

经济师、助理经济师岗位专业知识培训教材



GUO JIA
YU SUAN

上海财经大学《国家预算》编写组

国家预算

东北财经大学出版社

经济师、助理经济师岗位专业知识培训教材

国家预算

上海财经大学《国家预算》编写组



上海财经大学出版社

B 463114

国 家 预 算

上海财经大学《国家预算》编写组

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

新华书店经销 朝阳新华印刷厂分厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 8 3/4 字数: 176 000

1987年12月第1版 1987年12月第1次印刷

责任编辑: 朱艳 杨放 责任校对: 刘洪兰

封面设计: 边峰光 杨 放

印数: 1—15 000

ISBN 7-81005-055-9/F·41

统一书号: 4428·160 定价: 2.15元

前 言

这本《国家预算》大专试用教材，是为了配合财政系统职称评定的自学需要而编写的。第一讲、第二讲由金能尔编写，第三讲由胡怡建编写，第四讲由丛树海编写，第五讲由蒋洪编写，第六讲、第七讲、第八讲由吕韧之编写。苏挺教授、陈纪昌副教授、梁无暇副教授和史绍德同志审阅并提出了修改意见。

本书主要是讲述我国国家预算的基本理论和业务知识，偏重国家预算编制的技术性介绍。本书的编号是按一般《国家预算》教材既定的基本理论加以阐述，按历史上曾采用过的规定做法加以归纳抽象，尽可能突出重点。各讲之间保持相对独立性、各自成讲。本书在编写的过程中，较多地参考了其他教材。

由于参加编写的同志理论水平所限，而且时间仓促，所以书中缺点错误之处在所难免，请同志们批评指正。

上海财经大学《国家预算》编写组

1987年9月10日

目 录

第一讲 国家预算概论	1
一、国家预算的概念.....	1
二、国家预算的性质和特征.....	11
三、国家预算的职能和作用.....	15
第二讲 国家预算管理体制	26
一、国家预算管理体制建立的基本原则.....	26
二、国家预算管理体制的基本内容.....	28
三、国家预算管理体制的演变和基本类型.....	37
四、国家预算管理体制改革的经验.....	53
第三讲 国家预算收入	56
一、国家预算收入的来源和形式.....	56
二、国家预算收入的分类.....	60
三、国家预算收入的测算.....	76
第四讲 国家预算支出	92
一、国家预算支出的分类.....	92
二、经济建设支出.....	97
三、文教科学卫生事业费.....	123
四、行政管理和国防支出.....	135
五、社会救济支出.....	142
第五讲 国家预算的编制和审批	145
一、国家预算编制的原则.....	145
二、国家预算编制和审批的组织程序.....	157

三、国家预算编制的准备工作·····	162
四、国家预算编制与审查方法·····	168
第六讲 国家预算的执行 ·····	188
一、国家预算执行的组织机构和任务·····	188
二、国家预算收入的执行·····	190
三、国家预算支出的执行·····	194
四、国家预算执行中的平衡·····	196
五、国家预算执行情况的检查分析·····	201
第七讲 国家决算 ·····	207
一、国家决算的意义及其组成·····	207
二、编制国家决算的准备工作·····	209
三、国家决算编制的程序、方法和审批·····	239
第八讲 国家预算监督 ·····	250
一、国家预算监督的意义、对象和内容·····	250
二、预算监督的方法·····	251
三、怎样搞好预算监督·····	254

第一讲 国家预算概论

一、国家预算的概念

(一) 国家预算的产生和发展

国家预算是国家制定的具有法律效力的年度财政收支计划。它是国家根据需把一部分社会产品和国民收入集中起来，有计划地进行分配使用，从财力上保证其职能实现的重要分配工具。

国家预算和国家财政是两个既有联系又有区别的历史经济范畴。在人类社会发史上，国家财政是随着国家的产生而产生，而国家预算是国家财政发展到一定历史阶段，为适应加强财政管理和监督的需要而产生，国家预算是财政管理的一个特定范畴。

