

● 中等财经学校试用教材

国家预算

(修订本)

国家预算(修订本)编写组 编著



中国财政经济出版社

中等财经学校试用教材

国 家 预 算

(修订本)

国家预算(修订本)编写组 编著

中国财政经济出版社

中等财经学校试用教材

国家预算

(修订本)

国家预算(修订本)编写组 编著

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京印刷二厂印刷

*

787×1092毫米 32开 10.25印张 211,000字

1986年9月第1版 1986年9月北京第1次印刷

印数: 1—30,800

统一书号: 4166·753 定价: 1.50元



编 审 说 明

《国家预算》是为中等财经学校财政专业编写的试用教材，也可作为财政系统在职干部培训和自学参考。

本书第一版是由山东省财政学校胡乐亭、于德昶同志，浙江省财政学校王同同志，上海市财经学校李绍卿同志编写。全书由胡乐亭同志总纂。

随着财政经济体制改革的发展，通过教学实践以及新科研成果的出现，对本书第一版进行了修订。本书在原版的基础上，增加了“国家预算编制的基本要求”和“预算外资金”两章，并进一步充实了预算编制、执行等基本技能的内容。

本书的第一、五、六、九章由山东省财政学校胡乐亭同志编写，第二、七、十章由浙江省财政学校王同同志编写，第三、四、八章由四川省财政学校李家琳同志编写，胡乐亭同志对全书进行了总纂。

财政部教材编审委员会

1986年1月

目 录

第一章 国家预算概论	(1)
第一节 国家预算的意义	(1)
第二节 国家预算的性质和特征	(7)
第三节 国家预算的职能	(12)
第四节 国家预算的作用	(16)
第二章 国家预算管理体制	(22)
第一节 国家预算管理体制建立的原则	(22)
第二节 国家预算管理体制的基本内容	(28)
第三节 国家预算管理体制的发展演变	(36)
第四节 国家预算管理体制的基本形式与特点	(52)
第三章 国家预算编制的基本要求	(58)
第一节 国家预算编制的基本原则	(58)
第二节 国家预算编制的准备工作	(66)
第四章 国家预算收入设计	(77)
第一节 国家预算收入的分类	(77)
第二节 工商税收收入的预算设计	(83)
第三节 关税和农(牧)业税的预算设计	(97)
第四节 国营企业利润收入的预算设计	(102)
第五节 国营企业所得税和国营企业调节税的预算设计	(112)
第六节 国家能源交通重点建设基金收入、债务收入和 其他收入的预算设计	(118)
第五章 国家预算支出设计	(124)
第一节 国家预算支出的分类	(124)
第二节 基本建设支出预算设计	(126)

第三节	流动资金、国家物资储备和其他经济建设支出 预算设计	(139)
第四节	支援农业支出预算设计	(146)
第五节	文教、科学、卫生事业费的预算设计	(161)
第六节	抚恤和社会福利救济费的预算设计	(184)
第七节	行政管理费的预算设计	(187)
第六章	国家预算编制的内容、程序、方法和审查 批准	(197)
第一节	国家预算编制的内容和程序	(197)
第二节	国家预算的编制方法	(201)
第三节	国家预算的审查批准	(212)
第七章	国家预算的执行	(215)
第一节	国家预算执行的机构和任务	(215)
第二节	国家预算收入的执行	(218)
第三节	国家预算支出的执行	(223)
第四节	国家预算执行中的平衡	(226)
第五节	国家预算执行的检查分析	(234)
第八章	国家决算	(240)
第一节	国家决算的意义	(240)
第二节	编制国家决算的准备工作	(242)
第三节	国家决算编制的方法、审核分析和审查批准	(273)
第九章	国家预算的管理和监督	(284)
第一节	国家预算管理的意义	(284)
第二节	国家预算管理的内容	(286)
第三节	国家预算监督	(299)
第十章	预算外资金	(307)
第一节	预算外资金的概念	(307)
第二节	预算外资金的管理	(314)

