



中等财经学校教材

zhongdeng  
caijing  
xuexiao  
jiaocai

# 国家预算

(第三版)

舒煜 主编

中国财政经济出版社

中等财经学校教材

# 国家预算

(第三版)

舒煜 主编

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国家预算/舒煜主编. — 3 版. — 北京: 中国财政经济出版社, 1999

中等财经学校教材

ISBN 7-5005-4085-X

I. 国… II. 舒… III. 国家预算—专业学校—教材  
IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 01029 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@ drc.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

856×1168 毫米 32 开 8.375 印张 199 000 字

1999 年 3 月第 3 版 1999 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—15 060 定价: 10.30 元

ISBN 7-5005-4085-X/F·3712

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为中等财经学校教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1998 年 12 月 4 日

## 编写说明

国家预算是财政专业的必修课程。本书在阐述国家预算基本理论和观点的基础上，侧重介绍了国家预算的编制、执行和决算的方式、方法程序，并以实际工作中的应用表式模拟列示了国家预算和决算实例。内容上紧扣《预算法》和分税制预算管理体制，力求使理论、法规和实践统一起来。

参加本书编写的有陕西财校的舒煜（第一、八章）、云南财校的李保春（第四、五章）、江西财校的应亚珍（第二、三、九章）和武汉财校的王翔（第六、七章）。舒煜同志对书稿作了全面系统的修改和总纂。财政部培训中心组织财税教材编审组对编写大纲和全书进行了审定。编写过程中，陕西省财政厅的刘小燕副厅长、预算处的刘红春、王范儒副处长等审阅了书稿并提供了不少资料和修改意见，在此一并致谢。

编者

1998年10月

# 目 录

|                                  |        |
|----------------------------------|--------|
| 第一章 国家预算概述.....                  | ( 1 )  |
| 第一节 国家预算的概念.....                 | ( 1 )  |
| 第二节 国家预算的特点.....                 | ( 6 )  |
| 第三节 国家预算的职能和作用.....              | ( 11 ) |
| 第二章 国家预算管理体制.....                | ( 15 ) |
| 第一节 国家预算管理体制的概念.....             | ( 15 ) |
| 第二节 国家预算管理体制的沿革.....             | ( 24 ) |
| 第三节 分税制预算管理体制.....               | ( 33 ) |
| 第四节 转移支付制度.....                  | ( 39 ) |
| 第三章 国家预算收支指标体系.....              | ( 45 ) |
| 第一节 国家预算收支的分类.....               | ( 45 ) |
| 第二节 国家预算收支科目.....                | ( 51 ) |
| 第三节 国家预算收支指标和预算表格.....           | ( 54 ) |
| 第四章 国家预算收入指标测算.....              | ( 59 ) |
| 第一节 国家预算收入的意义和内容.....            | ( 59 ) |
| 第二节 国家预算收入设计的依据、基本方法和<br>步骤..... | ( 63 ) |
| 第三节 税收收入的预算设计.....               | ( 67 ) |
| 第四节 其他各项收入的预算设计.....             | ( 84 ) |
| 第五章 国家预算支出指标的测算.....             | ( 92 ) |
| 第一节 国家预算支出的内容和设计.....            | ( 92 ) |

|     |                     |        |
|-----|---------------------|--------|
| 第二节 | 经济建设支出的预算设计·····    | ( 95 ) |
| 第三节 | 事业支出的预算设计·····      | (109)  |
| 第四节 | 行政管理费的预算设计·····     | (130)  |
| 第六章 | 国家预算的编制·····        | (135)  |
| 第一节 | 国家预算编制的类型·····      | (135)  |
| 第二节 | 国家预算编制的原则·····      | (141)  |
| 第三节 | 国家预算编制的准备工作·····    | (146)  |
| 第四节 | 国家预算编制的程序和审查批准····· | (151)  |
| 第五节 | 国家预算的编制方法·····      | (155)  |
| 第六节 | 复式预算的编制·····        | (175)  |
| 第七章 | 国家预算的执行·····        | (182)  |
| 第一节 | 国家预算执行的组织和任务·····   | (182)  |
| 第二节 | 国家预算收入的执行·····      | (187)  |
| 第三节 | 国家预算支出的执行·····      | (192)  |
| 第四节 | 国家预算执行中的平衡·····     | (196)  |
| 第五节 | 国家预算执行的检查和分析·····   | (201)  |
| 第八章 | 国家决算·····           | (208)  |
| 第一节 | 国家决算编制的准备工作·····    | (209)  |
| 第二节 | 决算的编制要求与方法·····     | (212)  |
| 第三节 | 决算的审核分析与审查批准·····   | (216)  |
| 第九章 | 国家预算管理和监督·····      | (250)  |
| 第一节 | 国家预算管理·····         | (250)  |
| 第二节 | 国家预算监督·····         | (257)  |

