

国家预算管理

周平浓 编著



0.3

四川科学技术出版社

GUOJIA YUSUAN GUANLIXUE

国家预算管理学

周平浓 编著

四川科学技术出版社

一九八九年·成都

责任编辑：康利华

封面设计：曹辉禄

技术设计：翁宜民

国家预算管理学

周平浓 编著

四川科学技术出版社出版、发行
(成都盐道街三号)

四川省新华书店经销
成都前进印刷厂 印刷

ISBN7—5364—1268—1/F·99

1989年4月第一版 开本787×1092毫米1/32

1989年4月第一次印刷 字数170千

印数1—15300册 印张 8.75 插页 2

定 价： 3.25 元

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	国家预算的概念.....	9
第三节	国家预算是国家的基本财政计划.....	11
第四节	国家预算的职能、任务和作用.....	14
第五节	国家预算管理的特点.....	17
第六节	国家预算管理学的研究对象.....	19
第七节	认真总结经验,建立具有中国特色的预算 管理学.....	22
第二章	国家预算管理体制	26
第一节	什么是国家预算管理体制.....	26
第二节	国家预算管理体制的基本原则.....	28
第三节	中央和地方预算的收支划分.....	31
第四节	国家预算管理体制的历史演变.....	35

第五节	国家预算体制改革的几点经验·····	50
第三章	国家预算收支的分类·····	56
第一节	国家预算收支分类的意义和原则·····	56
第二节	国家预算收入的分类·····	61
第三节	国家预算支出的分类·····	72
第四节	预算收支分类在预算管理中的应用·····	88
第四章	国家预算的编制·····	93
第一节	国家预算编制的原则·····	93
第二节	国家预算编制的准备工作·····	102
第三节	国家预算收入和支出的测算·····	106
第四节	国家预算编制的审查批准程序·····	126
第五章	国家预算管理的控制系统·····	134
第一节	控制系统的任务·····	134
第二节	控制系统中的组织机构·····	137
第三节	预算控制的基本标准·····	140
第四节	控制系统的调节方式·····	146
第五节	控制过程的信息体系·····	151
第六节	控制过程的信息反馈·····	153
第六章	国家决算的组织管理·····	158
第一节	国家决算的组成和编制决算的重要意义·····	158

第二节	国家决算制度的拟定和布置.....	162
第三节	决算工作前的年终清理工作.....	168
第四节	中央财政和地方财政的年终结算.....	173
第五节	国家决算的编制、审查和批准程序.....	177
第七章	国家预算管理的基础工作.....	187
第一节	预算管理基础工作的主要内容及其作用.....	187
第二节	预算会计.....	189
第三节	国家金库.....	202
第四节	财政统计.....	215
第八章	国家预算的管理和监督.....	225
第一节	健全规章制度，坚持按制度办事.....	225
第二节	严格财经纪律，加强财政预算管理和监督.....	234

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算的产生和发展

国家预算是以国家为主体，对一部分社会产品和国民收入进行分配和再分配的重要工作。它在东西方有着不同的产生和发展过程，各有其特点。

一、我国国家预算的产生和发展

我国是世界的文明古国之一，从夏代起约有4000年的历史，也几乎有4000年的财政史，历代的财政思想和财政预算措施曾起过积极作用，这就是研究国家预算产生和发展的基本出发点和归宿，但在浩繁的史料中，只能择其与预算制度建设有关的少量史实简单阐述。

我国国家预算萌芽于周代，迄今已有3000余年。周代以后的历代封建王朝，除秦朝还无据可考外，都已建立中央财政预算会计制度，并逐步得到丰富和发展。至于形成真正较完善的现代形式的预算制度，则在清朝末年。

据《周礼》记载，九赋、九式分别是国家的经常收入和

支出，九赋之外还有两种贡：一是邦国之贡，二是万民之贡。这也是强制性的缴纳。为国家收入的组成部分。九赋九式都规定有专门的来源和用途，体现了国家集中的分配关系，当时的国家出纳机关——太府，必须据以执行。这就形成了国家预算的雏形。

汉代，商品经济日趋发达，在财政上货币与实物并用，汉成帝指示其丞相翟方进说：“百僚用度，各有数。”可见，粗略预算是有的。此外，与预算有直接关系的，是与决算类似的“上计”。

到了魏晋南北朝，“度支尚书”是管理财政的最高官吏；北周时制定了计帐制度，以预计次年赋役的概数，形成预算制度雏形的一部分。

及至唐朝，预算制度与收支系统有进一步发展。就预算制度来讲，初期预算是一年一造。《唐六典》上说：“一年一造计帐，三年一造户籍。”“县成于州，州成于省，户部总领焉。”可见，这项预算是自上而下，逐级进行，最后，形成国家预算。

