

高等财经院校教材

国家预算

(修订本)

陈大杰 主编

中国财政经济出版社

高等财经院校教材

国 家 预 算

(修 订 本)

陈大杰 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家预算 / 陈大杰主编. — 修订本. — 北京: 中国财政经济出版社, 1996.8

高等财经院校教材

ISBN 7-5005-3226-1

I. 国… II. 陈… III. 国家预算—高等学校—教材 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 14879 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京兴谷印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 13 印张 310 000 字

1996 年 9 月第 2 版 1997 年 3 月北京第 2 次印刷

印数: 3 051 — 11 060 定价: 13.80 元

ISBN 7-5005-3226-1/F · 3000

(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，我们同意作为高等财经院校教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1996年7月15日

前 言

本书是编著者根据财政部财培中字〔1995〕39号文的指示，在原《国家预算管理》编著的基础上，结合大连会议讨论的教学大纲，新修订的统编教材。

全书内容共分七章：第一章国家预算概论；第二章国家预算组织体系及其管理体制；第三章国家预算政策；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；第七章国家预算法制建设。

在内容上，我们力求体现以下特色：

第一，把理论性与实务性结合。理论性就是以马克思主义的经济理论为基础，以建设有中国特色的社会主义理论为指导，阐明社会主义财政、预算管理的形成和发展，总结我国改革开放过程中所形成的新的理论观点，吸取西方国家为我所用的理论，指导我国预算管理工作。实务性就是阐明国家预算管理的内容、方法、步骤和措施。

第二，把宏观管理和微观管理结合。国家财政预算是国家进行宏观管理的重要工具。在社会主义市场经济条件下，这种宏观管理和调控愈益显示出它的重要地位。因此，要阐明其管理的方针、政策、手段及办法，使其完成国家所承担的政治、经济任务，以促进国民经济持续、快速、健康的发展和社会的全面进步。但是这种宏观管理是通过微观经济活动的健康、有序发展实现的。而且预算资金的有序、有效运行，又靠微观经济的搞活。

所以，在预算管理中必须加强微观管理。这就需要在预算政策、法规和制度上，调控微观经济，处理好国家与各经济主体的利益分配关系，才能实现预算管理的目标。

第三，把现实性和超前性结合。改革开放特别是建立社会主义市场经济体制是一项前无古人的开创性事业，需要解决许多极其复杂的问题。在此过程中，经济及其管理工作的新情况和新问题将不断出现。我们不仅要阐明当前的理论与实务，还应探索以后的发展趋势。因此，一些比较成熟的新理论或探讨中的新观点以及试点、设想中的新做法也应予以体现。

以上是我们编写这本书的愿望，也是我们追求的目标。我们愿把它献给广大教育工作者、科研专家 and 实际部门的干部，共同磋商，为搞好财政预算的研究及管理工作和教育工作，作出有益的贡献。

该书由中南财经大学陈大杰教授和吴德明副教授修订和编写。陈大杰教授总纂及修订全书。该书可作为财经院校本科、专科、函授教材和研究生参考书目，也可作为干部培训、自学考试教材。由于编者水平有限，有错漏不妥之处，望读者批评指正，以便再版时修改。

编者

1995年10月

目 录

第一章 国家预算概论	(1)
第一节 国家预算概述	(1)
第二节 国家预算管理的对象与任务	(9)
第三节 预算管理的原则与方法	(29)
第二章 国家预算组织体系及其管理体制	(36)
第一节 国家预算组织体系	(36)
第二节 国家预算管理体制	(43)
第三节 国家预算管理体制的类型及演变	(56)
第三章 国家预算政策	(92)
第一节 预算政策与财政政策	(92)
第二节 预算政策的类型及其运作	(97)
第三节 预算政策的实施	(115)
第四章 国家预算的编制	(125)
第一节 预算收支分类	(125)
第二节 预算编制准备阶段的技术组织	(149)
第三节 预算收支测算	(177)
第四节 预算计划编制方法	(286)
第五节 编制阶段的程序管理	(289)
第五章 国家预算的执行	(293)
第一节 预算执行的组织准备	(293)
第二节 预算执行的管理	(302)