# 第一章 国家预算概述

## 第一节 国家预算的概念

### 一、国家预算的一般概念

国家预算是当今世界上普遍存在的财政分配活动形式。国家财政在保证国家行使职能需要筹集和分配资金时，必然要进行预先的测算，使资金的收入量满足国家支出的需要。一国政府编制的一定时期的财政收入计划、财政支出计划和财政收支平衡表，就形成了国家的基本财政计划。国家财政机关根据拟定的基本财政计划，组织财政收入，安排财政支出，并努力保证维持财政收入和财政支出之间的平衡关系，同时还要对整个财政收入和支出的执行过程进行监督、检查和总结。与国家机关活动法制化的进程相适应，国家财政活动的预先计划（预算）和执行以及监督总结（决算）的全部内容和程序，都是以法律的形式规定和表现的。这种用法律形式表现的，反映和规定国家在一定时期内财政收支活动的预期收支指标与平衡关系的一览表以及管理制度，就是国家预算的一般概念。正如马克思指出的：“每一个人都知道，预算只不过是国家本年度预期收入和支出的一览表，它是以上一年度的财政经验即平衡表为根据的。”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第9卷，87页，人民出版社，1972年。

国家预算是反映一定时期财政收支情况的基本财政计划。这里说的“一定时期”一般是指一个预算年度。预算年度又叫财政年度或会计年度，是划分和整理收支、明确收支关系而法定的时间期限。国家预算的编制和执行都必须以此法定时期为依据。世界各国的预算年度的起止日期不尽相同，但期限一般为一年。预算年度的起止日期规定主要有两类：一是实行历年制，即一个预算年度包括在两个日历年度之中。即预算年度和日历年度起止日期一致，从每年的1月1日起到12月31日止。大部分的西方国家（如法国、意大利、瑞士等）和俄国、东欧一些国家以及我国都采取日历年度制，即一个预算年度包括在两个日历年度之中。二是跨年制，实行跨年制的国家在起止日期上还有不同。日本、英国、加拿大、印度等国规定每年4月1日起至次年3月31日为一个预算年度。实行自7月1日起至次年6月30日止为一个预算年度的国家有瑞典、苏丹、澳大利亚等。而美国、泰国等则规定从10月1日起至次年的9月30日止为一个预算年度。各国

- 预算年度期限起止日期的规定，必须考虑政治、经济和文化等方面的因素。如有的国家预算年度期限的规定与本国的农业种植收获季节相适应；有的国家则把预算年度期限的确定与政体的活动周期联系起来。

一国政府预算年度的全部收入和支出，必须设立专门的财政税收机关管理，这些机关必须将预算年度的全部收入和支出进行预测，并编制收入支出平衡表。在整个预算年度里按照事先编好的收入支出指标和平衡表，组织收入和安排支出，并保证收入满足支出的需要。预算年度末了，财政机关还必须对预算收支平衡表的执行情况进行总结，形成国家财政决算。可见国家预算活动的基本内容就是编制财政收支平衡表（预算），按照预算组织收入和安排支出（预算执行），对全年预算执行情况进行总结（决

算)。正是从这个意义上说，国家预算是国家的基本财政计划，反映和规定了政府活动的范围和方向。国家预算作为国家的基本财政计划，必须由国家的权力机关批准后方为有效，因此，国家预算是具有法律效力的文件。国家预算规定的收支项目和数量，政府的财税部门必须完成，并且要将完成情况向国家权力机关报告。国家预算所具有的法律性，决定了国家预算是在国家范围内的集中分配，是国家对社会经济进行宏观调控的重要手段和有力工具。

综上所述，国家预算的一般概念可以概括为：国家预算是具有法律效力的基本财政计划，集中反映和规定了国家在一定时期财政收支活动的预期指标和平衡关系，是国家分配集中性财政资金的重要工具，是国家对社会经济实施宏观调控的重要经济杠杆。国家预算体现了以国家为主体的与各方面的分配关系，是国家财政本质的直接体现。

