



财政部“十五”规划教材
全国高职高专院校财经类专业教材

国家预算

(第四版)

胡乐亭 主编

G U O J I A Y U S U A N



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材
全国高职高专院校财经类专业教材

国 家 预 算

(第四版)

胡乐亭 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家预算 / 胡乐亭主编. —4 版. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.9

ISBN 7-5005-6123-7

I. 国… II. 胡… III. 国家预算 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 074439 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.25 印张 314 000 字

2002 年 12 月第 4 版 2002 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 560 定价: 20.50 元

ISBN 7-5005-6123-7/F·5342

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为全国高职高专院校财经类专业教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

2002 年 8 月

编写说明

本书是财政部“十五”规划教材，是为高等财经专科学校、高等财经职业学校编写的通用教科书。本书亦可作为成人继续教育教材和在职公务人员自学参考书。

本书的修编是以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江总书记“三个代表”的重要思想为指导，贯彻党的基本路线，广泛吸取预算管理改革的成功经验，融入财经理论研究新成果，借鉴现代市场经济国家预算管理方面的科学方法，根据《中华人民共和国预算法》及相关的法律法规，对1998年的第三版《国家预算》进行全面的修订。从教材体系看，由1998年版的导言、12章，改为导言、13章。从教材内容讲，尽可能纳入了部门预算的编制方法以及预算管理改革中政府采购、国库集中收付等一系列新内容。在教材体例模式上也有新意，尽力体现改革教学内容和方法的要求，每章都增加教学目的与要求、复习思考题等。使修编的《国家预算》在理论上有所创新，在体系结构上更为科学严谨，在内容上更加丰富新颖，更适合教育改革中的教学需要。

《国家预算》第一版由胡乐亭主编，王同、潘跃申参加编写，1988年10月，由中国财政经济出版社出版发行。本版经过多次再版重印，发行数量较大，书的体系结构有所创新，适合教学需要，反映较好，1992年被评为中华人民共和国财政部第二届优秀教材一等奖。《国家预算》第二版由胡乐亭主编，朱元富、梁新潮、潘跃申、梁水源参加编写，1994年9月，由中国财政经

济出版社出版发行。本版仍然发行量较大，教材内容结构合理，有新意，反映好，获 1996 年中华人民共和国财政部第三届优秀教材一等奖。《国家预算》第三版，由胡乐亭主编，阎文谦副教授、梁新潮教授、朱元富教授参加编写，1998 年 9 月，由中国财政经济出版社出版发行。该书的理论体系、内容结构等方面在前两版的基础上更趋于规范。

这次修编，仍由胡乐亭教授主编，并负责执笔第一至五章，第十二、十三章；梁新潮教授执笔第六、七章；阎文谦副教授执笔第八章、第十一章；朱元富教授执笔第九、十章。全书由胡乐亭修改、定稿。

随着我国社会主义市场经济的发展，政府职能的逐步转变，公共财政框架的形成，国家预算管理在理论上不断有新的发展，在预算管理的内容、形式、方法上还在进一步改革完善。本书修订中虽然充分注意到国家预算管理改革发展的新问题、新趋势、新情况，纳入了一些预算管理改革完善的基本思路方面的内容，使教材具有一定的前瞻性，但不可避免地带有转轨时期的印痕。不足之处，请读者指正。

本书编写组

2002 年 3 月

目 录

导 言	(1)
第一章 国家预算概论	(7)
第一节 国家预算的含义	(7)
第二节 国家预算的特点	(11)
第三节 国家预算的分类	(13)
第四节 国家预算的地位	(20)
第五节 国家预算的职能和作用	(23)
第二章 国家预算管理的任务与要求	(30)
第一节 预算管理的概念	(30)
第二节 预算管理的任务	(36)
第三节 预算管理的基本要求	(42)
第四节 政府采购	(45)
第五节 国库集中收付	(56)
第六节 预算管理的基础工作	(64)
第三章 复式预算概述	(73)
第一节 复式预算的产生与发展	(73)
第二节 我国实行复式预算的必要性	(87)
第三节 我国的复式预算	(91)