第三节 预算执行情况的检查和分析	(322)
第六章 国家决算的编制	(341)
第一节 国家决算的意义和组成	(341)
第二节 决算编制准备阶段的管理	(344)
第三节 决算编制的方法	(373)
第四节 决算程序的管理	(376)
第七章 国家预算法制建设	(383)
第一节 国家预算法制建设的必要性	(383)
第二节 国家预算法制建设的内容	(389)
附：主要参考书目	(406)

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算概述

一、国家预算的产生及其意义

(一) 早期财政中的预算因素

国家财政是随着经济的发展和国家的出现而产生的，而国家预算是社会发展到一定历史阶段的产物。因此，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。

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。中国古代和古罗马也都已有财政收支的粗略估计或对国家收支的记帐。但是，这些国家财政的收支只是具备国家预算的因素，国家预算也只处于萌芽状态。其原因表现在三个方面：

第一，统治者个人的财产、生活收支与国家财政的收支没有严格的区分。因为国家的生产资料基本上属于国王和皇帝所有。我国周朝的诗经写道：溥天之下，莫非王土；率土之兵，莫非王臣。因而也不可能有完整系统的国家财政管理制度来规范皇室财产、生活开支与国家财政收支活动；

第二，由于商品货币关系尚不发达，不可能对国家财政收支事先进行详细的计算，也没有明显的财政收支划分；

第三，国家财政的收入和支出没有一定的程序和手续，更没有审批的机关。因为封建统治国家的各级机构在财政活动上所处的地位并不明确，并不可能形成国家预算制度。鉴于此，即使有个别的预计收支，也不能叫做国家预算，而只能是国家预算的萌芽。

（二）完备的现代国家预算及其产生的意义

1. 国家预算的产生。

国家预算是随着商品经济的发展，在新兴资产阶级向封建贵族专制统治进行斗争的过程中，作为一种斗争手段而产生的。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，各地区的经济联系日益加强，中世纪封建割据关卡林立的局面，阻碍了商品的生产和流通。随着经济的发展和国内市场的形成以及阶级斗争的发展，使得上层建筑出现了一些变化。西欧有些国家出现政治统一和中央集权的趋势。掌握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，从而严重地损害了新兴资产阶级和广大劳动人民的利益。另外，在国家政权集中过程中，国家机关的扩大，常备军的建立，封建制度的取消，国家机关官吏俸给的增加，这些都使财政支出大量增加，除了增加捐税外，还向人民举债，这些负担都落在新兴资产阶级和广大人民身上。在这种情况下，在封建社会里成长起来的新兴资产阶级，凭借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了尖锐的斗争。

现代国家的预算制度就是新兴资产阶级同封建君主进行较量的过程中，作为一种经济斗争手段而产生的。这场斗争大体经历过三个阶段，最初表现为课税权上，对国王的课税权进行一定的限制，国主要开征新税或增加税负，必须经代表资产阶级利益的

议会同意和批准；以后扩大到争夺财政资金支配权上；最后，要求取消封建统治阶级对财政的控制和财政上享受的特权，国家预算制度产生后，才把皇室的个人财务收支与国家财政收支的界限严格划分清楚。

2. 英国是最早出现预算制度的国家。

英国是资本主义发展最早，议会制度的形成也最早的国家。在14世纪初，英国的新兴资产阶级、城市市民和广大农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。此后，新兴资产阶级力量进一步壮大，他们充分利用议会同封建统治者争夺国家财政权，他们利用议会揭露皇室贵族滥用权利，金融贵族的投机牟利，政府机构的无能，官吏的贪污等。他们通过议会审查国家的财政收支，要求政府各项财政收支，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。1640年资产阶级革命后，议会君主制的英国的财政已受到议会的完全控制。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别开来，不得混淆。1689年通过了《权利法案》，重申不经议会批准，王室政府不得强迫任何人纳税或作其他缴纳；还规定了征税收入和使用预算支出都必须经过议会批准，并采用按年分配收支，在年前作出收支计划，提请议会审批和监督。另外，国家机关和官吏，在处理国家的财政收支上，都有规定的权限和责任，还须遵守一定的法令和规章。英国的预算制度，从公元14世纪出现新兴资产阶级后，经过几百年的时间，到18世纪，才发展成为典型的资本主义类型的国家预算。

