

国家预算

中央财政金融学院国家预算教研室 编
东北财经大学出版社



10.3

3A
F810.3
3

全国高等财经管理干部院(校)试用教材

国家预算

中央财政金融学院 编
国家预算教研室

Y204.3



东北财经大学出版社



B

47915

国家预算

中央财政金融学院
国家预算教研室 编

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)
辽宁省新华书店经销 朝阳新华印刷厂印刷

开本: 787×1092¹/₁₆ 印张: 7¹/₄ 字数: 155 000
1988年10月第1版 1991年11月第2次印刷

责任编辑: 曹桂英 责任校对: 玉 莉

印数: 10 000—13 000

ISBN 7-31005-158-X/F·115 定价: 2.30元

出版社登记证: (辽)第10号

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为高等财经管理干部院（校）试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1987年10月

编写说明

本书是受财政部委托，由中央财政金融学院几位教师共同编写的。第一章概论由袁履康同志编写；第二章国家预算收支分类由韩壁同志编写；第三章国家预算管理体制、第五章国家预算执行由门惠英同志编写；第四章国家预算的编制、第六章国家决算由白俊文同志编写。

本书附录中编辑的我国建国30多年来财政收支统计资料是根据《中国国家财政收支统计》一书（中国财政经济出版社1985年版）和《财政》杂志有关资料整理的。

本书在编写中承蒙财政部教材编审小组专家提出多方面有价值的修改意见。他们是姜维壮同志（中央财政金融学院）、梁尚敏同志（中南财经大学）、葛惟喜同志（上海财经大学）、刘明远同志（东北财经大学）、谢贤星同志（江西财经学院）。财政部教育司的有关同志为本书编写做出了很大努力，我们在此一并表示谢意。

在编写中，限于篇幅和编者的水平，不免有错误和疏漏之处，欢迎读者批评指正。

编者

1987年10月

目 录

第一章 概 论	1
第一节 现代国家预算的产生和发展	1
第二节 我国国家预算的概念	4
第三节 我国国家预算的性质	15
第四节 我国国家预算的作用	18
第二章 国家预算收支分类	29
第一节 国家预算收支分类的意义和原则	29
第二节 国家预算收入的分类	32
第三节 国家预算支出的分类	50
第三章 国家预算管理体制	66
第一节 国家预算管理体制的原则	66
第二节 国家预算管理体制的内容	73
第三节 国家预算管理体制的历史演变和现状	86
第四节 国家预算管理体制改革中应注意的几个问题	111
第四章 国家预算的编制	117
第一节 国家预算编制的原则	117
第二节 国家预算编制形式的基本类型	121
第三节 国家预算编制前的准备工作	125
第四节 国家预算收入和支出编制的基本方法	134
第五节 编制预算收入的具体计算方法	137
第六节 预算支出的计算	144

第七节	国家预算的编制程序、方法和 审查批准·····	148
第五章	国家预算执行 ·····	154
第一节	国家预算执行的任务和机构·····	154
第二节	国家预算收入的执行·····	158
第三节	国家预算支出的执行·····	165
第四节	国家预算执行中的平衡·····	170
第五节	预算执行情况的检查和分析·····	174
第六章	国家决算 ·····	181
第一节	国家决算的意义及其组成·····	184
第二节	编制国家决算的准备工作·····	186
第三节	制定和颁发决算表格·····	189
第四节	国家决算的编制、审查和批准·····	208
附 表	·····	213

第一章 概 论

第一节 现代国家预算的产生和发展

国家预算与国家财政一样，都是人类历史发展的产物。但是，国家财政是随着国家的产生而产生，而国家预算则是社会发展到封建末期和资本主义初期，作为新兴资产阶级与封建统治阶级进行斗争的一种经济手段而产生的。

国家预算是国家管理财政资金的重要工具。在奴隶社会和封建社会，由于生产资料基本属于奴隶主和封建君主所有，再加上商品货币经济不发达，这就决定着个人财务收支和国家财政收支之间不可能有明确的界限，也就是说，不存在国家预算制度。即使有些个别的预计收支，也不能叫国家预算。

现代国家预算是随着资本主义生产方式的产生而产生的。新兴资产阶级拥有生产资料，对生产力的发展起促进作用。资产阶级产生的初期，由于本身力量单薄，还得依附着封建统治阶级和承担各项纳税的义务。随着新兴资产阶级经济力量的逐步壮大，必然要求变革旧的生产关系，起来反对封建统治。新兴资产阶级与封建君主进行的经济斗争，最初集中在课税权上，后来扩大到财政资金支配权，最后要求取

