

国家预算

国家预算 编写组

3

东北财经大学出版社

F810.3
5

国家预算

《国家预算》编写组



东北财经大学出版社

B

463153

国 家 预 算

《国家预算》编写组

东北财经大学出版社出版 (大连黑石礁)

辽宁省新华书店经销 普兰店印刷总厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 9 3/8 字数: 200 000

1987年12月第1版

1987年12月第1次印刷

责任编辑: 郭 洁 朱 艳 责任校对: 邢 云

印数: 1—10 000

ISBN 7-81005-068-0/F·52

统一书号: 4428·171 定价: 2.15元

编写说明

《国家预算》是按照财政部教育司1986年7月“山西教材规划会议”的分工，为全国财政（税）职工中等专业学校财政专业编写的统编教材，也可供财政系统干部培训和自学参考。

本教材由吉林省财政厅教育处组织该省财政系统部分职工中专的有关教师集体编写。其中，第一、二章由长春市财会职工中专王建鲁编写；第三、四、五、六章分别由白城地区财会职工中专李玉明、倪国林、迟济等同志编写；第七章由吉林市财会职工中专鲁慧林同志编写；第八章由长春市财会职工中专李秀华同志编写；第九章由浑江市财会职工中专金太星同志编写。全书最后由李秀华同志总纂。

本教材在编写过程中，自始至终得到吉林省财政厅及吉林财税专科学校的大力支持。陈秉良、金德浩、潘曜申副教授，张宪清、邱荣生等同志，多次参与本教材的讨论和修改工作，并提出了宝贵的修改意见，在此一并表示感谢。

本教材力求反映近年来财政体制改革的新情况，具有适合成人教育的特点。但由于水平所限，加之时间仓促，难免出现一些疏漏和错误，欢迎读者批评指正！

《国家预算》编写组

1987.6

目 录

第一章 国家预算概论·····	(1)
第一节 国家预算的意义·····	(1)
第二节 国家预算的性质和特点·····	(5)
第三节 国家预算的职能和作用·····	(10)
第二章 国家预算管理体制·····	(16)
第一节 国家预算管理体制建立的原则·····	(16)
第二节 国家预算管理体制的基本内容·····	(22)
第三节 预算管理体制的沿革、基本类型和 改革经验·····	(30)
第三章 国家预算收入·····	(52)
第一节 国家预算收入的分类·····	(52)
第二节 工商税收收入的预算设计·····	(58)
第三节 国营企业所得税和国营企业调节税的 预算设计·····	(66)
第四节 关税和农(牧)业税的预算设计·····	(69)
第五节 国营企业利润收入的预算设计·····	(72)
第六节 债务收入及其他收入·····	(81)

第四章 国家预算支出	(84)
第一节 国家预算支出的分类	(84)
第二节 基本建设支出	(87)
第三节 流动资金支出、国家物资储备支出和 其他经济建设支出	(99)
第四节 支援农业支出	(105)
第五节 文教卫生事业费和科学事业费	(117)
第六节 抚恤和社会福利救济费	(134)
第七节 行政管理费、价格补贴支出和其他 一些支出	(138)
第五章 国家预算的编制	(148)
第一节 国家预算编制的原则	(148)
第二节 国家预算编制的依据	(154)
第三节 国家预算编制的程序和方法	(162)
第四节 国家预算的审查批准	(173)
第六章 国家预算的执行	(175)
第一节 国家预算执行的任务和组织机构	(175)
第二节 国家预算收入的执行	(179)
第三节 国家预算支出的执行	(186)
第四节 国家预算执行中的平衡	(191)
第五节 国家预算执行情况的检查和分析	(200)
第七章 国家决算	(207)
第一节 国家决算的意义及其组成	(207)
第二节 编制国家决算的准备工作	(210)
第三节 国家决算的编制	(230)
第四节 国家决算的审核分析和审查批准	(239)

第八章 国家预算管理和监督	(248)
第一节 国家预算管理的意义	(248)
第二节 国家预算管理的内容	(249)
第三节 国家预算监督	(255)
第九章 预算外资金	(259)
第一节 预算外资金概述	(259)
第二节 预算外资金收支的内容	(268)
第三节 预算外资金计划、决算的编制	(272)
第四节 预算外资金的管理	(287)

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算的意义

一、国家预算的一般概念

国家为了其实现职能的需要，必须掌握必要的资金。他们在组织资金收支之前，要对在一定时间（通常为一年）所需要的收支做一番计算；计算之后，还要经过一定的审批程序；审批之后，再执行收支；在收支执行过程中和完成后，还要经过一定的监督和检查。这些内容及程序，都是用法律形式表现出来的。因此，用法律形式表现的，在一定时间内国家为了实现其职能而进行的财政资金收支活动及所体现的关系和管理制度，就是国家预算的一般概念。正如马克思所指出的，每个人都知道，预算只不过是国家本年度预算收入和支出的一览表。

