

GUO JIA
YU SUAN
LI LUN
YU
SHI WU

麦 履 康
黄 挹 卿 主 编

国家预算理论与实务

中国金融出版社

95
F810.3
6
2

国家预算理论与实务

麦履康 黄挹卿 主编

XH3117

中国金融出版社

(京) 新登字 142 号

责任编辑: 戴世洪

国家预算理论与实务
麦履康 黄挹卿 主编

*

中国金融出版社出版
新华书店北京发行所发行
水电印刷厂印刷

*

850 毫米×1168 毫米 1/32 11.75 印张 303 千字
1994 年 1 月第一版 1994 年 1 月第一次印刷
印数: 0—8100

ISBN7-5049-1252-2
F·845

定价: 12.00 元

前 言

这本《国家预算理论与实务》是由部分高校教师和业务部门同志合作编写的。它可作为高等财经院校财政专业试用教材，也可以作为财政系统和国库系统在职干部培训和自学参考用书。

自党的十一届三中全会以来，我国财政预算工作进行了一系列重大改革，在理论和实践上都有很大的发展。本书主要以邓小平同志南巡重要谈话和党的十四大精神为指导思想，围绕着建立有中国特色的社会主义市场经济体制的要求，认真地总结预算管理工作多方面的经验，对国家预算的理论与实务作了科学、系统、客观、公正的论述和介绍。本书名为《国家预算理论与实务》，同以往的《国家预算》教材相比，其特点是在理论联系实际方面做得比较好。如以往教材在讲“预算执行”这部分内容时，只简单提到了“国家金库”，考虑到国家金库工作是做好预算执行的一个非常重要的环节，所以本书对“国家金库”问题作了较为详尽的论述。

本书的编写是采取分章专人撰写，主编负责总纂和修改的办法。全书共分八章，具体分工如下：

第一章“总论”和第二章“我国国家预算管理体制”由中央财金学院麦履康同志编写；

第三章“我国国家预算的收支分类”由中央财金学院李燕同志编写；

第四章“我国国家预算收入与支出的预算设计”由中国人民银行国库司颜海波同志编写；

第五章“我国国家预算的编制”由中央财金学院马海涛同志编写；

第六章“我国国家预算的执行”由中国人民银行国库司黄挹卿同志编写；

第七章“我国国家决算的编制”和第八章“我国国家预算的监督和管理”由中国人民银行国库司戈士荣同志编写。

麦履康、黄挹卿同志担任主编和总纂。

麦伟同志参加审校工作。

在编写过程中，不少专家、学者对本书的编写曾提出了许多宝贵的意见，在此我们深表谢意。由于编者水平所限，书中缺点和错误在所难免，恳请读者批评、指正。

1993年10月

目 录

第一章 总 论	(1)
第一节 国家预算的产生与发展	(1)
第二节 国家预算的概念	(6)
第三节 国家预算的结构	(15)
第四节 我国国家预算的性质	(20)
第五节 我国国家预算的职能作用	(22)
第二章 我国国家预算管理体制	(32)
第一节 国家预算管理体制的概念	(32)
第二节 国家预算管理体制的基本原则	(33)
第三节 国家预算管理体制的主要内容	(34)
第四节 国家预算管理体制的演变	(42)
第五节 国家预算管理体制的现状	(48)
第六节 国家预算管理体制改革的经验	(58)
第七节 西方国家国家预算管理体制的特点和借鉴	(61)
第三章 我国国家预算的收支分类	(67)
第一节 国家预算收支分类的意义和原则	(67)
第二节 国家预算的收支分类方法	(70)
第三节 国家预算收支科目	(76)
第四章 我国国家预算收入与支出的预算设计	(105)
第一节 预算设计的基本方法	(105)