消封建君主对财政的控制和在财政上享受的特权。

国家预算制度最早出现在英国。因为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14世纪，英国的新兴资产阶级、贵族和城市市民阶层就反对政府横征暴敛，要求对国王的课税权进行一定的限制。即国王要开征新税或增加税负，必须经议会同意和批准。此后，新兴资产阶级力量逐渐壮大，它们进一步利用议会同封建统治者争夺财政权。在争夺这一权力时，新兴资产阶级揭露政府机构的无能，官吏的贪污等腐败行为，并通过议会审查国家的财政收支，从而限制了封建君主的财政权。国家财政无论用在经济上还是政治上，都要受社会的监督。1660年资产阶级革命后，议会君主国家的财政权受到议会的完全控制。到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分开来，不得混同。另外，国家机关和官吏，在处理国家的财政收支上，都有规定的权限和责任，还须遵守一定的法令和规章。这样，随着商品货币经济的发展，国家在财政工作上与各方面所发生的财政关系，就都具有法律的形式，并由一定的制度和收支加以保证。这种具有一定的法律形式和制度保证的国家财政关系，就是国家预算，其具体表现形式是国家年度财政收支计划。英国的预算制度，是从公元14世纪开始建立，到18世纪，经过几百年的时间才发展成为典型的资本主义类型的国家预算。

可见，现代国家预算是新兴资产阶级同封建君主进行较量过程中，作为一种经济斗争手段而产生的。只有在国家预算制度产生后，才把皇室的个人财务收支与国家财政收支的界限严格划分清楚。

资产阶级夺取政权以后，作为斗争手段的国家预算制度，便转变成为为资产阶级利益服务的重要财政分配工具。

在我国，从光绪末年才开始有国家预算。清光绪三十四年（1908年），为了推行新政，颁布《清理财产章程》。宣统二年（1910年）起，由清理财政局主持编制预算计划，这是我国两千多年来的封建王朝第一次编制国家预算。第一个预算首先由各省汇报，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12月底为预算年度，预算册内先列岁入，后列岁出，各部“经常”与“临时”两门，门内分类，类下分款，款下分项，项下分子目。当时，预算岁入主要包括：田赋、盐茶税、洋关税、常关税、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。预算虽形似统一，但实际上，那时清政府统治已摇摇欲坠，各省成割据状态。所谓统一，只是各省数字的凑合，仅是帐面上的统一而已。以后，北洋军阀和国民党政府也有所谓的国家预算，这是属于半封建、半殖民地性质的预算。旧中国的国家预算，是为反动统治阶级服务的。

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，各个解放区编制预算，主要是为了保证革命斗争的需要。由于当时条件所限，整个解放区，没有一个统一的国家预算。我国的社会主义国家预算，是随着新中国的诞生和社会主义制度的确立而产生的。由于我国实现了社会主义生产资料公有制和国家执行有计划分配社会产品的职能，所以，我国国家预算就具有和资本主义类型的国家预算根本不同的性质和内容，它是为无产阶级和广大劳动人民的利益

服务的，属于社会主义类型的国家预算。

第二节 我国国家预算的概念

无论是资本主义类型的国家，还是社会主义类型的国家，都需要有国家预算。

我国国家预算是国家为建立其集中性财政资金的需要，对国民收入进行有计划分配和再分配的一个重要财政分配杠杆。从其具体表现形式上看，国家预算又是国家的年度财政收支计划。

一、我国国家预算是国家为建立集中性财政资金的一个重要财政分配杠杆

马克思指出：“如果事物的表现形式和事物的本质会直接合而为一，一切科学就都成为多余的了……。”^①认清国家预算的本质，就可以把国家预算的真正内容同表面现象区别开来，而这种现象，常常歪曲国家预算这一财政范畴具有的特性。

社会主义财政分配是对一定时期的社会产品——主要是新创造出来的国民收入的分配。社会主义财政分配活动，是通过一系列财政分配杠杆进行的，它包括有国家预算、税收、利润、公债、保险以及各种基金等，这些财政分配杠杆都是从不同侧面体现客观存在的财政分配关系。

在我国，为什么要建立由国家集中掌握的财政资金呢？这是因为：

第一，为了保证国家整体利益的需要。大力发展国民经

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1975年版，第923页。

济和文教科学卫生事业，不断提高广大人民的物质文化生活水平，是我国进行社会主义建设的首要任务。要迅速发展建设事业需要大量资金，而在一定时期，能够由国家集中的资金是有一定限度的。如果把有限的财力分散使用，国家的迫切需要就得不到保证，党和国家的方针政策的贯彻执行，也要受到影响。因此，就需要通过国家预算筹集一部分资金，由国家集中掌握，统筹安排，使有限的国家财力，得到合理而有效的使用，保证国家整体利益的需要。

