

国家预算学

GUOJIA YUSUAN XUE

主编 汪叔九 程谦
西南财经大学出版社



96
F810.3
13
2

国家预算学

主 编:汪叔九 程 谦

XAK31/21



3 0106 3178 0

西南财经大学出版社



C

325007

责任编辑:廖中新

封面设计:程 尘

书 名:国家预算学

主 编:汪叔九 程 谦

出版者:西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮编:610074 电话:(028)7763785

排 版:西南财经大学出版社照排部

印 刷:西南财经大学印刷厂

发 行:西南财经大学出版社

四 川 省 新 华 书 店 经 销

开 本:787×1092mm 1/32

印 张:10.75

字 数:220千字

版 次:1995年10月第1版

印 次:1995年10月第1次印刷

印 数:5000册

定 价:12.80元

ISBN7—81055—025—x/F·18

1. 为保证教材质量,请认准封底贴有的防伪标志。
2. 版权所有,翻印必究。

编写说明

国家预算学作为财政学的一个分支学科,是财政学科体系的一个重要组成部分。它是以国家财政分配活动为范围,系统反映国家预算集中性资金的分配关系及其计划。学习和掌握国家预算学方面的基本理论和专业知识,是培养和提高国家财政预算和经济管理人材专业水平的客观要求。

本书是根据党中央十四届三中全会精神、依据社会主义市场经济理论,按照国家经济体制和财税体制改革的理论与实践而编写的。它全面反映了国家预算管理方面的理论同业务的改革与发展,系统介绍了国家预算的基本理论、基本业务知识和基本技能。编写中注意继承原来诸多教材的优点与长处,又吸取了近些年国内财政预算理论与教学经验的成果。为学以致用,增强应变和操作能力,坚持理论联系实际,对教材的知识内容进行了更新和大量的充实,在教材结构上进行了大胆地探索,力求创新,使本教材能适应社会主义市场经济下的教学改革要求,满足培养高级财经专业人材的需要。

本教材除适用于高等院校经济类相关专业的本科教学外,也适合作广播电视大学、函大、夜大、高等教育自学考试等经济类有关专业及财经干部管理学院的教材。对于广大在职人员自学国家预算知识也是一部有益的读物。

《国家预算学》教材由西南财经大学汪叔九、程谦同志主编。各章编写分工:第一章、廖常勇,第二、三章、程谦,第四章、

汪叔九,第五、六、七章、张明,第八、九章、叶子荣,第十章、周小林。全书由汪叔九、程谦同志、总纂定稿。

由于国家预算管理活动与国家政治、经济体制密切相联,受政策的影响较大。这些年,随着经济体制改革的深化,政策、法规、制度纷繁,财政经济理论研究百家争鸣,为编者打开了视野,提供了丰富的养料,也增大了编写的难度。在建立社会主义市场经济体制的过程中,政府职能的转换,财政理财领域和理财思想的转变,国家预算分配模式及运行机制应如何适应这些发展变化的需要,必然有一个不断探索和逐步完善的过程,这使国家预算学的内容、体系也面临需要不断研究、充实、修改、完善的问题。本书编写时间仓促、主要是作者水平有限,书中难免存在缺点和不足,恳请专家同仁和广大读者提出意见,批评指正。

编者

1995年8月

目 录

第一章 国家预算概论

- 第一节 国家预算的产生和发展..... (1)
- 第二节 国家预算的性质和特征..... (8)
- 第三节 国家预算的职能和作用 (11)
- 第四节 国家预算体系 (20)

第二章 国家预算管理体制

- 第一节 国家预算管理体制的概念和实质 (25)
- 第二节 国家预算管理体制的原则 (32)
- 第三节 国家预算管理体制的演变和改革 (37)
- 第四节 分税制 (53)
- 第五节 转移支付制度 (59)
- 第六节 地方预算机动财力 (67)

第三章 国家预算收支分类

- 第一节 国家预算收支分类的目的和原则 (70)
- 第二节 国家预算收入的分类 (74)
- 第三节 国家预算支出的分类 (92)

