职能和作用	(12)
第二章 预算法的基本原理	(21)
第一节 预算法概念和调整对象	(21)
第二节 预算法的任务	(28)
第三节 预算法的表现形式	(30)
第四节 预算法律关系	(33)
第三章 预算管理体制	(40)
第一节 预算管理体制的概念	(40)
第二节 建立预算管理体制的基本原则	(41)
第三节 预算管理体制的主要内容	(45)
第四节 分税制	(56)
第五节 我国预算管理体制的演变	(66)
第四章 预算收支的分类	(76)
第一节 预算收支分类的原则	(76)
第二节 预算收入分类及其内容	(78)
第三节 预算支出分类及其内容	(91)

第五章 预算的编制	(101)
第一节 编制国家预算的原则	(101)
第二节 预算编制的准备	(107)
第三节 复式预算	(111)
第四节 预算编制的程序和方法	(115)
第五节 预算的审查和批准	(119)
第六章 预算的执行	(122)
第一节 预算执行的任务和机构	(122)
第二节 预算收入的执行	(128)
第三节 预算支出的执行	(135)
第四节 预算调整	(140)
第七章 决算	(145)
第一节 决算概述	(145)
第二节 国家决算编制的准备	(149)
第三节 国家决算的编制	(158)
第四节 国家决算的审查和批准	(165)
第八章 预算外资金法律制度	(172)
第一节 概述	(172)
第二节 预算外资金管理的主要法律规定	(175)
第三节 预算外资金管理的原则和措施	(180)
第九章 预算管理和监督	(190)
第一节 概述	(190)
第二节 预算执行的管理	(193)
第三节 预算管理的基础工作	(200)
第四节 预算监督	(208)
第五节 健全预算法制	(212)

第十章 法律责任	(215)
第一节 法律责任概述	(215)
第二节 行政责任与行政处分	(217)
第三节 预算法律责任	(218)

第一章 国家预算概述

第一节 国家预算概念

国家预算是指经一定程序核定的国家机关、社会组织对未来一定时期内收入和支出的精细预计方案。这一概念反映了不同社会形态里预算分配关系的共同属性和本质。但是,不同的社会形态又都有反映本身性质的特定概念。

我国的国家预算是国家为实现其职能需要有计划地筹集和分配财政资金的重要工具,是国家的基本财政计划。理解这一概念,需要把握以下三个基本点:

一、国家预算是为了实现国家职能

新中国诞生后,建立了社会主义制度,国家要发挥其人民民主专政的作用,对内保证广大劳动人民当家作主,对外要抵抗侵略,保卫国家。

领导和组织经济建设是我国国家职能之一。这一职能具体包括:1. 制定经济和社会发展的战略、计划、方针和政策;2. 制订资源开发、技术改造和智力开发的方案;3. 协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系;4. 部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设;5. 汇总和传布经济信

息,掌握和运用经济调节手段;6. 制订并监督执行经济法规;7. 按规定的范围任免干部;8. 管理对外经济技术交流和合作,等等。国家要实现它的这些职能,必须有人力、物力和财力的保证,其中财力是关键。国家预算是保证财力需要的重要形式。通过国家预算的形式,国家集中财政资金,进行合理分配,以促进国民经济结构的合理化,调节国家、集体和个人之间的分配关系,协调中央和地方的财权关系。

二、国家预算是国家有计划地集中和 分配财政资金的重要工具

从分配关系方面看,国家预算是我国进行有计划地集中和合理地分配财政资金的重要工具。国家预算运用它的分配功能,一方面把各经济部门创造的一部分国民收入,有计划地集中起来;另一方面又把这些收入有计划地进行再分配,从而保证发展国民经济,逐步改善和提高人民物质文化生活,以及巩固人民民主专政的资金需要。

国家预算对集中性财政资金的筹集、分配和使用,实质是国家利用价值形式,通过收支活动对一部分社会产品和国民收入的分配和再分配。在我国,国民收入先要在物质生产领域内部进行初次分配,形成社会主义国家、国有企业、集体经济以及物质资料生产部门的劳动者的原始收入。然后,根据国家的需要,在国家与生产单位以及劳动者个人之间进行再分配。

