

财经类职业教育系列教材



财 政 预 算

党显明 主编



2.3

中国经济出版社

XP1054/03

95
F812.3
7
2

财政预算

主 审:舒 煜
主 编:党显明
副主编:张 辉
杨永辉
何秀娥
刘怀亮

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

财 政 预 算

党明显 主编

中国经济出版社出版发行
(100037·北京市百万庄北街 3 号)

各地新华书店经销

中 函 印 刷 厂 印 刷

850×1168 毫米 1/32 9.25 印张 插页 324 千字

1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月第 1 次印刷

印数:00,001—6000

ISBN 7—5017—3340—6/F2391 定价:9.10 元

版权所有 盗版必究

编审委员会

名誉顾问:丁全德

顾问:王仲仁

总编:(以下按姓氏笔划为序)

史 昭 艾克友 杨德忠

舒 煜 安发 樊世兴

副总编:方致臣 王文汉 孙慈晓

何光明 尚兴无

编委:王国强 兰培英 刘晓玉 高意飞

党显明 袁书群 柴效武 曹宝祥

陶学忠

编审说明

随着我国经济体制改革的深入和市场经济的发展,特别是我国目前正在进行的财政、税收、金融和投资等体制的改革,对财经类学校的教学提出了新的要求,原有的教材内容需要进行大的改革和补充。为了适应改革形势,及时满足教学需要,我们组织了一批长期从事财经教育与实际工作的专家和教师,编撰了这套财经类职业教育系列教材。首批编写了《财政学基础》、《财政预算》、《国家税收》、《国有资产管理》、《金融基础知识》共五门教材。

这套系列教材,以党的十四大精神为指导,以国家最新颁布的法规制度为依据,力求理论联系实际。经审定,同意作为财经类全日制中专学校、成人中专学校,职业技术学校和各类形式的岗位培训教材,也可作为在职干部业务学习的参考用书。

书中不足之处,恳请读者予以指正。

编审委员会
一九九四年八月

编写说明

为了适应我国预算管理体制的重大改革,及时满足财经类职业教育教学急需,服务于现实工作,我们编写了《财政预算》一书,该书是财经类职业教育系列教材之一。它适用于财经类职业学历教育、以及各种形式的岗位培训,也可供广大财经干部学习之用。

本书根据我国颁布的《预算法》及财税改革的有关制度、规定,结合预算的教学实践,主要阐述了社会主义市场经济条件下,财政预算的基本原理和基本方法,并注意联系我国预算管理的实际情况以及改革方向,具有较强的实务性。

本书由党显明同志主编,并编写第一、二章;陈小霞同志编写第三章;刘晓菊同志编写第四章;张辉同志编写第五章;王有明、杨建平同志编写第六章;刘怀亮同志编写第七章;杨永辉同志编写第八章;何秀娥同志编写第九章;强兴耀同志编写第十章。

全书由党显明、张辉总纂,舒煜同志任主审。在编写过程中得到了有关方面的大力支持,在此表示感谢。

本书是按新的预算体制编写的,加上时间仓促,疏漏之处在所难免,恳请读者在使用中指正。

编 者

一九九四年七月

目 录

第一章 预算概述.....	(1)
第一节 预算的意义.....	(1)
第二节 我国社会主义预算.....	(5)
第三节 预算的职能	(11)
第四节 预算的作用	(13)
第二章 预算管理体制	(17)
第一节 预算管理体制建立的原则	(17)
第二节 预算管理体制的基本内容	(20)
第三节 预算管理体制的演变	(24)
第四节 分税制预算管理体制	(29)
第三章 预算的指标体系	(36)
第一节 预算收入科目	(37)
第二节 预算支出科目	(41)
第三节 预算收支调拨科目	(47)
第四节 预算收支指标和预算表格	(50)
第四章 预算收入设计	(54)
第一节 预算收入的划分	(54)
第二节 工商税收收入的预算设计	(59)
第三节 关税及农(牧)业税的预算设计	(71)
第四节 国有企业上缴利润的预算设计	(76)