其次，就收支系统来讲，在唐代，一切财政措施原则上都以中央的名义执行，没有中央和地方的划分。到了晚唐，由于藩镇割据，截留税款者渐多，中央财政发生困难，就迫使对一切租税收入分解为三部分，地方留下一部分作为就地支出，其余按中央命令一部分转发其它地方，作为中央在各地区的开支，另一部分则输送到中央，作为中央所在地的开支。这样的制度叫“上供、送使、留用”三式。这就形

成了收支划分和财政分权的雏形。

由此可见，我国的预算制度是在唐朝就有了较大的发展和建树的。

宋代，预算制度又有新的发展，同时还建立了审计制度。北宋时，从国家领取俸禄的人员空前增多，仁宗即位二十七年后，领取俸禄的人陡增了两万余，常备军百万有余，年度军费、岁贡、王室开支和官员等支出浩大。在这种冗官、冗兵、冗费严重的情况下，为了保证财赋的供给和维持财政收支的平衡，宋朝廷不得不时常对全国总的或某些方面的年度收支进行预测，又在每年年终进行各种收支的统计。在此基础上，宋朝财政在不少方面有了粗略的年度计划即“岁计”，这实际上就是国家预算。

与预算制度密切联系，宋代有了我国最早的审计制度。北宋时，供养军队的开支在财政开支中占半数以上，为了防止有关官吏贪赃枉法，首先设立了审查军队供给开支是否符合规定后又发展到对各项开支进行审查的专职机构审计司。这是我国最早的以审计命名的机构。其任务是通盘审查财政收支安排，财务收支及其帐目，官兵的俸禄支出等。

宋代，大部分年代所编的“会计录”在一定程度上就是国家财政预算的一种形式，它对我国预算制度的发展有着特殊的意义。会计司的官吏是主办财政统计工作的，统计数字总起来则成会计录。会计录的涉及面很广，有户口、税赋、场务、坑冶、河渡、房园之类，还有租额年课以及钱谷出入的数字等等。这些数字用来对照考核一年的收支情况，作为

下年增减数字的依据。

元代财政一般讲是困难，特别是中期以后。元代财政的最大特点是发行元宝钞，实行钞票财政。由于支出过大，自然无法平衡，以致自始至终以发钞票作为弥补财政赤字的手段。到了元顺帝时，每天仅供给军储而印的钞票，就要舟车装载，钞票十锭，只能买一斗粟，通货膨胀严重，形成各地以物易物的局面，致使一年的财政收入不够十天半月的支出。但是贵族的私藏却是黄金累累。这就迫使人民不断起来反剥削、反压迫，举行起义斗争。在这种情况下，元代对预算制度的建树就谈不上。

明朝初期，财政相对于元代有了较好的转变，朱元璋出身于下层社会，对下层人民的痛苦和要求有了相当了解，建立政权后，他接受了“民急则乱”的教训，较快地恢复了社会生产，减轻了人民的负担，缓和了当时的社会阶级矛盾，促进了生产的发展，因此，明初的财政收入较元代有了显著增加。到了中期以后，由于统治阶级日益腐化，穷奢极欲，宫廷和军费开支庞大，税收盘剥日益加重，于是国家财政呈现一片混乱。隋代的统治者便以“黄册”管理户口和赋役，控制大量劳动力，同时以“鱼鳞图册”核实并管理田地，来控制大量土地，此外，还实行了“一条鞭（即一条编）法”，这就大大地有助于封建集权国家的巩固，财政也随之集中，预算制度有所发展。

清朝是我国封建社会最后一个朝代。初期，在恢复和发展社会经济上采取了一些措施，使商品经济达到了一个新

水平。它无论在赋役和杂赋方面都进行了一些改良，地丁制度就是对明朝一条鞭法的继续发展和完善，有利于限制豪绅贵族的免役特权，削弱了农民对地主的人身依附关系，因之赋税收入与日俱增。由于军事未平，政尚节俭，凡明代上供的金花银等，都还归国用，宫廷的用度也比明朝大为减少，国家相对地稳定下来，财政状况也大有好转。

在财政管理方面，清初曾经严格地划分了国家财务和皇室财务。分别由户部和内务府管理。经费的支出采取了坐支、给领、协解、估拨等形式，而奏销则须用四柱清册（旧管、新收、开除、实在）。