第四章 国家预算管理体制	(100)
第一节 预算管理体制的内容.....	(100)
第二节 预算管理体制建立的客观依据和原则.....	(106)
第三节 预算管理体制的演变.....	(112)
第四节 分税制预算管理体制.....	(119)
第五节 财政转移支付制度.....	(129)
第五章 预算编制的原则与方法	(136)
第一节 预算编制的原则.....	(136)
第二节 预算编制的方法.....	(143)
第三节 部门预算.....	(147)
第六章 部门收入预算的编制	(153)
第一节 预算收入的分类.....	(153)
第二节 部门收入的预算设计.....	(165)
第三节 税收收入的预算设计.....	(169)
第四节 国有资产经营收益和其他各项收入的 预算设计.....	(183)
第七章 部门支出预算的编制	(195)
第一节 预算支出的分类.....	(195)
第二节 部门预算支出的设计.....	(205)
第三节 经济建设支出的预算设计.....	(225)
第四节 事业支出的预算设计.....	(245)
第五节 行政管理费的预算设计.....	(256)

第八章 总预算的编制	(265)
第一节 总预算编制的准备工作.....	(265)
第二节 总预算编制的程序.....	(275)
第三节 总预算编制的方法.....	(278)
第四节 复式预算的编制方法.....	(290)
第五节 预算的审查批准.....	(303)
第九章 预算执行	(307)
第一节 预算执行的组织、任务和要求.....	(307)
第二节 预算收入和支出的执行.....	(312)
第三节 预算执行中的调整.....	(335)
第十章 预算执行的检查分析	(343)
第一节 预算执行检查分析的意义和要求.....	(343)
第二节 预算执行检查分析的内容.....	(345)
第三节 预算执行检查分析的形式、步骤和方法.....	(348)
第十一章 国家决算的编制	(354)
第一节 国家决算的意义.....	(354)
第二节 编制决算的准备工作.....	(357)
第三节 决算编制的方法和审查批准.....	(364)
第十二章 国家预算法制建设	(376)
第一节 预算法制建设的意义.....	(376)
第二节 预算法制建设的内容.....	(381)
第三节 预算法律关系.....	(386)

第十三章 预算监督	(391)
第一节 预算监督的意义.....	(391)
第二节 预算监督的地位和内容.....	(394)
第三节 预算监督的原则和方法.....	(401)
第四节 加强协调配合，做好预算监督工作.....	(406)
主要参考文献	(411)

导 言

国家预算是政府的财政计划，与国家政府职能的履行及社会经济发展有着密切联系。早在新中国成立初期，毛泽东同志就明确指出：“国家预算是一个重大问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定着政府活动的范围和方向”。^① 这一精辟论述，指出了国家预算在社会政治经济活动中的重要地位。它不仅是预算工作的行动指南，也是构建预算科学的理论基石。我国的国家预算学科理论，经过半个多世纪的研究、发展和创新，已初步形成了较为完整的知识体系，在市场经济体制建立的进程中，将会进一步丰富发展。

一、国家预算的产生与发展概况

国家预算通常又称政府预算。它是国家财政发展到一定历史阶段，适应国家财政管理的需要而产生的一个财政范畴，是财政体系的主导环节。预算管理在财政管理中居于中心地位。国家预算的产生、发展与完善，标志着国家财政管理走上规范化、法制化、民主化的轨道。