第四章 国家预算的编制

- 第一节 编制国家预算的指导思想
和贯彻的政策…………… (111)
- 第二节 编制国家预算的准备工作…………… (123)
- 第三节 编制国家预算的依据、内容 …… (128)
- 第四节 编制国家预算的组织形式…………… (134)
- 第五节 国家预算编制的程序及测算方法…………… (143)

第五章 国家预算收入测算

- 第一节 流转税类收入测算…………… (149)
- 第二节 收益税类收入测算…………… (157)
- 第三节 其他税收收入测算…………… (164)
- 第四节 债务收入测算…………… (170)
- 第五节 国有资产收益、企业计划亏损
补贴测算…………… (174)
- 第六节 其他收入测算…………… (177)

第六章 国家预算支出测算

- 第一节 基本建设和挖潜改造资金支出测算…………… (179)
- 第二节 国有企业、事业其他投资支出测算 …… (190)
- 第三节 农业支出测算…………… (194)
- 第四节 事业单位费用共同项目及其测算…………… (199)
- 第五节 文教科学卫生事业费支出测算…………… (206)
- 第六节 抚恤和社会福利救济支出测算…………… (216)
- 第七节 行政管理和国防支出测算…………… (218)

第八节	国债还本付息支出测算·····	(220)
第九节	价格补贴支出测算·····	(221)

第七章 国家预算表的编制及审定

第一节	国家预算表的编制·····	(223)
第二节	国家预算审定·····	(228)

第八章 国家预算的执行

第一节	国家预算执行的任务和组织机构·····	(232)
第二节	国家预算收入的执行·····	(238)
第三节	国家预算支出的执行·····	(247)
第四节	预算会计与国家金库·····	(254)
第五节	国家预算执行中的平衡·····	(260)

第九章 国家决算

第一节	国家决算编制的意义和原则·····	(272)
第二节	编制国家决算的准备和方法·····	(276)
第三节	编制国家决算的表格及说明书·····	(286)
第四节	国家决算的审查与批准·····	(291)

第十章 国家预算管理与监督

第一节	国家预算管理与监督的方法、内容·····	(307)
第二节	单位预算管理·····	(314)
第三节	专用基金管理·····	(320)
第四节	国家债务管理·····	(326)
第五节	预算外资金管理·····	(329)

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算的产生和发展

一、国家预算的历史演变

国家预算是经济范畴,又是一个历史范畴,它同国家财政一样,不是人类社会从来就有的,而是随着社会生产力的发展,社会发展到一定历史阶段的产物。国家预算和国家财政不是同一概念,它们是两个具有内在联系,又不完全相同的历史、经济范畴。一般来说,国家财政是在人类社会分裂为对立阶级之后,伴随着国家的产生而形成的一种特殊的分配关系。而国家预算则是在封建社会和资本主义社会交替时期出现的一种具有一定法律形式和法律保证的国家财政计划,并体现特定的分配关系。

(一) 早期的国家预算雏型

从国家预算演变的历史来看,奴隶社会就有预算的雏型。在西方大体是在古代罗马时代,我国早在周代就出现了类似预算的制度,开始对国家财政收支进行粗略估计或记帐。但是,这时的国家财政收支只是具备国家预算的因素,国家预算也只是处于萌芽状态。究其原因表现在三个方面:第一,统治者国王的个人财产、王室生活开支与国家财政的收支没有严

格的区分。因为国家的生产资料基本上属于国王所有。“溥天之下，莫非王土；率土之兵，莫非王臣”的国家制度使当时不可能有完整系统的国家财政管理制度来规范王室财产及其生活开支；第二，由于商品货币关系尚不发达，不可能对国家财政收支事先进行周密详细的计算，财政收支也不可能进行明确的划分；第三，国家财政收入的取得和支出的分配没有一定的完备的程序和手续，更没有内在联系的制约关系和审批的机关。因为奴隶制或封建统治国家的各级机构在财政分配活动上所处的地位并不明确，还谈不上各部门通过财政分配活动为国家实现其职能服务，更不可能形成国家预算制度。即使有个别的收支预计，也不能叫做国家预算，而只能是国家预算的萌芽，或称为国家预算的雏型。

