



国家預算参考資料选編

湖北财经学院财金系 财政教研室
资料室

一九八〇年六月

目 录

关于预算管理的几个问题	王丙乾 (1)
关于试行新财政体制的情况介绍	王丙乾 (14)
加强国家预算的综合平衡工作	田一农 (28)
关于财政管理体制问题	金 鑫 (38)
统一领导、分级管理是国家预算工作 的正确方针	许飞青 (107)
关于经济管理体制改革总体设想的初步意见	(117)
关于积累与消费的几个问题	许毅 黄菊波 (141)
必须兼顾积累和消费	汪海波 (147)
正确处理“骨头”和“肉”的关系	陈为邦 (160)
社会文教行政财务的特点、方针、任务和 财务管理中的几个问题	杨汝楹 (167)
实行预算包干, 节约公用经费	何积义 (202)
利用外国资金要搞好综合平衡	金仁雄 (209)
关于预算外资金的管理问题	谷孟群 (217)
认真编好行政、事业财务决算	闻 行 (225)
谈谈财政法制问题	邬展通 (228)
最佳积累率的探讨	裴元秀 刘炳瑛 李秉忠 (233)
美国联邦预算支出的主要项目及其内容简介	(243)
美国联邦预算的编制程序	(250)
苏联国家预算法	(252)
东德国家预算法	(256)

关于预算管理的几个问题

王 丙 乾

预算管理问题，包括的内容很多，有些和体制有关的问题，前次已经讲过了，今天只准备讲两个问题，即综合平衡问题和预算管理的基本功问题，供同志们参考。

一、综合平衡问题

国家预算的平衡问题，是国民经济中综合平衡的一个重要方面。做好这方面的工作，对于保证国民经济有计划按比例地高速度发展，多快好省地建设社会主义具有重要的作用。关于综合平衡的一般理论问题，这里不再赘述，今天只着重讲几个有关的实际问题。

第一，贯彻执行党的政策，积极平衡，

坚持全国一盘棋的原则

每年的国家预算要根据党的社会主义建设总路线，党的以农业为基础、以工业为主导的发展国民经济的总方针，和年度国民经济计划的要求进行安排。收入的安排要符合政策，取之合理；要积极挖掘潜力，提高积累水平，要作到数字落实，不能发生虚假。支出的安排要符合比例关系，要按照农、轻、重的次序进行安排，正确地处理生产建设（积累）和人民生活（消费）的比例关系、基本建设资金和流动

资金的比例关系、发展资金和维持资金的比例关系，等等。这些都是社会主义经济发展的客观要求，必须加以重视。

国家预算的安排，既要积极可靠，又要留有余地，并且注意增强后备力量。这是保证国民经济有计划按比例发展的重要条件，是使我们在工作上掌握主动的前提。毛主席教导我们：“增产、节约、多留后备力量，是巩固国家预算的可靠的三道防线”。这始终是我们安排预算必须遵循的方针。

我们贯彻执行主席这一指示的多年经验是：鼓足干劲要和留有余地相结合，高速度要和积极平衡相结合。这就是说，为了加速社会主义建设，更多地积累资金，我们在财政工作上一定要鼓足干劲，一定要积极采取措施多搞收入，但是必须根据客观的可能性办事，不能只凭主观意图盲目蛮干。安排收入要积极计算，但一定要根据国民经济计划算帐，不能脱离计划。按照政策该收的钱，都要收上来，不该收的钱坚决不收，不能为了多搞收入而违反政策，不该收的钱硬收了，实际上不是钱而是一笔债。安排支出要量财办事，保证重点、兼顾一般，不能故留缺口，也不能打赤字预算。没有钱硬要花，靠发票子搞建设，实际上是行不通的。总之，我们不能因为要鼓足干劲就把预算安排得过大，以至脱离实际，欲速不达；也不能因为要留有余地，而把预算安排得很保守，影响国家建设。正确的做法应当是：从实际出发，实事求是，作冷静的促进派，使国家预算的安排，既有利于高速度地发展社会主义建设事业，又建立在积极平衡的基础上。

