

国家預算

伍丹戈編著

新知識出版社

国 家 預 算

伍 丹 戈 編 著

新 知 識 出 版 社

一 九 五 七 年 • 上 海

內 容 提 要

本書的目的是給沒有學過國家財政的讀者提供一些國家預算的基本知識。作者在本書里首先說明了國家預算的起源、性質和它的階級本質，使讀者對國家預算有一個初步的認識。其次各章就資本主義國家和社會主義類型國家（蘇聯、人民民主國家和中華人民共和國）的兩種根本不同的國家預算作了鮮明的對照；作者不僅着重剖析了兩者的根本區別，敘述了社會主義類型國家的國家預算的優越性和進步性，而且特別指出了新中國國家預算的社會主義本質——它是和平的、生產的、建設的國家預算。最後本書還說明了新中國的國家預算在偉大的社會主義建設事業中所起的重大作用以及中國人民在爭取國家預算的實現上所進行的鬥爭的重要意義。

國 家 預 算

伍 丹 戈 編 著

*

新 知 識 出 版 社 出 版

（上海湖南路9號）

上海市書刊出版業營業許可證出015號

上海協興印刷廠印刷 新華書店上海發行所總經售

*

開本：787×1092 1/32 印張：4 9/16 字數：104,000

1967年5月第1版 1967年5月第1次印刷

印數：1—2,500本

統一書號：4076·78

定 價：(7) 0.40元

統一書号：4076·78

定 价：0.40 元

目 录

导言——国家预算的意义、起源和发展	1
一 国家预算的一般概念	1
二 国家预算的产生和发展	4
第一章 资本主义国家的国家预算	9
一 资本主义国家预算的本质	9
二 资本主义国家的支出	12
三 资本主义国家的收入	19
四 资本主义国家预算制度的结构	22
五 资本主义国家预算的特色和作用	27
第二章 苏联的国家预算	31
一 苏联国家预算的本质	31
二 苏联国家预算的支出	35
三 苏联国家预算的收入	40
四 苏联国家预算的特色和作用	47
五 苏联国家预算制度的基础和预算体系	51
六 苏联国家预算的设计	59
第三章 人民民主国家的国家预算	70
一 人民民主国家预算的本质	70
二 人民民主国家的预算支出	74
三 人民民主国家的预算收入	79
四 人民民主国家预算的特色和作用	83
第四章 中华人民共和国的国家预算	88
一 中华人民共和国国家预算的本质	88
二 中华人民共和国的预算支出	92

三	中华人民共和国的預算收入.....	103
四	中华人民共和国預算的特色和作用.....	114
五	中华人民共和国的預算体系.....	121
六	中华人民共和国的預算設計.....	129
七	中华人民共和国国家預算的发展.....	137
結束語.....		140

导言——

国家預算的意义、起源和发展

資本主义类型的国家和社会主义类型的国家，都有国家預算，但是它們却具有完全不同的本質，发生完全不同的作用。

每一个国家劳动人民用自己的劳动在一年之中創造的国民收入，除了在經濟过程之中进行分配之外，还要在財政过程之中由国家来进行进一步的分配。国家預算就是这种由国家来进一步分配国民收入的工具。这在一切国家都是相同的。但是在不同的階級本質的国家，这种由国家来进一步分配国民收入的意义——即国家預算的意义，却是完全不同的。因此，工人階級和劳动人民要認清自己的处境，不仅仅要在生产过程中認識自己的階級地位，而且要在財政过程中認識国家預算对于自己的影响和作用。特别是正在担当着进行社会主义建設和社会主义改造重任的中国的工人階級和劳动人民，更須要認識新中国的国家預算的本質以及它在建設社会主义事业中所发生的巨大作用。

一 国家預算的一般概念

在談到不同类型国家的国家預算之前，首先必須解决什么是国家預算的問題。

“国家預算”名詞的来源。“預算”这个名詞的来源，有說是从旧法文 *bougette* 来的，有說是从旧英文 *bouget* 来的，后来轉

变成为 budget。但不論哪一个来源,这些詞的意义都是指的皮包。英法等国家,当資產階級政权建立以后,財政大臣或財政部長到議會去提出財政法案的时候,总是携帶着盛有財政收支帳目、案卷、資料、提案等文件的大皮包。他打开皮包,人們就了解到他要提出增加人民負擔的財政稅收法案,于是人們就逐漸把原来指他的皮包的 budget 一个名詞来指他要提出的財政法案,再后就把这个名詞作为国家財務关系的譯号了。这是“預算”这一名詞的語源。