人类社会分裂为敌对阶级并产生阶级压迫和阶级剥削的暴力机关——国家，是从奴隶社会开始的，为了保证国家所需的物质资料，就出现了最初的国家财政收支活动。在奴隶制社会里，国家直接剥夺奴隶的劳动成果，凭借政治权力取得各种财政收入，国家财政和王室收支分不开，国家对收入和支出没有详细的预先测算，不可能形成财政收支计划，在组织收入和支出时也没有一定规定的程序和手续，而且各种

国家机构在财政收支活动中所处的地位和职责也不明确。因此，奴隶制国家的财政收支活动没有国家预算。

在封建社会里，帝王诸侯拥有极大的权力，为了满足他们荒淫奢侈，挥霍无度的生活，任意对劳动人民进行横征暴敛，国家财政管理中还是很难形成统一的财政收支计划。到了封建社会末期，资本主义生产方式开始在西欧各国出现，商品货币关系也逐渐发展起来。掌握着国家政权的封建贵族阶级，运用手中的权力对新兴的资产阶级和农民随意课征，并经常向他们举债。这样严重地损害了资产阶级和农民的利益，加重了他们的负担。于是，新兴资产阶级领导城市平民和农民，在政治和经济领域中展开了激烈的反对封建统治阶级的伟大斗争。这场斗争的结果，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统治阶级进行较量的过程中，作为一种斗争手段而产生的。

国家预算制度最早产生于英国。13、14世纪，代表英国新兴资产阶级利益的议会在与国王长期的斗争中，终于获得了租税的立法权，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。接着议会进一步控制了政府的支出和资金分配权，行政机关在安排财政支出之前，同样必须经过议会的审定和批准。资产阶级革命后，议会将其控制预算的权力扩大到事后的审计监督，国家的财政权限受到议会的基本控制。这样，国家所需的收入和支出，必须事前做出大概的计算，并且制订取得收入的办法，皇室和国家机关的开支都要严格区分，并有一定的限额。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。这种具有一定法律形式和一定规章制度加以保证的财政收支活动，就是最初的国家预算。

到18、19世纪，随着资产阶级政权的建立，其他欧洲国家以及美国、日本也相继确定了国家预算制度。几百年来，资本主义国家的预算制度从预算的编制、审批、执行到决算日趋完善。目前资本主义各国一般都搞三权分立，即由政府预算编制机关编制预算和政府各机关负责执行预算，由立法部门（议会或国会）讨论批准预算，由审计机关审查监督预算的执行及预算年度实际收支报告（决算）的编制。

国家预算产生的最初意义是资产阶级为了限制国王及封建贵族的权力，监督并控制政府的财政收支活动，以利于资本主义经济的自由发展。所以当时以“预算平衡”为“健全财政”的最高原则，预算的收支也限制在狭小的范围内，这种消极的监督和控制在一直延续到本世纪30年代，是凯恩斯主义把国家财政与整个社会经济活动密切联系起来，把国家预算作为政府干预社会经济的有力杠杆。凯恩斯及其门徒认为，通过预算的收入和支出，赤字预算或预算的盈余可以调节国民收入的分配，影响社会总需求与总供给，从而解决危机和失业，弥补国民经济的各种缺口。国家预算作为宏观的分配杠杆，开始从单纯的维持国家统治机构所需要的行政管理费用和军事开支，转向对社会公共工程、企业事业的投资，以及社会福利和社会保障等方面支出。40年代末，美国政府开始将企业管理的成本——效益分析方法应用于预算编制，搞所谓的“规划预算”（亦称“业绩预算”），对预算支出的“投入量”和“产出量”的关系进行评价，以求达到最经济地完成计划任务的目的。英国等资本主义国家也效仿美国搞

了类似的预算。自60年代后期起,一些资本主义国家不仅编制年度财政收支的预算,而且根据中长期国民经济规划编制几个年度财政收支的远景概算,作为编制年度预算的参考和依据,谋求预算的指标能与经济发展形势相适应。同时,由于政府职能范围的扩大,预算收支的数量和内容也日益庞大而繁多,预算收入占国民收入的比重有了很大的增长。