国家预算的安排当中留有余地，是积极的方针，而不是消极的方针，留有余地和消极保守是有原则区别的。我们说，留有余地是在鼓足干劲、千方百计地挖掘潜力和积极平

衡的基础上来留有余地，而不是片面地强调稳妥或消极的留一手。留有余地的目的是为了从国家预算的全局出发，更好地进行综合平衡，更好地调动各地区、各部门增收节支的积极性，而不是不动脑筋，不挖潜力，宽打窄用，企图轻松的完成任务。

我们说留有余地，是就整个国家财政的安排来说的。财政是国民经济的综合反映，财政不留余地，各方面的余地也留不住。留有余地主要是留在国家预算的大盘子上，只有把大局安排好了，局部的问题才好解决。地方预算当然也需要留有余地，但要注意不能留得过多，更不能层层留机动，以免分散资金，不利于重点建设。

各级预算的安排，必须坚持全国一盘棋，上下一本帐的原则，不准层层加码或者搞几本帐，否则就会打乱国家计划，分散资金和物资，影响国民经济有计划按比例地发展。我们提倡说老实话，办老实事，反对弄虚作假，打埋伏，闹本位主义。各地区、各部门有什么帐，都要摆出来，纳入国家计划管理，不能你有你的帐，我有我的帐，明一套，暗一套，这样，就不能搞计划经济，不能集中力量打歼灭战。有人怕把底帐摆出来，油水被上边拿走。不会的，要按体制办事，是谁的由谁支配。

一盘棋、一本帐的精神，不仅在预算安排中要注意贯彻执行，而且在日常工作中也要注意贯彻执行。有人说，“老实人吃亏”，这种说法不对。退一步讲，即使有时吃点亏，但是，只要把情况摆清楚，政策摆清楚，问题总是可以解决的。要上下信任，下边如实反映情况，上边按政策办事，互相支持。各地区、各部门都要以全局为重，坚持全国一盘棋，上下一本帐的原则，以保证国家计划的完满实现。

第二，做好财政、信贷和物资的综合平衡工作

首先，国家财政要做到平衡。国家预算的安排，要坚持“当年平衡、略有结余”的方针。所谓“当年平衡、略有结余”，就是说，预算收支的安排，在积极可靠、打紧打实，留有余地的基础上，以当年的收入解决当年的支出，做到收支平衡，各级财政都不准打赤字预算，也不准“寅吃卯粮”。经过各方面的努力，年终执行结果，应当力争有一定的结余。

财政收支平衡中对于上年结余能否动用，各方面有不同看法。上年结余是作为财政性存款存在银行里，银行又把这笔资金作为贷款贷放给工商企业单位买了物资。所以上年结余实际上是库存物资，动用上年结余就是要动用库存物资。我们是一个大国，经济落后，家底较薄，为了保证建设需要，应付意外事件，需要有计划地建立战略储备和逐步增加物资库存，因此，财政上的上年结余一般地不宜动用。但是，也不是绝对不能动用。在一定的情况下，比如物资有多余，建设有需要，适当地动用一些也是可以的。不过不能年年动用，年年挖库存，否则，就会发生问题。以上是就全国来说的，单就地方来讲，地方结余归地方，可以动用。但动用多少，要经国家批准。国家根据财政信贷平衡情况，市场物资情况，可以决定动用一部分、大部分或者全部。地方动用上年结余，中央要安排收大于支，弥补银行信贷差额。

有人说，在年初安排预算时，可以安排动用上年结余，因为预算执行结果，年终总会有结余，这样，虽然表面上安排了动用上年结余，而实际上还是没有动用，不会有什么恶果。我们认为，应当从实际出发，能动用的结余就动用，不能动用的就坚决不动用。要按原则办事，不能碰运气。因为预算

执行结果，可能出现当年收支平衡，也可能出现支大于收。历史上就曾经有过这样的教训，年初安排了动用上年结余，执行结果也就真的动用了。作工作不能只从好的方面考虑，不从坏的方面作准备。计划是事前的一种安排，是对未来的预见，执行中情况变化可能很大，有时有利因素增多了，有时不利因素增多了，这些事都难以完全预料得到，特别是农业的丰歉更是如此，因此，我们要作好坏两种准备，要把脚跟站稳。“饶幸平衡论”或“自流平衡论”对实际工作是有害的，也是站不住脚的。

国家财政的平衡，还必须把预算内和预算外资金结合起来，统一平衡。预算外资金是国家预算的补充力量，是各地区、各部门的机动财力，由各地区、各部门自收自支，自行管理。为了做好资金平衡工作，应该把预算内和预算外资金结合起来，进行统一平衡，纳入国家的综合财政计划管理。

