



《国家预算》

学习及复习提要

韩 璧 麦履康 合编

陕西電大 增刊

一九八五年五月

《国家预算》

学习及复习提要

陕西電大 增刊

一九八五年五月

目 录

《国家预算》学习提要·····	韩 壁 麦履康 (1—56)
总 论·····	(1)
第一章 国家预算概论·····	(4)
第二章 国家预算管理体制·····	(11)
第三章 国家预算收支分类及其主要内容·····	(19)
第四章 国家预算编制·····	(29)
第五章 国家预算执行·····	(36)
第六章 国家决算编制·····	(46)
第七章 健全规章制度 加强财政监督·····	(52)
《国家预算》复习提要·····	麦履康 (57—72)

《国家预算》学习提要

韩 璧 麦履康

总 论

一、学习目的和要求

国家预算学是研究我国预算管理的科学，是财政专业的主要课程之一。

通过对这门课程的学习，要求学员正确理解和掌握国家预算课程的基本理论和基本技能，并学会善于运用所学的国家预算的基本理论，联系自己的实际工作和工作中遇到的问题，来分析、研究我国国家预算工作的历史与现状，总结新的经验，进一步认识国家预算在国民经济中的地位和作用，并从中找出预算资金活动的各种规律性来。

学习国家预算课程的基本要求是坚持理论和实际相结合的原则。运用马克思主义和毛泽东思想的基本观点，分析和总结我国预算管理工作的历史经验和现代化建设中出现的新情况和新问题。根据电大的教学特点，要求学员在上课时要用心的听讲，课后抓紧学习教材中有关的章节和参考资料，并写出学习笔记本和心得。另外，还要求认真做好每一章规定的作业，通过学习进一步掌握预算的业务技能，学会用报表数

字提出问题，说明问题，进一步提高自己的实际工作水平。

二、《国家预算》课程内容简介

中央电大国家预算课程的内容共分七章。

第一章，国家预算概论。主要阐述我国国家预算学的基本理论。通过本章的学习，着重解决国家预算的一般概念，它的产生和发展；我国国家预算存在的客观必要性及其概念；国家预算的性质和特征；以及它在社会主义建设中的重要作用。

第二章，国家预算管理体制。主要论述中央预算和地方预算在划分财政支配权上的权责关系。通过本章的学习，了解国家预算管理体制的概念及其基本原则；掌握国家预算管理体制的主要内容；以及建国以来预算管理体制发展的概况，探索和研究适合我国国情的预算管理体制。

第三章，国家预算收支分类及其主要内容。主要论述为什么要对国家预算收支进行科学分类。通过本章的学习，了解国家预算收支分类的意义和原则；掌握国家预算收支分类的主要内容。

第四章，国家预算编制。主要阐述编制国家预算的重要性及其依据。通过本章的学习，具体了解编制国家预算的基本原则和方法。重点了解在编制国家预算过程中，为什么首先要贯彻党和国家的方针政策，为什么要坚持量力而行的原则；如何正确处理国家预算和国民经济计划的关系；国家预算收支平衡在国民经济综合平衡中的地位和作用；以及编制国家预算的一些具体要求和技能。

第五章，国家预算执行。主要论述国家预算执行的重要

意义和如何保证国家预算执行任务的圆满实现。通过本章的学习，具体了解预算执行的基本任务和预算执行部门的职责；如何在预算执行中加强预算管理，做到收入按政策，支出按预算、计划，追加按程序；如何做好预算执行过程中的平衡和检查、分析工作，保证国家预算收支任务的顺利实现。

第六章，国家决算。主要论述编制国家决算的重要意义及基本方法。通过本章的学习，了解编制国家决算的意义，掌握编制决算的基本方法。重点了解如何做好年终清理工作，以及决算的审查、汇编和批准等问题。通过编制决算总结预算管理的经验和教训。

第七章，健全规章制度，加强财政监督。主要论述健全规章制度和加强财政监督的重要意义。通过本章的学习，具体了解为什么要健全规章制度和如何健全规章制度，以及如何严格财政纪律，加强财政监督。

（原载《陕西电大文科版》1985年第1期）

第一章 国家预算概论

〔目的与要求〕

这一章是我国国家预算的基本理论，是以后各章研究问题的理论依据。通过本章的学习，要求学员掌握以下几个方面的问题：国家预算的一般概念，它的产生和发展；我国国家预算的概念及其存在的客观必要性；我国国家预算的性质；我国国家预算的基本特征；我国国家预算的作用。