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算的意义

一、国家预算的产生和发展

国家预算是国家财政发展到一定历史阶段，适应加强财政管理和监督的需要而产生的一个财政管理范畴。一般地说在奴隶制社会，国家财政直接剥夺奴隶劳动，并凭借政治权力取得收入，国家财政和王室收支分不开，财政收支规模也不稳定。在这样的条件下，财政管理中形不成财政收支计划，因此也不可能有国家预算。在封建社会里，帝王诸侯有至高无上的权力，仍能任意下令横征暴敛，支用无度，新税苛杂随时可以增加，国家财政管理中也很难形成统一的财政收支计划。到了封建社会末期，资产阶级兴起，在经济上逐渐占据优势，但在政治上没有相应的统治地位。新兴资产阶级在同以国王为代表的封建阶级展开斗争中取得进展，国王承认了资产阶级的部分权利，由政府每年制定一个国家财政收支文件，事先安排好国家财政收支，向资产阶级参加的议会报告，经议会审批。这种国家财政收支文件，就是国家预算的雏型。在欧洲，英国早在1689年公布的《人权法案》中规定国王的开支总额要由国会批准。1763年把国家财政收支计划说明书称为“提出预算案”，随后法国也相继采用，逐

渐完善为国家预算。到了资产阶级革命成功，建立资本主义国家后，有了正式的国家预算，预算制度从预算编制、审批、执行到决算日趋完善。资本主义国家预算，是资本主义国家政府编制的财政年度内的财政收支计划。这个计划经立法机关审查批准，成为法律文件，政府负有执行预算法律文件的责任。代表资产阶级利益的国家，负责制定和执行的國家预算，无疑是为巩固资产阶级利益服务的。

我国历史发展有其特殊性，在漫长的封建社会里，资本主义萌芽备受摧残，外国帝国主义入侵，使我国沦为半殖民地半封建社会。清朝末年，光绪皇帝于1898年实行变法，推行新政，提出“清理财政，筹办预算”，公元1907年颁布“清理财政章程”。1910年宣统皇帝又拟定“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，门内分类，类下分款，款下分项，项下分子目。同时公布“统一国库章程”，国家收支各款，均需汇于国库。随后，北洋军阀、国民党政府也有其国家预算，是属于半殖民地、半封建性质的国家预算。我国从第二次国内革命战争时期，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，相应地建立了红色政权下的预算。1931年11月7日在江西瑞金召开的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，建立预决算制度。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年是从新民主主义向社会主义的转变时期，1956年社会主义改造取得决定性胜利，社会主义的社会制度在我国已经基本建立起来

了，我国社会主义国家预算也随之建立起来。旧中国的国家预算是为地主买办资产阶级利益服务的，新中国的国家预算是为无产阶级和劳动人民利益服务的。

从国家预算的产生和发展的历史情况来看，不论在什么性质的国家里，国家预算都是具有法律效力的年度财政收支计划。它具体规定计划年度内国家财政收支指标及其平衡状况；反映计划年度内国家筹集的集中性财政资金的规模，来源和形式，以及去向和用途；体现以国家为主体的分配关系。

二、我国社会主义国家预算

（一）什么是社会主义国家预算

我国社会主义国家预算是具有法律效力的国家基本财政计划。它既是国家筹集和分配集中性财政资金的重要工具，又是国家对国民经济和社会发展进行宏观调节、控制和管理的主要经济杠杆。

我国是建立在生产资料公有制基础上的社会主义国家，实行计划经济，建国以来，集中了大量财力、物力和人力，进行大规模的社会主义经济建设，取得了巨大成绩。在社会主义现代化建设新时期，国家制定的长远规划、五年计划以及每年制定的国民经济和社会发展计划，仍然是保证社会主义经济持续、稳定、协调发展的有力工具。在国民经济和社会发展计划中，综合财政信贷计划就是国民经济和社会发展计划在资金方面的综合反映。通过综合财政信贷计划可以看出国家的资金是否平衡，资金的使用是否同国民经济和社会发展计划相适应，是否和国家的物力、人力相协调。因此，