## 二、国家预算的产生和发展

国家预算作为现今社会财政管理的表现形式，属于历史范畴，它和国家财政既有联系，又有区别。从内容上看，国家预算作为具有法律效力的财政收支一览表，它所列示的分配项目和数量规定着国家参与一部分社会产品和国民收入分配的内容以及所形成的以国家为主体的分配关系，体现了国家预算和财政分配的同一体性。从国家预算和财政的产生、发展上看，两者又有区别。

首先，国家预算和财政产生的历史条件不同。财政分配活动的目的在于满足社会公共需要，而公共需要在阶级社会里只能由国家活动和财政分配来完成。考察财政活动形成产生的历史，我们不难发现，剩余产品是财政产生的经济条件，国家是财政产生的社会条件，两个条件必须同时具备，缺一不可。在财政发展的

漫长过程中，与奴隶制王权和封建制君权统治相适应，财政收支活动具有专制性、神秘性和随意性的特点。这一时期虽说有对财政收支活动的安排和计划，甚至在古罗马还曾经有过类似的预算制度，但这些都不是现代的国家预算制度，只是在王权统治下财政管理方面的一些措施。现代的国家预算制度最早萌芽于 13 世纪以后的英国。在 12、13 世纪，英国的贵族和大地主与专制君主之间展开了错综复杂的斗争。斗争的结果是土地贵族一定程度地控制了国王的课税权。1217 年英国《大宪章》曾经规定：除特殊事项的需要外，课税必须得到贵族和大地主代表会议的同意。以后，力量逐渐壮大的资产阶级动员人民群众的力量，又从封建贵族手里把财政权争夺过来。1689 年的《权利法案》中规定，除非由国会通过法案表示同意，不能迫使任何人纳税或作其他缴纳；国王的支出总额必须由国会核准，将国王的收支和国家的收支区分开来。在国会中，代表资产阶级利益的下院比代表地主贵族利益的上院在财政上有更大的权力。从 1760 年起，将国王和皇室的财政收支纳入全部财政收支之中，对皇室和国王开支实行年度拨款。至此，资产阶级就全部控制了国家财政收支。到 18 世纪末、19 世纪初，出现了统一反映全部财政收支计划的文件和正式预算制度，规定财政大臣每年提出全部财政收支一览表，由国会审核批准。其他资本主义国家预算制度的产生情况，虽然和英国不尽相同，但也有共同的地方，那就是预算制度是在资产阶级与专制君主和土地贵族的激烈的阶级斗争中产生的。与此同时，资产阶级力量的壮大反过来促进了商品货币经济的发展，为财政收支全部以价值的形式进行提供了客观的经济基础。通过对国家预算产生历史的考察，我们可以看出，国家预算的产生是以资产阶级力量的壮大为政治条件，以商品货币经济的充分发展为经济条件。这样两种条件的同时具备，才使财政分配活动

表现为国家预算的形式。

其次，财政是以国家为主体的分配活动，国家预算是财政分配活动的管理方式。财政分配活动的管理方式不能超越社会经济制度和社会发展阶段。采取何种财政管理方式，取决于当时社会经济发展水平和统治阶级利益的需要。与封建王权的政治统治相适应，财政分配在管理上必然体现专制性、神秘性和随意性的特点。随着社会经济的发展和阶级力量对比的变化，新兴资产阶级革命的一个重要内容就是争得财政分配权。这种斗争首先集中在课税权上，后来扩大到资金的支配权上，最后就必然要求政府将每年财政收支全面公开，并制成收支平衡表，交由资产阶级占绝对优势的国会来讨论和批准。现代国家预算制度的产生，就是对专制、神秘和随意的财政管理方式的否定，使财政管理具有公开、统一完整和法制性的特点。

第三，国家预算属于财政管理范畴，是财政分配活动的主要方面。国家预算作为现今阶段财政分配活动的实现形式，它自然应当属于财政管理范畴。但是，财政分配活动参与和干预社会产品的分配，并通过国家权力或以生产资料所有者身份实施国家经济活动，并不一定全部采取国家预算的管理方式。这是因为各国政治的、经济的、文化的等诸多方面的原因，决定了所谓预算的完整性和统一性只能是一个阶段性的相对概念。因此，国家预算只能是财政分配活动的主要方面。