第二节	国家预算收入的设计·····	(111)
第三节	国家预算支出的设计·····	(134)
第五章	我国国家预算的编制·····	(179)
第一节	国家预算编制的原则·····	(179)
第二节	国家预算编制的准备工作·····	(188)
第三节	国家预算编制的方法·····	(192)
第四节	国家预算的审查批准·····	(198)
第六章	我国国家预算的执行·····	(200)
第一节	国家预算执行与国家金库·····	(200)
第二节	国家预算收入的执行·····	(207)
第三节	国家预算支出的执行·····	(234)
第四节	国家金库的会计核算·····	(279)
第五节	国家预算执行中的调整 and 检查分析·····	(298)
第七章	我国国家决算的编制·····	(314)
第一节	编制国家决算的意义和组成·····	(314)
第二节	编制国家决算的准备工作·····	(317)
第三节	国家决算编制的程序、方法和审查批准·····	(343)
第八章	我国国家预算的监督和管理·····	(349)
第一节	国家预算管理的意义和内容·····	(349)
第二节	国家预算监督·····	(358)
第三节	预算监督的方法·····	(361)

第一章 总 论

第一节 国家预算的产生与发展

国家预算是国家分配国民收入的重要杠杆；国家预算制度是国家管理财政资金的重要制度。国家预算和国家财政不是同一概念，它们是两个既有内在联系，又不完全相同的历史经济范畴。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。严格说来，资本主义以前尚未形成国家预算制度，国家财政范畴中还不包括国家预算。

一、现代国家的预算制度是随着资本主义生产方式的产生而产生的

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，在资本主义以前的阶级社会，由于国家的生产资料基本上属于国王和皇帝所有，这样，统治者个人的财务收支活动和国家财政的收支活动很难严格地区分，因此，不可能有完整、系统的国家财政管理制度。另外，在商品货币关系尚不发达的国家财政分配中，不可能有事先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，也不可能有一定的程序和手续，而且封建统治阶级国家的各级机构在财政活动中所处的地位也是不明确的。因此，当时尚未形成国家预算制度，即使有些个别的预计收支，也不能叫做国家预算。

在 12~14 世纪中，英国的贵族和大地主开始对国王的课税

权进行一定的限制，规定国王课税必须得到贵族和大地主代表的议会同意，以后英国议会又提出对国王需要的款项，由议会决定用途，但实际并未实行。在西欧封建社会末期，资本主义生产方式开始出现，商品货币关系也逐渐发展起来。随着城市的发展，各地区间的经济联系日益加强，中世纪封建割据和关卡林立的局面，严重妨碍商品的生产和流通，成为当时社会生产力进一步发展的阻力。封建社会后期阶级斗争的发展、经济的增长和国内市场的逐步形成，带来了上层建筑的变化。从14世纪起，西欧有些国家已出现政治统一和中央集权的趋势。掌握着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，不承担任何捐税，从而严重地损害了新兴资产阶级和广大劳动人民的利益。在国家政权集中化过程中，国家机关的扩大，常备军的建立，封地制度的取消，国家机关官吏俸给的增加，这些都使国家的财政支出大量增加，于是产生了筹集经常性收入来源的要求。但是，国家在这一时期筹集资金比较困难。因为，过去的取得财物的方法已不适用，只好把负担转嫁到新兴资产阶级和广大农民身上。在这种情况下，在封建社会里成长起来的新兴资产阶级，就凭借着广大农民和城市平民反封建的伟大力量，对封建统治阶级展开尖锐的斗争。这个斗争的实质是进步的生产力与落后的、腐朽的生产关系的斗争。国家预算就是在新兴资产阶级同封建专制统治阶级进行较量的过程中，作为一种经济斗争手段而产生的。这场斗争，最初集中在课税权上，后来扩大到财政资金支配权，最后发展到要求取消封建统治阶级对财政的控制和在财政上享受的特权。

现代国家的预算制度最早出现在英国。英国是资本主义发展最早、议会制度形成也最早的国家。在14、15世纪，英国的新兴资产阶级、广大农民和城市市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，即要求国王在取得财政收入开征新税或增加税负时，必须经代表资产阶级利益的议会