第五节	企业所得税的预算设计	(82)
第六节	基金、债务收入和其他收入的预算设计	(86)
第五章	预算支出设计	(92)
第一节	预算支出的分类	(92)
第二节	基本建设支出的预算设计	(95)
第三节	支援农业生产支出的预算设计	(109)
第四节	国家物资储备和其他经济建设支出的预算设计	(115)
第五节	文教科学卫生事业费的预算设计	(121)
第六节	农林水、工交商等部门事业费的预算设计	(136)
第七节	抚恤和社会救济费的预算设计	(149)
第八节	行政管理、国防和援外支出的预算设计	(154)
第九节	价格补贴支出、债务支出的预算设计	(161)
第六章	预算的编制	(168)
第一节	预算编制的原则	(168)
第二节	预算编制的准备工作	(172)
第三节	预算编制的内容和方法	(176)
第四节	复式预算的编制	(184)
第五节	预算的审查和批准	(191)
第七章	预算的执行	(197)
第一节	预算执行的机构和任务	(197)
第二节	预算收入的执行	(202)
第三节	预算支出的执行	(208)
第四节	预算执行中的平衡	(212)
第五节	预算执行的检查和分析	(218)
第八章	决算	(223)

第一节	决算的意义的组成.....	(223)
第二节	编制决算的准备工作.....	(225)
第三节	决算的编制要求与方法.....	(244)
第四节	决算的审核分析与审查批准.....	(248)
第九章	预算管理和监督.....	(254)
第一节	预算管理的意义.....	(254)
第二节	预算管理的内容.....	(256)
第三节	预算监督.....	(268)
第十章	预算外资金.....	(277)
第一节	预算外资金的特点.....	(277)
第二节	预算外资金的管理.....	(282)
第三节	预算外资金收支计划的编制.....	(286)

第一章 预算概述

第一节 预算的意义

一、预算的意义

预算,也称政府预算或财政预算,是中央与地方的基本财政计划。从实质上看,它体现以国家为主体的财政分配关系的主要方面,是实现财政职能的基本手段;从形式上看,它是具有法律效力的年度财政收支计划。

预算作为一个财政范畴,一方面它在财政体制中居于主导地位,是财政分配活动的主要管理方式和实现方式。从这个意义讲,预算是实现财政职能的基本手段。但是,应该指出,财政分配活动并不一定全部采取预算管理方式,尽管这一客观现象与预算的完整性、统一性的传统原则相矛盾。

预算是国家对集中性财政资金统筹分配的具有法律效力的财政计划。从形式上看,就是财政年度财政收入、财政支出和财政收支平衡表。

预算在整个国家的政治经济生活中具有十分重要的地位和作用,正确科学地编制和全面有效地执行预算,对于充分发挥国家的职能、保障经济和社会的持续、快速、健康发展,都具有十分重要的意义。

二、预算的产生和发展

预算是国家财政发展到一定的历史阶段适应加强财政管理和监督的需要而产生的。严格地说,奴隶社会、封建社会还没有预算。

财政发展史告诉我们,剩余产品是财政产生的经济条件,国家是财政产生的社会条件。从奴隶社会出现国家开始,随之就产生了财政收支活动,但这时的国家财政与王室收支没有严格的划分,在商品货币不发达的条件下,还没有明显的财政收支划分与计划,所以,根本不存在预算管理形式。在漫长的封建社会中,尽管曾经出现过类似于预算的财政管理制度,但在封建君主拥有至高无上权力的情况下,王室支用无度,横征暴敛,随心所欲,不受约束,国家财政管理中很难形成统一的财政收支计划。这使奴隶社会、封建社会的财政收支活动具有专制性、神秘性和随意性的显著特点。

封建社会的末期,由于生产力和商品货币关系的发展,封建主义的生产关系逐步瓦解,资本主义的生产关系随之发展起来。从资本主义生产关系在封建社会末期产生,到资本主义生产方式战胜封建所有制方式得到确立,是一个漫长复杂的过程。在这个过程中,经济上实现了产业革命,工场手工业被现代化的机器大工业所代替。资产阶级在经济上逐渐占据优势,使新兴的资产阶级同封建专制统治斗争取得了进展。资产阶级反对封建帝王的无限财权,要求监督国家财政收支。这场斗争,最初集中在课税权,随后发展到资金支配权,最后要求取消封建贵族对财政的控制和享有的特权,要求国家财政收支有利于资本主义经济的发展。通过斗争,迫使帝王承认了资产阶级的部分权利,同意由

政府每年制定一个国家财政收支文件。事先安排好财政收支,向资产阶级占主要地位的议会报告,并经过议会审批,这种国家财政收支文件,就是预算的雏形。在欧洲,十七世纪和十八世纪后半期,资本主义生产方式首先在英法等国确立起来。1689年,英国公布的《人权法案》中规定,国王的开支总额要由国会批准,将国王的收支和国家的收支区分开来。1763年把国家财政收支计划说明专称“提出预算案”,此后法国也随之采用。十九世纪初,才有了正式的预算编制。随着资本主义制度的确立,欧美各国相继建立了预算制度。在资本主义发展过程中,由于生产力的发展和经济活动范围的扩大,国家职能与财政分配范围也相应扩大,客观上要求对财政分配实行计划管理。这样,从预算的编制、审批、执行到决算逐步形成一套完整的制度。