〔学习要点〕

第一节 国家预算的产生和发展

无论是资本主义国家，还是社会主义国家，都要有国家预算。国家预算是从财力上保证实现国家职能的重要分配工具。

一般地说，国家财政是人类社会分裂为敌对阶级以后的产物，而国家预算却是资产阶级战胜封建贵族后的产物。严格说来，资本主义社会以前的国家财政还不包括国家预算。

国家预算是在新兴资产阶级向封建贵族专制统治进行斗争的过程中，作为一种斗争手段而产生的。这场斗争，最初集中在课税权上，后来转移到资金支配权，最后要求取消封建贵族对财政的控制和在对财政上享受的特权。

国家预算制度最早产生于英国。因为英国是资本主义发

展最早、资产阶级掌权最早、议会制度的形成也最早的国家。即使在英国，国家预算制度要到十七世纪末才得到逐步完善，进而形成典型的资本主义类型的国家预算制度。其它欧美的资本主义国家和日本等国家预算制度的发展则较晚，都是在十八、十九世纪建立了资产阶级政权的立宪政体之后形成的。

在我国，到光绪末年才开始有国家预算。北洋军阀和国民党反动政府也有它的国家预算。旧中国的国家预算是为反动统治阶级服务的。

我国的社会主义国家预算是随着新中国的诞生而诞生的。我国国家预算是为无产阶级和广大劳动人民的利益服务的，属于社会主义类型的国家预算。

第二节 我国国家预算的概念

我国国家预算是根据国家的需要，把一部分国民收入集中起来，有计划地进行分配使用，从财力上保证实现国家职能的一个重要分配工具；从计划管理角度看，国家预算又是国家的基本财政计划。

首先，如何理解我国国家预算是国家有计划地筹集和分配由国家集中的财政资金的重要分配工具。

为了保证国家职能的实现，国家主要是通过国家财政从财力上给予保证的。国家财政参与国民收入的分配和再分配，主要是通过国家预算有计划地进行的。在我国，国民收入主要是国营企业和集体经济、个体经济以及中外合资经营企业等职工创造的。为了满足实现国家职能资金的需要，国家通过国家预算参与上述企业单位创造的国民收入的分配，

形成国家的预算收入。由于国营企业在我国整个国民经济中占主导地位，因此，国家预算集中的国民收入，主要是来自国营企业职工创造的社会财富。

为了满足国家职能的资金需要，国家预算收入占国民收入的比重应有一个符合我国国情的客观合理的数量界限。预算收入占国民收入的比重大了，会挤占其它方面的利益，影响他们的积极性，不利于国民经济的发展，也不利于人民生活的改善。预算收入占国民收入的比重小了，资金过于分散，国家掌握不了足够的财力，办不成几件大事，国家就没有希望；而且还会造成基建规模失控和消费基金失控，导致比例关系的失调，其结果同样是影响国民经济的发展和人民生活的改善。总结我国三十多年的实践经验，国家预算收入占国民收入的比重，应维持在百分之三十左右较为适宜，最低也不能少于百分之二十八。当然，预算收入占国民收入的比重不是固定不变的，它应当随着经济发展的变化而作相应的变化和调整。

通过国家预算集中起来的预算收入，根据党和政府各个时期的政治经济任务的需要，再通过预算支出安排出去，保证国家职能的实现。

综上所述，可以清楚理解我国国家预算就是国家有计划地把一部分国民收入集中起来，从各方面保证实现国家职能需要的重要分配工具。

另外，从计划管理国家预算收支角度看，我国国家预算又是国家的基本财政计划。

我国是社会主义国家，实行计划经济，对财政资金实行计划管理。为了综合反映整个国家财力的分配和使用情况，

需要编制综合财政计划。国家预算计划是国家综合财政计划的重要组成部分。国家预算无论从体现党和政府的方针政策方面来看，还是从资金数量和预算资金和其他各种资金的相互关系等方面来看，它在综合财政计划中都占主导地位，是国家的基本财政计划。

第三节 我国国家预算的性质

国家预算的性质，是由国家的性质决定的。社会主义制度决定了我国国家预算较之资本主义国家的国家预算具有根本的区别和无比的优越性。我国国家预算的性质，可从以下几个方面来认识。

一、我国国家预算是“取之于民，用之于民”的预算。我国国家预算收入是广大劳动人民创造的，国家预算支出是为了实现国家职能。因此，我国国家预算资金的活动，充分体现了“取之于民，用之于民”的社会主义性质。