在奴隶制社会和封建社会的国家中，没有形成统一的财政预算，也不可能建立完整的预算制度。因为在奴隶制社会和封建制

^① “毛泽东主席一九四九年十二月在中央人民政府委员会第四次会议上的讲话”，转引自 1949 年 12 月 4 日《人民日报》。

社会中，国家财政收支和国王、王室的收支，实际上是划分不清楚的，国家财政收支不稳定，往往因国君的随意性而变化，无法事先计划安排。到了封建社会末期，新兴资产阶级在对封建势力的斗争过程中，要求改变国家财政收支大权掌握在封建帝王手中的状况，需要国家财政收支有利于资本主义经济的发展，有利于维护资产阶级的根本利益。于是 17 世纪中叶在资产阶级革命最早的英国首先出现了国家财政收支安排的报告，并经资产阶级占主要地位的议会批准。这种议会批准的财政收支的报告文件，就是国家预算的雏形。18 世纪末，开始形成把全部财政收支安排统一到一个文件中。19 世纪初，才有了正式的国家预算编制，由财政大臣每年提出财政收支表，交国会审查批准。国家预算产生的过程，也在一定程度上反映了资产阶级民主与封建专制进行斗争的过程。国家预算体现了资产阶级对财政进行民主管理的要求。随着资产阶级民主革命在欧美各国的相继成功，资本主义预算制度虽然不尽相同，但预算的组织形式以及从预算编制、执行到决算的基本程序却是相似的，都体现了财政管理的法制化和民主化。

资本主义制度的确立，推动了社会生产力的发展和经济活动范围的扩大，国家职能与国家财政分配的范围也相应扩大，这客观上要求对财政分配实行计划管理。国家预算是在资本主义发展过程中进一步完善起来的。在自由资本主义时期，国家预算制度一般是收支对照平衡的单一预算。

到了垄断资本主义时期，由于市场经济的发展和政府活动范围、规模的扩大，预算的组织形式和管理制度也日趋复杂。现代资本主义国家在原来单一的预算基础上，将预算发展为经常预算和资本预算两大类。经常预算通常由正常财政收入，如税收来保证；资本预算，通常由债务收入来保证。这样整个预算就由两个

部分所组成，经常预算一般要保持收支平衡，当经常预算出现余额时转入资本预算。西方国家特别是欧洲国家不同形式地采取了复式预算。此后，一些发展中国家也陆续采用了复式预算。

随着国家职能的扩大和预算功能的发展，复式预算的结构也在变革。许多国家政府，期望通过复式预算控制经常费用开支，动员社会闲置资金；扩大政府投资，增强政府干预社会经济的能力，使国家预算成为国家进行宏观调控的重要经济杠杆。实行复式预算制度的国家，大多数不同程度地实现了其所要求的目标。

我国的历史进程和具体国情与欧美各国不同。在漫长的封建社会中，资本主义萌芽虽然早就产生，但受到封建势力的严重摧残，资本主义经济得不到发展。帝国主义的入侵，使我国沦为半殖民地、半封建社会。因此，我国的国家预算是在半殖民地半封建社会条件下开始建立的。从清朝末年的光绪皇帝接受变法，筹办预算，一直到中华民国政府的国家预算，都属于半殖民地半封建性质的国家预算。从1927年7月开始的我国第二次国内革命战争时期起，中国共产党领导的革命武装力量，建立了革命根据地的红色政权。1931年11月7日在江西瑞金召开第一次全国工农代表大会，宣布成立了临时中央工农民主政府，颁布了《中华苏维埃共和国暂行条例》，建立了预决算制度。各根据地政府都开始有了自己的预算，但都不够完善。直到1949年10月1日中华人民共和国成立，建立了新民主主义的国家，同时建立了新民主主义国家预算。从1949年到1956年是社会主义改造基本完成，新民主主义向社会主义社会过渡时期。社会主义改造取得决定性胜利后，我国社会主义制度确立了，我国社会主义国家预算也随之建立起来。但是，我国在较长的一个历史时期仍然处在社会主义初级阶段。它决定了我国必须在社会主义条件下，通过改革和建设实现现代化。因此，我国国家预算也不可避免地打上社

社会主义初级阶段的烙印。建国以来，我国基本上实行单式预算，形成了比较完整的单式预算制度。这基本上是与我国计划经济体制和有计划商品经济体制的要求相适应的，也对国家政府职能的有效履行发挥了应有的作用。

