

国家预算

GUOJIA YUSUAN

F810.3
6

国家预算

刘焕珍 主 编

李保仁 副主编

东北财经大学出版社

B

486373

国 家 预 算

刘焕珍 主 编

李保仁 副主编

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

大 连 金 州 印 刷 厂 印 刷

开本: 787×1032 1/32 印张: 16 7/8 字数: 360 000

1988年4月第1版

1988年4月第1次印刷

责任编辑: 邵雪梅 责任校对: 刘铁兰

印数: 1—10 000

ISBN 7-81005-094-X/F·74 定价: 3.95元

编写说明

根据高等财经院校教学计划的规定，为了保证教学需要，我们编写了这本《国家预算》。

本书主要讲述我国国家预算的基本理论、基本知识和基本技能。全书共分十章。第一章、第三章、第四章、第五章、第六章、第七章由刘焕珍同志编写；第二章、第八章由李保仁同志编写；第九章由赵白羽同志编写；第十章由郑洪亮同志编写。全书主编：刘焕珍，副主编：李保仁。

国家预算是财政税务专业的一门主要专业课。我们本着理论联系实际的原则，对国家预算各方面的问题进行了全面论述，并对该课程中的重点，难点进行了较详细的剖析和研究。它既适用于大专院校本科生、函授生等的需要，也可供财政、税务等部门在职干部自学的参考。

由于参加编写同志的水平所限，调查研究不够，书中难免存在缺点和错误，欢迎广大读者提出宝贵意见，以便进一步修改完善。

编 者

1987年5日

目 录

第一章 国家预算的性质和作用·····	1
第一节 国家预算的产生和发展·····	1
第二节 我国国家预算的概念·····	5
第三节 我国国家预算的性质和特点·····	13
第四节 我国国家预算的作用·····	17
第二章 国家预算收支的分类·····	32
第一节 国家预算收支分类的原则·····	32
第二节 国家预算收入的分类及其主要内容·····	38
第三节 国家预算支出的分类及其主要内容·····	48
第三章 国家预算管理体制·····	62
第一节 国家预算管理体制建立的原则·····	62
第二节 国家预算管理体制的内容·····	73
第三节 国家预算管理体制的演变·····	82
第四节 国家预算管理体制的改革·····	129
第四章 国家预算的编制理论和方法·····	139
第一节 国家预算编制的原则·····	139
第二节 国家预算编制的准备工作·····	164
第三节 国家预算收支指标的测算方法·····	189
第五章 国家预算收入计划的编制·····	197
第一节 国家预算收入的来源和构成·····	197
第二节 工商税收、关税和农牧业税·····	206

第三节	国营企业所得税和调节税·····	251
第四节	国营企业上缴利润·····	260
第五节	国家能源交通重点建设基金·····	281
第六节	债务收入·····	286
第七节	专款收入和其他收入·····	293
第六章	国家预算支出计划的编制·····	302
第一节	国家预算支出的构成·····	302
第二节	基本建设支出·····	308
第三节	流动资金·····	238
第四节	支援农业支出·····	339
第五节	国家物资储备支出和其他经济建设 支出·····	359
第六节	文教卫生事业费和科学事业费·····	364
第七节	抚恤和社会福利救济费·····	397
第八节	国防支出、行政管理费和对外援助 支出·····	399
第七章	国家预算的编制、审查和批准·····	410
第一节	国家预算的编制程序·····	410
第二节	国家预算的编制方法·····	412
第三节	国家预算的审查和批准·····	433
第八章	国家预算的执行·····	436
第一节	国家预算执行的任务和机构·····	436
第二节	国家预算收入的执行·····	443
第三节	国家预算支出的执行·····	453
第四节	国家预算执行中的平衡·····	457
第五节	国家预算执行的检查分析·····	465