欧美其他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。如美国直到1800年才规定财政部要向国会报告它的财政收支汇总的情况。

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》，正式规定总统每年要向国会提出预算报告。

综合上述国家预算产生的进程，所谓国家预算，是指具有法律规定和制度保证，经法定程序审核批准的国家年度财政收支计划。

3. 现代国家预算产生的历史意义。

国家预算是一个历史经济范畴，它是历史发展到一定阶段的产物。国家财政随着国家产生而产生。而国家预算则是社会发展到封建社会末期和资本主义初期的产物。它与历史和经济的发展相联系。作为一种法律制度规定的形式，属于上层建筑的范畴，反映了经济基础的状况，同时又促进经济的发展。

国家预算的产生在推翻封建统治阶级的斗争过程中起着进步作用。新兴资产阶级的出现，对生产力的发展起积极促进作用，正如马克思、恩格斯指出：“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大”。¹但是，在资产阶级出现的初期，由于本身力量的单薄，仍然依附于封建统治阶级和承担纳税义务。在封建统治阶级的横征暴敛下，它们借助城市市民和农民的力量向封建权力进行斗争。要求限制国王课税权，进而争夺财政资金支配权，制定了法律和制度，使国家的预算制度逐步确立，无疑促进了商品经济的发展和资本的积累。

国家预算的出现加速了财政预算、统计科学化的进程。因为

¹ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，第 256 页，人民出版社 1972 年版。

国家预算制度的确立，规定了统一的收支科目和计量单位，便于审批机关审核。为财政预算、统计的科学管理奠定了基础。

二、我国预算的形成与社会主义国家预算的诞生

（一）我国历史上第一个国家预算的出现

我国在公元前 2197 年形成了夏朝。到公元 1368 年明朝时，开始有点预算知识。到 1896 年康有为提出戊戌变法中，提出编制预算，公开财政，每年的出、入款要分门别类，列为一表，按月刊报。但变法夭折，未能实施。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编制国家预算。从外部原因看，由于清政府的腐败和挥霍无度，财政收不抵支，只得向国外大量举债，外国政府要求清王朝公开财政，编制财政收支计划，迫使清政府不得不编制预算。当时程序是首先由各省汇报，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。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，实际上，由于清政府统治已摇摇欲坠，各省形成割据状态。虽然如此，它仍不失为我国第一部国家预算。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。

（二）新中国成立后随之建立的国家预算及其性质

在我国第二次国内革命战争时期，中国共产党领导的武装力量，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日在江西瑞金成立了中国工农民主政府，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。抗日战争和解放战争时期，根据地没有连成一片，实行“统一领导，分散经营”的方针，整个解放区没有形成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。1956年社会主义改造完成，社会主义制度基本确立，我国社会主义国家预算也随之建立起来。由于我国实现了社会主义生产资料公有制，并以公有制为主体，其他所有制形式为补充的经济运行模式，在建立社会主义市场经济体制的过程中，国家担负着社会管理和宏观经济调控的职能，其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。它是为无产阶级和广大劳动人民利益服务的，属于社会主义的国家预算。

三、国家预算的一般性质与特征

（一）国家预算的性质取决于国家经济基础的性质

无论资本主义国家还是社会主义国家，都有国家预算，国家预算是实现国家职能和任务的重要工具，体现了以国为主体的分配关系。但是，国家的阶级本质及其性质不同，国家预算的性质也不同。

在资本主义国家，由于生产资料私人占有，国家代表资产阶级的利益，其国家预算的性质就是资产阶级统治集团按照资产阶级的利益，对国民收入进行强制的再分配。预算收入体现了对劳动人民的额外剥削，预算支出体现了巩固资产阶级的统治地位和作有利于资产阶级的再分配。在周期性的经济危机和政治动荡

中，国家预算具有极大的盲目性。可见，资本主义国家预算是“取之于民，用之于己”的预算。

我国是人民民主专政的社会主义国家，以生产资料公有制为主体，代表无产阶级和广大劳动人民的根本利益，国家预算是为实现国家的职能，以国家权力和较大份额的生产资料所有者的双重身份，对国民收入进行有计划地分配和再分配。通过预算集中一部分国民收入，用于巩固人民民主政权，用于物质文明和精神文明建设，不断提高人民的物质和文化生活水平。可见，我国社会主义国家预算是“取之于民，用之于民”的预算。