在我国社会主义市场经济建立的进程中，为了更好地发挥国家预算的宏观调控作用，处理以国家为主体的分配关系，管理好国家集中性财政资金，提高预算资金的使用效益，从我国的实际出发，适应政治体制和经济体制深化改革的要求，改革我国单一的预算形式，建立科学的复式预算形式是十分必要的。

从1992年起，我国中央和省一级预算先按复式预算编制，以便积累经验，健全法规，逐步推开。党的十四届三中全会决定中明确提出：改进和规范复式预算制度，建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可以根据需要建立社会保障预算和其他预算，统一管理政府的国内外债务。我国的复式预算制度还需要有一个发展完善的过程。

二、国家预算研究的对象

国家预算作为一门独立学科，是研究正确处理国家集中性财力分配关系，研究政府活动的范围和方向，研究财政收支的规模和结构、预算的模式、预算的编制方法及其管理规律的科学；也是以价值形式体现国家政府的政治、经济和社会管理职能履行的情况，反映政府在国家各个领域的活动范围和基本内容及其地位和作用，综合反映国民经济和社会发展的规模、比例、速度和效益的科学。它与经济学、金融学、财政学、各类专业财务管理学以及预算会计学等学科相互衔接，相互渗透，密切联系。国家预算研究的对象主要是国家集中性财力分配和国家预算管理的规律，符合经济制度、经济体制，国家政府职能要求的预算模式和

方法，以及综合反映国民经济和社会发展规划、比例、速度和效益过程中所体现的分配关系。特别是国家与企业的分配关系，中央与地方的分配关系，以及需要与可能的关系。而预算收入规模和结构，支出规模和结构，收入与支出的关系，以及国家预算运行的规律也属于国家预算研究的范畴，以寻求充分发挥国家预算职能作用的正确途径。

三、国家预算研究的内容和方法

国家预算的内容，涉及到国家政治、经济和社会活动的各个方面。在不同国家，同一国家的不同时期，同一时期的不同年度，因为受经济发展水平、经济体制、结构变化的影响，受国家政府职能、方针政策、财政体制、预算模式变化的制约，国家预算的具体内容也不尽相同。但从客观上预算的内容总是与政府职能和经济体制相适应的。我国的国家预算，经历了计划经济、集中财政体制时期，目前正处于向市场经济体制和公共财政转化的进程中。经济结构的调整变革，使得政府职能正在转变，公共财政框架已初步形成，财政体制、预算制度不断完善，国家预算的内容也处在变革之中。因此，研究学习国家预算科学，必须以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，运用马克思主义的立场、观点、方法去分析社会主义国家预算管理中的实际问题，运用邓小平理论，特别是社会主义市场经济理论，阐明正确处理预算分配关系的方针政策，探索加强预算管理监督的科学途径和编制预算的科学方法，并通过预算执行的检查分析和总结，进而揭示国家预算资金运动的规律性，提高预算资金使用效益，充分发挥国家预算宏观调控的经济杠杆作用。

国家预算作为一门财政管理科学，涉及政府职能履行、国民经济和社会发展的各个方面，实践性很强。在研究学习国家预算

时，必须紧密联系国家预算管理工作的实践，从实际出发，进一步明确国家预算从宏观上预测、控制、调节国民经济运行的地位、作用和途径，掌握预算管理的理论知识和技能，为从事财政预算管理工作打下基础。

第一章

国家预算概论

教学目的与要求

通过本章教学，要使学生掌握国家预算的含义、特点、地位、职能和作用；了解预算的分类方法；明确国家预算管理的基本理论。

第一节 国家预算的含义

国家预算即政府预算，是政府财政收支规模结构的年度计划，即是具有法律效力的财政计划。它规定着政府年度财政收支规模、结构和平衡状况，是政府分配集中性财政资金的重要工具和调节、控制、管理社会经济活动的重要经济杠杆。国家预算的含义，可从以下三个方面来理解。

一、国家预算是具有法律效力的财政计划

从国家预算的产生和发展的历史情况看，国家预算是由政府编制、经过国家权力机关按一定的法律程序审查批准，成为具有法律效力的财政计划。