在我国,到清朝光绪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“清理财政、筹办预算”。光绪34年,(1908年),颁布了《清理财政章程》,宣统2年(1910年)起,由清理财政局主持编制预算工作,这是我国2000多年来封建王朝第一次编制国家预算。同年正月,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,预算册内先列入岁入,后列入岁出,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。同时又公布“统一国库章程”,国家收支各款,均应汇入国库。随后,北洋军阀和国民党政府也有其预算。旧中国的国家预算属于半殖民地,半封建性质的国家预算,是为反动统治阶级服务的。从第二次国内革命战争时期起,中国共产党领导的革命武装力量,在各革命根据地建立了红色政权,相应建立了红色政权下的预算。1931年11月7日在江西瑞金召开的第一次全国工农代表大会,宣布成立了临时中央工农民主政府,建立了新民主主义的国家预算。新中国建立后,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,社会主义国家预算也随之建立起来。新中国的国家预算是为无产阶级和广大劳动人民利益服务的。

(二)我国社会主义国家预算

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。它是国家筹集和供应集中性财政资金的重要工具，也是国家对国民经济和社会发展进行宏观调节、控制和管理的主要经济杠杆。

1. 国家预算是国家有计划地筹集和供应集中性财政资金的重要工具

我国国家预算参与社会产品和国民收入的分配和再分配，有计划地筹集和供应大部分财政资金。在目前社会主义初级阶段，适应生产力的不同层次，我国还存在着多种性质的经济成分，国营经济和集体经济是主要成分，个体经济是补充成分，其他还存在一部分中外合资经营企业和外国独资经营企业。所有经济成分共同为社会创造财富，社会总产品，就是在一定时期（如一年）内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》一书中进行了科学分析，揭示了社会主义社会中，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之前，必须进行六方面的扣除，以建立保证社会生产和社会共同需要的各项基金：第一，“用来补偿消费掉的生产资料的部分”，即补偿基金；第二，“用来扩大生产的追加部分”，即扩大生产基金；第三，“用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金”，即后备基金；第四，“和生产没有关系的一般管理费用”，即国家管理基金；第五，“用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等”，即社会文教卫生基金；第六，“为丧失劳动能力的人等设立的基金”，即社会保险基金。

社会总产品的价值中用于补偿生产资料消耗的部分价值

形成补偿基金，扣除补偿基金后，就是国民收入，即净产值，它是物质生产部门劳动者在本期内新创造的价值。国民收入经过分配和再分配，最终形成消费基金和积累基金。

国家预算参与社会产品和国民收入的分配和再分配，由于生产资料所有制不同，即经济成分性质的不同，国家预算参与分配的程度和形式也不尽相同。

国民收入首先在物质生产部门进行初次分配，形成了国家与生产单位，以及劳动者个人之间的分配关系。然后，通过国家预算支出以及其他分配形式，在物质生产领域和非物质生产领域进行再分配。

(1) 社会主义国家与国营企业的关系是全民所有制内部全局与局部的关系。国营企业创造的国民收入分为企业职工个人收入和企业纯收入两部分，企业职工个人收入是企业职工为保证其个人及家属生活教育等需要而创造的归自己的那部分产品的价值。企业纯收入又分为两大部分，大部分由国家以政治权力行使者和生产资料所有者的代表的双重身分，通过税收，利润上缴，占用费等形式集中起来，形成国家的预算收入，由国家统筹安排使用，小部分留给企业自行支配，形成企业的新产品试制基金、生产发展基金、职工福利基金、职工奖励基金及后备基金等五大基金。

(2) 集体经济劳动者创造的国民收入，也分为两部分：一部分是集体经济劳动者的个人收入；一部分是集体经济的纯收入。国家运用政治权力用税收形式取走集体经济纯收入的大部分，形成国家的预算收入，余下的部分以公积金和公益金形式，留归集体经济支配使用。