（二）国家预算的基本特征

国家预算从产生到发展为现代各国预算，其预算制度不断完善和充实，一般具有以下基本特征：

1. 时效性。

即国家预算在一定时期内有效。国家预算发挥其效力的时间被限定一个固定区间，一般限定在预算年度内。预算年度指预算收支的起迄时间。现在一般采用历年制和跨年制两种形式。历年制是按公历元月1日至12月31日，世界上多数国家如中国、朝鲜、德意志联邦共和国、匈牙利、波兰等国实行历年制。跨年制是从当年某月某日至次年某月某日共计12个月。如从当年4月1日起至翌年3月31日止的国家有缅甸、新加坡、印度、英国、日本等国；从当年7月1日起至翌年6月30日止的国家有巴基斯坦、坦桑尼亚、澳大利亚等国；从当年10月1日起至翌年9月30日止的国家有泰国、美国等国。采取跨年制的预算：如1985年—1986年度预算，称为1985—1986年度预算。采取跨年制预算主要考虑如下因素：（1）与国会会期协调一致，便于在国会开会期间审批和通过预算法案；（2）与税收征收旺季或与农业收获季节相关，使国库较为充裕，便于执行新的预算，或以

农业收成相关，便于预测下年度预算收入，使预算科学可靠。另外，还有的国家考虑宗教和习俗，确定预算年度。

时效性一般以年度计算，但现在很多国家除考虑年度预算外，还编制中期和长期预算，中期预算一般以五年计，长期预算一般以十年计。但这只是作为计划，作为法定的预算仍以年度为时限。

2. 阶段性。

国家预算是实现国家职能的重要工具，为保证国家预算的科学性、实用性，完成预算任务、要求国家预算工作严密科学，有紧密联系的分阶段地进行工作，一般有准备阶段，编制阶段，审议通过后的执行阶段和执行后的总决算阶段。这称为四阶段工作法。如果编制阶段包括准备阶段，就称为三阶段工作法。编制是为执行作准备打基础，执行为决算提供依据，决算又为下年度编制预算作准备。因此，各阶段又是紧密联系、互为条件的。

3. 法令性。

国家预算的制订过程就是立法过程。国家预算制订后，经过权力机构审查批准就具有法律效力，不能任意修改通过的预算，如需修订要经权力机构批准。所通过的当年预算，亦称年度预算法。在西方资本主义国家由总统提出预算草案，经议会审议通过即具有法律效力，在我国由财政部代表国务院向全国人民代表大会提出预算草案，由全国人民代表大会审查批准，即具有法律效力。

4. 公开性。

国家预算收支计划的制订、执行以及决算的全过程须向公众全面公开。一般是通过向权力机构提交预算报告的形式阐述预算编制的依据，执行过程中采取的措施以及如何保证国家预算的实

现。同时报告上一年度国家预算的执行情况和结果，即决算报告。审议通过后再通过新闻媒介向全体公众公布。

第二节 国家预算管理的对象与任务

一、预算管理的涵义

管理是人们为达到某特定目标而进行的有组织的活动。凡是需要多数人参加的任何一项工作都离不开管理。正如马克思指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥。”^①这种指挥就是管理。没有管理社会就无法进行有秩序的生产。管理广泛地存在于社会、政治、经济等各个领域，社会的政治、经济活动都是为达到某一目标而运行的，为达到某一目标或满足某一需要时，管理起着衔接的作用，它使人们的活动与目标及需要始终保持一致，促进目标和需要以最佳的方式得到实现。随着社会生产力和生产关系的不断发展，科学技术的进步，管理工作愈益显示出它的重要地位。

(一) 预算管理的概念

预算管理是财政管理的核心内容，它是国家根据客观经济规律的要求，为使预算资金有序、高效运行而进行的计划、组织、指挥、协调、控制活动的总和。这一概念说明预算管理的主体是国家及预算职能部门和有关单位。因为国家预算是反映国家主体的分配关系，整个预算资金的运行是在国家及职能部门的领导和布署下进行。预算管理的客体是预算资金。预算管理的依据是客观经济规律，在社会主义初级阶段，要依据建立社会主义市场经

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页。