综合财政信贷计划是国民经济综合平衡中人力、物力、财力三大平衡的一个重要组成部分。一般说来,综合财政信贷计划由国家预算收支、预算外收支、银行信贷收支、现金收支、企业部门财务收支等收支计划组成。在综合财政信贷计划中,国家预算收支占居主导地位,因此,国家预算资金的集中和分配情况,对其他资金计划有着重大的影响。目前,国营企业实现的纯收入,大部分以税收等形式上缴国家预算,国营企业所需要的基本建设资金和流动资金基本上来源于国家预算或转由银行贷款;银行信贷资金主要来源之一是财政性存款和国家预算增拨的银行信贷资金;预算外资金收支计划,也是综合财政信贷计划的重要组成部分,与国家预算有着密切联系。所以,从国家总的财力安排看,我国社会主义国家预算是国家的基本财政计划。

在我国社会主义制度下,编制、审批和执行国家预算是全国人民的大事,是保证顺利完成党和国家各个历史时期的总任务,实现国家职能的大事,是人民当家作主的表现。我国宪法明确规定:全国人民代表大会有审查批准国家预算的职权,国务院有编制和执行国家预算的职权。国家预算经过全国人民代表大会审查批准后,就成为法律性文件,具有法律效力,国务院及地方各级人民政府,以及各部门、各单位都要遵照执行,保证国家预算任务的圆满实现。所以说,我国社会主义国家预算是具有法律效力的国家基本财政计划。

我国国家预算,具体规定计划年度集中性财政资金的规模、来源和去向,集中反映国家计划年度内经济、文化、国防建设和人民生活提高的水平。预算收入反映国家集中的财

政资金规模、国家积累水平和国民经济发展状况；预算支出反映集中性财政资金的分配结构、国民经济各部门之间、积累与消费之间的比例关系和社会主义再生产的规模。国家预算制定和组织收支的活动，实质上是社会主义国家运用国家预算工具，参与国民收入的分配和再分配，正确处理国家、企业、集体、个人之间的分配关系的过程。由于国家预算具有法律效力，又在国民收入分配中占居主导地位，所以，成为国家分配集中性财政资金的得力工具。

我国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。它通过对一部分国民收入的集中分配，既从财力上保证国民经济和社会发展规划的实现，同时又对国民经济和社会发展规划的规模、结构和速度起制约作用。所以，国家预算的正确制定和顺利执行，是圆满实现国民经济和社会发展规划的必要条件，是国家有计划地组织、指导社会主义经济活动，保证实现国家各项政治经济任务的重要手段，是国家对国民经济和社会发展规划进行宏观调节、控制和管理的重要经济杠杆。

（二）我国社会主义国家预算必要性

在我国社会主义制度下，国家财政通过国家预算对一部分国民收入进行分配和再分配的重要意义，具体讲，主要有以下几方面：

1. 保证国家主要财力服从国家整体利益的需要

物质生产部门劳动者在一定时期创造的国民收入是有限的，国家能够筹集的国民收入不仅有一定限度，并且分散在全国各地区、各部门、各经济单位。但是，国家需要统一举

办的事业却是很多的。如果把有限的财力分散使用，国家的重点建设就得不到保证，党和国家的路线、方针和政策就难以全面地贯彻执行，国家的职能也就难以充分发挥。因此，需要通过国家预算，把一部分国民收入集中起来，由国家统筹安排，使有限的财力，得到最合理、最有效的使用，保证国家整体利益的需要。