第九章 国家决算的编制、审查和批准.....	472
第一节 国家决算的意义及其组成.....	472
第二节 编制国家决算的准备工作.....	476
第三节 国家决算的编制程序、方法和审查、 批准.....	502
第十章 国家预算管理.....	515
第一节 国家预算管理的意义和特点.....	515
第二节 国家预算管理的内容.....	519
第三节 国家预算监督.....	528

第一章 国家预算的性质和作用

第一节 国家预算的产生和发展

国家预算是国家为实现其职能而筹集和分配财政资金的基本财政收支计划。国家预算的性质和作用，是由国家的性质和职能所决定的。国家预算反映着整个国家的政策，制约着政府活动的范围和方向。资本主义国家的预算是资产阶级专政的工具，反映着资产阶级对无产阶级和劳动人民的剥削关系。由于资产阶级国家基本上不直接参与物质生产过程，它的预算收入主要来自税收，其次是国债。它的预算支出主要用于军事支出和暴力机关的支出。由于经济危机的不断发生以及国民经济军事化的结果，收入来源日益枯竭，支出又随着扩军备战而恶性膨胀，国家的预算通常是支大于收，赤字不断。资本主义国家的预算反映着资本主义国家的政策，服从于垄断资产阶级统治的利益。

国家预算的产生，是阶级斗争的结果。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。资本主义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统治阶级进行斗争的过程中，作为一种斗争手段而产生的。当时，专制君主，土地贵族以及新兴的资产阶级之间的斗争，最初集

中在课税权上，后来转移到资金支配权上，最后要求取消封建贵族对财政的控制和财政上享受的特权；政府必须把全年的财政收支制成平衡表，交给议会讨论和批准。从此，国家所需要的收入和支出，必须事前做出大概的计算，并且制订取得收入的办法，如征税，借债等等，不经国会通过法案，不能迫使任何人纳税或作其他交纳，君主皇室和国家机关的开支要规定一定的数额，不能随意使用。这样，资产阶级才全部地控制了财政收支，财政收支才统一在一个文件中，产生了正式的预算制度。

国家预算制度的产生最早出现在英国，因为英国是资本主义发展最早，资产阶级掌权最早，以及议会制度形成最早的国家。在14世纪，英国的新兴资产阶级贵族和城市市民就反对政府横征暴敛，要求对国王的课税权进行一定的限制。即国王要开征新税或增加税负，必须经过议会同意和批准。此后，新兴资产阶级力量逐渐壮大，他们进一步利用议会同封建统治者争夺国家财政权。在争夺财政权时，新兴资产阶级尽力揭露皇室贵族的滥用权利，金融贵族的投机牟利，政府机构的无能，官吏的贪污等。他们通过议会审查国家的财政收支，从而限制了封建贵族的财政权。国家财政无论在经济上，还是在政治上，都要受议会的监督。1940年资产阶级革命后，议会君主国家的财政权受到议会的完全控制。到1988年，英国资产阶级议会又进一步规定皇室年俸由议会决定，国王的私人支出与政府的财政支出要区分开，不得混同。另外，国家机关和官吏，在处理国家财政收支上，都有规定的权限和责任，还必须遵守一定的法令和规章。这样，使国家在财政工作上与各方面所发生的财政关系都具有法律的形式，并由

一定的制度加以保证。这种具有一定的法律形式和制度保证的国家财政关系，就是国家预算，其具体表现形式就是国家的年度财政收支计划。英国的预算制度，是从公元14世纪开始建立，到18世纪，经过几百年的时间才发展成为典型的资本主义类型的国家预算。

可见，现代国家预算就是从新兴资产阶级同封建君主进行较量过程中，作为一种经济斗争手段而产生的。只有在国家预算制度产生后，才把皇室的个人财务收支与国家财政收支的界限严格划分清楚；同时，取消了封建君主和贵族对国民的横征暴敛权力。因此，资本主义制度下产生和建立的国家预算制度，有其一定的进步意义。资本主义社会的国家预算制度，虽有一定的进步意义，但终究是以一种新的剥削方式代替了另一种旧的剥削方式，当资产阶级夺取政权以后，作为斗争手段的国家预算制度便转变成为为资产阶级利益服务的重要财政分配工具。

