

地方预算的 编制与执行

欧亚著

財政經濟出版社

361
7710

地方預算的編制与执行

欧 亞 著

財政經濟出版社

1957年·北京

內 容 提 要

本書是根據我國的現行預算法令、制度以及在工作實踐中的經驗寫出來的。對各級地方預算工作提出了不少改進意見。可作我國地方財政工作人員及財經院校學生業務學習的參考。

地方預算的編制与执行

欧 亞 著

*

財政經濟出版社出版

(北京西總布胡同7號)

北京市書刊出版業營業許可證出字第60號

中華書局上海印刷廠印刷 新華書店總經售

*

787×1092 1/32·3印張·57,000字

1957年1月第1版

1957年1月上海第1次印刷

印數: 1—4,200 定價: (7) 0.28元

統一書號: 4005.229 56.12.京型

目 录

引言	5
第一章 地方預算在国家預算中的作用	9
一、國家預算的組成	9
二、地方預算的作用	10
三、管理地方預算必須明确的几个問題	14
第二章 地方預算的收支範圍	18
一、預算收支划分的原则	18
二、地方預算的收入	19
三、地方預算的支出	21
四、地方預算的調剂和平衡	25
第三章 地方預算的設计与編造	27
一、地方預算設计与編造的一般原則和程序	27
二、預算收入的設计和編造	29
三、預算支出的設计和編造	36
四、設置地方預算的周轉金和預备費	42
第四章 地方預算的執行	47
一、執行預算的基本任务	47
二、季度計劃	49
三、預算收入的執行	53
四、預算支出的執行	58

五、預算的追加追減·····	65
第五章 健全地方預算的几个重要問題·····	73
一、健全縣(市)一級总預算·····	73
二、实行預算归口归隊,成立單位預算·····	76
三、做好差額預算管理·····	77
四、建立鄉(鎮)一級預算·····	80
第六章 加强財政監督·····	82
一、加强財政監督的重要意义·····	82
二、財政監督的基本任务·····	85
三、財政監督的五大基本環節和三种主要方式·····	88
四、怎样進行財政檢查·····	91
結束語·····	96

引 言

国家預算是由中央預算和地方預算兩大部分所組成。地方預算是整个国家預算組成中不可分割的一部分。

国家是階級矛盾不可調和的产物，是階級統治的工具。作为国家基本財政計劃的国家預算，当然是受統治階級意志的支配，为統治階級利益而服务的。毛主席曾經說過：“国家預算是一个重大的問題，里面反映着整个国家的政策，因为它規定了政府活动的範圍和方向。”^①

在資本主义国家里，政权掌握在少数剝削階級的手中，国家機構的职能就是为了維護剝削階級的利益。他們豢养了大批軍隊和警察，組織了龐大的官僚機構，对国内劳动人民进行慘酷的剝削，并鎮压劳动人民的反抗。反映在这些国家的預算上是十分明显的：預算收入絕大部分是橫征暴斂来的稅收；預算支出則大部分用于鎮压国内人民和对外进行侵略的軍費。正如馬克思所說：“資產階級国家表現在經濟上的存在，就是稅收。”^② 因此，資本主义国家的人民，把这种国家預算当

① “毛主席对 1950 年全国財政收支概算和关于發行人民勝利折实公債的指示”，“中央財經政策法令彙編”第一輯，第 87 頁。

② 馬克思：“道德的批評”。

做自己的痛苦与灾难。

中国人民在中国共产党的领导下，推翻了帝国主义、封建主义、官僚资本主义的反动统治，建立了人民民主政权。国家的性质起了根本变化，国家的职能也起了根本变化。我们国家的职能也和苏联及其他人民民主国家一样，是组织和领导整个国民经济的发展，以不断提高人民的物质文化水平；镇压各种反革命的破坏和复辟活动，巩固国防，防止帝国主义的侵略。因此，我国的国家预算，就成为准确地动员货币基金，并加以合理运用以保证和促进国民经济计划实现的有力工具。国家预算代表着广大人民的利益，广大人民拥护它，愿意为它的实现而奋斗。

