

国家预算

麦履康韩璧编著

中央广播电视大学出版社

国家预算

袁履康 韩 壁 编著

国 家 预 算

麦履康 韩壁 编著

*

中央广播电视大学出版社出版
新华书店北京发行所发行
北 京 印 刷 一 厂 印 装

*

开本787×1092 1/32 印张 10.625 千字 231

1986年6月第1版 1986年9月第1次印刷

印数 1—40,000

书号:4300·164 定价:1.55元

前 言

本书原是为中央广播电视大学《国家预算》课程编写的教材，1984年由中央广播电视大学出版社出版。为适应新的情况和要求，现对原教材进行必要的修改和补充，某些结构和内容亦有较大的调整。

本书主要讲述我国国家预算的一般原理，此次修改力求能从理论和实践的结合上，帮助学员掌握国家预算的基本理论、基本知识和基本技能。

本书共分八章，第一章国家预算概论，讲述国家预算的概念、性质和作用，第二章国家预算收支分类，第三章国家预算管理体制，第四章国家预算的编制，第五章国家预算的执行，第六章国家决算的编制，第七章国家预算的管理和监督，第八章资本主义国家预算概况。第一、五、六、七、八章由麦履康同志编写，第二、三、四章由韩璧同志编写。

由于作者水平所限，书中缺点和错误在所难免，恳请读者批评指出。

编 者

1986年5月

目 录

第一章 国家预算概论	(1)
第一节 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.....	(16)
第四节 我国国家预算的作用.....	(24)
第二章 国家预算收支分类	(35)
第一节 国家预算收支分类的原则.....	(35)
第二节 国家预算收入的分类.....	(38)
第三节 国家预算支出的分类.....	(55)
第三章 国家预算管理体制	(73)
第一节 国家预算的组成.....	(73)
第二节 国家预算管理体制的基本原则.....	(76)
第三节 国家预算的收支划分.....	(78)
第四节 国家预算管理体制的演变和现状.....	(88)
第四章 国家预算的编制	(110)
第一节 国家预算编制的原则.....	(110)
第二节 国家预算编制的准备工作.....	(119)
第三节 国家预算收入和支出的测算.....	(123)
第四节 国家预算编制的审查批准程序.....	(152)
第五章 国家预算的执行	(160)
第一节 国家预算执行的任务和机构.....	(160)
第二节 国家预算收入的执行.....	(163)

第三节	国家预算支出的执行·····	(173)
第四节	国家预算执行中的平衡·····	(182)
第五节	预算执行情况的检查和分析·····	(193)
第六章	国家决算的编制·····	(208)
第一节	编制国家决算的意义及其组成·····	(208)
第二节	编制国家决算的准备工作·····	(210)
第三节	制定和颁发决算表格·····	(215)
第四节	国家决算编制的程序、方法和审核、 批准·····	(254)
第七章	国家预算的管理和监督·····	(265)
第一节	健全规章制度, 坚持按制度办事·····	(265)
第二节	严格财经纪律, 加强财政预算 管理和监督·····	(273)
第八章	资本主义国家预算概况·····	(292)
第一节	资本主义国家预算的性质和体制·····	(292)
第二节	资本主义国家预算支出·····	(298)
第三节	资本主义国家预算收入·····	(302)
第四节	资本主义国家预算的编制和执行·····	(311)
第五节	赤字财政理论、供应学派理论述评·····	(317)

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算的产生和发展

国家预算是国家分配国民收入的重要财政杠杆。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，都是在人类历史发展的某一阶段上产生的。但是，国家财政是人类社会分裂为敌对阶级以后的产物，国家预算却是新兴资产阶级与封建贵族的斗争中出现的。

在资本主义以前的国家，从奴隶制社会开始，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的。这样，统治者本人的收支活动和国家财政的收支活动很难严格地划分，因此，不可能有完整、系统的国家财政管理制度，而且，又因为商品货币关系尚不发达，更没有明显的财政收支的划分。在当时的国家财政分配中，没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，也没有一定的程序和手续，而且政府各机关在财政活动上所处的地位也是不明确的。因此，在资本主义以前的国家的财政活动，尚未形成国家预算制度，即使有些个别的预计收支，也不能叫国家预算。

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 and 流通，成为当时社会生产力发展的阻力。于是，封建后期阶级斗争的发展，经济的增长和国内市场的逐步形成，带来上层建筑的变化。从十三世纪起，西欧有些国家出现政治统一和中央集权的趋势。这个发展过程的结果，就是民族国家的建立。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，不负担任何捐税。特别是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，国家机关官吏俸给需要的增加，这都使国家的财政支出大量增加，于是产生了筹集经常性货币资金的要求。但是，国家在这一时期筹集货币资金比较困难。因为，过去的取得财物的方法不能适用，只好把负担转嫁到新兴资产阶级和农民身上。在这种情况下，在封建社会里成长起来的新兴资产阶级，就凭借着城市平民和广大农民反封建的伟大力量，对封建统治阶级展开尖锐的斗争。国家预算就是在新兴资产阶级同封建专制统治进行较量的过程中，作为一种斗争手段而产生的。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。