中国詞汇中本来沒有“預算”这个名詞,它是从日本輸入的日本人对于 budget 的譯名。

“預算”这个名詞的含义很广泛,它不仅指国家的財務关系,同时也指个人、企业、团体的財務計算。因此,我們現在說国家的財務关系的时候,一般都用含义十分明确的“国家預算”这个名詞。

国家預算的最广泛的意义。 国家預算包括国家权力机关和国家行政機關經管的收入預算和它們經付的支出預算。它是一个国家的权力机关和行政機關在一定时期之內在处理收入和支出的資金之上产生的財政关系,以及由此形成的用法律形式表現出来的国家財務制度。

近代国家的权力机关和行政機關,为了要完成它們的职能,就必然要有实现它們职能所必需的資金的收支。它們在实行收支之前,必須对它們所需要的一定時間內的收支先作一种計算;計算完毕之后,还要經過一定的認可程序;認可之后,再实行收支;在收支进行中和收支完成之后,还要經過一定的監督和檢查。国家机关在这样一个財務运动过程之中,它們的工作內容和工作方式,它們的地位和責任以及办事的程序,都用法律形式表現出来。这些用法律形式表現的一定時間內的国家的財務关系以及由此形成的財務制度,就是国家預算。

从这里，我們可以看出，国家預算應該包括这样几个内容：第一，收入和支出的种类和数量以及从这种种类和数量上表现出来的收支的性質和作用；第二，各种国家机关在处理这些收支問題上的关系，它們所处的地位和責任；第三，收入和支出的实现上所必須經過的編制、認可、执行、檢查等等财务过程。这些内容，任何一种国家的国家預算，都是具备的。

国家預算的階級内容。 以上对于国家預算的說明，虽然能够表述国家預算的一般性質，然而这种表述还是空洞的，并不能說明一个国家的国家預算的实質或本質。因为在这种表述里，把国家預算的階級内容抽去了。

国家預算的内容既然是国家的财务，那末，我們要了解国家财务問題的实質和作用，就必须了解国家的本質和作用。我們知道，国家是社会分裂为階級以后，統治階級对被統治階級專政的工具。在剝削階級处于統治地位的社会里，国家的活动表现在两种基本职能之上，一种是对內的职能（主要的职能），就是控制大多数的被剝削者；另一种是对外的职能（非主要的职能），就是向外侵略別国領土，或者抵抗別国的侵略，保护本国的領土。在社会主义国家里，国家的职能，在革命胜利以后，剝削階級还没有完全被消灭的时期，对內的职能是鎮压国内已經被推翻还企图反扑的階級，对外的职能是保卫国家、打退外来的侵犯，除此之外，社会主义国家还有一个新的职能，就是发展新的社会主义經濟以及用社会主义精神重新教育人們的职能。在社会主义建設完成的时期，社会主义国家对內鎮压的职能为防范盜竊人民財富、保护公共财产的职能所代替，对外的职能仍旧保存，新的經濟組織工作和文化教育工作的职能，得到了更完全的发展。

国家預算就是完成和实现国家职能的工具。国家在完成它的职能所进行的种种活动之中，必然有国家的财务活动。国家的

財務活動是為實現其他各種活動服務的，是其他各種活動所不可缺少的部分。因此，國家預算的性質和職能，是由國家的性質和職能決定的。在資本主義社會里，國家是剝削階級壓迫和奴役勞動人民的工具，國家預算也是這樣。在社會主義社會里，國家是鎮壓反革命階級、保護勞動人民、提高人民物質和文化水平的工具，國家預算也是這樣。

國家預算既然具有這種極深刻的階級內容，所以我們認識國家預算，就不能單單認識它的外形，必須進一步去理解它的內容。否則，我們就不能具體地認識一個國家的國家預算的本質，我們會發生把各種不同類型國家的國家預算等同起來的錯誤。