要说明这个问题不必从很久很远说起，只要把国民党反动统治时期与新中国的情况作一个对比，就可以看得很清楚。

在国民党反动统治时期，国家预算处于地方块块分割的状态。所谓中央预算与地方预算的划分，实质上就是“寡头独裁”和“军阀割据”争权夺利的一个方面。所谓“预算”实质上只不过是一个掠夺计划和分赃计划而已。名目繁多的苛捐杂税，大于正税几倍甚至几十倍的附加，五年甚至十年以上的田赋预征，加上预算以外远远超过预算中所列的摊派、“捐献”、力役；在支出方面，用于经济建设、文化、教育、卫生等的费用微不足道，绝大部分都花费在军务费上。财政赤字庞大，要依靠发行钞票过日子。其结果是：恶性通货膨胀，物价飞涨，生产凋敝，民穷财尽。这些虽然都已经成为一去不复返的历史陈迹，但由于国民党反动统治的腐败，而造成广大人民的痛苦

却永远留在人民的记忆里。

我們新中国的国家預算，是按照民主集中制的原則建立的，在“既利于国家統一，又利于因地制宜”的原則指导下，实行預算的統一領導、分級管理。随着国民經济的改組，来自社会主义經济組織的繳款成为国家預算收入的主要来源；用于經济建設和發展文化、教育、衛生事業的支出是国家預算支出的主要部分。由于預算的胜利执行，社会主义建設和改造事業加速發展，人民的物質文化生活水平不断的改善与提高。

由此可見，兩種社会制度下兩種国家預算有着本質的區別。

中华人民共和国开国几年以来，在很短的时期内稳定了市場物价，实现了財政的收支平衡，大約三年時間渡过了国民經济的恢复阶段，从 1953 年起我国已經进入了發展国民經济的第一个五年計劃时期。国家預算(包括地方預算)在国民經济恢复和發展时期發揮了巨大'的作用。1955 年下半年以來，由于社会主义改造取得了决定性的胜利，我国的社会主义革命已經基本上完成。为了在我国建成一个完整的工業体系，全国人民正在中国共产党的领导下进行偉大的社会主义建設。国家預算(包括地方預算)，正在更積極地組織收入，保証国家各項建設事業所需資金的供应，合理的安排支出，保証国家資金的節約使用，在保証国家建設規模逐步扩大的同时，保証人民生活得以逐步改善。国家預算在社会主义建設中，將發揮更大的作用。斯大林同志曾經說过：“……上層建筑是由基础产生的，但这不是說上層建筑只是反映基础，只是消極的、中

立的，对自己基础的命运、对阶级的命运、对制度的性质漠不关心的，相反的，上层建筑一出现后，就要成为极大的积极力量，积极帮助自己的基础的形成和巩固，采取一切办法帮助新制度来摧毁旧基础与旧阶级。”^①国家预算是建立在国民经济发展的基础上的，应该为加速国民经济的发展而服务。国家预算不仅仅只是消极反映了工人阶级的领导权，而更重要的是积极地为加强和巩固工人阶级的领导权、为实现工人阶级的远大理想而服务，这就是我们新中国的国家预算（也包括地方预算）所担负的重大的历史任务。

地方预算是国家预算不可分割的组成部分，在社会主义建设和改造事业中承担着重大的任务，这就需要我们不断地改进和提高我们的工作，克尽职地去完成。作者是一个地方财政工作者，愿意把个人不全面的看法提出来和从事财政工作的同志共同研究讨论，这是写这本小册子的愿望，但由于政策水平和业务水平的限制，加以工作范围不广，所见不多，难免有不尽妥善甚至错误的地方，还望各地同志不吝提出宝贵的意见，给予指正和帮助，以便继续修改。

① 斯大林：“马克思主义与语言学问题”第3页，人民出版社1953年版。

第一章 地方預算在国家預算中的作用

一、国家預算的組成

国家預算是由中央預算、省及自治区預算、直轄市預算和劳动保險預算所組成（注：劳动保險預算 1956 年尚未列入国家預算）。省、自治区、直轄市預算及其以下的各級預算，統称为地方預算。