二、我国国家预算是整个国民经济的预算。我们国家不仅依靠它的政治权力，而且还以生产资料所有者的身份，直接参与国营企业创造的国民收入的分配；另外，国家又具有组织和领导经济的职能。这就使我国国家预算参与国民收入分配的范围更加广泛，并在整个社会再生产过程中发挥积极作用。国家预算是为整个国民经济服务的，是整个国民经济的预算。

三、我国国家预算是生产建设的预算。我们国家的主要职能是组织和领导经济和文化建设，这就决定国家预算支出主要用在发展经济和文教卫生科学事业上面。另外，预算支出中，虽有一部分用于国防和行政管理费用，其根本目的也

在于保卫我国人民的和平劳动。所以说，我国国家预算是生产建设的预算。

四、我国国家预算是有计划发展国民经济的预算。国家预算是国家有计划分配国民收入，实现国民经济计划化，发展国民经济的重要工具。国家预算从编制到执行，都是为保证国民经济有计划按比例地协调发展服务的。所以，国家预算分配的计划性，是我国国家预算优越性的又一表现。

五、我国国家预算是统一的、民主的国家预算。我国各级预算都统一在国家预算里，都接受中央统一领导，由中央统一分配财源，决定财政方针政策和重大的财政制度。同时，各级政权都具有一定的独立财力和财权。宪法规定，国家预算要由全国人民代表大会审查和批准。这又说明国家预算的民主性。

第四节 我国国家预算的基本特征

国家预算同其他财政环节比较，具有以下显著特征：

一、国家预算收支集中反映着党和国家的方针政策。毛泽东同志指出：国家预算“里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动范围 and 方向。”财政体系其他环节的资金，虽然有些也由国家统一集中分配，也反映着党和国家的政策，但它们只是满足社会主义建设某一方面的需要，和国家预算比较，属于辅助的性质。

二、国家预算收支反映着我国财政的基本分配关系。我国财政对国民收入的分配和再分配，主要是通过国家预算进行的。这就决定着国家预算在参与国民收入的分配和再分配过程中，其反映的分配关系，就是我国财政分配关系的最基

本部分。

三、国家预算是国家集中性的分配。为了实现国家职能，国家必须通过国家预算将一部分国民收入，首先是大部分企业纯收入集中到国家手中，由国家直接进行分配，这是社会主义经济发展的客观要求所决定的。

四、国家预算是财政资金活动的中枢。国家预算与财政体系其它环节之间存在着密切的联系。财政体系其它环节的活动，都离不开国家预算资金的支持；它们上缴国家的资金都是通过国家预算进行的。因此，国家预算实际上是我国财政资金活动的中枢。

第五节 我国国家预算的作用

国家预算具有分配和监督两个职能，国家预算的职能决定着国家预算可以在以下几个方面发挥作用：

一、为巩固人民民主专政服务。国家预算这一作用，主要表现在：一方面，国家预算每年根据国家的计划拨付大量资金，用于加强国防力量和强化国家机器，促进了国防建设和政权建设；另一方面，在社会产品的分配过程中，贯彻党和国家在每个时期的政治经济任务，积极支持和发展社会主义经济，巩固和壮大社会主义公有制。

二、为社会主义建设筹集资金。在我国，社会主义建设资金的筹集，主要依靠自己的力量，讲究生财、聚财、用财之道，以积累建设资金，促进社会主义经济不断壮大和发展。国家建设资金主要是通过国家预算来筹集的。

三、正确安排和有效使用预算资金。预算资金的筹集和使用，是一种相互促进、相互制约的辩证统一关系。通过国

家预算的编制和执行，合理而有效地使用预算资金，对正确处理国民经济的积累和消费的比例关系，对把微观经济搞活和加强宏观经济控制，都起着重要作用。

四、发挥综合平衡的职能作用。国家预算资金是国民经济计划在财力上的主要反映，另外，预算收支平衡在国民经济综合平衡中起着决定性的作用。因此，国家预算就能在国民经济综合平衡中和保证国民经济有计划按比例地协调发展起着重要的作用。

（原载《陕西电大文科版》1985年第1期）

〔复习思考题〕

- 1、什么是国家预算？它是怎样产生和发展的？
- 2、我国国家预算如何从财力上保证国家职能的实现？
- 3、怎样理解国家预算既是国家分配财政资金的重要工具，又是国家的基本财政计划？
- 4、我国国家预算的性质和特点有哪些？
- 5、怎样认识国家预算的作用？根据我国历史经验，怎样才能正确发挥国家预算的职能作用？

第二章 国家预算管理体制

〔目的与要求〕

国家预算管理体制，主要解决中央预算和地方预算的财权和财力的分配问题，因而是国家预算的重要问题。通过本章的学习，了解国家预算管理的基本原则，了解国家预算管理体制的主要内容，特别是收支划分的问题。通过建国以来预算管理体制的演变，总结预算管理体制的基本做法和主要经验，探索和研究建立适合我国国情的预算管理体制。