其次，财政和信贷计划要统一平衡。我们国家用于社会主义建设的资金是通过财政预算和银行信贷两条渠道来动员和分配的。财政资金是无偿的，信贷资金是需要偿还的，两者的性质不同，所以需要划清界限，分别管理。另一方面，财政资金和信贷资金分配、使用的方法虽然不同，但都是为发展国民经济服务的，两者的联系非常密切，同时，信贷资金的来源主要是依靠预算拨款和财政性存款，所以，财政资金又必须与信贷资金统一平衡，相互配合和支持。财政部门不能只管预算的平衡而不管信贷的平衡，否则就不是真正的平衡，全面的平衡。为了使财政预算和银行信贷做到统一平衡，财政要支持银行，财政支持银行主要是：（1）要核实拨足企业的定额流动资金；（2）有计划地弥补银行信贷差额；（3）不拉用银行贷款搞财政性开支。同时，银行也要

支持财政，只有互相支持，才能保证国家建设资金的合理使用。银行支持财政主要是：（1）银行信贷也要积极平衡，积极吸收社会存款；（2）节约流通领域的资金占用；（3）实行信贷监督。

财政和信贷统一平衡，是否银行就不发行货币了呢？我们认为不能这样看问题。如果是由于商品流转扩大，农产品收购增加等原因需要增加货币投放，可以用正常的经济发行来满足。这种经济发行与财政发行有区别，经济发行有物资作基础，而财政发行则是单纯增加市场上的货币流通量，没有物资作基础。因此，必要的经济发行不会给生产建设和人民生活带来不良的后果。而财政发行则应竭力避免，这样才能巩固货币流通，保持市场金融的稳定。

再次，财政、信贷和物资三者要综合平衡。财政和信贷收支的安排，要与物资供应情况结合起来，国家当年生产多少物资，第一部类多少，第二部类多少；多少用于生产建设，多少用于消费，多少用于储备，都有相应的计划。资金的安排要与物资供应基本上适应起来，不能随便留有缺口，以免发生问题。基本建设支出是国家预算支出的主要项目，进行国家基本建设需要有相当数量的钢材、木材、水泥，以及其他设备等，因此安排基本建设支出就要与这方面的物资供应情况协调起来。有多少物资，办多少事，没有那么多的物资，就不要安排那么多的投资，否则，基本建设投资完不成，反过来还要冲击国家计划。安排消费性的支出，要算好两笔帐：一方面，要算消费品的生产量和供应量；另一方面要算社会的购买力。要使社会购买力与商品供应计划协调起来，如果购买力超过商品供应，执行的结果，不但购买力实现不了，反过来还会造成市场紧张、物价不稳，影响生产建

设和人民生活。解决问题的根本办法是增加生产，增加商品供应，但是，在任何时候，生产的增长总是落后于消费需要的增长，因此，必须有计划地控制劳动工资、社会集团购买力和农村信用投放，按照需要和可能来安排，使之基本上达到平衡。

可见财政和信贷的平衡，归根到底是物资供求的平衡。资金的集中和分配，实质上是物资的集中和分配，因而物资平衡是财政、信贷平衡的基础。但是，财政平衡并不是无足轻重的，实际上它具有重要的意义。财政不平衡，信贷就不能平衡；资金不平衡就会打乱物资的平衡，影响国家的有计划的建设，因为社会产品的分配是以货币形态进行的。所以，财政、信贷、物资三者之间是相互联系、相互依存、相互影响、相互制约的关系，我们必须辩证地看待三者之间的关系，正确地处理三者平衡的问题。

第三，各项资金的使用要按政策、按渠道办事

各项资金的使用，要划清不同的渠道，按照不同的办法进行管理。

一、国家和集体要分清。目前我国存在着全民所有制和集体所有制两种不同的生产资料所有制形式，因此，搞建设或办事情，哪些应由国家出钱，哪些应由集体出力，要按政策、按规定办事，不得随便打乱所有制。不这样做，对于国家建设和巩固集体经济都是不利的，国家财政资金要按计划使用，保证国家经济文化建设，巩固国防和行政管理等方面的需要，有多少钱办多少事，不能因为加快速度而平调集体的人力、物力、财力，伤害农民发展生产的积极性。至于那些应该由集体出力办的事业，就应该充分动员集体的力量去办，调动广大群众的积极性，不能事事都由国家出钱，也不