省預算、自治区預算，包括省或自治区本級預算，及以下的自治州預算、县預算、自治县預算、市預算等。

直轄市預算，包括直轄市本級預算和市轄区預算。

自治州預算，包括自治州本級預算和县預算、自治县預算、市預算。

县預算、自治县預算，包括县或自治县本級預算和乡預算、民族乡預算、鎮預算。

市預算包括市本級預算和市轄区預算。

乡預算、民族乡預算、鎮預算是最基層的一級預算。

以上所說的預算組織，亦即中央、省（直轄市相当于省）、民族自治州、县（自治县、市相当于县）、乡（民族乡、鎮相当于乡）的各級政权，都有他的独立預算。

中央、省、自治区、自治州、县（市）、乡称为总預算。中央預

算由中央級各部門的單位預算所組成；省（自治區）總預算由所屬自治州，縣市總預算及省級各部門的單位預算所組成；自治州總預算，由自治州本級預算及縣（市）總預算組成。縣（市）總預算由直屬各鄉（鎮）的總預算及縣級各部門的單位預算所組成；鄉（鎮）一級總預算之下可以不成立單位預算。

凡直接與財政部門發生收支結報關係的單位預算稱為一級單位預算，一級單位預算之下，可視需要成立二、三級單位預算，按照系統對其上級單位預算負責。各單位預算機關之間，不得發生任何財務和預算關係。

我們弄清了整個國家預算的組織體系，就不難理解：地方預算是構成整個國家預算不可分割的重要組成部分。如果以人的身體作比喻，中央預算是體軀，地方預算則是手足四肢。

二、地方預算的作用

我國的國家預算，是按照民主集中制的原則建立起來的，在中央的統一領導下，實行分級管理，借以確保國家財政的統一，並有利於地方積極性的發揮。

在我國國家預算中，主要收支集中於中央預算，這是因為中央預算承擔着國家建設的主要任務。為了發揮地方財政工作的積極性和主動性，為了使各地區能夠發展經濟建設和文化建設，就必須使各級地方政府在統一領導下具有相當的財政權限。地方預算在國家預算中的作用主要表現在以下幾方面：

組織收入，為國家積累建設資金 國家為了發展和改造

国民經济、不断地提高人民的物質生活和文化生活、巩固国家的独立和安全，必須通过国家預算动員和积累为建設社会主义社会所需的貨幣資金。我国建設資金的来源主要是来自社会主义經济組織的积累，而这种积累主要是以稅收和利潤的形式向国家繳納的。目前除了中央級直屬的企業直接向中央解繳利潤外，其余占总收入相当大的一部分，如工商稅收、农（牧）業稅等都是由地方財政机关負責組織征收的。国务院副总理李先念同志在“关于1955年国家決算和1956年国家預算的报告”中指出：“地方財政是整个国家財政重要構成部分，国家財政收入的60%左右要經過地方收交，国家經济建設和文教衛生事業的很多項目要由地方进行。地方財政工作做好了，对于整个国民經济计划和財政收支計劃的完成有重要的作用。”由此可見：地方預算在整个国家預算中担負着組織收入、动員和积累社会主义建設資金的重大任务。

發展地方經济文化建設事業，促进国民經济的全面高漲

根据国家預算的分工，中央預算負擔了国家重点建設的主要任务。整个国民經济是有机的整体，重点建設必須有各方面的配合支援，重工業的發展必須有农業的支援、輕工業和交通運輸業的配合。国家重点建設是社会主义工業化的骨骼，地方經济建設事業應該像肌肉經絡一样与骨骼相結合。同时随着国民經济的發展，国家对發展地方經济建設和提高人民的物質文化生活的要求日益增長，地方預算就應該担負起日益繁重的發展地方經济建設事業的任务，以配合国家重点建設、滿足人民物質文化生活的需要，从而促进整个国民經济的全面高