国民收入的再分配涉及国家和企业、工人,国家和集体经济、私营经济、个体经济,以及国家和各阶层人民之间的错综复杂的分配关系。必须贯彻统筹兼顾的原则,才能处理好这些关系,从而实现国民收入的合理分配,促进国民经济的发展。

社会主义国家与国有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。国家与国有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。国有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。企业纯收入除一部分留给企业支配外，其余部分以税收和利润的形式上缴国家预算，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。由于国有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，主要来自国有企业创造的财富。

集体经济、个体经济、中外合资企业，外资企业等，虽然它们的生产资料不属于国家所有，但由于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，所以也应对社会承担一定的义务。国家凭借权力，主要以税收形式向它们征收部分纯收入，作为预算收入的一个来源。

在国民收入的分配中，通过国家预算集中的资金应当有一个比较合理的数量界限，既不能集中得过多，也不能集中得太少。集中多了，会挤占其他方面的利益，影响他们的积极性，不利于国民经济的发展；集中少了，资金过于分散，国家掌握不了足够的财力，无法保证其经济、行政职能的实现。因此，必须根据我国国情，在总结过去实践经验的基础上，按照生产力发展水平和政府承担的任务，兼顾国家重点建设和人民生活的原则，确定符合我国国情的国家预算收入占国民收入比重的数量界限。

对形成的预算收入，国家还需要按照社会主义经济发展的客观要求和党的方针、政策，通过预算支出进行有计划的再

分配,一部分用于生产性和非生产性的基本建设投资、挖潜改造资金、生产流动资金、物资储备等,形成积累基金;一部分用于个人的生活费用,社会公共需要的教育、文化、卫生和福利费用、国家的行政管理费用、国防费用等,形成消费基金。国家预算应根据需要与可能,量入为出,妥善安排国民收入中积累基金和消费基金的比例关系,积累基金中的生产性积累与非生产性积累的关系,以及生产性积累中的农轻重的比例关系,保证整个国民经济有计划按比例地协调发展。

三、国家预算是国家的基本财政计划

建立在生产资料公有制基础上的社会主义国家,具有组织和领导国民经济的职能。这一职能在很大程度上是通过各种经济计划包括财政信贷计划来实现的。为了综合反映整个国家财力及其活动情况,我国每年编制的综合财政信贷计划,是国民经济和社会发展计划在资金上的综合反映,是国家建设事业的综合财力计划。综合财政信贷计划对国家的资金进行综合平衡,使资金的分配同国民经济计划相适应,和国家的物力、人力相协调。综合财政信贷计划包括:国家预算收支、预算外收支、银行信贷收支、现金收支、国民经济各部门和企业财务收支等。国家预算在综合财政信贷计划中居于主导地位,因为:

(一)国家预算体现了党和政府的方针政策

党和政府的方针政策决定着政府活动的范围和方向。国家预算的收支对国家方针政策的贯彻执行有着密切联系;收入按政策,支出按计划,追加按程序已成为国家预算整个资金运动过程的基本原则;国家预算收支是实现党和政府方针政

策的财力保证和支持。

(二)国家预算是国家经济建设的财力支柱

国家预算以价值形态集中和分配国民收入的 30% 左右, 这些资金是国家财力的主要部分, 用来满足国家职能的需要。这部分资金对经济建设和社会发展起着极大的制约作用。因为, 社会主义国家预算对国民收入的分配, 已经渗透到物质生产各领域内部, 成为国民收入分配的中心枢纽, 无论是从数量上或是从宏观经济效益上说, 对国民经济的发展都具有举足轻重的作用。

(三)国家预算对综合财政信贷计划中的各有关计划有重大影响。

在综合财政信贷计划中, 大部分资金是通过国家预算来分配的。如, 银行信贷计划中信贷资金的部分来源, 是由国家预算给予形成的, 包括财政性存款、增拨银行信贷基金等。国民经济各部门和企业的财务、收支是国家预算的基础, 国有企业利润和税收的一部分要上缴国家预算; 国家预算则通过生产性基本建设支出、企业挖潜改造资金、新产品试制费、增拨企业流动资金等形式影响企业的财务收支。国家预算与预算外资金的关系更加密切。预算外资金本来是属于国家集中性财政资金的一部分, 为了便于管理和使用才列作预算外收支, 它是国家预算的必要补充; 国家预算和预算外资金两者之间有着此消彼长的关系。