二、国家预算的产生和发展

国家预算属于财政管理范畴，但它和国家财政是两个不同的概念，它们是两个既有联系、又有区别的历史经济范畴。国家财政是人类社会生产力发展到一定阶段，社会分裂

为敌对阶级的产物。而国家预算的产生远在国家财政产生之后，它是在国家财政发展到一定阶段，各种收支关系逐步完善，特别是新兴资产阶级同封建贵族矛盾激化以后产生的。

在资本主义以前的国家，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里，国王和皇帝就代表着国家，他们凭借至高无上的权力，任意巧取豪夺、横征暴敛、支用无度。因此，他们的个人财务和国家财政并没有严格的区分，这就不可能形成完整的、系统的、有约束性的国家财政管理制度；加之当时自然经济占统治地位，更没有明显的财政收支的划分。在当时的财政分配中，事先不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。所以，在当时尚未形成国家预算的制度。

国家预算制度最早出现在英国。1689年英国公布了《人权法案》，其中规定国王的开支总额要由国会批准；1763年把国家财政收支计划说明书称为“提出预算案”，随后法国也采用，逐渐完善成为国家预算。资产阶级革命成功以后，有了正式的国家预算，预算制度从预算编制、审批、执行到决算日趋完善。资本主义国家预算在人类历史发展上有一定的进步意义，但它作为资本主义国家政府编制的财政年度收支计划，集中反映了资产阶级的利益，是为巩固资产阶级的统治服务的。

在我国，直到清朝末年才开始有国家预算。光绪皇帝于1898年实行变法，推行新政，提出要“清理财政、筹办预算”，1907年颁布了“清理财政章程”，1910年由清财政局主持编制预算工作。以后，北洋军阀、国民党政府也都有其

国家预算。但这些都属于半封建、半殖民地性质的国家预算，是为反动统治阶级服务的。

1949年，中华人民共和国成立，随着社会主义制度在我国基本形成，我国社会主义国家预算也随之形成了。我国国家预算体现了无产阶级和广大劳动人民的利益，是为无产阶级和劳动人民的利益服务的。

从国家预算制度的产生和发展的历史来看，任何国家预算都是具有法律效力的年度财政收支计划，它具体规定计划年度内国家财政收支指标及其平衡状况，反映计划年度内国家筹集的集中性财政资金的规模、来源和形式以及去向和用途，体现以国家为主体的分配关系。

三、我国国家预算的概念

我国的社会主义国家预算是具有法律效力的国家基本财政计划，在综合财政计划中占主导地位。它的表现形式是国家财政年度的收支计划，实质就是国家本年度的预算收入和支出一览表。社会主义国家预算作为国家筹集和分配集中性财政资金的重要工具和主要的经济杠杆，对国民经济和社会发展进行宏观调节、控制和管理。

（一）国家预算是国家筹集和分配财政资金的重要工具

国家为了实现其职能，必须有计划地筹集和分配一部分资金作为财力上的保证。而这部分资金的筹集和分配则是通过国家预算这个重要工具来进行的。

我国国家预算具体规定计划年度集中性财政资金的规模、来源和去向，集中反映国家计划年度内经济、文化、国防建设和人民生活提高的水平。预算收入，反映了我国国民经济的发展规模和积累水平；预算支出，体现着我国社会再

生产的规模、速度和国民经济各部门之间、积累和消费之间的比例关系。在我国有计划商品经济的条件下,财政是采取价值形式对一部分社会产品进行分配的,因此,国家预算制定和组织收支的活动,实质上就是社会主义国家运用国家预算参与国民收入的分配和再分配,正确处理国家、集体和个人之间的分配关系的过程,从而,既从财力上保证国民经济和社会发展计划的实现,同时又从宏观上对国民经济和社会发展计划的规模、速度、结构、比例进行调节、控制和管理。由此可见,国家预算是国家有计划地集中和分配资金、从财力上保证国家职能实现的一个重要分配工具和主要经济杠杆。

(二) 国家预算是具有法律效力的基本财政计划

我国是以生产资料公有制为基础的社会主义国家,实行有计划的商品经济。建国以来,我们集中了大量人力、物力和财力进行大规模的社会主义建设,取得了巨大成绩。在社会主义现代化建设新时期,国家制定的长远规划、五年计划以及每年制定的国民经济和社会发展规划,仍然是保证社会主义经济持续、稳定、协调发展的有力工具。在国民经济和社会发展规划中,综合财政信贷计划就是国民经济和社会发展规划在资金方面的综合反映,通过综合财政信贷计划可以看出国家的资金是否平衡,资金的使用是否同国民经济和社会发展规划相适应,是否和国家的物力、人力相协调。因此,综合财政信贷计划是国民经济综合平衡中人力、物力、财力三大平衡的一个重要组成部分。一般说来,综合财政信贷计划由国家预算收支、预算外收支、银行信贷收支、现金收支、企业部门财务收支等收支计划组成。在综合财政信贷计划中,国家预算收支占主导地位,这是因为:

第一，从国家预算的数量在综合财政计划中的地位来看，它体现着国家主要财力的集中和分配的情况。

第二，从国家预算体现国家宏观决策方面来看，它反映整个国家的方针政策，规定政府活动范围和方向。国家预算的一收一支都体现着党和国家的路线、方针和政策，即收入按政策、支出按计划、追加按程序。

第三，从国家预算资金和其他各种资金的关系来看，它对综合财政信贷计划中的其他计划有着重大的影响。目前，国营企业实现的纯收入大部分以税收等形式上缴国家预算，国营企业所需要的基本建设资金和流动资金基本上来源于国家预算或银行贷款；银行信贷资金主要来源之一是财政性存款和国家预算增拨的银行信贷资金；预算外资金收支计划，也是综合财政信贷计划的重要组成部分，与国家预算有着密切联系。综上所述可见，我国社会主义国家预算是我国的基本财政计划。同时，按我国宪法规定，全国人民代表大会有审查批准国家预算的职权，国务院有编制和执行国家预算的职权，国家预算经过全国人民代表大会审查批准后，就成为法律性文件，具有法律效力，国务院及地方各级人民政府，以及各部门、各单位都要遵照执行，保证国家预算任务的圆满实现。所以说，我国社会主义国家预算是具有法律效力的国家基本财政计划。

第二节 国家预算的性质和特点

一、国家预算的性质

国家预算作为“国家年度预算收入和支出的一览表”，

它的内容必然与国家有着本质的联系，通过预算的收支活动，体现国家所代表的统治阶级的根本利益以及以国家为主体的分配关系。因此，国家的性质就决定了国家预算的性质，不同的社会制度的国家预算所体现的分配关系不同，国家预算的性质也不同。我国的国家预算是社会主义的国家预算，体现着劳动人民的根本利益。其性质可具体概括为如下三点。

第一，我国国家预算是“取之于民、用之于民”的预算。在我国，由于建立了以生产资料公有制为主体的所有制结构，劳动人民成为国家的主人，成为生产资料的所有者，国家可以通过国家预算直接参与国民收入的初次分配和再分配，建立全国集中性的财政资金，保障国家和劳动人民不断增长的物质、文化生活的需要。

我国国家预算收入是广大劳动人民创造的，预算支出也是为了更好地满足劳动者日益提高的物质和文化生活的需要。我国的预算收支是兼顾国家、集体和个人利益的，在促进国民经济高速度发展的同时，使人民生活水平也得到不断提高，正如马克思所说的，从一个处于私人地位的生产者身上扣除的一切，又会直接或间接地用来为处于社会成员地位的这个生产者谋福利。可见，我国预算收支充分体现了国家与广大劳动人民在根本利益上的一致，是人民目前利益和长远利益的结合，充分体现出了“取之于民、用之于民”的性质。国家预算收支的增长依靠提高经济效益，反映国民经济的发展；而经济建设的发展则为人民物质文化生活的改善奠定了物质基础。因此，国家预算的不断扩大，是整个社会日益繁荣昌盛的标志。

第二，我国国家预算是生产建设预算。社会主义的生产目的，是为了满足整个社会日益增长的物质和文化需要。要更好地实现这一目的，只有加快社会主义的经济和文化建设。因而，国家预算的主要使命是促进社会主义经济和文化建设事业的发展。通过国家预算集中起来的资金，主要是用于发展社会主义经济和文教科学卫生事业，以不断提高整个社会物质和文化生活水平。社会主义发展基金的大部分，以及有关国计民生的重大项目，都由国家预算来安排，国家预算每年用于经济建设和科学文化教育卫生事业的支出，约占国家预算支出总额的70%左右，这是进行社会主义现代化建设和不断提高人民物质文化生活水平的重要条件。我国国家预算支出中，有一部分用于国防和行政管理，这两项支出虽然不直接用于改善人民生活，却是完全符合我国人民的根本利益的，是为巩固人民民主专政、保证人民进行正常生产和生活不可缺少的重要条件。国家预算的收支活动不但直接同企业扩大再生产紧密地结合在一起，而且通过企业财务收支活动和管理反映企业的生产、分配、交换与消费的全部过程。国家预算通过收支活动，为有计划按比例地发展国民经济服务。国家预算支出的增长，大大地促进了国民经济的发展，而国民经济的不断发展，又为国家预算开辟了充裕的财源使人民生活得到不断提高。

第三，我国国家预算是有计划发展国民经济的预算。我国现阶段是有计划的商品经济，这就从根本上消除了社会生产的无政府状态，从而使社会主义国家预算成为有计划地发展国民经济的预算。