2. 保证国民经济有计划、按比例发展的资金需要

国民经济有计划、按比例地发展，是社会主义经济发展的基本条件。我们国家对国民经济实行计划指导，力求生产建设事业能够按照社会主义经济发展规律进行。但是，由于我国国民经济各部门之间的资金积累水平不同，有高有低；同时，又由于我国地域广阔，各地区的自然资源条件差异较大，经济文化发展不平衡，经济基础好的地区，资金积累就多，经济基础差的地区资金积累就少。在这种情况下，如果由各地区、各部门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，影响国民经济稳定、协调、持续地发展，影响社会主义现代化建设的历史进程，这是不符合国家整体利益的。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发展计划和合理配置生产力的要求，在地区之间、部门之间有计划地进行合理地统一分配，以余补缺，调剂使用，使各方面的正当需要得到满足，从而促进国民经济按比例发展。

3. 保证非物质生产部门的资金需要

我们国家的文教、科学、卫生等事业和行政国防等部门，本身不直接从事物质生产。但是，它们的活动都是发展

国民经济，提高人民群众的生活和巩固人民民主专政所必不可少的。为了保证文教、科学、卫生事业发展和行政国防部门履行职能的物质需要，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。

4. 保证有计划地建立国家后备的资金需要

在国民经济发展中，不平衡的现象是会经常出现的。由于在国际上大小霸权主义还威胁着我们国家的安全，我国国民经济的发展特别是农业生产还会受到自然灾害的影响，所以，国家必须保持必要的物质、财政等后备力量，以保证社会主义建设的顺利进行，应付可能遇到的意外困难。通过国家预算集中一部分资金，是建立国家后备的可靠保证。

另外，履行国际主义义务，也需要国家预算提供资金保证。

毛泽东同志早在建国初期就明确指出：国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围 and 方向。所以，我国国家预算在国家的政治经济活动中占有重要地位，对于实现农业、工业、国防和科学技术现代化的宏伟目标，具有十分重大的意义。

第二节 国家预算的性质和特征

一、国家预算的性质

国家预算既然是国家的基本财政计划，是国家筹集、安排资金和管理经济的重要工具。它的内容必然反映与国家有

着本质的联系、体现国家所代表的统治阶级的根本利益以及以国家为主体的分配关系。因此，我们说，有什么性质的国家，就有什么性质的国家预算，国家预算的性质是由国家的性质决定的。在不同社会制度的国家里，国家预算所体现的分配关系根本不同，国家预算的性质也就不同。资本主义国家预算，是建立在生产资料资本家占有制基础上的，是为资产阶级利益服务的。它是代表资产阶级利益的国家对无产阶级和劳动人民进行超经济剥削的手段，体现资本主义国家对无产阶级和劳动人民的剥削关系。社会主义国家预算，是建立在生产资料社会主义公有制基础上的，是为工人阶级和劳动人民利益服务的。它是代表工人阶级和劳动人民共同利益的国家组织和管理国家经济活动，为人民谋福利的重要工具，体现社会主义国家和劳动人民根本利益一致的分配关系。

二、国家预算的一般特征

国家预算一般具有预测性、集中性、法律性、综合性的特征。这些特征是不同社会制度下国家预算的共性，是国家预算固有的特征。

（一）预测性

国家预算的预测性，是指对计划年度国家集中分配财政资金的预计。这就是说，国家预算是人们根据客观情况进行预测的结果，其准确性取决于人们对客观情况的认识程度。

（二）集中性

国家预算的集中性，是指国家对集中性财政资金的分

配。国家预算的资金都必须按照国家总体利益的需要集中支配，做到统筹兼顾，全面安排，讲求效益。

（三）法律性

国家预算的法律性，是指国家预算经过国家权力机构审查批准后，就具有法律效力，政府各部门、各单位都必须贯彻执行。国家预算执行中如需进行重大调整，要按法律程序办事。国家预算执行的结果，必须报经国家权力机构审批。

（四）综合性

国家预算的综合性，是指国家预算以货币形式把政府各部门，国民经济和社会发展各方面的纷繁复杂的活动内容综合反映出来。体现政府活动的范围、方向，反映社会经济发展规模、结构和比例关系。