要認識國家預算的階級內容，就要從國家預算的起源說起。

二 國家預算的產生和發展

資本主義以前國家的財政收支還不是國家預算。國家預算是一個歷史範疇。它是在人類歷史發展的某一個階段上產生的，而且將來到了某一個歷史階段，它也要消亡。它是一定的人類歷史階段的產物。

不錯，在資本主義以前的國家，從奴隸制國家開始，就產生了國家的財政收支。國家財政收支是隨着國家的產生而產生的。但是資本主義以前的國家財政收支，嚴格的說，還不能叫作國家預算。因為在奴隸占有制時代和封建制時代，統治者個人的財務和國家的財務沒有嚴格的劃分，並沒有系統的国家財務制度，並且因為貨幣不大使用的關係，更沒有明顯的財政收支的劃分。在那時的國家財務過程中，並沒有在事先進行詳細的收入和支出的計算，在進行收入和支出工作上也沒有一定的程序和手續，而且各種國家機關在財務活動上所處的地位也是不明確的。因此，在這個時候的國家的財務活動，還不能叫做國家預算，還沒

有形成国家預算制度。

国家預算是資產階級战胜封建貴族后的产物。在封建社会末期，資本主义生产开始发展，商品貨幣关系也发达起来。在这时候，由于各个地区之間的經濟联系逐漸密切，地方割据状态和各地区之間关卡林立的状态，就不再符合当时社会生产力发展的要求，这些都是妨害商品生产和商品流通的发达的。因此，在政治上就产生了国家政权的集中化过程。这个过程的结果，就是民族国家的建立。同时政权也不能再容許掌握在封建貴族手里，因为他們的揮霍和浪費，他們对于新兴的資產階級和农民的橫征暴斂，而自己却不負担任何稅捐，这些对于新兴的資產階級是和对于农民階級一样，都是不利的。特別是在国家政权集中化过程中，国家机关扩大了，常备軍建立起来了，封地制度取消之后国家机关官吏的俸給需要增加了，这些都使国家的財政支出大量增加，国家产生了筹措經常的貨幣資金的要求。但是国家在这时候筹措貨幣資金的来源是困难的。旧的取得財物的方法不能适用，国家虽然从出卖公产和官爵取得一些貨幣資金，可是数量不大，国家虽然也可以征收各种各样的經常性的稅捐，并且向人民举債，然而这些負担都是要落在新兴的資產階級和农民階級身上的。在这种情况下，在封建社会里成長和壯大起来的新兴資產階級，就假借着广大农民反对封建領主的偉大力量，和封建貴族展开了尖銳的斗争。

这个斗争的结果，使国家的政权落在資產階級手里，使国家的財政权也操縱在資產階級手里。在欧洲的一些資本主义生产发达較早的国家，象英、法等国家，都先后建立了資產階級專政的政权，产生了君主立宪或民主立宪形式的議會制度。在这以后，国家所需要的支出和收入，必須事前做出大概的計算，并且制定取得收入的具体办法，如征稅、借債等等，向議會提出并征

求“各阶层”的同意。君主皇室和国家机关的开支，都要有一定的数额，君主不能随意使用，个人盗窃和侵吞国家公款的行为，也加以防范。国家机关和官吏，在处理国家的财政收支上都有一定的地位和责任，必须遵守一定的法令和规章。这样，国家在处理财务工作上所发生的一切财务关系，都具有一定的合法的形式，因而也具有一定的制度。这种具有合法形式和一定制度的国家财务关系就是最初的国家预算。国家预算就是这样建立起来的。

国家预算的发展和它的类型。 从上面所说，我们可以看出，国家预算是资本主义之下的产物，最初产生的预算是资本主义类型的国家预算。

国家预算的发源地是英国。因为英国是资本主义发达最早，资产阶级掌握政权最早，议会制度的形成也最早的国家。英国的国家预算制度在公元13世纪以后已经开始，后来逐渐发展，形成了典型的资本主义类型的国家预算制度。其他欧美的资本主义国家和日本等国家预算制度，也都是在18、19世纪中建立了资产阶级政权的立宪政体之后形成的。

