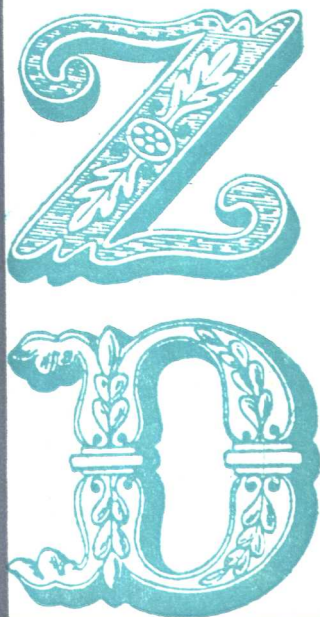


高等财经院校试用教材

资本主义国家 预算 制度

吴德明 主编

ZI BEN ZHU YI
GUO JIA
YU SUAN ZHI DU



中国财政经济出版社

高等财经院校试用教材

资本主义国家预算制度

吴德明 主编

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

资本主义国家预算制度

吴德明

中国财政经济出版社

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京市密云县印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 2 插页 210,000 字

1993 年 9 月第 1 版 1993 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5,000 定价: 4.50 元

ISBN 7-5005-1758-0 / F·1661(课)

(图书出现质量问题, 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，我们同意作为高等财经院校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1991年7月24日

编写说明

《资本主义国家预算制度》是财政部统编教材，列入《1988—1990年财政部统编教材补充规划》。

本教材通过阐释资本主义国家预算制度形成与组织的基本原理以及对当代部分主要资本主义国家的预算制度的介绍，提供了分析资本主义国家预算制度的基本理论框架及若干实例，既可作为高等财经院校开设这门课程时的教材使用，也可供从事与此有关的经济理论工作者及实际部门的同志参考。

本教材由中南财经大学吴德明、刘洁心、陈大杰三位副教授编写，吴德明任主编。刘洁心任副主编，吴德明编写第六、九章；刘洁心提出大纲并编写一、二、三、七、十、十一章；陈大杰编写第四、五、八章。最后，由吴德明、刘洁心负责总纂全书。

在编写过程中，我们参阅了国内外有关的著述，对有价值的观点和资料（包括数据与表格）作了引用或摘编，除必须引用的历史资料外，选用的数据资料尽可能是近期的，即80年代以来发表的。在此谨向有关作者一并表示谢意。

由于水平所限，书中难免存在不足之处，望读者批评指正。

编 者

1991年4月

目 录

第一篇 概 论

第一章 资本主义国家预算制度的基本性质与特征	(1)
第一节 国家预算制度的概念	(1)
第二节 资本主义国家预算制度的性质和特征	(5)
第二章 资本主义国家预算及其主要形式	(11)
第一节 国家预算及其组织要素	(11)
第二节 资本主义国家预算形式	(17)
第三章 资本主义国家预算制度的内容	(35)
第一节 资本主义国家的预算政策理论	(35)
第二节 资本主义国家预算制度的一般构成	(43)

第二篇 主要资本主义国家预算制度

第四章 美国预算制度	(57)
第一节 美国预算制度的建立及特点	(57)
第二节 美国预算管理及特点	(75)
第五章 英国预算制度	(103)
第一节 英国预算政策及特点	(103)
第二节 英国预算管理和制度	(124)
第六章 法国预算制度	(136)
第一节 法国预算管理体制	(137)
第二节 法国复式预算	(139)

第三节	法国国家预算收入、支出及国库制度	(144)
第四节	法国国家预算的编制、执行及决算	(160)
第五节	法国的财政管理机构及财政监督	(167)
第七章	原联邦德国预算制度	(173)
第一节	预算管理体制	(174)
第二节	预算收支结构与内容	(177)
第三节	预算管理	(182)
第八章	瑞典预算制度	(192)
第一节	典型的“福利财政”政策	(192)
第二节	瑞典预算制度	(209)
第九章	日本预算制度	(223)
第一节	日本预算管理体制	(224)
第二节	日本复式预算制度	(231)
第三节	日本国家预算收入、支出及国库制度	(236)
第四节	日本国家预算的编制、执行及决算	(250)
第十章	印度预算制度	(257)
第一节	印度的预算管理体制与内容	(258)
第二节	印度预算管理	(263)
第十一章	巴西预算制度	(267)
第一节	巴西的预算体制	(268)
第二节	巴西的预算管理	(272)