国家预算的一般特征，决定了它与其他财政管理，如税收管理、各种财务管理不同。国家预算是综合性宏观管理，在国民经济综合平衡中起着特别重要的作用。

三、我国社会主义国家预算的特点

我国社会主义国家预算，除具有预测性、集中性、法律性、综合性的一般特征外，还具有统一、民主，坚持收支平衡，独立自主，为人民谋福利的特点。这些特点是社会主义制度决定的，是社会主义制度的优越性在国家预算中的具体表现。

（一）统一的、民主的国家预算

我国是人民当家作主的社会主义国家，人民享有管理国家的最高权力。既有广泛的民主，又有高度的集中，这就是

社会主义的民主集中制。体现在国家预算上，则是在“统一领导，分级管理”的方针下，各级预算收支都要纳入国家预算，实行统一的计划管理。各级预算都是国家预算的组成部分，全国形成统一的国家预算的有机整体。同时，在各级地方预算之间划定收支范围，确定管理权限和职责，使地方掌握一定的财力，以充分发挥中央和地方两个积极性，使国家预算更好地为社会主义建设事业服务。我国宪法明确规定，国家预算由全国人民代表大会审查和批准，地方各级总预算由地方各级人民代表大会审查和批准。这就是说，国家预算的编制和执行，要由人民群众监督，国家预算的审查批准，要由人民当家作主，国家预算的完满实现，需要全国人民共同努力，国家的政权掌握在广大劳动人民手中。所以说，我国社会主义国家预算是统一的民主的国家预算。

（二）坚持收支平衡的国家预算

社会主义国民经济有计划按比例发展的客观经济规律，是在生产资料公有制基础上，作为资本主义制度下自由竞争和社会生产无政府状态规律的对立物而产生的。社会主义国民经济有计划按比例发展，意味着国民经济各部门之间必须保持合理的适当的比例，也就是保持平衡。列宁说过：经常地、自觉地保持的平衡，实际上就是计划性。我国国家预算是建立在社会主义有计划的商品经济基础上的，国家预算的收支活动，体现了社会主义经济的要求，又为社会主义经济有计划、按比例发展服务。这就是说，在我们社会主义国家里，公有制和通过经济计划指导国民经济各部门协调发展，为坚持国家预算收支平衡提供了客观可能性。建国以来，对

国家预算的安排，我们的方针历来是坚持收支平衡，略有结余，尽管有一些年度难以达到收支平衡，但收支平衡的方针始终没有变。正因为我们国家预算坚持收支平衡，略有结余的方针，从财力上保证了社会主义物质文明和精神文明建设的资金需要，我们国家的建设事业才取得了伟大的成就。因此，坚持预算收支平衡，略有结余的方针，是我国建国三十多年的经验所充分证明行之有效的正确方针。

（三）独立自主的国家预算

我们国家要进行社会主义建设，需要有资金，要实现四个现代化，就需要有更多的资金，积累资金是社会主义建设的重要问题。资金从哪里来，我们既不能依赖外国，又不能加重我国人民的负担，只能依靠广大人民群众通过发展生产，厉行节约来实现积累。我国社会主义经济的发展，为国家预算开辟了可靠的积累资金的源泉。建国以来，我们贯彻执行独立自主，自力更生，艰苦奋斗，勤俭建国的方针，主要从社会主义经济内部解决了资金积累问题，这是我们社会主义国家积累资金的根本道路。当然，坚持自力更生，并不是闭关自守。在维护我国独立主权、坚持平等互利的原则，并充分考虑资金收回期限和我国偿还能力的前提下，我们国家也尽可能地、适当地利用国外资金，举借一部分外债为社会主义现代化建设服务，以增强我国自力更生的能力。所以，我国社会主义国家预算是独立自主的国家预算。

（四）为人民谋福利的国家预算

在我国社会主义制度下，由于生产资料公有制代替了生产资料私有制，劳动人民成为生产资料的共同所有者，从而