从预算的产生过程来看，预算是在新兴资产阶级与封建专制统治的斗争中产生，随着资本主义国家的建立而逐步发展和完善的。现代预算制度的产生使财政管理和分配具有法律性、公开性、统一性和科学性的显著特征。

国家预算在我国算是“洋为中用”的财政管理形式。我国财政和国家预算发展的历史进程与欧美各国不同。漫长的封建君主

统治，使财政管理的思想和方式方法与现代国家预算制度思想“大相径庭”。虽然封建社会的历史上也曾出现过个别类似现代预算管理现象，但是，从本质上分析，我国封建时代不具有现代国家预算产生的社会政治和经济条件。在半殖民地半封建的清朝末年，政府实行政治改良，接受变法，推行新政，于1889年6月，提出“清理财政，筹办预算”。1907年颁行“清理财政章程”。1910年宣统帝拟定“预算册式及例言”，同时公布“统一国库章程”。这一切都是借鉴现代预算管理的一些做法，并没有建立起真正的现代预算制度。后来的北洋军阀政府和国民党政府，由于政治上的专制性和商品经济的不发达，始终没有建立起真正意义上的预算。

中华人民共和国的成立，标志着人民当家作主，新中国建立了自己独立自主的国家预算。随着社会主义革命和建设的深入发展，我国的国家预算制度也在不断发展和完善。

综上所述，国家财政产生和发展的历史表明，在奴隶制和封建制时期没有国家预算。这是由当时的政治体制和生产力发展水平以及社会生产方式决定的。现代意义上的国家预算是在新兴资产阶级与封建专制的斗争中产生的，并随着资本主义国家的建立而发展起来。新中国建立后人民当家作主，政治清明，商品经济发展和市场机制的建立，为新中国国家预算的发展壮大奠定了良好的社会政治和经济基础。

## 第二节 国家预算的特点

### 一、我国国家预算的特点

国家预算作为一个历史范畴，它产生和发展的进程表明，不

同性质的国家有着不同性质的预算，都各自有其特殊的社会属性，体现不同的分配关系。预算与国家有着本质的联系，体现以国家为主体的财政分配关系。预算的性质是由国家的性质决定的。资本主义国家的预算，是建立在生产资料私有制基础上的，是为资产阶级根本利益服务的，体现资本主义国家对无产阶级和劳动人民的剥削关系。我国是社会主义国家，预算是社会主义的预算，代表人民的根本利益，体现了社会主义国家和劳动人民利益根本一致的分配关系。我们的国家预算具有如下特点：

### （一）预测性

预算的预测性，是指对预算年度内预算收入和预算支出的各项指标，必须进行科学的预计和测算，使之建立在符合客观实际情况的基础上。预测是编制预算的先行步骤，其准确性取决于人们对客观经济情况的认识程度和采用方法的科学性。预测性是预算的本质特征之一。

### （二）法律性

预算的法律性，是指预算的成立和执行结果要按法定程序经过立法机关的审查批准，具有法律效力。按照一定法律程序成立的预算就是法律文件。我国和世界上许多国家都制定了《预算法》，以法的形式，把国家财政资金的集中和分配方式、分配体制、组织机构、职权范围及预算的编制、审核、批准、执行程序固定下来，建立起预算工作的法律程序，保证预算管理得以正常进行。

### （三）集中性

预算的集中性，是指中央和地方政府按照统一的法律政策规定筹集预算资金，从整体利益出发，进行统筹安排，集中分配。预算的集中性要求预算收入都应及时足额地缴入国库，任何部门、单位或个人不能坐支、挪用；预算支出的用途、比例、指标

和数额，都是按总体利益确定的，各地区、各部门、各单位都必须遵照执行，不能各行其是。从预算收入和支出的统筹安排上看，都能充分体现预算的集中性特征。

#### （四）综合性

预算的综合性，指预算的收支指标通过货币形式综合反映国民经济和社会发展计划，体现政府活动的范围和方向，综合反映预算的规模、收支结构、比例和平衡关系。预算收入反映国家集中性财政资金来源的规模，国家积累水平和国民经济发展状况；预算支出反映集中性财政资金的分配去向与结构，反映国民经济各部门之间积累与消费的比例关系和社会主义再生产的规模。预算的执行过程，实际上是国家参与国民收入的分配与再分配的过程，是正确处理国家、集体、个人之间，中央与地方之间以及政府各部门、社会再生产各方面分配关系的过程。