（二）国家预算的形成

1. 国家预算的产生

国家预算是随着资本主义生产方式的产生和商品经济的发展，新兴资产阶级向封建君主及地主贵族专制统治进行斗争的过程中作为一种斗争手段而产生的。在西欧封建社会末期，资本主义生产方式开始出现。但在城市日益发展，各地区的经济联系日益加强的条件下，中世纪封建割据关卡林立的局面则阻碍着商品的生产和流通。随着商品经济的发展和国内市场的形成以及阶级斗争的发展，国家内的上层建筑也开始出现一些变化，西欧有些国家出现了政治统一和中央集权的趋势。掌握国家政权的封建贵族阶级，对新兴资产阶级和农民横征暴敛，而自己却挥霍浪费，不负担任何捐税，从而严重地损害了新兴资产阶级和广大劳动人民的利益。在国家政权集中过程中，国家统治机关的强化，常备军的建立与对外扩

张,官吏俸给的增加等,所带来的负担都落在新兴资产阶级和广大人民身上。在封建社会里成长起来的新兴资产阶级为了保护自己的阶级利益,要求减轻税负,限制国王和王室的开支,并以建立预算制度为重要手段,与封建统治阶级展开了尖锐的斗争。在这一过程中,现代国家的预算制度也逐步建立起来。但从发展过程看大体经历过三个阶段,最初表现在课税权上,即对国王的课税权进行一定的限制,国王要开征新税或增加税负,必须经代表资产阶级利益的议会同意和批准;其后又扩大到争夺财政资金支配权上;最后,要求取消封建统治阶级对财政的控制和财政税收上享受的特权。并通过专门的收支计划形式来反映和规范财政分配活动,这就是现代国家预算形式。国家预算制度的确立把皇室的收支与国家财政收支的界限进行了严格的划分,这不仅限制了封建君主和贵族对国民的横征暴敛权力,也使新兴资产阶级在国家经济发展中的地位得到巩固。

2. 国家预算制度的建立和发展

国家预算制度的建立始于英国。英国是资本主义发展最早,议会制度的形成也最早的国家。在十四世纪初,英国的新兴资产阶级、城市平民和广大农民就起来反对封建君主横征暴敛,要求对国王的课税权进行一定的限制。此后,新兴资产阶级力量进一步壮大,他们充分利用议会同封建统治者争夺国家财权,“要限制王室的政权,莫若控制其财权”,立宪政治须以管理财政为起点,利用议会揭露皇室贵族滥用权利,金融贵族的投机牟利,政府机构的无能,官吏的贪污等。他们通过议会审查国家的财政收支,要求政府各项财政收支必须先做出计划,经议会审查通过,才能执行。1640年资产阶级革

命后,议会君主制的英国的财政已受到议会的完全控制。1688年,英国资产阶级议会还进一步规定皇室年俸由议会决定,国王的私人支出与政府的财政支出要区别开来,不能混淆。1689年通过了《权利法案》,重申不经议会批准,王室政府不得强迫任何人纳税或作其他缴纳,征税收入和使用预算支出都必须经过议会批准,并采用按年分配收支,在年前作出收支计划,提请议会审批和监督。还规定国家机关和官吏,在处理国家财政收支上的权限、责任和必须遵守一定的法令和规章。1760年英国议会进一步取消了国王自行征税的权利,国王的开支经由议会批准的年度预算拨款来解决。到十九世纪初,英国的财政大臣每年必须向国会提交国家全年的财政收支一览表,对国家所需的收入和支出事先做出大概估算,并且制订取得收入的相应办法,由议会予以审核批准后方能实行。至此,英国有了正式的国家预算。英文中预算一词 Budget 原意是指财政大臣手中的皮包,后来才引伸为国家的财政收支计划即国家预算。