在欧洲的一些资本主义生产发展较早的国家，象英、法等国，都较早地建立了资产阶级政权，确立了议会君主立宪制或议会共和制政体。在这以后，国家所需要的支出和收入，就要求能够反映资产阶级的阶级利益，因此，要求事前做出大概的计算，并且制订取得收入的办法，如征税、借债等等，向议会提出并征求“各阶层”的同意。君主、皇室和国家机关的开支都规定一定的数额，不能随意使用。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，就是最初的国家预算。

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、新兴资产阶级掌握政权最早、议会制度的形成也最早的国家。在十三、十四世纪，英国新兴资产阶级就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和征收捐税时，必须经过议会的同意和批准。这个斗争以国王最后被迫让步而暂告一段落。一二一七年英国大宪章曾规定，课税必须得到资产阶级的代表会议的同意。此后，新兴资产阶级力量逐渐壮大，他们又开始利用议会同封建统治者争夺财政权。在争夺这一权力时，资产阶级尽量揭露王室贵族的滥用权利，金融贵族的投机牟利，政府机构的无能，官吏的贪污等等。他们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。国家财政的动用都要受议会的监督。资产阶级革命后，议会君主制国家的财政权受到议会的完全控制。比如，一六四〇年，英国曾规定国家每年都要事前拟订国家财政收支方案，交付议会审批。议会核定的国家财政收支法案，政府必须遵照执行。在收支执行过程中，还要受国家机关监督。最后，财政收支的结算，还必须报议会审查。另外，在一六八八年，英国资产阶级议会还规定王室年俸由议会拨发，国王的私人支出与政府的财政支出要区分开来，不得混同。

欧美和日本其它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。

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制度,取消了专制君主、封建贵族对人民的苛征暴敛,并且明显划出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,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忠实地维护资产阶级利益的工具,它使国家财政收支为资产阶级谋福利,而国家开支的重担仍旧是落在工人和广大农民的肩上。

在我国,从清朝末年才开始有国家预算。清光绪三十四年(一九〇八年),清政府颁布《清理财政章程》。宣统二年(一九一〇年)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编制国家预算。以后,北洋军阀和国民党政府也有它的国家预算,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。

中国的社会主义国家预算是随着新中国的诞生而产生。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,或者是社会主义类型的国

家，都要有国家预算。

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。

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，保证国民经济有计划按比例地协调发展；第三，保证非物质生产部门的资金需要；第四，帮助少数民族地区和经济不发达地区尽快地发展经济和科学、文化、教育事业；第五，保证有计划地建立国家后备基金的需要。

国家集中性财政资金的建立是通过国家预算对国民收入

^① 《马克思恩格斯全集》，人民出版社 1975 年版，第 25 卷，第 923 页。

进行分配而实现的,离开国家预算对国民收入的分配,就不可能建立起国家集中性的财政资金。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。

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系的。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。国家预算分配的产生,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。

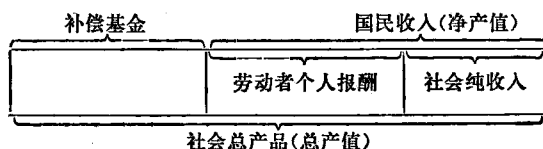
其次,国家预算分配是与国家有着内在的联系。国家预算的产生、形成和发展,都离不开国家。国家预算对国民收入的分配和再分配,是以国家为一方,社会主义各生产领域、社会主义各种经济成份、国民经济各部门、各地区和社会政治上层建筑之间为另一方,形成以国家为主导方面的一系列财政分配关系。例如,国家与国民经济各部门之间、国家与国营企业之间、国家与集体经济之间、国家与各阶层人民之间、中央与地方之间、以及中国与中外合资企业之间的财政分配关系,等等。所有这些财政分配关系,是整个国民收入分配关系的一个特殊组成部分,是我国财政分配关系的最基本部分。

第三,国家预算是财政资金运动的中枢。国家预算除了反映其本身预算资金运动外,它与其它财政分配杠杆之间有着密切的联系,这就决定着国家预算在这架财政分配机器中的主导地位。这个重要地位表现的一个重要方面是,其它财

政分配杠杆的活动,都离不开国家预算资金的制约和支持,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。国家预算实际上已成为我国财政资金运动的中枢。由于国家预算与其它财政分配杠杆有着密切的联系,它消息灵通,反应灵敏,反馈及时,这对确保国家决策的正确,提高预算执行过程中的应变能力,加强对国民经济宏观控制,搞活经济,提高企业和社会经济效益,都会起着重要的作用。