#### （五）调控性

预算历来是国家实施宏观经济调控的重要手段，在社会主义市场经济条件下，预算能够弥补和矫正市场机制在资源配置中的固有缺陷，保证资源的优化配置。预算对社会经济的宏观调控，主要是通过预算资金的统筹安排，调节社会总供给与总需求的比例关系，调节积累与消费及其各自内部的比例关系等，以促进社会经济持续、稳定、协调地发展，实现社会效益的最优化。

### 二、国家预算原则

现代国家预算制度产生以后，经历着不断发展变化的过程。在资产阶级和封建地主阶级的斗争中，作为争夺财权的一项措施和策略，资产阶级提出了一些预算原则，以便在斗争中取得主动。在资产阶级掌握政权以后、垄断资本形成以前，这些原则进一步明确化，成为资产阶级政府规定或调整预算制度的根据。这

些原则包括如下六条：

第一，预算必须具有完整性。这是要求一个政府的预算必须包括它的全部财政收支，反映它的全部财政活动；不应该有预算以外的财政收支，也不应该有政府预算规定范围以外的财政活动。

第二，预算必须具有包括性。这是要求预算收支按照统一的程序来计算和编制，任何预算单位收支都要以收支总额列入政府预算，不应当只列入收支相抵后的净额。这一原则实际是要求各级政府只能有一个预算，不应当以临时性预算或特种基金的名义另立预算。

第三，预算必须具有年度性。这是要求政府在编造预算时，应当按预算年度规定期限，列出全年的财政收支，不容许对本预算年度之后的财政收支作出任何事先规定。

第四，预算必须具有可靠性。这是要求政府编制和批准预算时所依据的情况必须可靠，收支数字必须正确估计，不能估计过高；各项收支性质必须明确区分，不能含糊。

第五，预算必须具有公开性。这是要求全部财政收支必须经过议会审查批准，并且采取一定形式向社会公布。

第六，预算必须具有分类性。这是要求各项财政收支必须分门别类，按性质不同清楚列出。

以上原则，在资本主义社会由自由资本主义走向垄断之前，一直处于公认的地位。这些原则在资产阶级和封建势力争夺财政权的过程中，是颇能鼓动人心的政治口号，是限制乃至剥夺封建王朝财政权的有力思想武器。这些原则着重于经费使用上的节约、制度化和效率化，着重于预算的控制。在资产阶级掌握政权之后，虽说贯彻预算原则的必要性不如没有掌握政权时迫切，但资产阶级仍然基本上按照这些原则来完善和修订他们的预算制

度。当资本主义走向垄断，垄断资本形成并控制政府之后，政府作为行政机构的财政权加强了，不得不削弱代表资产阶级各集团各派别利益的议会的财政权。这期间提出了一些与以前不同的预算原则，对传统的预算原则进行修改或补充。新提出的预算原则，最集中的要数美国联邦政府预算局长斯密在 1945 年提出的预算“八项原则”。这“八项原则”概括起来是：预算必须适应行政计划；预算必须加强行政责任；预算要有适度行政主权；预算要以行政当局报告为依据；预算要有一定弹性；预算的“工具性”要充分；预算程序要多样化；预算必须“上下结合”。

斯密提出的原则，反映了垄断资本主义发展的要求，也反映了当时经济形势和经济理论的转变以及国家干预经济的要求，集中强调了政府行政机构在预算上的主动权。既然预算形式和程序多样化，预算的完整性和包括性就不会存在，预算以行政首脑施政计划为依据，就使预算的可靠性变得脆弱。预算收支具有弹性并采用多年预算和其他预算组织形式，则预算的年度性将被打破。这样一来，预算的公开性原则将由于行政主动权的强化而名存实亡。

预算原则的变化反映了资产阶级由革命阶级向统治阶级转化，最后必将成为反动阶级的必然趋势，也反映了自由资本主义过渡到垄断资本主义的必然趋势。资产阶级在未占居统治地位时期，提出所谓传统预算原则，号召人民向封建势力争夺财政权，促使自由资本主义发展。传统预算原则实质上是对封建王权的限制和否定。资本主义发展到垄断阶段后，囿于阶级的私利和垄断资本家的利益，就必然提出修改甚至否定传统预算原则的要求。但是，这种趋势在资本主义各国实践的程度并不一致，甚至不能“合法化”。因此，我们在分析资本主义国家预算现象时，应当注意已有立法中预算原则和预算实践所反映的预算原则的差距。