从预算的产生过程来看,预算是在新兴资产阶级向封建专制统治进行斗争中产生,并随着资本主义国家的建立而逐步完善的。这就是说,资产阶级力量的壮大是预算产生的政治条件,商品货币经济的充分发展则是其产生的经济条件。资本主义预算是其政府编制的财政年度内的财政收支计划。这个计划经立法机构审批,成为法律文件,政府负有执行预算法律文件的责任。现代预算制度的产生使财政管理和分配具有法律性、公开性、统一性、科学性的显著特征。

我国的历史进程与欧美各国不同,在漫长的封建社会中也有个别类似于预算的管理制度提出,但是,从根本上来看,我国不具备现代预算产生的政治经济条件。我国的预算是在半殖民地、半封建社会条件下的清末宪政改良时期,参酌中西制度,从外国“引进”的。1889年6月11日,光绪皇帝接受变法,推行新政,提出“清理财政,筹办预算”。1907年颁布“清理财政章程”。

1910年宣统皇帝又拟定“预算册式及例言”，同时公布了“统一国库章程”。清政府的预算，以及后来北洋军阀、国民党政府的预算都属于半殖民地、半封建性质的预算。其特征是只具有形式上的统一性，不符合现代预算的原则。

中华人民共和国成立以后，正式建立了新民主主义国家财政预算。1956年社会主义改造取得决定性胜利，社会主义制度在我国已经基本确立，社会主义的预算也随之建立。

三、预算的一般特征

预算，作为一个历史范畴，它产生和发展的进程表明，不同性质的国家有着不同性质的预算，它们都各自有其特殊的社会属性，体现不同的分配关系。但是，预算作为一个独立的财政范畴，在不同社会制度下，不同类型的国家普遍存在着，与其他财政范畴比较，又具有一些共同的特征。

（一）预测性

预算的预测性，是指对预算年度内预算收入和预算支出的各项指标，必须进行科学的预计和测算，使之建立在符合客观实际情况的基础上。预测是编制预算的先行步骤，其准确性取决于人们对客观经济情况的认识程度和采用方法的科学性。所以，预算本身必然具有预测性的特征。

（二）法律性

预算的法律性，是指预算的成立和执行结果都要经过立法机关的审查批准，具有法律效力。也就是说，预算是按照一定的立法程序成立的，预算成立后就是法律文件。我国和世界上许多国家都制定了《预算法》，以法的形式，把国家财政资金的集中和分配方式，分配体制，组织机构及职权范围，预算的编制、审核、

批准、执行程序固定下来,建立起预算工作的法律程序,保证预算管理得以正常进行。

(三)集中性

预算的集中性,是指中央和地方集中的预算资金,从整体利益出发,需要统筹安排,集中分配。要求预算收入,都应及时足额的缴入国库,任何部门、单位或个人不能坐支、挪用;预算支出,其用途、比例、指标和数额,都是按总体利益确定的,各地区、各部门、各单位都必须遵照执行,不能各行其是。从预算收入和支出的统筹安排上看,都能充分体现预算的集中性特征。

(四)综合性

预算的综合性,是指预算的收支指标是通过货币形式,综合反映国民经济和社会发展规划,体现政府活动的内容和方向,综合反映预算的规模、收支结构、比例和平衡关系。

预算的这些特处,体现了预算的本质,与其职能密不可分,决定了它是国家综合性的宏观管理工具,在国民经济运行中起着重要的作用。

第二节 我国社会主义预算

一、预算的性质

预算与国家有着本质的联系,体现以国家为主体的财政分配关系。因此,什么性质的国家,就有什么性质的预算,预算的性质是由国家的性质而定的。资本主义国家的预算,是建立在生产资料私有制基础上的,是为资产阶级根本利益服务的,体现资本主义国家对无产阶级和劳动人民的剥削关系。我国是社会主义

国家,我国的预算是以社会主义基本制度为基础代表人民根本利益的预算,是国家组织和管理国家经济活动,不断发展社会生产力和提高人民物质文化生活水平的工具,体现了社会主义国家和劳动人民利益根本一致的分配关系。