同意和批准。随着新兴资产阶级的力量逐步壮大，他们充分利用议会同封建统治者争夺国家财政权。在争夺这一权利时，新兴资产阶级尽量揭露皇室贵族的滥用权利，金融贵族的投机牟利，政府的无能，官吏的贪污等。他们通过议会审查国家的财政收支，政府各项财政收支，必须事先做计划，经议会审查通过，才能执行，从而限制了封建君主的财政权。国家财政的动用都要受议会的监督。1640年资产阶级革命后，议会君主制的英国的财政权已受到议会的完全控制。议会核定的国家财政法案，政府必须遵照行。在收支执行过程中，还要接受监督。最后，财政收支的结算，还必须报议会审查。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，不得混淆。1689年还通过了《权利法案》，重申规定，财政权永远属于议会；君主、皇室和国家机关的开支都规定一定的数额，不得使用。国家机关和官吏，在处理国家的财政收支上，都规定其权限和责任，必须遵守一定的法令和规章。这样，国家在财政工作上与各方面所发生的一切财政分配关系，都具有法律的形式，并由一定的制度加以保证。这种具有一定的法律形式和制度保证的国家财政分配关系，就是国家预算，其具体表现形式是国家年度财政收支计划。但作为一项正式的预算文件，还需经过很长时间才建立起来。在18世纪末，英国首相于1789年在议会通过一项联合基金法案，把全部的财政收支统一在一个文件中，至此才有了正式的预算文件。至19世纪初，才确立了按年度编制和批准预算的制度。例如，英国规定由财政大臣每年提出的全部财政收支，需经国会审核和批准，并且规定设立国库审计部和审计官员，对议会负责，监督政府按指定用途使用经费。可见，英国的预算制度，是从公元14世纪出现新兴资产阶级后，经过几百年的时间，到19世纪初才发展成为典型的资本主义类型的国家预算。新兴资产阶级向封建专制君主夺取财权的斗争，是资产阶级革命斗争中的一项重要内容，是现代国家

的预算制度产生、建立和发展的前提条件；现代国家预算制度的产生是资本主义生产方式发展的必然结果。

欧美其它资本主义国家的国家预算制度确立较晚，一般是在18、19世纪中建立了资产阶级政权之后才形成的。比如，法国在大革命时期的“人权宣言”里对预算也作了规定，到1817年规定立法机关有权分配政府经费，从而完全确立了预算制度。在美国早期的宪法中没有关于预算制度的规定，直到1800年，才规定财政部要向国会报告它的财政收支。但当时的报告，仅仅是汇总性质。美国南北战争后的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》，才正式规定总统每年要向国会提出预算报告。

资本主义制度下形成的国家预算制度，从历史上说，是有一定的进步意义的，它规定了一定的国家财政管理制度，取消了专制君主、封建贵族对人民的苛征暴敛，并且明确地划清了国家财政收支和统治阶级个人收支之间的界限。这些都是它在历史上的进步作用。然而，资本主义代替封建主义，只是以一种新的剥削方式代替另一种旧的剥削方式，资产阶级国家预算成为为资产阶级利益服务的工具，它使国家财政收支为资产阶级谋福利，而国家财政开支的重担仍旧落在广大工人和农民肩上。

二、现代国家预算在我国的产生与发展

在中国，现代国家预算在清朝末年才开始建立。清光绪三十四年（1908年），清政府颁布《清理财政章程》。宣统二年（1910年）起，由清理财政局主持编制预算工作，这是我国两千多年来的封建王朝第一次正式编制国家预算。第一个预算是由各省汇报，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。当时，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。预算虽形似统一，但实际上，那时清政府统治已摇摇欲坠，各省形成割据状态。所谓统一，只是各有数字的凑合，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、半殖民性质的预算。旧中国的国家预算，是为其统治阶级利益服务的。