第二，为了保证国民经济持续、稳定、协调地发展。计划经济要求对社会产品和国民收入的分配，以及社会劳动的分配在全国范围内统一而有计划地进行。但在我国，由于地域广阔，各地区的自然资源条件差异较大，各地区、各部门、各企业之间发展是极不平衡，经济基础好的，资金积累就多，经济基础差的，资金积累就少。在这种情况下，如果让各地区、各部门、各企业根据自己的资金积累水平来确定自己的发展规模和速度，必然造成国民经济发展的更大不平衡，影响国民经济持续、稳定、协调地发展。因此，需要通过国家预算，适当地集中一部分资金，由国家根据国民经济的发展计划和合理配置生产力的要求，在全国范围内合理地安排支出，才能保证国民经济持续、稳定、协调地发展。

第三，为了满足非物质生产部门的资金需要。国家的科学、文教、卫生等事业和行政、国防等部门，都属于非物质生产部门，它们本身不直接从事物质生产。但是，它们的活动都是巩固人民民主专政、发展国民经济、提高人民物质文化生活所必需的。为了保证这些部门的物质消耗及其人员消费，国家必须通过国家预算集中资金，再分配于非物质生产领域，满足这些部门的资金需要。

第四，为了支援边远地区和少数民族地区发展生产及科学文化教育事业的资金需要。我国是一个统一的多民族的国家。旧社会给边远地区和少数民族地区带来贫穷和落后。我国宪法规定：积极支持和帮助各少数民族进行社会主义革命和社会主义建设，发展社会主义经济和文化。为了执行宪法的规定，贯彻党的民族政策，在各方面采取有力措施帮助边远地区和少数民族地区进行经济建设和文化建设，国家必须通过国家预算集中资金，从财力上尽量满足他们的需要。

第五，为了有计划地建立国家后备的需要。在我国，国民经济和社会事业是一个完整的整体，任何环节出现问题，必将影响国家活动的实现。为了保证国家的安全和应付自然灾害等意外事件的发生，国家必须保持必要的财政、物资等后备力量，以保证社会主义建设的顺利进行，这也只有通过国家预算集中和分配资金，才能保证国家有计划地建立国家后备的资金需要。

国家集中性财政资金的建立主要是通过国家预算对国民收入进行分配而实现的，这就决定着国家预算对国民收入分配和社会主义制度下的国家预算的客观性质，决定着国家预算分配职能的主要对象是国民收入。这就说明国家预算分配具有财政范畴的一般属性。

作为客观存在的财政范畴的国家预算，区别于其他财政分配范畴的主要特征是：

首先，国家预算分配是与建立国家集中性财政资金紧密相联的。也就是说，国家集中性财政资金是靠国家预算给予保证的。不建立全国集中性财政资金，就不存在国家预算这个财政范畴。国家预算的产生，是与建立国家集中性财政资金而每年应在国家手里集中相当大一部分国民收入，特别是

与社会纯收入部分紧密相联系的。

其次，国家预算分配是与国家有着内在的联系，它体现着我国财政分配关系的最基本部分。国家预算的产生和发展，都离不开国家。国家预算对国民收入的分配和再分配，是以国家为一方，社会主义各生产领域、社会主义各种经济成分、国民经济各部门、各地区和社会政治上层建筑之间为另一方，形成以国家为主导方面的一系列财政分配关系。例如，国家与国民经济各部门之间、国家与国营企业之间、国家与集体经济之间、国家与各阶层人民之间、中央与地方之间、以及中国与中外合资企业之间的财政分配关系，等等。所有这些财政分配关系，是整个国民收入分配关系的一个特殊组成部分，是我国财政分配关系的最基本部分。

最后，国家预算分配是财政资金运动的中枢。国家预算分配除了体现其本身预算资金运动外，还与其他财政分配杠杆之间有着密切的联系，这就决定了国家预算在财政分配中的主导地位。这个主导地位表现的一个重要方面是，其他财政分配杠杆的活动，都离不开国家预算资金的支持和制约，它们上缴财政的资金和需要国家的拨款，大部分都要通过国家预算。另外，由于国家预算与其他财政分配杠杆有着密切的联系，并具有综合性的特点，因此，它消息灵通，反应灵敏，反馈及时，这对确保国家决策的正确，提高国家预算执行过程中的应变能力，加强对国民经济宏观管理和控制，搞活经济，提高企业和社会经济效益，都起着重要的作用。

可见，同其他财政范畴一样，国家预算现实存在的生产关系的理论抽象，它不仅是对国民收入的分配，具有财政分配的一般属性，而且具有其本身分配杠杆的特征；它是客观存在的经济范畴，体现以国家为主导方面的集中性的财政