在我国，从光绪末年才开始有国家预算。清朝光绪34年（1908年），为了推行新政颁布了《清理财政章程》。宣统2年（1910年）起，由清理局主持编制预算计划，这是我国两千多年来封建王朝第一次编制的国家预算。第一个预算的编制程序是：首先由各省汇报；其次，由度支部加以审核；再次，资政院加以修正；最后，奏请施行。与此同时，又拟定《预算册式及例言》，以每年正月初一到十二月月底为预算年度。预算册内先列岁入，后列岁出。在岁入和岁出各部分设“经常”与“临时”两门，门内分类，类下设款，款下分项，项下分子目。当时，预算岁入主要包括：田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、正杂各税等十类。预算岁出主要包

括：行政费、财政费、军政费、交通费、民政费、司法费、教育费、各省应缴赔款、洋款等19类。清朝政府的国家预算，从形式上看是统一的，但实际上，那时清政府的统治已摇摇欲坠，各省已成割据状态。所谓统一，只是数字上的拼凑，帐面的统一而已。

北洋军阀和国民党反动派统治时期也曾有所谓的国家预算，这些国家预算属于半封建、半殖民地性质的预算。旧中国的国家预算是为反动统治阶级服务的，是榨取人民血汗的工具。

在中国共产党领导下，各革命根据地都建立了红色政权，随着红色政权的建立，各个解放区也都编制预算，以便保证革命斗争的需要。但是，由于当时条件所限，整个解放区，没有一个统一的国家预算。我国的社会主义国家预算，是随着1949年新中国的诞生和社会主义制度的确立而产生的。由于我国实现了社会主义生产资料公有制，国家可以通过国家预算，按照社会主义基本经济规律和国民经济有计划、按比例发展的客观要求，有计划地分配社会产品，促进国民经济的持续稳定发展，并在工农业生产发展的基础上，不断满足人民日益增长的物质文化生活水平的需要，这就决定了我国国家预算与资本主义国家预算具有根本不同的性质。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。

无论是资本主义类型的国家预算，还是社会主义类型的国家预算，都是为了实现国家职能的需要，对一部分国民收入进行分配和再分配的工具，在集中和分配财政资金时，必须事先加以计算；计算完毕，还要经过一定的审批程序；审

批以后,再付诸执行;在收支执行过程中,以及完成收支以后,还要经过监督和检查。国家机关在财政收支活动中,其工作内容、方式、地位和责任,以及办事的程序都以法律形式表现。这种以法律形式表现的,一定时期为了实现国家职能所进行的财政收支活动,以及所体现的关系和管理制度就是国家预算,即国家的年度财政收支计划。正如马克思所指出:“每个人都知道,预算只不过是国家本年度预期收入和支出的一览表。”^① 马克思又指出:“每个预算的基本问题都是预算收支部分之间的对比关系,是编制平衡表,或者为结余,或者为赤字,这是确定国家或者削减,或者增加税收的基本条件。”^② 因此,任何一个国家的预算都可概括以下几个方面的内容:第一、收入和支出的种类和数量,以及从这些种类和数量上表现出来的收支性质和作用;第二,国家机关在处理这些收支问题上的关系,以及它们所处的地位和作用;第三,收入和支出的执行和实现所必需经过的编制、审批、执行、检查等等过程;第四,实现收支计划的具体措施和为了保证收支计划的顺利进行,而规定的规章制度。