到了清朝中期，由于官商勾结，利益均沾，财政制度逐渐腐败下来，加以大规模的军队征服战争，致使财政收不抵支。

清朝末期，经过鸦片战争以后，在腐败官吏只顾中饱私囊不理民事不理财政的情况下，关税不能自主，对外赔偿数额巨大，以关、盐、税收入作为担保的外债不断增加。同时，由于军事支出浩大，兵饷很困难，沉重的财政负担压得人民喘不过气来，所能用以应付各种急需的多靠捐输和厘金两项来源，致使清朝财政随之陷于半殖民地半封建的境地，财政来源枯竭，对财政预算制度的建设根本无能为力。直到整理财政时，才正式筹办具有现代含义的国家预算。光绪三十三年颁布“清理财政章程”，计划自宣统二年起，由清理财政局主持编制预算工作，然后汇总到度支部（相当于现在的财政部）核定，再奏请皇帝批准执行。宣统二年正月，又拟定“预算册式及例言”，以每年正月初一到十二月底为预算年

度，预算册内先列收入，后列支出，各分“经常”与“临时”两门，门下分类，类下分款，款下分项，项下分子目。宣统二年度支部试办宣统三年的预算。但这是个入不敷出，高达41687300银两之巨的赤字预算。

清朝末期对公库制度曾作了一些新的规定，这就是代理公库的试行和制定了“统一国库章程”。

以上这些，随着清政府被推翻，都没有付诸实现，但是与预算工作密切联系的管理方法有一定的进展。

至于北洋军伐和国民党统治时期，从现代预算制度的要求高度看，建树也不大。当然，国民党统治时期预算在形式上也具有了相当规模，既对国家和地方收支系统有明确的划分，也有预决算的编制及预算制度的改革，对预算管理的加强等等。但是，军费支出和财政赤字是庞大的，1946~1948年上半年，财政实际支出超过预算数额常高达2~4倍，而国家财政支出至少有80%是作军需费用的。在这种情况下，预算只是一纸虚文，根本不能反映财政收支的真实情况。1949年，国民党政府当年财政支出实际需要6亿美元，而税捐征收实物后，当年收入不过9000万美元，全年赤字竟高达5.1亿美元，按市价折算，约等于黄金86万两，或金元券2250亿元，什么金元券、银元券等都没有挽救它总崩溃的命运。

以上可概括看出，我国预算制度萌芽于周朝、汉朝有所发展，较大发展于唐、宋，较明朗于清朝，较完善和扩展于国民党统治时期，前后达3000余年，这个漫长的产生和发展过程是由我国长期处在封建和半封建社会所决定的。

二、西欧国家预算的产生和发展

在西欧封建社会末期，资本主义生产方式萌芽，商品货币系统进一步发展起来，各地之间的经济联系日益密切。但是，中世纪封建割据和关卡林立的情况影响了商品经济的发展，使社会生产力的提高受到极大的阻碍，加以封建社会后期阶级斗争的激化，经济的增长和国内外市场的逐步形成，迫切要求与之相适应的上层建筑，结果建立了政治上统一和中央集权的民族国家。国家机关的扩大，常备军的建立，官吏俸给的增加，都使国家财政支出大量增加，于是产生了筹集经常性货币资金的要求。而这些负担大都要落在新兴资产阶级和农民身上，这就使新兴资产阶级有可能利用城市贫民和农民反封建的伟大力量，和封建统治阶级展开尖锐的斗争。斗争结果，国家政权最终落到了新兴的资产阶级及代表手里，财政也随之为新兴资产阶级所掌握。

从英法等国的具体情况来看，随着资本主义的发展，它们先后确立了议会君主立宪制或议会共和国，国家的支出和收入就必须事前作出大概的计算，并制定取得收入的办法，然后向社会提出并征得“各阶层”的同意，君主、皇室和国家机关的开支都限制在一定额度内，国家机关和官吏在处理国家的财政分配关系上较明确地划分了中央和地方的财政收支，制定了要以报告制度，这种具有一定的合法形式和制度的集中分配财政资金的形式，就是国家预算。

从完善程度看，西欧较正统的预算制度产生于英国。因

为它是资本主义发展最早、新兴资产阶级掌握政权最早、议会制度形成也是最早的国家，这就构成了资本主义预算制度建立的基本条件。15~16世纪英国新兴资产阶级在一定程度上限制了国王的课税，即要求国王取得财政收入征收捐税时，必须经议会同意和批准，在新兴资产阶级的压力下，国王被迫让步，随着新兴资产阶级力量的壮大，他们又利用议会同封建统治者争夺财政权，其手法是尽量揭露王室贵族的滥用权力，金融机构的无能，官吏的贪污等，以获得人心。同时通过议会审查国家的财政收支，以限制封建君主本人，使国家财政无论在经济上，还是在政治上都要受到议会的管理和监督。资产阶级革命胜利后，议会控制了国家财政权，为逐步完善国家预算制度奠定了基础。

