

国家预算

麦履康 韩 璧 编

0.3

中央广播电视大学出版社

F810.3

2

国家预算

麦履康 韩璧 编



中央广播电视大学出版社

B179923

国家预算

麦履康 韩璧 编

*

中央广播电视大学出版社出版

新华书店北京发行所发行

国营五二三厂印装

开本 787×1092 1/32 印张 9.25 千字 192

1984年5月第1版 1984年10月第1次印刷

印数：1—49,000

书号：4300·57 定价：0.90元

前 言

本书是为中央广播电视大学《国家预算》课程编写的教材。主要讲述我国国家预算的基础理论和基本业务知识。

全书共分七章。第一章国家预算概论，讲述国家预算的概念、性质和作用，第二章讲国家预算管理体制，第三章讲国家预算收支分类，第四章讲国家预算的编制，第五章讲国家预算的执行，第六章讲国家决算的编制，第七章讲健全财政制度，加强财政监督。书中的第一、三、五、六、七章由麦履康同志编写，第二、四章由韩璧同志编写。

由于我们的水平所限，书中缺点和错误在所难免，希望读者多予批评指正。

编 者

一九八四年五月

目 录

第一章 国家预算概论	(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	(7)
第三节 国家预算的性质	(27)
第四节 国家预算的特点	(35)
第五节 国家预算的作用	(41)
第二章 国家预算管理体制	(51)
第一节 国家预算管理体制的原则	(51)
第二节 国家预算管理体制的内容	(54)
第三节 国家预算管理体制的形式	(60)
第四节 国家预算管理体制的主要经验	(73)
第三章 国家预算收支分类及其主要内容	(79)
第一节 预算收支分类的必要性	(79)
第二节 预算收支的分类原则	(79)
第三节 国家预算收入的分类及其主要内容	(81)
第四节 国家预算支出的分类及其主要内容	(111)
第五节 国家预算收支分类的演变和改革设想	(142)
第四章 国家预算的编制	(149)
第一节 国家预算编制的原则	(149)
第二节 国家预算编制的准备工作	(159)

第三节	国家预算主要收入和支出的测算	(178)
第四节	国家预算编制的审查批准程序	(194)
第五章	国家预算的执行	(204)
第一节	国家预算执行的机构和任务	(204)
第二节	国家预算收入的执行	(206)
第三节	国家预算支出的执行	(212)
第四节	国家预算执行中的平衡	(218)
第五节	预算资金的管理	(226)
第六节	预算执行的信息体系	(230)
第七节	预算执行情况的检查、分析和研究 ...	(233)
第六章	国家决算的编制	(245)
第一节	编制国家决算的意义及其组成	(245)
第二节	编制国家决算的准备工作	(247)
第三节	制定和颁发决算表表格	(251)
第四节	国家决算编制的程序、方法和审核 ...	(267)
第七章	健全规章制度,加强财政监督.....	(275)
第一节	健全规章制度,坚持按制度办事	(275)
第二节	严格财经纪律,加强财政监督	(283)

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算的产生和发展

国家预算是国家分配社会总产品和国民收入的重要工具。国家预算和国家财政不是同一概念，他们是两个既有内在联系，又不完全相同的历史经济范畴。一方面，国家预算同国家财政一样，都是在人类社会发展到某一历史阶段的产物。同时，国家财政是在人类社会分裂为敌对阶级以后产生的，国家预算却是在新兴资产阶级与封建阶级的斗争中出现的。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。

虽然从奴隶社会开始，就出现了国家财政收支活动，但是在前资本主义的阶级社会，统治者个人的财务和国家财政没有严格的划分。因此，并没有系统的国家财政制度。而且，又因为商品货币关系尚不发达，更没有明显的财政收支的划分。在当时的国家财政分配中，没有事先进行详细的收入和支出的计算，在组织收入和支出的工作方面也没有一定的程序和手续，而且各种国家机关在财政活动上所处的地位也是不明确的。因此，这时候的国家财政活动，尚未形成国家预算制度，还不能称为国家预算。