资本主义之下形成起来的国家预算制度，从财政史上说，是有一定的进步意义的。它规定了一定的国家财务制度，取消了专制君主、封建贵族对于人民苛暴的聚敛，并且划出了国家机关的收支和统治阶级个人的收支之间的明显的界线。这些都是它在历史上的进步作用。

然而资本主义代替封建主义，是以一种新的剥削方式代替另一种旧的剥削方式，因而资本主义国家预算的建立，虽说有以上的一些进步意义，它终究不过是以资产阶级代替封建贵族掌握了国家财政的权力，它使国家财政收支为资产阶级谋福利，而国家开支的重担却仍旧是由工人和农民肩挑的。因此，在资本主义之下开始的国家预算，是资本主义制度的一部分，是资本主义

的国家預算。

1917年偉大的十月革命是人类历史的新紀元，它开辟了人类走向社会主义的道路，推翻了資本家和地主的政权，建立了劳动人民自己的国家。

无产阶级革命的目的是要消灭一切剝削，建立社会主义的生产方式，因此，无产阶级革命就不能不摧毁以压制劳动人民为目的的旧的国家机器，并且創造一个无产阶级專政的新型的国家。在資本主义社会里不能生長出来社会主义經濟成分，无产阶级在取得政权之后，就必须使用自己的政权来改造旧經濟和組織新經濟。无产阶级專政是建成社会主义經濟的工具。

因此，无产阶级所建立的社会主义国家的性質和职能，同資本主义国家是完全不同的。社会主义国家的国家預算，是表現社会主义国家性質的、也是完成社会主义国家职能的工具。它具备了同資本主义国家預算完全不同的階級內容。社会主义国家所保留的只是国家預算的形式和外表，它在實質上已經被根本改造得和社会主义国家职能的需要相适合，它已經成了为社会主义服务的工具，它已經具备了完全新的本性和机能，它已經和資本主义国家的国家預算屬於两个根本不同的类型。

在第二次世界大战以后，中欧和东南欧国家——波蘭、捷克斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞、阿尔巴尼亞、南斯拉夫——的人民从法西斯德国的奴役下解放出来，他們推翻了希特勒占領者的奴仆的政权，建立了人民民主共和国的新型国家。人民民主国家的国家制度是屬於社会主义类型的，人民民主国家的国家預算，也是屬於社会主义类型的国家預算。由于这些国家还在进行社会主义建設，它們还处在从資本主义到社会主义的过渡时期，所以它們的国家預算虽然本質上是社会主义的，但还表現着从資本主义走向社会主义的过渡时期的国家預算的各

种特点。

1949年中国人民革命的胜利,不仅根本改变了中国的面貌,而且具有极重大的世界意义。它在一个大国之中,开辟了一条从半封建半殖民地经济形式,走向非资本主义发展的社会主义的道路。在革命以后建立起来的中华人民共和国,是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。中国革命在发展过程中,已经从资产阶级民主革命转变为社会主义革命,从中华人民共和国成立以后,中国就进入了由资本主义到社会主义的过渡时期。因此,中华人民共和国的国家预算,和资本主义国家的国家预算在性质上是完全两样的,它是从资本主义走向社会主义的过渡时期的国家预算,因而在本质上也是属于社会主义类型的国家预算。

第一章 資本主义国家的国家預算

一 資本主义国家預算的本質

資本主义国家預算是階級預算。 每个資本主义国家的国家預算,都有它自己的許多特点。在国家預算的各个方面:如国家預算的收支总数和这种收支总数在国民收入里所占的比重,預算收入和預算支出的構成,預算的編制、批准、执行的程序和手續,国家立法机关和行政机关在預算上的地位和权力,各級預算之間的关系和預算制度的構成,以及預算监督的組織等等,各个資本主义国家都是不完全相同的。因为各个資本主义国家的历史条件的不相同,它們的資本主义发展程度的不相同,它們国内階級关系之間和国外国际关系之間的矛盾的尖銳化程度的不相同,特别是工农劳动人民的階級覺悟的程度的不相同,因此,各个資本主义国家的国家預算就不可能相同,它們無論在内容和形式上是决不会一律的。