二、社会主义预算的概念

我国社会主义预算是具有法律效力的基本财政计划。它既是中央与地方筹集和分配集中性财政资金的重要工具,又是其实施行政管理职能,加强宏观经济调控的主要手段。

(一)我国预算是具有法律效力的基本财政计划

实现国家经济发展的目标,核心的问题是社会资源的合理配置。社会资源配置方式主要有两个,一是市场,二是计划,两者机制不同,合理分工,才能优化资源配置,实现公平和效率兼顾的目标。政府计划配置资源主要的是通过预算。预算是国家 and 地方集中主要财力、分配财政资金的中心枢纽,在财政分配中居主导地位,其分配具有法律性、直接性的特征。因而,对其他的资源配置计划有着重大的影响。在资金方面,综合反映国民经济和社会发展的综合财政信贷计划中,预算起着主导作用,所以,从国家和地方总的财力统筹安排来看,我国社会主义预算是国家基本的财政计划。

预算是国家政治经济生活中的重大问题。我国的《宪法》和《预算法》对预算编制、审批、执行的管理和监督,都制定了明确的法律规范,各级政府要依法编制和执行预算。全国人民代表大会审查批准中央预算以及预算执行情况的报告,地方各级人民代表大会审查批准地方预算以及执行情况的报告,这说明我国的预算,是具有法律效力的财政计划。

(二)我国预算是筹集和分配集中性财政资金的工具

国家对国民收入的分配是采取多种形式的,预算是主要形式之一。从建国以来的总体情况看,预算分配的国民收入约占整个国民收入的三分之一左右,这一部分国民收入是保证国家履行其职能的主要财力。预算对国民收入的分配具体表现为预算收入和预算支出。预算收入反映国家集中性财政资金来源的规模,国家积累水平和国民经济发展状况;预算支出反映集中性财政资金的分配去向与结构,国民经济各部门之间、积累与消费之间比例关系和社会主义再生产的规模。预算的执行过程,实际上是国家参与国民收入的分配与再分配过程,是正确处理国家、集体、个人之间,中央与地方之间以及政府各部门、社会再生产各方面分配关系的过程。预算在国民收入分配中的地位和作用,使它成为国家筹集分配集中性财政资金最有力的工具。

(三)我国预算是对宏观经济调控的手段

预算历来是国家实施宏观经济调控的重要手段,资本主义发展的各个阶段,各国的预算都不同程度的对资本主义的经济活动进行过宏观调控。在社会主义市场经济条件下,预算能够弥补和矫正市场机制在资源配置中的固有缺陷,保证资源的优化配置。预算对社会经济的宏观调控,主要是通过预算资金的统筹安排,调节社会总供给与总需求的比例关系,调节积累与消费及其各自内部的比例关系等,以促进社会经济持续、稳定、协调的发展,实现社会经济效益的最优化。

三、我国社会主义预算的特点

我国的预算,除具有预算的一般特征外,还具有与社会主义基本制度相联系的五个特点。

(一)统一、民主的预算

我国是统一的社会主义国家,在国家管理上实行民主集中制的原则,体现在预算管理上,实行统一领导、分级管理的原则。中央的统一领导,就是要坚持中央在预算管理上的领导权和调控权,主要体现在政策、政令的统一上,基本的、重大的预算法规,全国必须统一。另一方面,我国是一个多民族的、具有不同历史、地理环境的大国,中央不可能也不必要管得过于具体。实行分级管理,给予地方适度的自主权和立法权,充分发挥地方政府的职能作用,具有十分重要的现实意义。这种统一政策,分级管理,上下协调的理财关系,有利于调动中央和地方的能动性和积极性,有利于财政的振兴和国家的治理。

我国人民民主国家的性质,决定了人民是国家的主人,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济、文化、社会事务。我国的预算是关系到全国人民根本利益的大事。因此中央预算和决算由全国人民代表大会审查批准,地方各级政府预算和决算,由本级地方人民代表大会审查批准。这就是说,预算的编制和执行,审批监督要由人民当家作主,预算的实现,需要全国人民的共同努力。这就充分保证了人民意志和利益在各级预算中得到切实的体现,保证广大人民的民主权力在预算执行的全过程中得到真正的履行。所以,我国社会主义预算是统一的、民主的预算。

(二)生产建设性的预算

我国是以生产资料公有制为主体的社会主义国家,国家不仅是社会事务的管理者,而且是宏观经济的调控者和国有资产的所有者,国家有组织管理国民经济的职能,这就使预算和社会主义生产有着内在的必然联系,并构成社会主义再生产的一个