在西欧封建社会末期，资本主义生产方式开始出现，

商品货币关系也逐渐发展起来。随着各地区间的经济联系日益加强，中世纪封建割据和关卡林立的局面，就越发妨碍了商品的生产和流通，成为当时社会生产力发展的阻力。于是，封建后期阶级斗争的发展、经济的增长和国内市场的逐步形成，带来上层建筑的变化。从十三世纪起，西欧有些国家出现政治统一和中央集权的趋势。这个过程的结果，就是民族国家的建立。掌握着国家政权的封建贵族阶级，对新兴资产阶级和农民横征暴敛，而自己却挥霍浪费，不承担任何捐税，从而严重地损害了新兴资产阶级和广大劳动人民的利益。特别是在国家政权集中化过程中，国家机关的扩大，常备军的建立，封地制度的取消，国家机关官吏俸给需要的增加，这些都使国家的财政支出大量增加，于是产生了筹集经常性货币资金的要求。但是，国家在这一时期筹集货币资金比较困难。因为过去的取得财物的方法不能适用，国家虽然也可以征收各种各样的经常性的捐税，并且向人民举债，然而这些负担都是要落在新兴资产阶级和农民身上。在这种情况下，在封建社会里成长起来的新兴资产阶级，就凭借着城市平民和农民反封建的伟大力量，和封建统治阶级展开了尖锐的斗争。

新兴的资产阶级，当时在政治上还是软弱的，但已握有较大的经济实力。他们一方面积极发展生产，同时又在政治、经济上同封建专制统治进行激烈的斗争。这个斗争的结果，使国家政权最终落在新兴资产阶级及其代表者手里，而国家的财权也随之为新兴资产阶级所掌握。国家预算就是在新兴资产阶级同封建专制统治进行较量的过程中，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，最后要求取消封建统治阶级对财政的控制和在财政上享受的特权。在欧洲的一些资本主义生产发展较早的国家，象英、法等国，都先后建立了资产阶级政权，确立了议会君主立宪制或议会共和制政体。在这以后，国家所需要的支出和收入，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，向议会提出并征求“各阶层”的同意。君主、皇室和国家机关的开支，都要有一定的限额。国家机关和官吏，在处理国家的财政收支上都有一定的权力和责任，必须遵守一定的法令和规章。这样，国家在处理财政工作上所发生的一切财政关系，都具有一定的合法的形式，因而也具有一定的制度。这种具有一定合法形式和一定制度的国家财政关系，就是最初的国家预算。

国家预算制度的萌芽最初产生于英国。因为英国是资本主义发展最早、新兴资产阶级掌握政权最早、议会制度的形成也最早的国家。在十五、十六世纪，英国新兴资产阶级就要求对国王的课税权进行一定的限制，即要求国王取得财政收入和征收捐税时，必须经过议会的同意和批准。这个斗争以国王最后被迫让步而暂告一段落。此后，新兴资产阶级力量逐渐壮大，他们又开始利用议会同封建统治者争夺财政权。新兴资产阶级在向封建势力争夺财权时，尽量揭露王室贵族的滥用权利，金融机构的无能，官吏的贪污等等。他们通过议会审查国家的财政收支，从而限制了封建君主的财政权。国家财政无论在经济上还是在政治上都要受议会的管

制和监督。资产阶级革命后，议会君主制国家的财政权受到议会的完全控制。比如，十七世纪末，英国曾规定国家每年都要事前拟订国家财政收支方案，交付议会审批。议会核定的国家财政收支法案，政府必须遵照执行。在收支执行过程中，还要受国家机关监督。最后，财政收支的结算，还必须报议会审查。

欧美和日本其它资本主义国家的国家预算制度确立较晚，一般是在十八、十九世纪中建立了资产阶级政权之后才形成的。比如，在美国早期的宪法中没有关于预算制度的规定。直到一八〇〇年，才规定财政部要向国会报告财政收支情况。第一次世界大战后，美国国会在通过了“预算审计方案”，正式规定总统每年要向国会提出预算报告。

