

全国高等教育自学考试

国家预算管理

(答疑分册)



全国高等教育自学考试办公室 组编
自学指导服务中心

警管教育出版社

答疑网络

<http://www.>

ssneea.net.cn

答疑丛书

全国高等教育自学考试答疑网络答疑丛书

国家预算管理

(答疑分册)

全国高等教育自学考试办公室
自学指导服务中心 组编

警官教育出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

国家预算管理:答疑分册/全国高等教育自学考试办公室自学指导服务中心组编. —北京:警官教育出版社,1999.11

(全国高等教育自学考试答疑网络答疑丛书)

ISBN 7-81062-239-0

I. 国… II. ①全… ②自… III. 国家预算-财务管理-中国-高等教育-自学考试-自学参考资料 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 67982 号

国家预算管理(答疑分册)

GUOJIA YUSUAN GUANLI (DAYI FENCE)

出版发行:警官教育出版社

地 址:北京市西城区木樨地南里公安大学 368 信箱

邮政编码:1 0 0 0 3 8

经 销:新 华 书 店

印 刷:河北省固安县印刷厂印刷

版 次:1999 年 11 月第 1 版

印 次:1999 年 11 月第 1 次印刷

印 张:9.25

开 本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数:231 千字

印 数:00001 册~10000 册

ISBN 7-81062-239-0/G · 126

定 价:16.00 元

本社图书出现印刷质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)63274348

版次所标,印刷必究

E-mail: cpep@public.bk.net.cn

全国高等教育自学考试答疑网络 答疑丛书编委会

主任：

杨学为(教育部高等教育自学考试办公室主任)

执行主任：

王建军(教育部高等教育自学考试办公室副主任)

副主任(以姓氏笔画为序)：

刘育民(广东省高教厅副厅长)

何晓淳(辽宁省高中教育招生考试委员会办公室主任)

邹恩江(黑龙江省招生考试委员会办公室副主任)

侯福禄(河南省招生办公室主任)

唐佐明(广西壮族自治区招生考试院常务副院长)

潘桂明(教育部高等教育自学考试办公室原副主任)

委员(以姓氏笔画为序)：

石 喆(教育部高等教育自学考试办公室省级命题指导中心主任)

李占伦(天津市高等教育自学考试委员会办公室主任)

刘 芃(教育部高等教育自学考试办公室文科处处长)

刘粤平(教育部高等教育自学考试办公室综合处处长)

张 毅(湖北省教育考试院副院长)

张兆松(山东省高等教育自学考试委员会办公室主任)

肖 辉(江西省自学考试办公室主任)

邱建臣(教育部高等教育自学考试办公室助学处处长)

罗 民(教育部高等教育自学考试办公室考务处处长)

唐大庆(重庆市高等教育自学考试委员会办公室副主任)

徐沪生(教育部高等教育自学考试办公室理科处处长)

康乃美(福建省高等与中等专业教育自学考试指导委员会办公室主任)

葛为民(浙江省高等教育自学考试委员会办公室主任)

潘 阳(教育部高等教育自学考试办公室自学指导中心主任)

秘书长:

杨 威(教育部高等教育自学考试办公室自学指导中心副主任)

前 言

为了进一步完善高等教育自学考试的教育形式,加强助学环节在考生自学过程中的重要作用,促进高等教育自学考试的发展,根据全国考办的工作部署,我们依据“全国高等教育自学考试答疑网络”的相关课件,组织、编印了这套《全国高等教育自学考试答疑网络答疑丛书》。

《答疑丛书》以全国自考委公布的课程自学考试大纲为依据,参照全国自学考试统编教材,约请相关专家、学者担任各册辅导书的主编和主审,从指导学生的学习方法入手,侧重答疑和练习,旨在帮助自学者达到学习目标,顺利通过国家考试。

《答疑丛书》是“全国高等教育自学考试答疑网络”的重要组成部分,我们 will 在全国考办和各专业委员会的指导帮助下,根据专业的开考计划和考生的实际需要,陆续组织编写,由此构成与大纲、教材相配套的、完整的学习体系。