第一篇 概 论

第一章 资本主义国家预算制度 的基本性质与特征

第一节 国家预算制度的概念

一、国家预算制度的涵义

国家预算制度是随着现代国家预算的产生而形成的，是适应国家预算运行规范化的要求而建立起来的。各国的国家预算制度都是由各国制定和认可的，以国家强制力量保证实施的预算行为规则，是该国预算活动准则与预算运行规范的总和。

对于国家预算制度涵义的理解，人们的认识不完全一致。有的仅仅归结为国家预算的编制、审批执行、决算程序；有的理解为预算法律规范体系；有的则以为是中央预算和地方预算的关系。这些认识都只触及了预算制度的一个侧面，是不全面的。

预算的编审、执行、决算程序作为一种预算活动，是客观过程，它构成预算制度的基础内容，但实施预算管理的指导原则与

具体方法，预算法律关系的规范等都是预算制度不可舍弃的内容，如仅仅抓住预算法律关系方面的内容，则围绕国家预算所形成的经济关系和行政关系方面的内容则没有合理地概括进来。

至于将国家预算制度理解为中央预算和地方预算之间的权责划分，相关机构的设置和制度制定等，这部分内容我国财政学术理论界和实际部门习惯上称为国家预算管理体制。由于语言文字上的差异和翻译处理的原因，国外有关著述将这部分内容也通称为制度，显然只是狭义的预算制度。

实际上，国家预算制度是由国家颁布或授权有关部门制定执行的国家预算组织规程，预、决算过程，预算执行过程的步骤与程序，预算管理的原则和方法，以及预算法律规范体系等构成的、相互影响和制约的完整统一体。

二、国家预算制度的性质

国家预算制度是适应社会经济制度的要求建立起来的。社会经济制度指的是人类社会的一定历史阶段上生产关系的总和，它的性质主要是由其核心，即生产资料所有制的性质来决定的。有什么样的生产资料所有制，就有什么样的生产关系。生产资料所有制的性质决定了整个社会经济制度的性质。

国家预算体现着国家参与社会产品分配过程中形成的以国家为主体的分配关系，而“分配关系不过表示生产关系的一个方面”，作为生产关系的一个侧面，国家预算的性质归根结底是由生产关系来决定的。国家预算作为社会经济制度的一个组成部分，生产资料所有制的性质无疑对其有决定性的作用。

国家预算制度是预算关系调整方式的规范体系，它是为维护预算分配关系而服务的，它的性质不过是国家预算性质的反映，是整个社会经济制度性质的体现。

三、国家预算制度与国家的关系

国家和国家预算制度都是社会发展到一定阶段的产物。国家是阶级统治的组织，是阶级社会特有的现象。马克思主义经典作家曾经指出：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了这些对立面，这些阶级利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内，这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^①所以，国家的存在表明阶级矛盾的不可调和，是阶级矛盾不可调和的产物和表现。“国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器”^②，“是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”^③。

国家的存在是国家预算制度形成的重要前提，因为在无国家存在的社会阶段上，国家预算制度的出现无从谈起。但是国家的存在却不是国家预算制度出现的根本原因，在漫长的奴隶制社会和封建社会的早期和中期，都没有出现现代国家预算，更没有预算制度，就说明了这个问题。国家预算是社会生产力发展到一定阶段，商品货币经济有了相当程度的发展，引起生产关系的变革所带来的。国家预算制度则是国家预算萌芽出现以后，在长期酝酿过程中随着国家预算萌芽的发展而发展，随着国家预算萌芽成熟为现代国家预算而建立的。国家预算萌芽在其发展过程中要求