欧洲其他资本主义国家以及美国、日本等的预算制度确立较晚，一般是在18~19世纪建立了资产阶级政府之后才形成的，美国直到1890年才在宪法中规定财政部要向国会报告财政收支情况。

资本主义代替封建主义不过只是新的剥削方式代替旧的剥削方式，其国家预算制度的建立和完善虽有一定进步意义，但它终究不过是维持资产阶级利益，盘剥劳动人民的工具。

资本主义进入垄断时期，垄断资本家对财权的控制日益加强，资产阶级议会长期行使的课税权和课免批准权受到越来越多的限制，少数最大的垄断资本集团，实际上可以左右税收政策，决定预算资金的使用方向和调整限额，增加国

家债务以及实行赤字预算和通货膨胀政策；尤其应当指出的是最大的军火垄断集团可以根据自己的需要无限制地增加军需费用，巨额的开支，迫使军费大国的赤字预算越来越大，不得不经常运用税收，公债和通货膨胀等手段向劳动人民进行掠夺来维持其濒临绝境的预算制度，至于垄断前的标榜的民主化财政管理早已成为一纸公文，国家预算的审议和批准更是流于形式，实际上是在议会以外由几个最强有力的垄断集团决定的。

另外，在垄断资本主义时期，财政越来越集中于中央，而中央的财权，又处在垄断资本集团的严密控制之下，国家预算的各种特殊基金也日益增多，使大量财政资金脱离了国库，议会则无权过问和监督。

建立在生产资料公有制基础上的我国社会主义国家预算是国家有计划地分配社会产品和国民收入的重要工具，是国家的基本财政计划，是具有其他社会经济形态完全不同的形式和内容，它是为无产阶级和广大劳动人民的利益服务的，是世界上最先进的国家预算。

第二节 国家预算的概念

国家预算的概念是反映预算分配关系的共同属性及其本质的思维形式，它是在实践的基础上运用科学抽象思维的产物。

在不同的社会经济形态的国家预算有其共同的属性及各

自的特定本质内容。

我国社会主义国家预算是国家为实现其职能需要，有计划地筹集、分配和安排使用财政资金的重要工具，是国家的基本财政计划，它包括了以下基本点：

第一，国家预算是实现国家职能的重要工具。

在社会主义条件下，国家的基本职能之一是领导和组织经济建设事业，而实现经济建设的任务必须要有入人力物力和财力的保证，在很大的程度上，财力保证是实现国家职能的主导环节，关键所在。

第二，国家预算对一部分社会产品和国民经济收入进行有计划地分配。

国家预算通过组织收入和安排支出两个层次，对一部分社会产品和国民收入进行分配和再分配。

根据马克思揭示的社会总产品分配原理，社会主义社会总产品的分配有如下几个部分：

1. 补偿基金，用于补偿生产资料消耗。
2. 扩大再生产基金，保证社会扩大再生产需要，是积累基金的主要部分。
3. 后备基金，保证社会再生产不受意外事故的影响。
4. 国家管理基金，这是不属于生产性质的管理费用，如国防费和行政管理费。
5. 满足共同需要的基金，如用于社会文教卫生设施等。
6. 社会保险基金，用于赡养丧失劳动能力者的社会福利费用等。

社会总产品在扣除补偿基金以后的剩余部分，就是物质生产部门的劳动者在生产过程中创造的新价值，即国民收入。

国民收入的分配和再分配是通过财政来实现的，作为基本财政计划的国家预算在国民收入的分配与再分配中起着重要的作用。

国营企业创造的国民收入分为企业职工工资和社会纯收入两个部分，而纯收入的大部分是以税收和利润形式上缴国家，形成国家预算收入，由国家统一安排使用；一小部分留给企业自己支配，用于企业扩大再生产，形成后备，试制新产品，以及发展集体福利等。国家对集体所有制纯收入的一部分以税收形式形成国家预算收入。中外合资企业、外资企业和个体劳动者创造的国民收入，也要按照税法征税形成国家预算收入。

国家预算集中的预算收入，又要按照马克思揭示的社会总产品的分配原理，分配给国民经济各部门使用，形成国家预算支出。

第三节 国家预算是国家的 基本财政计划

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。这一职能在很大程度上是通过各种经济计