分配关系。

国家集中性财政资金的形成，是在国家预算对国民收入分配过程中实现的。国民收入是劳动者在生产过程中所创造的物质财富。马克思在《哥达纲领批判》一书中论证了社会总产品分配的原理，指出社会总产品在实行按劳分配时，必须进行必要的扣除，建立保证社会再生产和社会需要的各项基金：第一，补偿生产资料消耗的补偿基金；第二，保证社会扩大再生产的追加部分；第三，保证社会再生产不受意外事故影响的后备基金；第四，不属于生产的管理费用，即行政管理基金；第五，满足社会公共需要的费用，如社会文教卫生基金；第六，赡养丧失劳动能力者的保险基金。并指出社会总产品在扣除用于补偿生产资料消耗部分以后，就是国民收入，即净产值。国民收入又可分为劳动者报酬收入和社会纯收入两部分。参见图1—1。

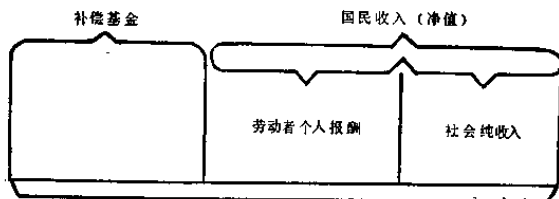


图 1—1 社会总产品（总产值）

在我国，国家预算参与一部分国民收入的分配和再分配，实质上是国家利用价值形式，对社会纯收入的分配和再分配。因为，只有社会纯收入才是劳动者的剩余劳动为社会创造的物质财富。它是社会积累的源泉，是国家预算收入（即：国家集中掌握的财政资金）的可靠来源和真正基础。

国家预算分配社会纯收入，对不同的经济成分和不同的资金性质采取不同的方式。主要是以税收和利润形式集中应由国家掌握的财政资金，形成国家预算收入。

社会主义国家与国营企业的关系是全民所有制内部的全局与局部的关系，国家与全民所有制企业之间的分配，不存在所有权的转移。国家与国营企业的财政分配关系，是按照兼顾国家、企业和个人三方面利益的原则进行的。国营企业创造的国民收入分为企业职工工资和企业纯收入两部分。企业纯收入除一小部分留给企业自行支配外，大部分以税收和利润的形式上缴国家预算，形成国家预算收入，构成国家集中掌握的财政资金的主要来源。由于国营企业在我国国民经济中占主导地位，因此，国家预算集中的国民收入，主要来自国营企业职工创造的社会财富。

集体经济、个体经济、中外合资企业，以及外资企业等，尽管它们的生产资料不属于国家所有，但是它们的成员也是社会成员，同样也享受国家兴办的公共事业和公共设施，因此，它们也应对社会承担一定的义务。国家通过权力，以税收形式征收它们一部分纯收入，作为预算收入的一个来源，也构成由国家集中掌握的财政资金的一个部分。

通过国家预算集中分配的国民收入，是社会主义社会进步和四化建设的物质保证。没有这个条件，建设社会主义的物质文明和精神文明就无从谈起了。

在我国，由国家预算收入形成的国家集中性财政资金，应有一个合理的数量界限，既不能集中得过多，也不能集中得太少。我国30多年来财政的实践经验表明，国家集中性财政资金的数量占国民收入30%左右较为适宜，最低不能少于28%。比重过高，会挤占其他方面的利益，影响其积极性，

不利于国民经济的发展，也不利于人民生活的改善。国家集中性财政资金比重小了，资金过于分散，国家掌握不了足够的财力，办不成几件大事，国家就没有希望。确定合理的数量界限，要考虑我们国家生产力发展水平和政府承担的任务，兼顾国家重点建设及人民生活的改善和提高。应当指出，为使国家掌握足够的财力，保证重点建设，适应改革需要，保证安定团结局面，适当提高预算收入占国民收入的比重，以及中央预算收入占国家预算收入的比重，是很有必要的。

另外，在世界各国，由于社会制度和经济发展水平不同，经济管理体制各异，财政预算与国民经济的关系和财政工作的规律性也不尽相同。因此，预算收入占国民收入比重的情况也有所不同。苏联、东欧国家财政集中程度都比较高，预算收入占国民收入比重一般都在50%以上；西方经济发达国家的财政集中程度也很高，如，美国、联邦德国、英国、法国等，预算收入占国民生产总值比重，一般都在40%左右；发展中国家比较低些。但也稍高于我国。

在我国，国家集中性财政资金的使用是根据社会主义客观经济规律的要求和实现国家职能的需要，用于发展社会主义经济，扩大社会主义生产，促进国民经济各部门有计划按比例地协调发展；用于非物质生产部门的支出，大力发展科学、文化、教育和卫生等事业，做好抚恤工作，保证不断提高广大人民群众的物质文化生活水平，巩固和加强人民民主专政及国防力量；还拨出相当数额的资金，用于帮助少数民族地区和经济文化不发达的边远地区发展经济、文化、教育、科学、卫生事业；根据财力的可能，留有一定数额的储备，有计划地建立国家后备基金，等等。由国家集中的财政资金的使用和安排，也应有一个客观的数量界限，这就是国