① 《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

② 《法兰西内战导言》，《马克思恩格斯选集》第2卷，第336页。

③ 《布尔什维克能保持国家政权吗？》，《列宁选集》第3卷，第321页。

以预算制度巩固其发展成果，国家预算制度的不断完善推动和保证了国家预算的日趋完善和健全。

国家虽然不是国家预算制度产生的本原，但两者之间存在着密切的联系。

国家是统治阶级实现其专政的工具，是社会上层建筑的重要组成部分，因此，认定国家性质的依据，就是看这个国家建立在什么样的经济基础之上，掌握在哪一个经济上占统治地位的阶级的手中。不同的阶级本质，构成不同类型的国家，形成国家的国体。

前面说过，国家预算制度的性质也是由社会经济制度的性质来决定的，它和国体的性质密切相关，具有同一的性质。只有认识和了解了一个国家的性质，也就了解了那个国家的国家预算制度的性质。而解释它们性质的答案，最终都必须到经济基础中寻找。

国家的形式也影响国家预算制度的具体形式。国家形式，也就是国家政权的组织形式。每个国家都要以一定的组织形式来表现其阶级统治的内容，具体包括国家管理形式和国家的结构形式两个方面。

国家的管理形式即治理形式，也称为政体，是指国家政权的构成形式，主要是最高国家权力机关的组织形式。其内容主要包括国家权力机关的组成，以及它与其他政权机关的关系，与公民的关系等。国家的结构形式即国家机关的设置如何分级的问题。

国家预算制度以国家预算运行为基础。国家预算运行虽然是一项经济活动，但以国家为主体的特点使围绕预算运行展开的一系列组织管理活动带有浓厚的行政色彩，其中某些重大的带根本性的事项成为国家政治生活的一个组成部分。国家最高权力机关

及各级权力机关如何构成、如何设置，不可避免地会通过预算管理机构及权限，预、决算的审批程序，预、决算执行和监督的实施等，全面影响国家预算运行的组织方式和组织规程，因而也就必然影响国家预算制度的具体制定。

国家的政体和结构形式对于国家预算制度的影响是交织在一起的。但一般来说，国家的结构形式主要是影响着预算体系的分级设置问题，国家的政体即管理形式对国家预算制度的影响更为全面和深刻。从根本上说，两者对于国家预算制度的影响和作用都从属于国体。

第二节 资本主义国家预算制度的性质和特征

一、资本主义国家预算制度的性质

资本主义国家预算制度是由资本主义的生产关系所决定的，是与资本主义预算分配关系相适应的。

资本主义生产关系的基础是生产资料的资本主义所有制。在这一制度下，工人阶级因丧失生产资料而不得不出卖劳动力，资本家靠无偿占有工人创造的剩余价值而发财致富，剩余价值的生产成为生产的直接目的和决定动机。以资本和雇佣劳动决定其全部性质的这一生产关系，决定了资本主义的分配必然是资产阶级占有国民收入的绝大部分，无产阶级则仅仅只能取得相当于甚至少于劳动力价值的部分。

资本主义国民收入的分配，除了在国民收入的初次分配中，由产业资本家、商业资本家、借贷资本家、土地所有者瓜分剩余价值外，还要实行国民收入的再分配，这主要是通过国家预算组

织预算收支运行来实现的。国家预算的收、支转化过程，也就是资本主义国民收入再分配的实现过程。

资本主义的国民收入再分配，即由国家预算在生产、流通、分配领域中以税收、公债、通货膨胀、铸币贬损等方式形成预算收入。在此基础上，形成预算支出。预算支出除有一部分形成非生产劳动者（国家雇佣的工人和一般雇员）的工资和薪金，构成劳动者的劳动收入（他们也常常因被压低工资而遭受剥削）外，还有相当大的一部分用来给高级政府官员及军、警高级将领发放优厚的薪金、津贴和补助款，这实际上是资本家阶级剥夺劳动人民的一个途径。除此以外，对某些生产部门提供的各种无偿的企业补贴，也直接形成这些部门中资本家的补充收入。至于用于各种商品购买的部分，无论是用作积累还是消费的，也都为各个资本家集团攫取更多利润创造了条件。