第二节 国家预算的性质和特点

一、国家预算的性质

国家预算是实现国家职能和任务的重要工具,不同社会制度的国家,国家预算体现着根本不同的分配关系,体现着不同阶级的利益。因而在不同的社会制度下,国家的阶级本质不同,生产资料所有制性质不同,国家预算的性质也就不同。

我国社会主义国家预算体现着国家同劳动人民根本利益一致的分配关系,是“取之于民,用之于民”的预算。国家预算通过对国民收入进行有计划的分配和再分配,实现社会主义国家的职能,为广大劳动人民的利益服务。国家预算集中部分国民收入,既用于巩固人民民主政权,又用于物质文明和精神文明建设,不断提高人民的物质和文化水平。之所以如此,有两个原因:

(一)生产资料公有制为国家直接参与国民收入的分配和再分配提供了可能性

由于生产资料公有制代替了生产资料私有制,我国劳动人民成为生产资料的共同所有者,国家代表了广大劳动人民的意志,有权力通过国家预算形式直接参与国民收入的分配和再分配,建立由国家集中掌握的财政资金,保障国民经济的发展。

(二)预算收入的来源和预算支出的用途说明了我国国家预算是“取之于民,用之于民”的预算

预算收入基本上来自于生产和流通领域里劳动者创造的

价值,收入的增长是依靠发展生产,扩大流通,不断提高经济效益,而不是靠加重人民群众的生活负担。国家预算支出是为实现国家职能,发展经济、文教科学卫生事业,巩固国防和逐步提高劳动人民的物质文化生活水平服务。我国国家预算的收支,充分体现了国家和广大人民群众的根本利益的一致性,体现了人民眼前利益和长远利益的结合。国家预算收支的增长,反映了国民经济的发展;而经济建设事业的发展,又为人民物质文化生活的改善奠定了物质基础。因此,预算收支要遵循兼顾国家、集体和个人利益的原则,在促进国民经济发展的同时,也不断提高人民的生活水平。

资产阶级国家预算,反映着资本主义的生产关系。资本主义预算的编制过程,是各垄断资本集团之间进行激烈斗争的过程。无论预算如何编制和确定,都反映着资产阶级国家活动的范围和方向,反映着剥削和压迫劳动人民的资本主义生产关系,体现着它的剥削性质。

资产阶级国家预算收入中以各种形式征收的捐税,尽管有一部分是资本家交付的,但这部分捐税最后总是转嫁到劳动人民头上。资产阶级国家的预算支出大都用于维持行政机关和军费开支,直接为资产阶级统治服务。虽然也有一部分预算支出用于人民的文教福利事业,但目的是稳定社会秩序,维持足够的能供资产阶级剥削的劳动力。资本主义国家预算具有极大的盲目性,这一特征是由资本主义国家频繁的经济危机和政治动荡决定的。资本主义国家预算代表着少数垄断资本家的利益,广大劳动人民只有纳税的义务,而没有参与国家预算收支决策的权力。因此,资本主义国家预算只能是“取之于民,用之于己”的预算。

二、国家预算的特点

我国的国家预算是社会主义性质的预算,它有以下几个特点:

(一)计划性

在社会主义社会,不仅大机器工业和社会化大生产要求有计划的管理,而且由于社会主义公有制的建立,国家和广大劳动人民基本利益的一致性,为进行全面的计划管理创造了前提条件。我国目前虽然是多层次的所有制结构,但全民所有制为主的公有制在国民经济中自然起着基础作用。这就决定了国民经济有计划按比例发展规律对我国国民经济的发展起着决定性作用。社会产品和国民收入的分配,必须在全国范围内,借助于各种经济杠杆,统一地、有计划地进行。国家预算作为基本财政计划,是国民经济计划的一个重要组成部分,是实现国民经济计划的财力保证。我国国家预算的计划性表现在三个方面:

1. 以国民经济和社会发展规划为基础。国民经济和社会发展规划反映着党和国家的全部方针政策,而国家预算的收支则反映这种宏观决策的要求。由于国家预算是国家的基本财政计划,预算的编制要以国民经济和社会发展规划为依据,预算的执行也要以国民经济和社会发展规划各主要指标为前提。我国社会主义国家预算是为我国的政权和经济建设筹集和供应资金,应从整体出发,体现国民经济和社会发展规划的要求;它要根据社会总劳动时间在各部门的比例,有计划地调度集中性财政资金,做到口径统一;要符合国民经济和社会发展的最终目标,即建设社会主义物质文明和精神文明,为满足

人民日益增长的物质文化生活需要服务。

2. 国家预算本身的收支活动具有严密的计划性。国家预算收入不仅在制定的时候有可靠的依据,而且在执行过程中,也有充分的保证。国家预算支出,也是严格按照国民经济和社会发展的需要,在各部门、各地区进行合理的、有计划的分配。在预算执行过程中,要根据客观情况的变化进行必要的调整,组织新的平衡。但是,各级政府对于必须进行的预算调整,应当编制预算调整方案,报经本级人大常委会批准;未经批准,不得调整预算。

3. 长短计划相结合。长短计划各自的职能和作用不同,只有相互配合,以长导短,以短保长,才能促进国民经济的发展。国家预算也应做到这一点,对集中性资金进行统筹安排,才符合国民经济和社会发展规划的要求。

资本主义国家由于受竞争和生产无政府状态规律的支配,整个社会都是无政府状态的。资本主义国家预算形式上可能很完整,但无论在自由资本主义时期,还是在垄断资本主义时期,对国民经济的调整都是无能为力的。这也从另一方面说明,社会主义国家预算具有资本主义国家预算所不可比拟的优越性。

(二)独立自主,自力更生的国家预算

主要依靠自力更生,并以外资为辅地积累建设资金是党和国家的一贯政策,它深刻地体现着社会主义理财之道。建国40多年的实践经验充分证明,要进行社会主义现代化建设,既不能加重人民的负担,又不能依赖外国,唯一正确的道路就是独立自主,自力更生,艰苦奋斗,勤俭建国。坚持这一道路,从社会主义经济内部解决了资金的积累问题,保障了我国物

质文明建设和精神文明建设对资金的需要。

我国集中性财政资金的来源,除了主要靠国内经济发展自力更生地解决外,同时也适当地利用了一部分外资。尽可能地多利用一些外资,引进国外先进技术,只要适度、会用,能消化,加强管理,就会对加快我国经济建设,增强自力更生能力有许多好处。

在资本主义国家里,国家预算资金自资本主义生产方式完全确立之前的资本原始积累开始,就是依靠暴力迫使小生产者和生产资料相分离,并把生产资料和财富集中到资本家手里而形成的。资本主义国家预算资金积累的实质主要是对国内外劳动人民创造的剩余价值的再分配,这与我国主要依靠自力更生积累资金、适当利用外资为发展整个国民经济服务的目的,有着本质的区别。

(三)以社会主义生产目的为出发点和归宿

社会主义生产目的,是在生产发展的基础上有计划地提高人民的物质文化生活水平。国家的主要职能是组织领导经济建设和文化建设,这就决定了国家预算的主要任务是促进经济建设和文化事业的发展,以及不断改善和提高广大人民群众的物质文化生活水平。

我国国家预算在安排使用集中性财政资金时,都重视经济建设和文教科学卫生事业,社会主义发展基金的大部分,以及有关国计民生的重大项目,都由国家预算给予资金保证。经济建设和社会文教支出,约占预算总支出的70%左右,这是我国贯彻执行增加经济建设支出,适当降低军政费用这个方针的结果。国家预算支出的增长,促进国民经济不断发展,而国民经济的不断发展,又进一步为国家预算开辟更加充裕的