漲。从1954、1955年国家決算与1956年国家預算来看：地方預算支出的总数1954年为6,409,840,000元；1955年为6,432,453,000元；1956年为7,700,365,000元。从支出内容上看：1954年決算中社会文教費占39.86%，經濟建設費占25.69%，行政管理費占26.01%；1955年社会文教費占36.80%，經濟建設費占27.21%，行政管理費占27.98%；1956年經濟建設費类占35.84%，比1955年实际数增長57.27%，社会文教費类占32.60%，比上年实际数增長8.87%，行政管理和公安、司法、檢察費占24.76%，比上年实际数增長15.91%。由此可见，自社会主义高潮来到后地方預算支出的数字增長較快，經濟建設費类所占的比重日益增長。这一預算的胜利执行，必將有力地推动地方工業、农林水利和地方交通運輸事業以及人民的文化、教育、衛生事業的加速發展，进一步促进国民經濟的全面高漲。

發揮統一领导下因地制宜的作用 我国幅員辽阔，民族众多；各地区的經濟情况、風俗習慣、地理环境、气候寒温均有很大差別，因此，实行在統一領導下的因地制宜是十分必要的。例如在收入問題上，主要是根据地区經濟特点拟訂稽征管理办法，組織收入，并寻找新的收入源泉，以增加积累，平衡人民負担（有关开辟新稅源和变更稅率等問題，須經中央批准）。如浙江省某些地区有大宗的农林特产，經报准中央对几种大宗生产、利潤較好、产銷正常，容易控制的农林特产实行随售随征农业稅；又如沿海漁区历年来收入較好、負担較輕，1956年根据中央指示原則，因地制宜的开征了漁業稅。这样

不仅能积累地方建設事業的資金，同时也适当地平衡了山区与平原区，稻区与漁区的人民負担。因地制宜的作用在支出方面，主要是根据国民經济計划在該地区的措施妥善地分配預算資金，使得地方預算資金的使用能保証国家經济建設計划的实行，并更好地滿足地方經济文化建設發展和地区特定事業的需要。并进一步拟訂切实可行的財務管理制度和开支标准，以适合各地的具体情况。

正确的体现因地制宜的作用，决不是各自为政。所謂因地制宜，必須是在中央統一領導下的因地制宜。对于中央頒發的預算控制数与規定的制度、标准、定額等，必須对照本地区实际情况和确实資料加以分析研究，在省市党政对本地区建設事業安排計划之下，并在充分發揮和調动各方面積極因素的基础上，設計本地区的預算，拟訂本地区切实可行执行預算的办法，从而更确切的完成中央对地方預算規定的任务。所以在統一領導下的因地制宜，不仅不是中央領導的削弱，而是中央統一領導的更加巩固和加强。

健全基層預算組織和培养干部 培养县(市)一級預算管理能力，建立乡一級預算是地方預算机关特定的任务，只有基層預算組織能够建立和健全起来，才能使整个地方預算以至整个国家預算有巩固的基础，才能使各級預算机关在社会主义建設中广泛地發揮積極作用。

我国从 1953 年开始，大部分地区都成立了县(市)一級預算，經過几年来实际工作的培养鍛鍊，基本上改变了过去“事無大小，請示上級”的依賴思想，發揮了县市党政領導当家作

主的積極性。但隨着國家建設事業的進展，地方預算所擔負的任務也日益繁重。自從1956年1月23日中共中央政治局提出了“1956—1967年全國農業發展綱要”（草案）以後，農村中的建設事業加速發展，因而加強縣（市）一級預算管理與建立鄉一級預算的要求更加迫切。尤其是建立鄉一級預算過去還沒有完整的經驗，加以涉及的面很廣，這一任務是十分繁重的。為了適應國家建設的需要，使鄉一級政權有相應的財政基礎，以便在社會主義建設中發揮其應有的作用。勝利完成這一特定的工作，是整個國家財政體制上的一項重大的建設性任務。