(3) 个体经济等其他经济成分劳动者创造的国民收入

中，除了中外合资经营企业，国家可以生产资料所有者之一的身分取得一部分纯收入之外，国家只能运用政治权力以税收形式取走相当一部分纯收入，它们也是国家预算收入的来源之一。

此外，在物质生产领域和非物质生产领域，国家以征收国家能源交通重点建设基金的形式在国营企事业单位、机关团体、部队和地方政府的各项预算外资金以及城镇企业的税后留利中筹集一部分资金；国家以征收个人所得税形式从社会的一部分个人手中取得一些国民收入；国家还用提供服务、产品、资金、自然资源等，向受益人收取相应费用以取得预算收入；国家还有一些其他零星的预算收入。同时，国家还经常以发行债券等有偿形式从全社会的各部门、各企业、各个人的国民收入中取得一部分作为预算收入。

上述国民收入分配中形成的国家预算收入，国家还要根据政府各部门，国民经济各方面的需要进行再分配，从而：第一，保证国家主要财力服从国家全局利益的需要；第二，保证国民经济有计划按比例地协调发展和实现四个现代化的资金需要；第三，保证国家的文教、科学、卫生等事业和行政国防等非物质生产部门的资金需要；第四，保证支持少数民族地区和经济不发达地区的资金需要；第五，保证有计划地建立国家后备的资金需要；第六，保证国家履行国际主义义务的资金需要。经过预算支出，国民收入用于行政、国防、文教科学卫生事业、抚恤和社会救济等方面的那部分（包括在这些机关部门工作的职工的工资），成为消费基金的重要组成部分；用于扩大社会再生产的生产性基本建设投资，企业挖潜改造资金、拨付国营企业流动资金、非生产性基本建

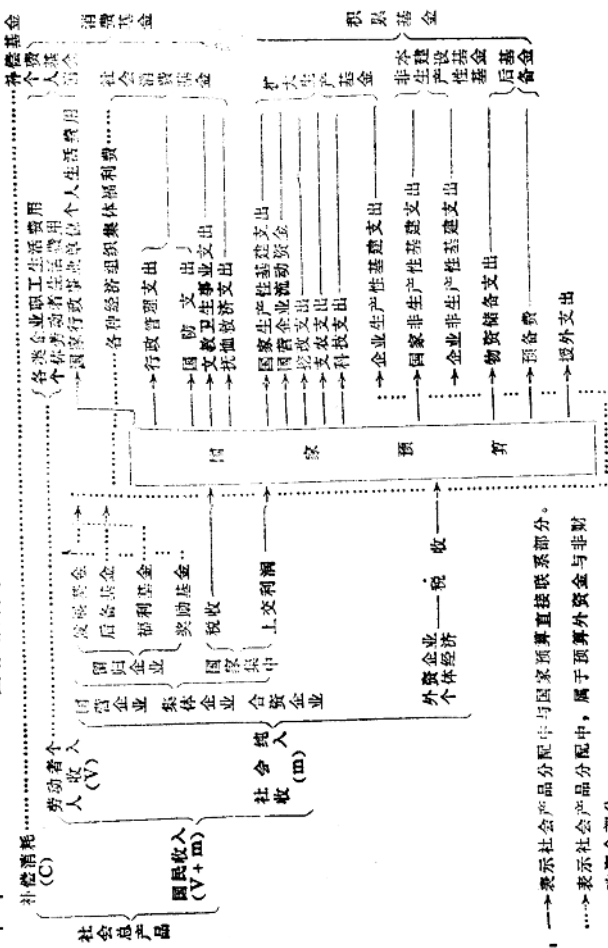
设投资和建立国家物资后备等方面的那部分，成为积累基金的主要部分。国家预算每年安排一定的援外支出，形成援外基金。（上述内容参见图表1—1）

由此可见，国家预算在国民收入分配和再分配中占有十分重要的地位。国家预算收入反映了我国国民经济的发展规模和积累水平，国家的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。同时，通过国家预算的编制，反映了整个国家的政策，规定着政府活动的范围和方向。