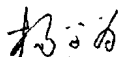
本书由钟跃辉主编。

全国高等教育自学考试办公室
自学考试指导服务中心
1999年8月

愿天下有志者皆成人才

——《全国高等教育自学考试答疑网络答疑丛书》总序

教育部高等教育自学考试办公室主任



中国独创的高等教育自学考试,既是一种国家考试制度,又是一种个人自学、社会助学、国家考试相结合的教育形式。自20世纪80年代初创立以来,已使许多自学者获得了大专、本科文凭。这一所投资省、适应面广、质量高的没有围墙的“大学”已受到了社会各界的欢迎,引起了世界的瞩目。为了进一步完善它,帮助更多的公民实现求学的理想与成才的追求,全国自考办建立了“全国高等教育自学考试答疑网络”,旨在通过现代化高科技手段为自学者提供权威、实用的帮助。网络开通以来,深受广大自学者的好评。但由于客观条件所限,大部分考生目前还不能上网接受辅导,却又迫切要求答疑网络的辅导。因此,根据他们的要求,我们将答疑网络的教学课件进一步提炼,组织编撰了这套《答疑丛书》。

本套丛书以帮助考生学习为根本宗旨,力图体现下列特征:

一、理清脉络,指导方法。掌握一门学科,最关键的是要弄清其独特的知识体系与结构,从总体上有一个明晰的框架,在此基础上,再“装”入基本事实、基本理论,这样才能“学得通,记得住,用得活”。另外,每门学科内部各章节之间以及它与相关学科之间都有内在的联系,只有把握了这种纵横联系,才能加深理解,融会贯通。每门学科都有自己独特的学习和研究方法,只有掌握了这些方法,才算找到了打开该学科知识宝库的钥匙,才能收到既掌握知识又培养能力的实效。《答疑丛书》就是基于这种指导思想,把重点放在

指导学习方法和提高自学能力上。

二、突出重点,答疑解惑。人们最初接触一门学科时,往往不易抓住重点、找出难点,而平均使用力量,结果是费了不少力还不得要领。有鉴于此,《答疑丛书》根据各学科特点,不但把重点明确告诉自学者,还围绕这些重点内容归纳出一些自学过程中经常遇到的问题并加以详细解释。由于这些问题大都来自答疑网络的使用者,因而问题带有相当的代表性,其解答对自学者学习肯定大有裨益。

三、学练结合,联系实际。要学好一门课程,必须做一定数量的练习题,用通过自学所掌握的课程知识解决现实生活、生产中的问题。《答疑丛书》按照考试要求精选了许多有代表性的、能举一反三的问题并提供了参考答案,使读者能在做习题的过程中巩固已学的知识,加深理解,并通过这些联系使自学者掌握理论联系实际的具体方法。

为了使考生读得懂、喜欢读、见成效,《答疑丛书》在文字上力求简明扼要,通俗易懂;在行文上生动流畅,不绕弯子;在形式上灵活变化,适合自学者的情趣。通过这些努力,我们期望达到以下目的:

1. 减小难度。在学习新知识时有旧知识的铺垫,有相关的背景知识做向导,有深入浅出的分析。这样,学习者所遇到的困难和压力就相应地得到缓解。

2. 拓展深度。在掌握一门学科时,不至于只知道一些表皮的东西,对一些基本理论、基本概念,要既知其然,又知其所以然;既知其一,又知其二。

3. 实现高度。既能通过国家考试,获得文凭,又学到了知识,培养了能力,实现了个人素质的提高。这才是我们理解的高等教育自学考试,这才是我们助学的终极目标。我们尽了绵薄之力来体现自己的宗旨,但能否如愿,应由广大考生去评定。我们诚恳地欢迎每

一个考生提出意见和建议,从而进一步改进我们的工作,使每一个考生都能得到更切合实际,更有成效的指导与帮助。

作为一名高等教育自学考试的工作者,我有义务不厌其烦地告诫参加自考的朋友们:一定要在钻研大纲、教材的基础上使用《答疑丛书》。那种平时不在大纲、教材上下功夫,只寄希望于突击背诵辅导材料以应付考试的办法是不足取的,它已使不少人走了弯路。“以大纲为纲”是我们自学者应遵循的基本原则。