第二节 我国国家预算的概念

我国国家预算有两个含义,一国家预算是国家有计划地筹集和分配资金的工具,是财政体系的主导环节;二国家预算是国家的基本财政计划。

① 《马克思恩格斯全集》1961年版,第9卷,第87页。

② 《马克思恩格斯全集》1961年版,第9卷,第69页。

一、国家预算是国家有计划地集中和分配资金的工具

我国是人民民主专政的社会主义国家，马克思主义的国家学说告诉我们，劳动者需要国家只是为了镇压剥削者的反抗，无产阶级将利用自己的政治统治，一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能快地增加生产力的总量。这就是说，我们人民民主专政的社会主义国家，不仅有对国内外阶级敌人进行专政的职能，而且还有组织社会主义经济和文化的职能。建国以后，我国逐步完成了生产资料所有制的社会主义改造，消灭了人剥削人的制度，高速度地发展了国民经济，取得了社会主义革命和社会主义建设的伟大胜利，已经成为初步繁荣昌盛的社会主义国家。当前，我国正处在社会主义初级阶段，党的建设有中国特色的社会主义的基本路线是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。为了实现上述历史任务，国家必须有一定的人力，物力和财力作保证。国家预算就是国家把一部分国民收入集中起来，有计划地用于各种需要，从财力方面保证实现国家总任务和基本路线的一个工具。具体说，在社会主义条件下，运用国家预算这一工具，有计划地集中和分配一部分国民收入是因为：

1. 为了保证国家整体利益的需要。大力发展国民经济和文教、科学事业，不断改善和提高广大人民的物质文化生活水平，是我国进行社会主义建设的首要任务。要迅速发展各项生产建设事业需要大量资金，而在一定时期，能够由国

家集中的国民收入是有一定限度的。国家需要举办的事业却是很多的，如果把有限的财力分散使用，国家的迫切需要，就会得不到保证，党和国家的方针、政策的贯彻执行，也要受到影响。因此，就需要通过国家预算，把一部分国民收入集中起来，由国家统筹安排，才能使有限的财力，得到最合理、最有效的使用，保证国家整体利益的需要。

2. 为了保证国民经济持续、稳定、协调发展的需要。我们国家是实行有计划商品经济的，一切生产建设必须按照国民经济有计划按比例发展的规律进行。有计划商品经济要求对社会产品和国民收入的分配，以及社会劳动的分配在全国范围内统一而有计划地进行。但是在我国国民经济各部门之间、各企业之间的资金积累水平不同，有高有低。而且在各个地区之间的经济发展也是不平衡的，经济基础好的，资金积累就多；经济基础差的，资金积累就少。在这种情况下，如果让各部门、各地区根据自己的资金积累水平来确定自己的发展规模和速度，必然造成国民经济的更加不平衡，影响国民经济持续、稳定、协调地发展。因此，需要通过国家预算集中资金，由国家根据国民经济和社会发展规划以及合理配置生产力的要求，在部门之间、地区之间，统一地、有计划地加以分配，以余补缺，以多补少，使正当需要得到满足，从而才能保证国民经济有计划按比例地发展。

3. 为了满足非物质生产部门的需要。国家的科学、文教、卫生事业和行政、国防等部门，都属于非物质生产领域，它们本身不直接从事物质财富生产，但是，它们的活动都是巩固无产阶级专政、发展国民经济、提高人民物质文化生活所必需的。为了保证这些部门的物质消耗及其人员消费，国家

必须通过国家预算集中资金，再分配给非物质生产领域，满足这些部门的资金需要。

4. 为了有计划地建立国家后备。在国民经济的发展中，不平衡的现象是不可避免地会出现的。而在我国，国民经济和各项社会事业是一个完整的整体，任何方面和环节出现问题，必将影响国家政治经济任务的实现。为了保证国家的安全，不受外来侵犯和应付自然灾害等意外事件的发生，因此，国家必须保持必要的物资、财政等后备力量，以保证社会主义建设事业顺利发展和应付可能遇到的意外事件的资金需要；只有通过国家预算集中与分配资金，才能保证国家有计划地建立国家后备的资金需要。

那么，国家预算是怎样集中和分配资金的呢？这就需要从社会产品的生产和分配谈起。

在一定时期（通常是一年）内，社会物质生产部门的劳动者所创造出来的物质财富的总和，称为社会总产品。在社会总产品中扣除生产过程中已被消耗掉的生产资料的价值后，剩余部分才是劳动者新创造的价值，即国民收入，其中相当一部分是通过国家预算来分配的。建立在生产资料公有制基础上的社会主义国家，代表广大劳动人民掌握了国民经济命脉，从而使自己具有组织和领导国民经济的职能，因此，社会主义国家有可能通过国家预算有计划地对国民收入进行分配和再分配，以保证社会主义四个现代化建设的需要。