我国从第二次国内革命战争时期，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，也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央工农民主政府，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。抗日战争时期和解放战争时期，根据地没有连成一片，实行“统一领导，分级管理”的方针，整个解放区没有一个统一的国家预算。1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立，建立了新民主主义国家预算。从建国到 1956 年是新民主主义向社会主义转变的时期，1956 年社会主义改造取得胜利，社会主义制度在我国已初步建立起来，我国的社会主义国家预算也随之相应地建立起来。由于我国实现了社会主义生产资料公有制和国家具有组织和发展经济及管理社会的职能，所以，我国国家预算就具有和资本主义国家预算根本不同的性质和内容，它是为国家和广大劳动人民的利益服务的，属于社会主义的国家预算。

上述国家预算的产生和发展的历史表明：国家预算是国家财政发展到一定历史阶段的产物，现代国家的预算制度是随着资本主义生产方式的产生而产生的，国家预算性质总是由一定国家制度所决定的，它反映着统治阶级的意志、利益和要求。

第二节 国家预算的概念

一、一般概念

无论是资本主义国家，或者是社会主义国家，都要有国家预算。因为每一个国家的劳动人民用自己的劳动在一年之中创造的国民收入，除了在生产领域中进行初次分配外，为了实现国家职能，还要由国家国民收入进行一系列的财政分配。国家预算就是国家分配国民收入中的一个重要的财政分配。它是一个国家通常在一年间，为了执行自己的职能，筹集所需的资金，以及如何利用这些资金的一个以法律形式表现出来的国家年度财政收支计划。

任何一个国家的国家预算，都应该包括三个方面的内容：第一，收入和支出的种类和数量，以及这种种类和数量上表现出来的收支的性质和作用；第二，各类国家机关和部门在处理这些收支问题上的关系，它们所处的地位和责任；第三，在收入和支出的实现上所必须经过的编制、批准、执行、管理、监督等等财政过程。

自国家预算产生后，对国家预算概念的认识就有不同的理解和看法：

第一种观点认为，国家预算是具有法律地位的年度财政计划，它是以特有的财政收支一览表形式表现的一种计划。这种认识主要是站在国家预算的表象上看问题。

第二种观点认为，国家预算是国家保证实现其职能的工具；是国家的基本财政计划。要实现国家职能，国家必须有一定的人力、物力和财力来作保证，国家预算就是国家把一部分国民收入集中起来，有计划地用于各种需要，从财力方面保证国家职能实现的一个工具。关于国家预算是国家基本财政计划的论据是：我

们国家对财政实行计划管理，为了综合反映整个国家的财力及其活动情况，每年都编制综合财政计划，国家预算是综合财政计划最基本的部分。

第三种观点认为，国家预算和国家预算收支计划是两个不同的概念。国家预算是一个客观存在的经济范畴，是财政诸分配关系的最基本部分。国家预算通过筹集、分配和使用全国集中性的财政资金，按照党和国家的财政方针政策，正确处理一系列的财政关系，充分调动各方面的积极性，为实现国家职能服务。而国家预算收支计划是国家的基本财政计划。预算收支计划的编制和执行以国民经济为基础，反映国家的路线、方针和政策。

第四种观点认为，国家预算就是国家对财政分配的预先设计，并用它来指导国家财政有计划地进行，国家预算比较其它各种计划有一个显著的特点，是法律性。所以，这种观点对国家预算下的定义是，国家预算是国家在计划分配财政资金时，按照法定程序编制、审查、批准的国家财政收支计划。这种观点的实质与第一种观点相同，都是把国家预算视同计划，而且还具有法律的性质。

上述几种观点，都是从不同侧面反映了国家预算这一概念的本质和特征内容，都具有一定的合理性。

二、我国国家预算的概念

我国国家预算是国家为筹集和使用集中性财政资金，对国民收入进行分配和再分配的一个重要财政分配杠杆，从其经济本质看，它体现国家集中性的财政分配关系，从其表现形式看，它是国家的年度财政收支计划。

(一) 我国国家预算是国家为筹集和使用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实质同表面现象区别开来，而这种表面现象，常常歪曲国家预算客观具有的特性。