可见，由国家预算运行所完成的收支转化过程，实质上是资产阶级对雇佣劳动者实行再剥夺的过程。这一过程既是由资本主义社会的生产关系，即资本对雇佣劳动的剥削关系所决定的，又是它在分配领域中的体现。

资本主义国家预算制度是适应资本主义生产方式的需要，为巩固资本主义的分配秩序而建立的。资本主义的国家预算运行是其预算制度形成的基础，整个制度的构建必须符合资产阶级国家这个总资本家。在生产过程之外，在全社会范围内对劳动群众实施再剥夺的要求。反过来，它又为这种再剥夺披上了合法的外衣，使其更加规范化和制度化，从而使国家代表整个资产阶级进行的剥削，能在更加稳定和可靠的条件下进行。

国家预算制度维护资本主义生产方式，为发展资本主义经济基础服务的根本性质，集中地体现在它与国家的联系上。

资产阶级国家，正如恩格斯所指出的，是“理想的总资本

家”，是资本的总代表，是资本主义上层建筑中最为重要的因素。资本主义国家预算制度为资本主义经济基础服务，主要是在国家行使其职能的过程中实现的。

在资本主义条件下，无产阶级和资产阶级的尖锐对立和斗争是由资本主义生产方式所带来的，因而是无可避免的。对内压迫无产阶级和广大人民群众，镇压他们的反抗和斗争，维护资产阶级的经济和政治利益，是资产阶级国家的基本职能。暴力镇压和政治欺骗是他们行使这一职能时交替使用的手段。

资本主义国家预算制度所提供的资金组织方式及相应的管理和监督，为资产阶级国家获得实施暴力的物质基础创造了条件。与此同时，在展开预算活动的具体步骤方面，又通过“民主”程序的装点，一方面使各资产阶级集团可以围绕预算议题讨价还价，另一方面又起到麻醉、欺骗劳动群众，瓦解他们斗争意志的作用。

在国家干预经济生活的过程中，国家预算制度也按照统治阶级的意愿，提供必要的形式和手段使之付诸实现，以消除资本主义社会的经济危机，缓和社会阶级矛盾，延续资本主义生产方式。

在行使对外职能方面，国家预算制度也为资产阶级在国外进行颠覆、破坏，掠夺别国经济资源，扼杀不发达国家的民族经济，以及进行帝国主义国家间的扩军备战，争夺世界霸权创造了条件。

二、资本主义国家预算制度的特征

资本主义国家预算制度的根本性质决定了它有如下一些特征。

（一）为资产阶级利益服务的偏狭性

这是资本主义国家预算制度最基本的特征。无论是资本主义国家预算制度的建立原则，还是预算法规的具体条款以及预算实体的运行过程，都是从维护资产阶级利益出发来加以设计和付诸实施的。

资本主义国家预算制度内容庞杂，条款琐细，具体组织方式也较为严密。这种整体上的严密性，是为资本主义国家预算搜刮和剥削劳动群众的多种环节、多种手段、多种形式服务的，是为资产阶级国家，从而为整个资产阶级更加稳固地进行统治提供资金保证的。所以，其整体上的严密性是和剥削劳动群众的严酷性紧密联系在一起。两者的内在联系充分表现出国家预算制度服务对象、服务宗旨的偏狭性。