可见,同其它财政范畴一样,国家预算是现实存在的生产关系的理论抽象,它既是对国民收入的分配,具有财政分配的一般属性,又具有其本身分配杠杆的特征。它是客观存在的经济范畴,是社会主义财政分配领域的一个独立的特殊部分,它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进行的。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。参见下表。



在我国,国民收入先要在物质生产领域内部进行初次分配,然后根据国家集中性财政资金的需要,在生产单位与国家以及劳动者个人之间进行再分配。由于生产资料所有制的形

式与程度不同,因此,国家预算参与国民收入分配的情况也不尽相同。

第一、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(在普遍实行利改税制度后,则将通过税收形式来集中),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。

第二、集体经济、个体经济、中外合资企业,以及外商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,因此,它们应对社会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。

通过国家预算集中分配的国民收入,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,保证生产、国民收入和上缴国家的税利同步增长。

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。总结我国三十多年来财政的实践经

验,国家集中性财政资金的数量占国民收入 30% 左右较为适宜,最低也不能少于 28%。比重过高,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。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,和生产资料所有制的性质及公有化的程度,在这个基础上,根据国家预算支出范围的大小,即政府承担的义务的大小来决定的。应当指出,为使国家掌握足够的财力保证重点建设,应付改革需要,保证安定团结局面,应当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。

世界各国财政集中的程度是不一样的。下面简单介绍世界一些国家的预算收入占国民收入比重情况:

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,在世界各国也有所不同。

国别		1981年预算收入 占国民收入比重(%)	国别		1980年预算收入占 国民生产总值比重(%)
苏 联		66.5	美 国		33
东 德		84	西 德		40
保加利亚		70.8	英 国		49
匈 牙 利		74	法 国		47
捷 克		66.6	印 度		20
波 兰		61.9	巴 西		25
罗马尼亚		52.8	印 尼		21
中 国		27	墨 西 哥		17

苏联、东欧国家集中程度都比较高,西方经济发达国家的财政集中程度也很高,发展中国家比较低。

苏联预算收入占国民收入比重较高的原因:(1)在国民收入中来自农业比重低,非农业部门比重较高。非农业部门经济效益较高,为国家创造财富多,因此,为国家更多地集中资金创造了前提条件,这是苏联国家预算收入占国民收入比重大的原因之一。主要表现向国家缴纳的税收和利润数额较多。如一九八〇年苏联各项税收达1,409亿卢布,占国民收入的29.2%,而我国一九八〇年税收共572亿元,占国民收入的15.6%;一九八一年苏联企业上缴利润达924亿卢布,占国民收入的19.2%,而我国一九八〇年上缴利润为435亿元,占国民收入的11.9%。(2)苏联的预算收入增长速度快于国民经济增长速度,因而预算集中程度随着经济发展而提高。(3)苏联预算收入大部分来自国民收入,但也有相当一部

	1970年	1981年	1970—1981年年 平均增长率(%)
预算收入(亿卢布)	1,567	3,206	6.6%
国民收入(亿卢布)	2,899	4,821	4.7%
预算收入占国民收入比重(%)	54%	66%	

分不是来自国民收入(但计算比重时,也包括在内),如基本折旧基金,数额不小,一九七八年国家预算总收入2,658亿卢布,基本折旧基金上缴数就达631.84亿卢布。另外,苏联预算收入中重复计算因素也比较多,如居民所得税、公债、社会保险基金收入(我国居民基本上不缴纳居民所得税,我国社会保险的主要部分退休金,是由各企业支付的,不通过国家预算),

由于统计口径不同,在这一点上,我国预算收入与苏联预算收入占国民收入的比重就成为不完全可比了。

在一些发展中国家,如印度、印尼、巴西等,他们的预算收入占国民生产总值比重虽低,但我国的经济建设支出中的一半以上是由国家预算支出安排,而这些发展中的国家,其经济建设支出的绝大部分是由私人投资。因此,他们国家预算收入集中程度仍比我国为高。

在我国,国家集中性财政资金的使用,受社会主义基本经济规律、有计划按比例发展规律、价值规律及其他规律作用的制约。国家正是根据社会主义客观经济规律的要求,将国家集中性财政资金的较大部分,用于发展社会主义经济,扩大社会主义生产,促使和保证各部门有计划按比例地协调发展;一部分资金用于非物质生产部门的支出,大力发展科学、文化、教育和卫生事业,做好抚恤工作,保证逐步改善和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不发达的边远地区,发展经济、文化、教育、科学和卫生事业;以及有计划地建立国家后备基金,等等。国家集中性财政资金的使用和安排,也应有一个客观的数量界限,这就是国家预算所能集中的全部收入,要符合“量入为出”和“收支平衡,略有结余”的原则。用合理的分配结构去保证国民经济结构和社会结构的合理化,促进社会主义建设事业的不断巩固和发展。

经过国民收入分配所形成的大部分积累基金和消费基金中的大部分社会消费基金,以及全部援外基金,都是通过国家预算有计划地进行分配和再分配的。国家预算根据国民经济