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。

我国国家预算是整个财政分配领域的一个独立的特殊部分。

在我国，由于社会主义社会发展的客观要求，国家必须建立一定数量的由国家直接掌握的集中性的财政资金。从而：第一，从财力上保证实现四个现代化的资金需要；第二，保证国民经济持续、稳定、协调地发展；第三，保证非物质生产部门的资金需要；第四，支援少数民族地区和经济不发达地区发展经济及科学、文化、教育等事业；第五，保证有计划地建立国家后备基金的需要。

由国家集中掌握的财政资金是如何建立、分配、使用的呢？

要说明这个问题，就需要从社会总产品和国民收入的分配和再分配讲起。

社会总产品，就是在一定时期内（通常为一年）社会物质生产部门的劳动者生产的全部物质财富的总和，它的价值表现就是社会总产值。对社会总产品怎样进行分配，马克思在《哥达纲领批判》一书中进行了科学的分析，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。国民收入是劳动者在生产过程中新创造的物质财富。国民收入又可分为劳动者为个人劳动部分（即劳动者个人报酬）和为社会劳动部分（即社会纯收入）两部分。参见下页表。

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第923页，人民出版社1975年版。

补偿基金

国民收入 (净产值)

	劳动者个人报酬	社会纯收入
--	---------	-------

社会总产品 (总产值)

在我国，国民收入先要在物质生产领域内部进行初次分配，然后根据国家需要集中的财政资金的需要，在生产单位与国家以及劳动者个人之间进行再分配。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，对于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。也就是说，在社会总产品的价值 $C+V+M$ 中， C 和 V 这两部分是用于补偿生产中消耗的物化劳动和活劳动的价值，余下的 M 部分，才是劳动者为社会所创造的纯收入，它是积累的源泉，是预算收入（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，对不同的经济成份采用不同的方式筹集资金，主要是以税收和利润形式集中应由国家集中掌握的财政资金，形成国家预算收入。

社会主义国家与国有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。国家与国有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。国有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。企业纯收入中除一部分留给企业自行支配外，其余部分以税收和利润等形式上缴国家预算，形成国家预算收入，构成国家集中性财政资金的主要来源。由于国有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，主要来自国有企业职工创造的社会财富。

集体经济、个人经济、中外合资、合作企业以及外资企业等劳动者创造的国民收入，由于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，同样也享受国家举办的公共事业

和公共设施的服务，受到国家的保护，因此，它们应对社会和国家需要承担一定的义务。国家是通过权力，以税收形式征收它们一部分纯收入，作为国家预算收入的一个来源，也构成国家集中性财政资金的一个来源。

此外，目前通过国家预算建立的国家集中性的财政资金，除国内资金外（包括国内借款收入），还包括通过贷款方式引进的国外资金。

国民收入是社会主义社会进步的物质保证，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。因此，必须坚持在提高企业经济效益的基础上，保证社会总产品、国民收入和财政预算收入同步增长。

在我国，在国民收入的分配中，通过国家预算集中的资金所占的比重究竟应占多少？应当有一个比较合理的数量界限，既不能集中得过多，也不能集中得太少。集中多了，会挤占其它方面的利益，影响他们的积极性，不利于国民经济的发展，也不利于人民生活的改善；集中少了，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。因此，必须根据我国国情，在总结建国以来财政预算的实践经验的基础上，根据我国生产力发展水平和政府承担的任务，以及财政体制改革情况，兼顾国家重点建设和人民生活的原则，确定一个符合我国国情的国家预算收入占国民收入比重的数量界限。根据当前国家的实际情况，把国家预算收入占国民收入的比例，保持在30%左右比较合适，最低也应维持在28%为好。像我们这样一个底子薄的大国，不适当集中一点财力，国家重点建设就无法保证，四个现代化就难以实现，人民生活也难以改善。当然，预算收入占国民收入的比例不是固定不变的，应当随着经济的发展和体制的改革，也应作相应的变化和调整。

世界各国由于社会制度和经济发展水平不同，财政经济管理体制各异，财政预算与国民经济的关系和财政工作的规律性也不