（二）在标榜“民主化”方面所具有的虚伪性也是各资本主义国家的共同特征

之所以这种“民主”是虚伪的，首先是因为这种预算“民主”产生的基础本身就是极为脆弱的，在资产阶级登上历史舞台之初，资产阶级面对强大的封建专制势力，作出民主的姿态，一是便于和封建贵族进行妥协让步，另一方面也可以借此笼络民众，壮大本阶级的力量。一旦资产阶级掌握了政权，开始镇压无产阶级和其他劳动群众，预算“民主”便充分暴露出其虚伪的性质。这主要反映在两个方面：一是这种“民主”不允许有触犯资产阶级利益的预算政策、预算主张和预算措施，向资产阶级提出挑战，任何有可能改变资产阶级国家预算方向的预算变动在登上议会讲坛之前，就已经被预算制度所作的各种程序规定所扼杀。因此，奉行这种预算“民主”的目的是很清楚的。二是预算“民主”的实施范围也说明了这种民主的虚伪性。正如列宁所指出的，对于资本主义国家来说，“官方变财政魔术的后台‘反正’是‘不会让’观众‘进去’看的”。广大劳动群众被资产阶级议会拒之门外，根本不可能涉

足预、决算编审、批准的实质性程序。资本主义国家的预算民主不过是资产阶级内部平衡和协调各资本家集团利益的手段。关于预算问题的争吵无论多么激烈，都不会根本改变无产阶级和劳动群众被剥削、被压迫的地位。对于他们来说，预算民主只不过是资产阶级导演和表演的一出戏罢了。这种排除广大人民群众的所谓预算民主显然是极其虚伪的。

（三）内容与范围的广泛性

为了寻求医治资本主义经济顽症的良方，现代资本主义各国的预算制度已不仅仅是对国家预算的编制执行、决算的工作程序和步骤进行规定的制度，其包括内容和涉及范围的宽广成为一个共同特征。

在内容上，国家预算制度不仅仅停留在国家预、决算的设计、编制、审批上，而是着眼于预算与宏观经济计划之间的联系，注重预算与货币政策、利率政策以及国际收支平衡等因素之间的相互关系。为此，便制定了建立经济预测模型，加强预算分析方面的有关制度。

在范围上，也不仅仅是对预算年度内的预算关系和预算行为进行调整和规范，对未来若干年度内的预算联系也试图早作绸缪。因此，以当前的预算变化与今后资源的开发使用相互之间的联系作为基础，编制和实行中长期财政计划，日益成为资本主义国家预算制度中极受重视的一项内容。

预算制度影响力的变化，即除了包括原来所具有的强制性部分外，还增加了作为参考的例如中长期财政计划方面的内容。预算制度的作用手段的增加，加强了它的影响深度，使整个预算制度的范围有所扩大。这反映出进入垄断时期以后，资本主义国家干预社会经济生活得到了全面加强。

（四）预算制度中心内容在形式上的非单一性

国家预算制度的中心内容是指国家预算，因为整个国家预算制度都是围绕国家预算而建立的。国家预算的规范化过程，就是国家预算制度的形成过程。

在垄断前资本主义时期，资本主义国家预算通常用一个汇总的收支对照表来反映国家各部门的年度收入和支出。“一个预算”成为多数资本主义国家所采用的典范预算形式。进入垄断资本主义阶段以后，资本主义社会的各种矛盾日益激化，周期性经济危机爆发得更加频繁和剧烈。在这种情况下，国家对内职能和对外职能进一步强化，政府活动范围和规模不断扩大，预算收支的种类和项目较之以往日益变得复杂，作为“熨平”周期性经济波动的一种“预算刺激”手段，赤字预算被作为一种新的典范受到各资本主义国家的推崇。在这种情况下，一个国家、一个预算的单一预算形式显然不能适应需要，而代之以两个或两个以上的预算来反映同一政府部门的预算。就其编制技术方法而言，复式预算的确不无可取之处。但在资本主义制度下，它完全是赤字预算的衍生物，是适应强化资本主义国家职能的需要，为加强国家对经济生活的干预服务，为隐蔽地推行赤字预算政策服务的。

除此以外，资本主义国家还同时编制其他一些“经济分析预算”，但大多在一定范围内使用或作为中央政府预算的补充，而不是和政府预算具有同等效力的法律文件。