三、管理地方預算必須明確的幾個問題

必須明確樹立財政為經濟服務的观点 經濟與財政的關係是基礎與上層建築的關係。財政建築在經濟的基礎上，經濟決定財政的本質。財政要積極為經濟服務，推動經濟的發展，但財政力量的大小，決定於經濟的發展與否。因此說：財政與經濟的關係是相互影響、相互制約、相互推動的關係。遠在1942年，毛主席曾經指出“發展經濟，保障供給，是我們的經濟工作和財政工作的總方針。”^①具體的說：財政必須為經濟服務，積極主動而又熱情地關心和支持經濟的發展；各經濟部門必須增加生產、提高質量、厲行節約、降低成本，為國家積累更多的建設資金，進一步加速經濟的發展，促使國民經濟的不斷高漲。

^① 毛主席關於“抗日時期的經濟問題和財政問題”毛澤東選集平裝本第三卷第913頁。

过去几年来，在地方預算的执行过程中，某些地区由于缺乏財政为經濟服务的观点，在收入問題上，往往偏重于任务的完成，对經濟的关系和影响考虑得不够，以致有些問題的处理对生产起不良影响；在支出方面，則存有消極节省的傾向，很少主动提出或安排必需的建設資金，或者是片面强调節約，該用不用，以致某些地区造成过多的年終結余。这样，實質上就是把这一部分可用的資金冻结起来，不加使用，推迟了国家建設的进度。

必須發揮各級預算單位的積極作用 要把預算管好，使各項收入能够在貫徹政策的前提下及时而均衡地完成，各項支出能够按照国民經濟計劃的要求，節約而合理地使用，达到預期的效果，必須依靠各級預算管理和执行机关的共同努力。为此，就必须充分發揮各級总預算机关和各級單位預算机关的積極性。要發揮各級总預算机关和單位預算机关的積極性，就必须賦予一定的职权。如对县(市)一級財政，必須明确规定在預算設計和預算执行中一定的机动調度权限，使它可以进行全面的考虑和安排；对于超收和節約的結余，要予以适当的獎勵；对于各种标准制度要給一定的因地制宜的权限。对一級單位預算(即一級經費支配人)，或基層企業單位，也應該在年度預算的範圍內予以一定的审批权限。这样才能充分調动各方面的積極作用，使預算的执行有广泛穩固的群众基础，保証預算的胜利实现。过去，在这方面存在不少問題，有的財政部門往往管得过細过多，不仅限制了各級和各部門積極性的充分發揮，同时使財政机关本身終日忙于事务，無法深

入基層接触实际，形成了官僚主义的温床。

財政制度必須完善严密，但执行制度不能机械 制度是保証社会主义建設计划执行的重要工具。在大規模的經濟建設事業中，必須要严密制度，才能保証建設事業有条不紊地进行和各国民經濟部門的平衡協調。只有这样，才能使我国国民經濟按照社会主义經濟發展的規律，有计划(按比例)地不断前进。因此可以說：随着社会主义建設的加速發展，各种必要的制度不是廢弃而是更加完善和严密。我国財政制度还是很不完美的。国务院副总理兼財政部長李先念在关于1954年国家決算和1955年国家預算的报告中指出：“应当有准备有步驟地健全各种財政制度，加强財政监督。在最近一兩年內，应当陸續解决一系列的在財政制度方面急須解决的問題。”地方財政机关在草拟和修訂各种財政制度时，必須明确要从有利于生产和有利于發揮各級各部門的積極性出發，同时要做一系列的調查研究工作，使制度成为切实可行。有了制度还必须正确地貫徹执行，执行制度要严肃，但不能机械硬套，要从事实出發。同时还必須明确制度不是一成不变的，随着經濟的不断發展，各种制度都必須在执行过程中不断地加以修正、补充或重行拟訂，务使制度能适应当时当地的具体情况。过去地方預算机关执行制度过于机械的情况是有存在的，有些制度由于客观情况的变化而失去其作用，还是不加修改地执行着；但执行制度不严格的情况也还很严重，由于沒有严格执行基本建設批审制度而造成返工、浪費的事例是很多的。这些都是值得今后注意的。