人类的知识是无穷无尽的,自学之路也因之曲折而漫长。愿我们的工作能助自学者一臂之力,愿天下有志者皆成人才。

1999年夏于北京

目 录

第一部分 知识体系与学习方法

一、本课程知识体系、逻辑关系	(1)
二、章节结构	(6)
三、本课程学习方法	(7)
四、应试答题指导	(10)

第二部分 学习要点与疑难解答

第一章 国家预算简论	(17)
一、学习要点	(17)
二、疑难解答	(21)
三、考核目标	(31)
第二章 预算管理概论	(33)
一、学习要点	(33)
二、疑难解答	(42)
三、考核目标	(46)
第三章 国家预算收支分类	(50)
一、学习要点	(50)
二、疑难解答	(78)
三、考核目标	(91)

第四章 国家预算管理体制	(93)
一、学习要点	(93)
二、疑难解答	(122)
三、考核目标	(129)
第五章 国家预算的编制 (一).....	(132)
一、学习要点	(132)
二、疑难解答	(157)
三、考核目标	(162)
第六章 国家预算的编制 (二).....	(165)
一、学习要点	(165)
二、疑难解答	(194)
三、考核目标	(205)
第七章 国家预算的执行	(207)
一、学习要点	(207)
二、疑难解答	(245)
三、考核目标	(252)
第八章 国家决算的编制	(255)
一、学习要点	(255)
二、疑难解答	(270)
三、考核目标	(278)

第一部分 知识体系与学习方法

《国家预算管理》，是全国高等教育自学考试经济管理类财政专业的基础理论科目，也是高等教育自学考试财政专业的必考基础理论课程。这种考试已举办多年，今后还将长期举办下去，因而有必要认真总结有关经验，以利于更好地掌握这门课，在考试中取得好成绩。

一、本课程知识体系、逻辑关系

《国家预算管理》课程，内容涉及我国预算管理的各个方面，涉及预算管理的理论和实践，知识范围比较广泛。本课程各章基本上反映了我国预算管理的实际，体现了预算管理的客观规律。本课程各章的设置既体现了预算管理的层次和分工，也体现了预算管理各环节的内在联系。自学者可循序渐进，逐步了解和掌握预算管理的全貌及其客观规律。学习这门课程总的要求是：首先，比较全面、系统地了解 and 掌握关于国家预算管理的基本概念和基础知识，理解有关基本原理；其次，还要系统学习有关的管理方法和技能，在加深对理论概念理解的同时，培养实际操作的能力。

下面根据对本课程的知识体系做一些说明：

《国家预算管理》这门课程的知识体系，目前国内各高等院校的具体安排并不完全一致，或多或少存在一些差异。各地所选用的《国家预算管理》教材，包括自学考试辅导教材，也很不一样。现在我们所使用的《国家预算管理》（韩壁主编，中国财政经济出版社1995年出版）是全国高等教育自学考试教材。这本教材是根据全国高等教育自学考试财政专业考试计划的要求，由全国高等教育

自学考试指导委员会组织编写。本书就是以这本教材为基础而编写的,它全面涵盖了大纲规定的考核目标(包括考核知识点和考核要求),旨在引导自学考试者能更好地学习和掌握本课程的基本内容与基本技能,从而顺利地通过《国家预算管理》自学考试。

本书第一章的内容是国家预算简论。本章是国家预算管理的基础部分。国家预算简论,从历史的角度说明国家预算产生与发展的原因和大致过程;从财政管理的形式与财政分配的内容两方面入手,阐述国家预算的概念;由国家预算的形式特征及国家预算的社会性质两个方面,分析国家预算的性质;通过对国家预算的分配、调控和监督职能的分析,论述国家预算的作用。

本书第二章的内容是预算管理概论。本章是在第一章“国家预算简论”的基础之上展开,用以集中论述预算管理的基本原理。预算管理是财政管理的核心部分,是财政管理的主要依据。在介绍预算管理的概念之后,本章着重阐明预算管理在财政管理中的地位、预算管理的特点、预算管理的内容和预算管理的基本原则。本章基本概念较多,是进一步学习的基础,应认真领会,全面把握。