欧美其他资本主义国家的国家预算制度确立较晚,一般是在十八、十九世纪中建立了资产阶级政权之后才形成的。如美国直到1800年才规定财政部要向国会报告它的财政收支汇总的情况。南北战争后的1865年,国会成立了一个拨款委员会,专门主管财政收支问题。1908年和1909年,美国财政收支连续出现赤字,这才促使美国政府考虑建立联邦预算制度。第一次世界大战后,美国国会在1921年通过了《预算审计方案》,正式规定总统每年要向国会提出预算报告。到本世纪初,几乎所有国家都建立了国家预算制度,国家预算已成为财政体系中不可缺少的组成部分,并构成财政学的重要范

畴。

二、国家预算的概念

国家预算是实现国家职能和任务的重要工具,体现以国家为主体的分配关系,它是具有法律规定和制度保证并经法定程序编制、审核和批准的国家年度财政收支计划。

我国的国家预算是国家为实现其职能,有计划地筹集和分配国家集中掌握的财政资金的一个重要工具,反映着主要的财政分配关系;从计划管理方面看,它是经法定程序批准的基本财政计划,是国家经济政策的综合反映。我国作为一个发展中的社会主义国家,担负着社会发展、经济建设和巩固国家政权等多方面的任务。为此,国家必须拥有一定的人力、物力和财力作保证。国家预算就是国家把一部分国民收入有计划地集中起来,从财力分配方面保证国家实现其职能的需要。目前我国正处于社会主义初级阶段,必须大力发展社会主义市场经济,这一方面要在微观上放开搞活,深化企业的各项改革,另一方面更要加强对经济的宏观调控与指导。为了综合反映整个国家的财力及其活动情况,坚持量力而行,综合平衡,必须编制综合财政计划。在综合财政计划中,部分资金是通过国家预算进行分配,国家预算成为国家集中分配资金的中心枢纽,对其他资金分配计划有着重大的影响,因此我们说国家预算是国家的基本财政计划,是国家经济政策的综合反映。

国家预算是国民经济和社会发展规划在财力上的主要反映,国家预算的稳固是建立在国民经济发展的基础上。国家预算的编制和执行要以国民经济和社会发展规划为依据。同

时国家预算通过对国民收入的集中和分配所形成的预算收支,又是国民经济和社会发展规划实现的财力保证,这使国家预算收支安排的顺利执行成为实现国民经济和社会发展规划的必要条件。国家运用国家预算有计划地集中和分配资金,是国家有计划地组织社会主义经济活动的重要手段。

三、我国社会主义国家预算的形成

(一) 我国历史上的第一个国家预算

我国历史久远,尽管早在公元前 2197 年就出现了国家——夏朝,并伴随着国家的出现产生了国家财政,但直到光绪末年即二十世纪初,才开始有了国家预算。在相距四千年其间,公元 779 年,唐大历年间的宰相杨炎提出了“量出制入”的财政原则,后人称之为“开我国预算制度之先河”。公元 1368 年明朝时,开始有点预算雏形。到 1898 年清光绪皇帝下诏变法,即历史上有名的百日维新——戊戌变法,在经济方面的内容主要是“改革财政,编制国家预算”。10 年之后的 1908 年,清王朝终于颁布了我国第一部预算条例——《清理财政章程》。1910 年起由清理财政局主持编制预算工作。从外部原因看,由于清政府的腐败和挥霍无度,财政收不抵支,只得向国外大量举债,外国政府要求清王朝公开财政,编制财政收支计划,迫使清政府不得不编制预算。当时的程序是首先由各省汇报,然后由度支部加以审核,资政院加以修正,奏请施行。与此同时,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,预算册内先列岁入,后列岁出,各分“经常”与“临时”两门。预算岁入主要包括:田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、正杂各税等十类。预算岁出主要包括:行政费、财政

费、军政费、交通费、民政费、司法费、教育费、各省应缴赔款、洋款等十九类。预算形似统一,实际上,由于清政府统治已摇摇欲坠,各省形成割据状态,编制的预算也流于形式。虽说如此,但它仍不失为我国第一部国家预算。此后,北洋军阀和国民党政府也有它的国家预算,这属于半封建、半殖民地性质的预算,是为反动统治阶级服务的。