在我国，当前存在着以国营经济和集体经济为基本形式的多层次的经济结构，但社会产品的绝大部分是由全民所有制的国营经济和集体所有制经济的劳动者所创造的。社会产品首先用于补偿生产资料的消耗，而后形成国民收入，即全

国人民在生产过程中新创造的物质财富。国民收入首先在物质生产部门进行初次分配，这就形成了国家同国营企业和集体所有制经济之间的分配关系。

国家和国营企业的关系是全民所有制内部的全局和局部的关系，不存在所有权的转移。国营企业创造的国民收入分为两部分：第一是分给企业劳动者的工资和按规定提留的企业基金，或利润留成。企业的职工工资就是为了满足劳动者本人及其家属生活需要而创造的那部分产品的价值；企业基金主要用于举办职工集体福利设施、举办农副业、弥补职工福利基金的不足，以及发给职工社会主义劳动竞赛奖金等；企业留利主要用于建立生产发展基金、新产品试制费、后备基金、职工集体福利基金和职工奖励基金等。第二是分配给社会的纯收入。企业的纯收入是企业职工为社会劳动所创造的剩余产品的价值。这些纯收入，绝大部分以利润和税收的形式上缴国家，形成国家的预算收入。在实行利改税的国营企业，其纯收入基本上以税收形式上缴国家，形成国家预算收入。

国家对集体经济劳动者创造的社会产品不能直接支配。集体经济创造的国民收入分为两部分：第一部分为农民或集体企业职工的个人收入；第二部分集体经济的纯收入。集体经济的纯收入，一部分以公积金(包括储备粮)和公益金的形式留归集体经济支配使用，另一部分以税收即农业税、工商税收和工商所得税等形式上缴国家预算，形成了国家预算收入。

国家对中外合资经营企业、外国企业和个体经济的劳动者创造的国民收入的分配，主要是通过征收工商税和各种形式的所得税形式上缴国家预算，形成国家预算收入。目

前这部分税收收入在我国国家预算收入中所占比重不大。

在分配国民收入过程中形成的国家预算收入，还要进行再分配，这种国民收入的分配和再分配，主要是通过国家预算的收支活动进行的，这就是说，国家集中的预算收入，还通过预算支出有计划地进行再分配，将其中一部分用于发展社会主义经济，扩大再生产，以及建立国家后备等，构成积累基金的主要部分；另一部分用于发展科学、教育、文化、卫生事业，以及行政国防，对外援助等，构成消费基金的重要组成部分，从而保证国民经济各部门有计划按比例地发展，使整个社会需要得到最好满足。可见，国家预算在国民收入分配和再分配中占居重要地位，发挥着重大作用。

我国国家预算参与社会总产品或国民收入分配和再分配转正的状况，见图1—1：

根据图1—1所示，我国社会总产品，按其最终用途，可划分为补偿基金、消费基金、积累基金和后备基金，而这些基金的形成和运动与国家预算收支活动具有密切联系。按照现行制度，大部分积累基金和小部分消费基金，都是通过国家预算有计划地组织分配和再分配来实现的。社会总产品和国民收入的分配和再分配的过程，也就是国家组织预算收入和有计划地安排支出的过程。具体说，国家预算的建立和形成，是通过对社会总产品和国民收入的有计划分配和再分配来实现的。我国国家预算收入，反映着我国国民经济的发展规模和积累水平。我国国家预算支出，反映了我国社会再生产的规模速度和国民经济各部门的比例关系。因此，国家预算就是有计划地把一部分国民收入集中起来，再按照社会主义经济发展规律的要求，从各方面保证实现国家职能需要的重要工具。