我国国家预算的编制是以国民经济和社会发展规划为依

据，在社会主义生产不断发展的基础上，有计划地组织预算收支活动的。国家预算收入在制定的时候有可靠的依据，在执行的时候也有充分的保证；国家预算支出也是严格按照国民经济和社会发展的需要，在各部门、各地区进行合理地、有计划地分配的。同时，在国家预算执行过程中，还要根据客观经济情况的变化，适时地调整国家预算，组织新的平衡，更好地为有计划的商品经济服务。促进国民经济有计划按比例地发展。

二、社会主义国家预算的特点

社会主义国家预算是建立在社会主义公有制基础上的，社会主义制度决定了社会主义国家预算的特点。具体概括如下：

（一）我国国家预算是统一的、民主的国家预算

我国国家预算是由中央预算、地方预算以及各部门、各单位预算构成的，各级预算都是国家预算的组成部分，形成一个统一的国家预算整体。国家预算收支反映了全国人民的利益，各级预算统一受中央领导，由中央统一分配财源，决定财政方针，制定重要的财政制度，也就是在“统一领导，分级管理”的原则下，各级预算收支都纳入国家预算，这充分说明了它的统一性。同时，各级地方政权都有其管理预算的独立权限和职责，使地方掌握一定的财力，以充分发挥中央和地方两个积极性。我国宪法明确规定，国家预算由全国人民代表大会审查和批准，这就是说，国家预算的编制和执行要由人民群众监督；国家预算的审查和批准，要由人民当家做主，这又充分说明了我国国家预算具有民主性。统一和集中，保证了全国财力的统一平衡和统一调度，保证了国家

财政方针政策和规章制度的贯彻；民主管理又保证了各级政权机关和管理机关充分发挥其积极性和主动性，努力挖掘潜力，提高经济效益，增加财源，节约开支，减少浪费，千方百计地去争取完成和超额完成各项任务，并因地制宜地发展本地区的经济、文化、科学卫生等事业。所有这些，充分说明我国国家预算是按照民主集中制的原则建立起来的统一的、民主的国家预算。

（二）我国国家预算是坚持收支平衡的国家预算

我国社会主义现阶段的有计划商品经济，要求国民经济有计划按比例发展，国民经济各部门之间必须保持合适的比例，也就是保持平衡。我国国家预算的收支活动，也要符合社会主义经济有计划按比例发展的客观要求，为有计划的商品经济服务。这就是说，在我国，公有制和通过经济计划指导国民经济各部门协调发展，为坚持国家预算收支平衡提供了客观可能性。建国以来，对预算的安排，我们的方针历来是坚持收支平衡、略有结余，尽管一些年度没有达到收支平衡，但这是由于经济运行中客观情况的变化及我们对经济发展过程在认识上出现了偏差，而收支平衡、略有节余的方针始终没变。正因为我们坚持收支平衡、略有节余的方针，从财力上保证社会主义物质文明和精神文明建设的资金需要，我们国家的建设事业才能健康发展，避免了资本主义通货膨胀的通病。30多年的经验充分证明，收支平衡、略有节余的方针是行之有效的正确方针。

（三）我国国家预算是独立自主的国家预算

搞社会主义建设需要资金，要在本世纪末实现我国的四化，更需要大量的资金，因此，积累资金、满足建设事业的需

要是一个重要问题。在我们社会主义国家，积累资金既不能对外掠夺又不能加重人民的负担，只能依靠发展经济、增产节约来实现积累。社会主义经济的发展为国家预算开辟了可靠的财源。建国以来，我们贯彻独立自主、自力更生、艰苦奋斗、勤俭建国的方针，主要从社会主义经济内部积累资金，用于社会主义建设，这是我们国家积累资金的根本道路。同时，我们在维护国家独立主权、坚持平等互利的原则，并充分考虑资金回收期限和我国偿还能力的前提下，尽可能地适当地利用外资，为社会主义现代化建设服务，以增强我国自力更生的能力。所以，我国社会主义国家预算是独立自主的国家预算。

第三节 国家预算的职能和作用

一、国家预算的职能

我国国家预算是国家的基本财政计划，是筹集分配资金的重要工具，因此就决定我国国家预算具有筹集分配、监督制约和调节平衡三大职能。下面着重阐述一下前两大职能。

（一）筹集分配的职能

国家预算作为筹集和分配资金的重要工具，按照国家一定时期的总任务和方针政策的要求，集中分配财政资金，这是国家预算的主要职能。

现阶段，国家集中性财政资金由国家预算筹集，国民收入中的积累基金大部分通过国家预算分配，消费基金也有相当一部分通过国家预算分配。所以，国家预算对国民收入的集中程度和使用方向具有决定性作用，是正确处理积累和消