本书第三章的内容是国家预算收支分类。本章主要论述国家预算收支结构,以及预算收支的分类方法和基本内容。这一章是连接概论同以后各章的枢纽,为学习预算管理体制中的收支划分、预算编制中的收支测算以及预算执行中的收支管理打好基础,同时有关各章又是收支分类的深化和运用。认真学习本章要掌握为什么要进行收支分类、收支分类的原则、现行国家预算收支分类的基本内容。

国家预算收支分类,是预算统一管理需要。首先是完整准确地反映国家预算资金的积累来源和分配去向,正确地体现党和国家的路线、方针和政策以及国民经济和社会发展比例关系的需要;其次是正确地编制预算、执行预算的需要。只有确立起一整套收支指标体系,才能保证国家预算管理的统一性、规范性和科学性。

国家预算收支分类的原则和基本要求,是要正确、完整地反映我国政府活动的范围和方向;要体现归口需要,完整地反映各部门预算的全貌;要同国民经济计划指标体系相适应,既要保证预算管理的需要,又要相对稳定。

国家预算收入分类的基本方法,一是按照社会经济成分分类;二是按照国民经济部门分类;三是按预算收入形式分类。按预算收入形式分类,可分为税收、利润上缴、专项收入、债务收入和其他收入。其中税收是通过立法规定分配和再分配国民收入的主要手段,是取得财政收入的主要形式,也是国家调节经济的重要杠杆。利润上缴是指国有企业将其实现利润上缴国家预算的部分,曾是国家预算收入的重要形式。利改税改革以来,在国家预算收入中的比重下降,但它仍是国家凭借生产资料所有者的身份,参与国有企业利润分配的具体形式。

现行预算收入科目就是按税收、利润上缴等收入形式进行具体而系统的分类的,如把税收按税种进行分类,分别在“类”、“款”级科目中反映,把利润上缴按国民经济各部门设“款”级科目反映。

国家预算支出分类的基本方法,主要有:一是按支出的性质分类,可以分为经济建设费、社会科学文教费、国防费、行政管理费等;二是按预算支出用途分类,可分为基本建设支出、企业挖潜改造资金、科技三项费用、流动资金、各项事业费、国防和行政经费、债务支出等。前者的分类法可以直接反映国家的政治经济活动的全貌以及重大比例关系。后者的分类法可以使预算指标同国民经济计划指标一致,有利于对预算支出指标的考核和管理。

本书第四章的内容是国家预算管理体制。本章主要论述国家预算管理体制的原则、预算管理体制的内容以及预算管理体制的历史演变和现行体制。

国家预算管理体制是财政管理体制的重要组成部分,它是确定中央与地方以及地方各级政府预算收支范围和管理权责的一项

重要制度。

国家预算管理体制的原则包括：(一)统一领导、分级管理、权责结合的原则；(二)物质利益原则；(三)民族政策原则。

国家预算管理体制的内容，主要有预算管理职权的划分、预算收支的划分及地方机动财力的确定等。

关于国家预算管理体制的演变，应掌握国家预算管理体制演变的过程。预算管理体制自建国以来，经历了八次变化。从类型看有建国初期高度集中的体制；1951年至1980年前基本是比较集中的体制；1980年以来对地方实行各种财政包干的体制；1994年实行分税制财政的体制。

分税制分级财政的基本内容包括：在划分各级政府事权的基础上划分中央与地方的支出范围；按税种划分中央与地方的收入；按照科学的因素法核定地方财政收支基数，建立转移支付制度；中央、地方实行彻底的分级预算。此外，还应了解1994年我国分税制财政体制的具体内容和配套改革措施。

本书第五章与第六章的内容是国家预算的编制。因国家预算的编制涉及内容较多，本书将其分为两章加以论述。

国家预算的编制是国家预算计划管理工作的起点，正确编制国家预算，是实现国家预算管理的前提条件，也是国家预算管理的决策环节。学习国家预算编制，应当重点抓住以下四个问题，即：(一)国家预算编制的原则；(二)国家预算编制的准备工作；(三)国家预算收支的测算方法；(四)国家预算编制的程序和方法。