资本主义制度下形成的国家预算制度，从财政史上来说，有一定的进步意义。它规定了一定的国家财政制度，取消了专制君主、贵族对人民横征暴敛的权力，并且明显划出了国家机关收支和统治阶级个人收支之间的界限。

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。资本主义国家预算的建立，虽有一定的进步意义，但它终究不过是以资产阶级代替封建阶级掌握了国家财政的权力，国家财政成为维护资产阶级利益的工具，它使国家财政收支为资产阶级谋福利，国家开支的重担仍旧是由劳动人民负担。必须指出，资产阶级提出的所谓财政管理民主化，不过是资产阶级内部在财政管理上缓和阶级矛盾的一种手段而已。资产阶级建立的预算管理制度，规定议会在国家预算的讨论和批准以及执行的监督上，享有广泛

的权利。实际上，议会只是资产阶级专政的装饰品。这些权利，也只能是资产阶级的财政权，并非人民群众的民主理财。

当垄断资本形成并掌握了政府之后，一方面，政府作为行政机构的财政权加强了；另一方面，虽然有必要继续保持财政民主的外衣，但是已经不得不削弱有资产阶级各个集团和各派力量代表参加的议会的财政权。从十九世纪三十年代开始，资本主义的基本矛盾加深，周期性的经济动荡经常威胁着整个资本主义世界，垄断资本已经把财政作为调节经济的手段。过去资产阶级在夺取政权时，向人民群众许下的诺言，也不履行了。为了保证垄断资本的利益，弥补国家财政支出，人民的捐税负担一天天加重。垄断前所标榜的财政管理的民主化已经成了一纸空文。同时，资产阶级议会长期行使的课税权和拨款的批准权受到愈来愈多的限制，最大的垄断资本集团，实际上可以左右增减税率和改变课征范围，决定资金使用的方向和调整限额，可以增加国家债务以及实行赤字预算和通货膨胀的政策；预算形式和程序的多样化，预算的完整性和统一性，实际上已经不复存在；国家预算的审议和批准，更加流于形式，不仅人民群众，就是中小资产阶级的代表也无权过问，实际上是在议会之外由几个最强有力的资本家集团商议决定；在中央和地方之间，财权愈来愈集中在中央，而中央的财权则处在垄断资本的严密控制之下；国家预算的各种特殊基金日益增多，资产阶级议会无权过问，大量财政资金，脱离了国库，不受议会监督。

资产阶级国家预算制度的集中化，一方面说明垄断前资

产阶级所标榜的财政民主已经成为空文；另一方面说明垄断资本集团之间矛盾的进一步尖锐化。这种矛盾具体表现在七十年代以来，在资产阶级国家预算制度中，行政机构同立法机构之间对财政权力的争执。

资本主义社会，特别是发展到帝国主义阶段，资产阶级国家机器得到充分发展，作为实现国家职能的重要工具的国家预算，也得到了进一步的发展。垄断资产阶级正是通过国家预算进一步控制国家机器，为其阶级利益服务。

在我国，从光绪末年才开始有国家预算。光绪三十四年（一九〇八年），颁布《清理财政章程》，宣统二年（一九一〇年）起，由清理财政局主持编制预算工作，这是我国二千多年来的封建王朝第一次编制国家预算。第一个预算首先由各省汇报，然后由度支部加以核减，资政院加以修正，奏请施行。宣统二年正月，又拟定“预算册式及例言”，以每年正月初一日到十二月底为预算年度；预算册内先列岁入、后列岁出，各分“经常”与“临时”两门，门内分类，类下分款，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；岁出主要包括：行政费、财政费、各省应缴赔款等十九类。当时的预算，形似统一，但实际上，那时清政府统治力量削弱，各省成割据状态，所谓统一，只有数字的杂凑与拼合，仅是帐面上的统一而已。以后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，属于资本主义类型的国家预算。新中国建立之后，我国实现了社会主

义生产资料公有制，国家执行有计划分配社会产品的职能，所以，我国国家预算就具有和资本主义国家预算根本不同的性质和内容，它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