然而尽管資本主义国家的国家預算有这些形形式式的差別,但是,只要是資產階級掌权的国家,那末,它的根本性質、它的階級內容就必然是相同的。

資產階級的国家既然是剝削階級的机关,那末,实现国家职能和国家政策的国家預算,不消說,也是为少数剝削者謀福利、并且是剝削占社会大多数的劳动人民的工具。它是絕對不会違反資產階級国家的目的和政策的。資產階級的国家有一个很龐大的国家機構,有大量的軍隊、警察、法院、監獄、特務組織、各种

行政管理机关以及在思想上麻醉群众的机关。这些机关都是执行资产阶级意志、压迫劳动人民和进行对外侵略的工具，它们所需要的經費都是从国家預算里撥付的。这些經費的来源主要是依靠捐稅和公債，这些資金又都是劳动人民的劳动創造出来的价值。因此，資本主义国家預算的本質，很清楚，它是为了剝削階級的利益，对于劳动人民所創造的国民收入的一部分重新进行分配的工具。馬克思曾經說过：資本主义国家的預算，不外是階級預算，有利于資產階級的預算。

但是資產階級財政学者却极力想掩飾和隱蔽資本主义国家預算的这种階級本質。他們往往將資本主义国家的国家預算說成是为了滿足社会的公共需要的。这种瞎說是从他們对于国家的性質和职能的瞎說来的，他們把国家一般都說做是滿足社会公共需要的工具。很明显，这种說法是沒有人会相信的。人們都知道，在資本主义国家，占絕大多数的劳动人民所需要的是和平；然而資本主义国家所需要的却是战争，它的国家預算所需要的是大量的軍費；資本主义国家的劳动人民的另一个需要是生活，然而資本主义国家預算所要求的却是进一步搜刮他們的血汗。因此，这种歪曲事实的謬論，是不值一駁的。

資本主义国家預算不是一个真正的財政計劃。 資產階級財政学者对于資本主义国家預算，还有另外一种說法，他們往往又把它說做是資本主义国家的一个財政計劃，或者是管理国家經濟的計劃。事实上，資本主义国家是不可能实现任何真正的財政計劃的。因为計劃并不是和实际背离、不能实行的空想，而是人們根据实际产生的意图并把这种意图实现的活动。在資本主义制度之下，因为經濟权不是操在国家手里，而是操在私人資本家手里，資本主义国家需要向資本家們去討生活。并且，資本主义生产是无政府状态的，經濟活动是自发性的，在資本主义之

下，誰也不能預先說出未來經濟發展的確定的情況。因此在資本主義之下，國家不但絕對不能實現國民經濟計劃化，也不可能實現真正的財政計劃。

資本主義國家的國家預算，實際上都是事先對於未來的財政收支的一種估計或估算。預算收支和實際收支是有很大距離的。這在他們的估計收支的方法上就表現得很明顯。支出在事先比較容易計算，政府可以對於未來要做的工作和進行這種工作所需要的人力、物力，一句話，對於未來需要的貨幣資金，算出一個比較確定的數字。但是這個數字也是不可靠的，因為政府無法計算出未來物價的漲跌。所以即使未來的支付按照原來的計算進行，但是實際支出必然和預算支出有很大的距離，因為物價總是有漲跌的。

在收入方面的估算更不可靠。資本主義國家因為在事先無法預測生產和經濟發展的具體情況，不能計算出經濟蕭條或經濟繁榮的程度，因此在預算收入上一般是採用這樣三種方法。第一種是自動法，就是把上一年度的實際收入作為未來年度的預算收入；第二種是平均法，就是把前三年或前五年的實際收入求一個平均數再推測未來的情況作相當的增減，得出一個假定的預算收入；第三種是估算法，就是根據過去的經驗和統計，再推測預算年度中可能發生的變動，估算出來一個預算收入。但是無論哪一種方法，都是一種和實際有很大距離的估計。美國過去國家預算上的收入估計，簡直是瞎猜。就照資產階級預算學者自己承認的情況來說罷，在1922—1930年資本主義相對穩定的時期，美國預算收入的估計總比實際收入小，其中有四個預算小8%，有一個竟小16%。在1930—1933年經濟危機的時期，預算收入的估計總比實際收入高，1930—1931年的預算收入，比實際收入高24%，1931—1932年的預算收入竟比實際收入高47%，