能事事都依赖国家。否则，国家就负担不起，影响重点建设的进行。应该说，社会主义建设事业本身就是一个广大群众的行动，不依靠群众的力量，将一事无成。这是一方面。另一方面，在国家财力安排上，财政上必须根据可能来积极支援集体经济，支援广大农民群众，没有国家的支援，集体经济的巩固和发展也是难以做到的。例如，在发展农业生产方面，国家要尽力支援农村人民公社和生产队，从物力、财力和技术等方面，帮助社队改进生产技术，改良土壤，发展农田水利，提高劳动生产率，改善经营管理，以便生产更多更好的农产品满足国家建设和人民生活的需要。但是，发展农业必须以社队自力更生为主，以国家支援为辅。只有这样，才能充分地调动广大农民的积极性，多快好省地发展我国的农业经济。

二、财政和银行要分清。前面讲过，财政资金和银行贷款资金要统一安排，综合平衡，但是，两者又要坚持分口管理，分别使用。无偿的开支归财政解决，有偿的开支归银行贷款。桥归桥，路归路，财政不能挤银行，银行也不能挤财政，以免影响综合平衡，造成不应有的虚假现象。

三、预算内和预算外要划清。预算内资金是根据国民经济计划进行安排的，它是完成国民经济计划的财力保证。预算外资金是各地区、各部门的机动财力，是解决国家计划和国家预算以外各项特殊开支的资金来源，是一种必要的辅助手段。两者必须严格划清界限，不得互相挤占。如果把应当由预算外资金解决的开支挤入预算内开支，就会冲击国家计划和财政收支平衡，影响物资供求关系，对于国民经济的发展是不利的。同样，如果把预算外资金全部拿来弥补了预算内开支，也会使国家计划以外必要的特殊开支得不到保证，

挫伤地方和部门的积极性，对于建设也是不利的。因此，该由哪里解决的，就由哪里解决，不得化预算内为预算外，化大公为小公，乱拉乱用资金；也不能随便不执行财政体制，挤占地方和部门的机动财力，使他们不能因地制宜地解决自己的问题。

四、各项费用之间也要划清。基建投资与流动资金、企业成本与财政性开支、事业经费与行政经费等之间都要划清界限，分别管理，分别使用，不能混淆。划清各项费用之间的界限，是为了有计划地合理地使用资金，搞好生产建设事业。实践证明，不这样做，综合平衡是不能完满实现的。当然，划清各项费用的界限，并不否定各项费用之间可以按照规定进行必要的、合理的调剂，但是，调剂必须按照规定的程序进行，不能乱拉乱用，随便打乱既定的计划。

第四，守计划把口子

守计划、把口子，是财政部门的一项重要工作。国家计划和国家预算是根据国家的方针政策和经济发展的需要以及国家人力、物力、财力的可能确定的。严格地按计划、按预算办事，是社会主义建设的客观要求，是我们应当长期坚持的原则。如果定了计划而不按计划办事，定了预算而不按预算办事，就等于没有计划、没有预算。由此可见，制定计划固然重要，坚持执行计划也同样重要。财政部门要通过审批预算、执行预算、财政监督等环节来守计划、把口子，以保证有计划按比例高速度地发展国民经济。国家的计划和预算必须努力完成，各项规章制度必须切实遵守，否则，就会破坏计划，打乱平衡，影响全局。财政部门一定要坚持收入按政策、支出按计划、追加按程序的原则。如果没有计划和预算，就不能拨款，不经过批准程序，不能随便增加开支。因

为每增加一元钱的支出，就多要一元钱的物资，就要有相应的技术条件，这不单纯是钱的问题，而是关系到人力、物力、财力的统筹安排问题。

对于基本建设支出，财政部门一定要严格按照国家基本建设财务计划拨款，监督基本建设按程序办事。只有这样才能防止不按计划、不按制度办事的现象发生，才能促进多快好省地完成基本建设计划。对于工资基金，要严格控制人员编制和工资标准，防止随便增加人员和提高工资标准。对于支援农业资金，财政部门应当协同有关部门，切实按照国家的规定管好用好，防止损失浪费，提高资金的使用效果。对于其他各方面的支出，也必须坚持按制度办事，合理地节约地使用资金。我们要维护国家计划和国家预算坚持财政制度，向形形色色的分散主义作斗争。