无论是资本主义类型的国家，或者是社会主义类型的国家，都要有国家预算。因为每一个国家的劳动人民用自己的劳动在一年之中创造的国民收入，除了在生产领域中进行初次分配外，为了实现国家职能，还要由国家国民收入进行一系列的财政分配。国家预算就是国家分配国民收入的一个重要工具。它是一个国家通常在一年间，为了执行自己的职能，筹集所需的资金，以及如何利用这些资金的一个以法律形式表现出来的国家的年度财政收支计划。

任何一个国家的国家预算，都应该包括三个方面的内容：第一，收入和支出的种类和数量，以及这种种类和数量上表现出来的收支的性质和作用；第二，各种国家机关在处理这些收支问题上的关系，它们所处的地位和责任；第三，在收入和支出的实现上所必须经过的编制、批准、执行、检查等等财政过程。然而这只是对国家预算概念的一般表述，由于抽去了国家预算的阶级内容，并不能说明一个国家的国家预算的实质或本质。

国家预算既然是国家分配国民收入的一个重要工具，那么，我们要了解国家预算的实质，就必须了解国家的本质和

作用。我们知道，国家是社会分裂为阶级以后，统治阶级对被统治阶级实行专政的工具。在剥削阶级处于统治地位的社会里，国家的活动表现在两种基本职能上：对内的职能就是控制大多数的被剥削者，对外的职能就是向外侵略别国领土，或者抵抗别国的侵略，保护本国的领土。社会主义国家的国家职能，在革命胜利以后，当剥削阶级还没有完全被消灭的时期，对内的职能是镇压国内已经被推翻还企图反扑的阶级，对外的职能是保卫国家，打退外来的侵犯。除此以外，社会主义国家还有一个新的职能，就是努力发展社会主义经济，在建设高度物质文明的同时，积极建设高度的社会主义精神文明。随着经济建设日益发展，社会主义经济工作和文化教育工作的职能也得到了更充分的发展。

由此可知，国家预算具有极其深刻的阶级内容，它是实现国家职能的重要工具。国家在为完成它的职能所进行的种种活动中，必然有国家的各种财政活动。国家预算就是为实现国家各种职能服务的，它反映着国家的政策，规定着政府活动的范围和方向。

我国国家预算就是根据人民的需要，把一部社会产品和国民收入集中起来，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。

建国以来，我国各族人民在中国共产党和人民政府领导下，没收了官僚资本企业，并把它们改造成为社会主义国营企业，统一了全国财政经济工作，稳定了物价，顺利地完成了对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造，实现了生产资料的社会主义公有制，发展了社会主义经济，逐步建

立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。现阶段，我国进入了一个新的历史发展时期，全党工作重点已转移到社会主义现代化建设上来，全国人民团结一致，同心同德，为建设具有高度物质文明和精神文明的现代化强国而努力奋斗。为了实现这些任务，国家必须有一定的人力、物力和财力作保证。国家预算就是按照党和国家的路线、方针、政策，把一部分社会产品和国民收入集中起来，有计划地用于各种需要，为党和国家各个时期的政治经济任务服务。

在商品货币经济条件下，我国社会主义财政是采取价值形式对社会产品进行分配的。我国财政对一部分社会产品和国民收入的分配和再分配，主要是通过国家预算进行的。

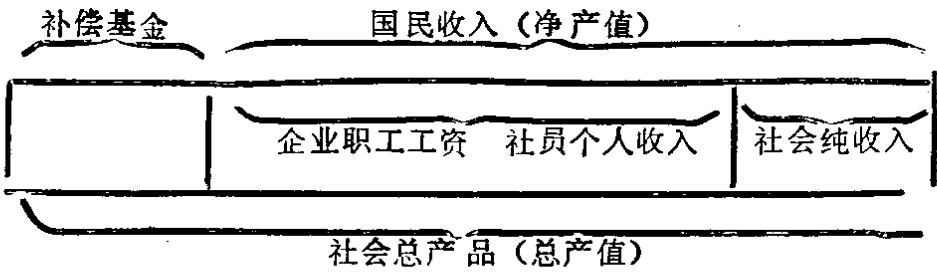
我国的国家预算既然是国家有计划地筹集、分配、使用由国家集中掌握的财政资金的重要工具，那么，它又是怎样筹集、分配、使用这部分资金的呢？这就需要从社会总产品和国民收入的分配和再分配讲起。