〔学习要点〕

第一节 国家预算管理体制的原则

一、国家预算管理体制的概念

国家预算管理体制是国家预算管理的一项重要制度，它规定预算管理的根本原则，划定各级财权之间在预算管理方面的职责、权力，以及预算收支划分的范围。

预算管理体制是财政管理体制的重要组成部分，由于国家预算是国家的基本财政计划，因此预算管理体制在财政管理体制中占重要地位。

二、国家预算管理体制的基本原则

预算管理体制的基本原则是统一领导，分级管理。

实行统一领导，分级管理的原则，是由我国政治制度和经济制度所决定的。为了建设一个强大的社会主义国家，必须发挥中央和地方两个积极性，在预算管理上必须坚持统一领导，分级管理。

实行统一领导，分级管理的原则，首先要保证中央有三个统一，即统一的财政预算方针政策，统一的财政预算，统一的财政预算管理制度。其次要保证地方有三个职权，即地方在国家指定的预算范围内，有权统筹安排，适当调剂；有权使用和支配各地区的机动财力；有权在国家统一制定的财政预算制度范围内，制定具体执行办法。

第二节 国家预算管理体制的内容

一、国家预算的分级

国家预算的分级同国家政权的结构和行政区域的划分有着密切的联系。原则上凡是一级财权应成立一级独立的预算，我国宪法规定，国家设立国务院（中央人民政府）、省（市、自治区）、县（市）和乡（镇）各级人民政府，一级政府有一级的施政范围，同时，一级政府必须有一级的财政预算，只有政权和财权的结合才能保证各级政府职能任务的实现。

目前我国已建立中央、省（市、自治区）和县（市）三级预算，省（包括省）以下预算为地方预算。国家预算由中央预算和地方预算组成。

根据各级政权的职能任务，中央预算主要担负全国重点建设，国防建设，以及调剂地方预算余缺等方面的任务。

地方预算担负着组织大部分国家预算收入的任务，同时还担负发展农业、地方工业、城市建设，以及发展地方文教卫生事业的任务。

二、中央和地方预算的收支划分

中央和地方预算收支划分，关系到中央和地方预算的财权和财力的分配问题，因而是预算管理体制的主要内容。

划分收支的依据，基本上是按照经济管理体制规定的隶属关系来划分中央和地方的收支范围，企业和事业归哪一级管理，即事权放在哪一级，财权也应相应放在哪一级。这就是说，各级政府和部门有什么样的办事权，就要有相应的财权，财权和事权相结合。随着利改税工作的全面开展，税收已是国家预算收入的主要来源，也就是说，国家预算收入由税收和利润两种上缴形式，被税收一种上缴形式所代替，并用税种划分各级预算收入。这就要将按企业隶属关系划分各级预算收入的办法，改变为按税种划分各级预算收入的办法。

划分收支还要解决收支结合的问题，即在地方组织的收入中划给地方一定的比例分成收入，同地方支出挂勾。关于收支划分的方法，即“收入分类分成”方法和“总额分成”方法。收支挂勾是“一年一定”还是“一定几年不变”，将在第三节中进一步论述。

三、地方的机动财力

地方的机动财力，是指在国家规定的范围内，由地方自行支配的一部分预算资金。

通过划分收支范围分配的地方预算财力，一般都有固定用途，而地方机动财力，一般没有固定用途，由地方因地制宜进行安排。在过去财权高度集中，地方调剂余地甚少的情況下，机动财力在发挥地方的积极性中有重要作用。

地方机动财力主要有：

- 1、地方预算的预备费；
- 2、地方预执行中的超收分成和支出结余年；
- 3、体制分成。

第三节 国家预算管理体制的演变和形式

一、国家预算管理体制的演变

建国以来，预算管理体制经过多次改进，总的趋势是根据统一领导，分级管理的原则，由建国初期的高度集中统一，逐步过渡到在中央统一领导下，实行不同程度的分级管理。

预算管理体制的演变，大体上经历以下几个阶段

（一）1950年实行高度集中的“统收统支”的预算管理体制（以下简称体制）。

（二）1951—1957年实行“划分收支，分级管理”的体制。

开始实行三级预算管理，对收入实行“分类分成”，这个体制的特点是每年先由中央确定地方的预算支出，然后根据支出划给一定的收入并确定分成比例，分成比例一年一定。

（三）1958年下放财权，实行“以收定支，五年不变”