二、预算管理的基本功

经过十幾年来的努力，国家预算管理工作已经打下了一个良好的基础，今后我们应当继续不断地改进工作，提高预算管理水平，以适应客观的形势要求。当前应当特别注意抓好以下几点：

第一，提高计划工作水平。要认真编好国家预算，提高计划工作水平，必须切实做好三方面的工作：（1）收支核算准确、资金安排得当。收支指标的排列和核算要多掌握材料，不要算死帐。收入要按国民经济计划算帐，但要打得积极，力求接近实际，这样就可以多办些事，有利于国民经济的发展。当然收入安排过了头，也会造成被动。因此，预算的安排要和计划结合好，计划留有余地，预算也要留有余地。关键问题是要研究经济情况，掌握客观规律，增强预见

性。各项支出的安排都要符合比例关系，正确地处理需要与可能的矛盾。（2）指标早作安排，及时分配下达。收支指标要早作安排，要及时分配下达，这样，各地区、各部门就可以及早编报预算草案，基本建设和事业计划就可以早做安排，对于争取全年工作的主动有很大作用。（3）编写精确的预算，改变以指标代预算的情况。国家预算是国家基本的财政计划，是国民经济计划的重要组成部分，财政收支要通过预算来安排、反映和执行。为了加强国家的计划性，必须努力编写精确的国家预算，改变以指标代预算的情况。单位预算和企业财务计划是总预算的基础，要提高国家预算的计划性，必须首先下工夫把部门预算搞好。这是健全财务工作的关键性问题，要切实注意加强这方面的工作。

预算、执行、决算是计划工作的一个完整的过程，各个环节的工作都要抓好，不能重此轻彼。国家预算编不好，影响贯彻党的方针政策；预算执行抓不好，完不成收支任务；决算办不好，就不能总结经验、严肃纪律、堵塞漏洞。必须改变重预算轻决算的偏向。

第二，进一步健全预算、决算的规章制度，这是按制度办事的重要前提。我国建国十几年来，财政预算工作取得了十分丰富的经验，应当在总结经验的基础上，拟定、修改、健全预算、决算的各项规章制度。规章制度的拟定、修改和补充，一定要到下边、到基层单位调查研究、征求意见，了解需要，坚持从群众中来，到群众中去的群众路线的工作方法，反对脱离实际，反对闭门造车。重大的规章制度要经过试行，再正式定下来。

除了上述预算、决算制度外，从当前的实践来看，对于收入的入库和支出的领报制度，也要进一步严密起来。改变

预提收入、以领代报等作法，杜绝“小钱柜”；“小金库”。同时，还要健全财务会计报表制度，特别是要把企业财务报表抓起来，积极开展经济活动分析，加强综合研究工作。

第三，进一步做好各项管理定额的制定工作。

为了切实贯彻勤俭建国和勤俭办一切事业的方针，严格厉行节约，合理使用资金，必须进一步做好各项管理定额的制定工作，做到事事有规矩，有标准。例如：企业成本中的消耗定额、费用定额、流动资金的占用定额；基本建设方面的设计定额和储备定额；行政事业单位的定员定额，以及支农资金中的各项定额等，都要进一步建立和健全起来。没有制定定额的，要制定定额，有了定额不合适的要修改补充，变一般定额为先进定额。搞这项工作的办法是走群众路线，大家动手。有了这些定额，办事就有了规矩，先进与落后就有了比较，从而“比、学、赶、帮”，发挥“一厘钱”精神，促进增产节约运动的深入开展。这些工作需要下几年功夫才能做好，这是预算支出核算的基础，是预算管理深入进一步的关键问题之一，要下力量来抓。

第四，加强基层财会工作。

一切财政收支，都要经过基层财会组织办理，那里是第一线，有广大的群众，因此，加强基层财会工作具有重要的意义。加强基层财会工作的办法主要是：一、健全机构、充实人员；二、练习训练、提高水平；三、有职有权、发挥作用；四、健全财务制度、加强会计核算。财政部门的基层是税务所、建设银行办事处、公社财务干部等，部门财务的基层是厂矿、学校等单位的财务科和会计股等。这些地方情况不同，作法也应当有所不同，但是都应予以加强。基层工作不加强，政策就不容易贯彻下去，计划制度的执行就会打