在社会主义阶段的一定时期内，国营经济和集体经济是社会主义经济的基本形式，个体经济是社会主义公有制经济的必要补充。这就决定了我国社会产品的绝大部分是由全民所有制经济和集体所有制经济的劳动者创造的。

社会总产品，就是在一定时期内（如一年）社会物质生产部门劳动者生产的物质财富的总和，它的价值表现就是国民经济总产值。对社会总产品怎样进行分配，马克思在《哥达纲领批判》一书中进行了科学的分析，揭示了在社会主义社会中，社会总产品分配的原理，明确提出社会总产品在实行按劳分配时，必须进行必要的扣除，建立保证社会再生产和

社会需要的各项基金：第一，补偿生产资料消耗的补偿基金；第二，保证社会扩大再生产的追加部分；第三，保证社会再生产不受意外变故影响的后备基金；第四，不属于生产的管理费用，即行政管理基金；第五，满足社会公共需要的费用，如社会文教卫生基金；第六，赡养丧失劳动能力者的保险基金。

社会总产品在扣除用于补偿生产资料消耗部分以后，就是劳动者在生产过程中新创造的国民收入，即净产值。国民收入经过分配和再分配，最终形成积累基金和消费基金，参见下表。



由于国民收入是物质资料生产部门的劳动者所创造的社会总产品的最重要部分，因此，生产发展和劳动生产率提高越快，国民收入的增长也就越快。

国家预算同社会产品和国民收入的分配和再分配有着密切的关系。在我国，国民收入先要在物质生产领域内部进行初次分配，然后根据国家的需要，在生产单位与国家以及劳动者个人之间进行再分配。由于生产资料所有制的形式与程度不同，因此国家预算参与分配的情况也不尽相同。

(一) 社会主义国家与国营企业的关系是全民所有制内部的全局和局部的关系，国家与全民所有制企业之间的分配，不存在所有权的转移。国家与国营企业的财政分配关系

是按照兼顾国家、企业和个人三方面利益的原则进行的。国营企业创造的国民收入分为企业职工工资和纯收入两部分。职工工资是企业职工为保证个人及其家属生活需要而创造的归自己所有的那部分产品的价值。企业纯收入又分为两部分，绝大部分以税收和利润的形式上缴国家，形成国家的预算收入，由国家统一安排使用；一小部分以企业基金或利润留成的形式留给企业自己支配，用于企业扩大再生产，改善劳动条件，发展集体福利和奖励先进集体和职工个人。另外，国营企业的基本折旧基金，按规定部分留给企业，部分上缴预算，由国家预算集中上来再分配出去。

（二）集体所有制经济劳动者创造的国民收入，也分为两部分：一部分是分配给人民公社社员的个人收入或集体企业职工的工资；一部分是集体所有制的纯收入。集体所有制经济的纯收入又分为两部分：一部分以税收的形式上缴国家，形成国家预算收入，另一部分以公积金（包括储备粮）和公益金的形式，留归集体经济支配使用。

（三）中外合资经营企业、外商企业和个体经济的劳动者等也创造一部分国民收入。他们也要按照国家税法规定，缴纳一部分税收。这也是国家预算收入的一个来源。

在社会主义制度下，把国民收入分为劳动者个人产品和社会产品，具有其客观必然性。马克思曾经讲过，在任何一种社会化生产的条件下，总是能够区分出劳动的两部分，一部分产品是直接供生产者及其家属用于个人的消费上，另一部分是用来满足社会总的需要。在社会主义经济中，这两部分国民收入相互之间没有对抗性的矛盾，社会产品归根结底