首先应当明确，国家预算编制的原则是编制国家预算的基本指导思想和重要依据。在编制国家预算时，应当贯彻执行党和国家的路线、方针、政策。这里，既要贯彻党在一个时期的基本路线，还要贯彻为实现党的基本路线而制订的年度经济工作方针。

在正确处理国家预算与国民经济和社会发展规划的关系中，应当明确国民经济和社会发展规划所列主要指标，是编制国家预

算的主要依据。当然,依据计划指标编制预算并不是说预算是消极被动的,国家预算应当充分利用价值形式和反映灵敏等特点,对国民经济计划进行必要的制约,使国家建设与国家财力相适应。

在讲述编制国家预算应当坚持量力而行、收支平衡这一指导原则时应强调指出,这是保证国民经济稳定发展的重要条件。为了坚持这条方针,根据历史经验,在安排各项预算收入时,应当坚持积极可靠,稳定增长的原则;各项预算支出的编制,应当坚持量入为出,确保重点,统筹兼顾,留有后备的原则。

编制国家预算的准备工作。由于国家预算的编制是一项细致的工作,准备工作做得如何,直接关系到预算编制质量的好坏,关系到国民经济的发展和党的方针、政策的贯彻。这部分主要包括:

- 对本年度预算执行情况的预计和分析;

- 拟定计划年度预算收支指标;

- 颁发编制国家预算的指示和规定;

- 修订预算科目和预算表格。

国家预算收支的测算。财政部门的收支测算方法我们介绍四种,其中系数法和定额法是最主要的方法。这两种方法的共同特点是要掌握上年或历年收支规律的有关数据。这些数据,可以用系数表示也可以用定额表示。例如:在测算工业利润收入时,上年产值利润率就是一种系数指标,掌握了系数指标,再根据计划年度的产值指标,即可大体测算出计划年度有关工业的利润收入。再如:定额指标,单位税额就是一种定额指标,它是根据上年或历年的某种税额与课税数量之间的内在联系而确定的。掌握定额指标,再依据计划年度课税数量,就可大体测算出其中的税收收入。实际工作中,在测算文教卫生事业费中的教育经费支出时就经常利用全年平均综合开支定额来测算。

预算收入各项内容的测算,应重点掌握工商税收(增值税、营业税、消费税、资源税等)、国有工业部门上缴利润收入的测算。预

算支出各项内容的测算,应重点掌握基本建设支出的测算、教育卫生事业费的测算。

国家预算的编制方法。国家预算由中央各部门的单位预算和省(自治区、直辖市)地方总预算组成。单位预算由各主管部门及其所属单位编制,各级总预算由本级单位预算和所属总预算汇编而成。

单位预算的编制。单位预算是总预算的组成部分,是编制国家预算的基础。单位预算层层汇编后,报送同级财政部门。

总预算的编制。国家总预算包括中央预算和地方总预算两部分。

中央预算的编制是财政部根据中央各主管部门上报的汇总单位预算和企业财务收支计划,连同财政部直接掌握的预算收支,通过审核汇总,编制中央预算。

地方总预算的编制由地方各级财政部门负责汇总编制本级预算草案。编制本级预算草案,应掌握地方总预算编制应遵循的原则。地方预算收支平衡是通过中央与地方的补助与上解关系来实现的,其收支余缺,由中央负责进行调剂。预算收支合计数下,要编制有关预算调拨收支项目,并求得预算收支总计平衡。

财政部在汇编国家预算草案后,报经国务院审定,由财政部长向全国人民代表大会做中央和地方预算草案的报告。中央预算由全国人民代表大会审查批准,地方预算由本级人民代表大会审查批准。

国家预算编制形式的改革方向是编制复式预算。要了解复式预算的产生与发展;单式预算与复式预算的比较;实行复式预算的意义和作用;复式预算编制的基本内容。

二、章节结构

为帮助读者全面把握本书结构,更好地理解本课程知识体系