(二) 我国社会主义国家预算的形成

我国从第二次国内革命战争时期,中国共产党领导的武装力量,在各革命根据地建立了红色政权,相应地建立了红色政权下的预算。1931年11月7日在江西瑞金成立了中国工农民主政府,颁布了《中华苏维埃共和国暂行财政条例》,建立了预算制度,统一了财政收支,保证了革命战争的需要。抗日战争和解放战争时期,根据地实行“统一领导,分散经营”的方针,整个解放区没有形成一个统一的国家预算。1949年10月1日中华人民共和国成立,1949年12月财政部长薄一波做了《关于一九五〇年度财政收支概算草案编成的报告》,中央人民政府批准了这个草案,建立了新中国第一部国家预算。1950年3月政务院通过了《关于统一国家财政经济工作的决定》,基本内容有统一全国财政收支。1951年政务院公布了《国家预决算暂行条例》。1956年社会主义改造完成,开展了大规模的经济建设,社会主义制度基本确立,我国社会主义国家预算也随之建立了起来。

第二节 国家预算的性质和特征

一、国家预算的性质

无论资本主义国家还是社会主义国家,都有国家预算,而国家预算的性质则取决于国家经济基础的性质。由于国家预算是实现国家职能和任务的重要工具,体现了以国家为主体的分配关系。国家的阶级本质的不同,国家预算的性质也不同。

在资本主义国家,由于生产资料私人占有,国家代表资产阶级的利益,其国家预算是资产阶级统治集团按照资产阶级的利益,对国民收入进行强制的再分配。预算收入体现了对劳动人民的额外剥削,预算支出体现了巩固资产阶级的统治地位和为资产阶级利益服务的再分配。在周期性的经济危机和政治动荡中,国家预算具有极大的盲目性、欺骗性。可见,资产阶级国家预算是“取之于民,用之于己”性质的预算。

我国是建立在生产资料公有制为主体,其他所有制为补充的经济结构基础上的人民民主专政的社会主义国家,国家凭借社会管理者和全民生产资料所有者代表的身份,代表广大劳动人民的根本利益行使社会经济管理职能。社会主义优越的制度决定了我国国家预算同资本主义国家预算有着根本的区别。我国国家预算是为实现国家的职能,以国家政治权力和财产权力对国民收入进行有计划地分配和再分配,通过国家预算集中一部分国民收入,用于巩固人民民主政权,用于物质文明和精神文明建设,以不断提高人民的物质文化生活

水平。预算资金的一收一支,充分反映了国家和劳动人民的利益,反映了劳动人民当前利益和长远利益的正确结合。因此,我国社会主义国家预算是具有“取之于民,用之于民”性质的预算。

二、国家预算的基本特征

从国家预算的产生到现代各国预算,其预算制度不断完善,尽管有其共同点,但由于不同社会制度下的生产资料所有制性质不同,国家性质不同,从而在国家预算上体现不同特征。

(一) 国家预算具有法令性

国家预算是具有法律规定和制度保证,经法定程序编制、审核和批准的国家年度财政收支计划。我国每年由财政部代表国务院向全国人民代表大会提出预算草案,经全国人民代表大会审查批准,即具有法律效力。所以,国家预算的制订过程就是立法过程。国家预算制订后,经过权力机构审查批准就具有法律效力,不能任意修改已审定过的预算,如需修订须经权力机构批准。我国现已正式颁布《中华人民共和国预算法》,从1995年1月1日起施行。这是国家管理财政的一项基本法律,也是国家的主要经济法律之一。《预算法》的颁布施行,标志着我国的预算管理,由过去主要依据有关行政法规和部门规章,转而纳入法律管理,对于健全预算管理,强化预算的分配和监督,加强国家宏观调控,保障和促进社会主义市场经济的健康发展都有着重要的意义。

(二) 国家预算具有生产性

我国是建立在公有制基础之上,实行社会主义市场经济,