折扣，事情就难以做好，这是必须注意解决的。

第五，大抓资金使用效果。

要抓好收、支、管、用。做财政财务工作的，不能只管收钱、拨钱、要钱，还要管用钱，抓资金的使用效果。我们国家的经济还很落后，每一文钱都来之不易，都是人民的血汗。因此，每一文钱都应该用之得当，发挥最大的作用，损失浪费是一种犯罪行为。我们要通过预算管理的各个环节，深入了解各企业、事业、行政单位是怎样花钱的，是否按计划用钱，有无损失浪费，有什么节约潜力，用什么办法花钱少、收效大，先进与落后之间有多大差距，要通过典型事例，总结经验，提出方案加以推广，广泛开展增产节约运动。这些工作做好了，可以为国家节约巨额的资金，为人民创造更多的幸福。我们的工作决不能局限在收收支支上面，要深入下去，抓关键环节，发挥更大的作用。

关于试行新财政体制的情况介绍

——财政部王丙乾同志在一月三十日国务院

各部委负责同志会议上的发言

为了贯彻落实调整国民经济的“八字”方针，适应逐步实现社会主义四个现代化的需要，从去年下半年开始，由中财委牵头，正在积极研究经济管理体制的改革工作。按照经济决定财政、财权与事权相一致的原则，改革经济管理体制应当是先经济后财政，先从计划、生产、物资、企业、劳动工资等方面改起，然后再改革财政体制，这样就顺理成章，比较好办。由于考虑到经济方面体制改革的情况很复杂，需要花时间调查研究，所以中央确定，这次改革以财政作突破口，先从财政体制改起。财政体制改革走在前面，有利也有弊。利是财政先改，搞得好，可以对经济体制改革起推动的作用。弊是财政改了，而别的体制不动，两者之间就会发生矛盾，甚至造成一些麻烦，或者财政体制改得不太合适，也会给今后经济体制的改革带来不便。当然，中央决定这样做了，我们坚决执行，就先行动起来了。

关于财政的改革，我们考虑从五个方面着手：（一）是中央和地方财政体制的改革。即由统收统支、吃大锅饭的供给制办法，改为划分两级财政、分灶吃饭、各过各的日子的办法，以便更好地发挥中央和地方两个积极性。（二）是企

业财务体制的改革。企业扩大自主权，包括的范围很广，有计划管理、产供销、人财物好多方面，从财政上来说，主要是适当扩大企业的财权。目前面上正在试行企业基金办法，点上正在试行企业利润留成办法。目的把企业的经营效果和经济利益结合起来，做到增产又增收，企业也有一定的好处。同时，企业在自己的财力范围内，有权主动安排和使用资金，以便把事情办得活一些、好一些。（三）是基本建设财务制度的改革，主要是将基本建设投资逐步由财政无偿拨款，改为贷款的办法。一九八〇年先在少数几个地区和行业中试办，然后总结经验，逐步推广。这样改，对加强经济核算、提高投资效果有促进作用。（四）是税收制度的改革。这方面要改的内容比较多，当前着重解决两个问题。一个是工商税（即对产品征的税），主要解决重复征税的问题，以利于工业专业化协作生产的发展。再一个是对集体企业征收的工商所得税，我们打算把它由累进税制改为比例税制，税率适当降低，再定个起征点，起征点以下不征税，这样更有利于集体企业经济的发展。（五）是行政事业单位财务管理制度的改革。过去的做法是，每年给行政事业单位核定一次预算，年终花不完的经费全部上交财政，大家对增收节支的积极性就不高，而且往往出现年终突击花钱的现象。从今年起，各行政事业单位逐步试行“预算包干”的办法，即年度预算一经确定，经费指标全部归单位掌握使用，年终执行结果，节余留用，超支我们也不管。这样做，对促进单位勤俭办事业，对提高资金使用效果，都有一定的作用。这五个方面，就是财政上目前正在进行改革的一个大体轮廓。

下面，我着重讲一讲与各部委关系较为密切的有关试行新财政体制的一些情况和意见。主要讲三点：（一）新财政