2. 国家预算是国家的基本财政计划和重要经济杠杆

建立在生产资料公有制基础上的我国社会主义经济，实行计划管理，这决定了财政分配的计划性。为了综合反映整个国家的财力及其活动情况，应当编制综合财政计划。综合财政计划既是党和国家的方针政策在财力方面的体现，又是国民经济和社会发展规划在资金方面的综合反映。通过综合财政计划可以看出国家资金是否平衡，资金的使用是否同国民经济和社会发展规划相适应，是否与国家的物力、人力相协调。因此，综合财政计划是国民经济综合平衡中人力、物力和财力三大平衡的一个重要组成部分。综合财政计划由国家预算收支、预算外收支、银行信贷收支等收入计划组成。在综合财政计划中，国家预算占主导地位，综合财政计划中的相当大部分资金是通过国家预算集中分配的。因此，国家预算资金的集中和分配情况，对其他财政计划有着举足轻重的影响。如上述，目前国营企业实现的纯收入大部分以税收和利润等形式上缴国家预算，国营企业所需要的大部分基本建设资金和一部分流动资金由国家预算通过贷款、拨

图表 1-1 国家预算参与社会总产品分配示意图



说明: 一→表示社会产品分配中与国家预算直接联系部分。
→表示社会产品分配中, 属于预算外资金与非财政资金部分。

款和企业留利等方式解决；银行信贷资金主要来源之一是财政性存款，预算外资金是国家预算的必要补充，并且受国家预算资金集中程度的制约。所以，国家预算是我国财政资金活动的中枢，在综合财政计划中起主导作用，是国家的基本财政计划。

与其他财政分配杠杆比较，国家预算除了有更强的计划性外，还具有法律的严肃性。我国宪法明确规定：全国人民代表大会审查批准国家预算的职权。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、各单位都必须遵照执行，保证国家预算任务的圆满完成。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。

国家预算既是国民经济在财力上的综合反映，又是国民经济和社会发展规划实施的主要财力保证，所以，国家预算的正确制定和顺利执行，是国民经济计划和社会发展规划圆满实现的必要条件，是国家有计划地组织、指导社会主义经济活动，保证国家各项政治经济任务贯彻执行的重要手段。国家预算对财政资金的集中和分散程度不同，分配规模和分配结构的变化，可以直接或间接地影响积累和消费的比例关系，影响总供给与总需求，可以从宏观上调节国民收入在国家、企业、集体、个人之间、地区之间、部门之间以及经济成分之间的分配，从而对国民经济发展和社会建设的规模、结构和速度起调整制约作用。国家预算作为对国民经济和社会发展规划进行宏观调节、控制和管理经济杠杆，正越来越受到重视。

二 国家预算的性质和特征

(一) 国家预算的性质

国家预算是国家的基本财政计划，是国家分配资金和管理经济的重要工具，它的一收一支都与国家有着本质的联系，体现了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。国家预算的性质由国家的性质决定，有什么性质的国家，就有什么性质的国家预算。在不同社会制度的国家里，国家预算所体现的分配关系也根本不同。资本主义国家预算，是建立在生产资料资本家私人占有基础之上的，是为资产阶级利益服务的。它是代表资产阶级利益的国家对外进行侵略扩张，对内进行超经济剥削的手段，体现资本主义国家对无产阶级和劳动人民的剥削关系。我国社会主义国家预算是建立在生产资料社会主义公有制基础上的。它是代表工人阶级、劳动人民和知识分子共同利益的国家组织、发展和管理国民经济活动、维护人民民主专政，为人民谋福利的重要工具，体现社会主义国家和劳动人民根本利益相一致的分配关系。

与资本主义国家预算相比较，我国社会主义国家预算有以下几方面本质的特点：

1. 统一的、民主的国家预算

我国是人民当家作主的社会主义国家，人民享有管理国家的最高权力。既有广泛的民主，又有高度的集中，这就是社会主义的民主集中制。体现在国家预算上，则是在“统一领导、分级管理”的方针下，各级预算收支都要纳入国家预