

● 中等财经学校（四年制）试用教材

国家预算

zhongguo
jiacei

《国家预算》编写组 编著
中国财政经济出版社

编写说明

本书是为中等财经学校（四年制）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。

本书以教学对象的实际出发，在比较系统地阐述了国家预算的基本理论、基本知识的基础上，突出了基本技能，按国家预算控制程序，以实例系统地介绍了国家预算收支的设计、执行及国家决算的编制，数字前后衔接一致，形成了一套完整的预决算模型。

本书第一、二、三章由中南财经大学湖北财政分校汪国玮同志编写，第四、五、六章由山东财政学校卢洪友同志编写，第七、八、九章由广东财政学校饶绍群同志编写，汪国玮同志负责总纂。

本书不妥之处，请读者指正。

《国家预算》编写组

1991年3月

目 录

第一章 国家预算概述.....	(1)
第一节 什么是国家预算.....	(1)
第二节 我国社会主义国家预算.....	(6)
第三节 我国社会主义国家预算的职能与地位...	(14)
第二章 国家预算管理体制.....	(21)
第一节 国家预算管理体制的意义及其建立 的原则.....	(21)
第二节 国家预算管理体制的内容.....	(25)
第三节 国家预算管理体制的演变.....	(32)
第四节 国家预算管理体制的基本形式与方法...	(51)
第三章 国家预算的指标体系.....	(60)
第一节 预算收入科目.....	(61)
第二节 预算支出科目.....	(64)
第三节 预算收支调拨科目.....	(72)
第四节 预算收支指标.....	(74)
第四章 国家预算收入设计.....	(79)
第一节 国家预算收入的分类.....	(79)
第二节 税收收入的预算设计.....	(86)
第三节 国营企业上缴利润的预算设计.....	(114)
第四节 国营企业所得税和调节 税的预算设计.....	(128)

第五节	基金、债务和其他收入的预算设计···	(131)
第五章	国家预算支出设计·····	(138)
第一节	国家预算支出的分类·····	(138)
第二节	基本建设支出的预算设计·····	(140)
第三节	支援农村生产支出的预算设计·····	(156)
第四节	国家物资储备和其他经济建设支出 的预算设计·····	(162)
第五节	文教科学卫生事业费的预算设计·····	(169)
第六节	农林水、工交商等部门事业费的 预算设计·····	(187)
第七节	抚恤和社会福利救济费的预算设计···	(205)
第八节	行政管理、国防、援外支出的 预算设计·····	(210)
第九节	价格补贴支出、债务支出的预算设 计·····	(219)
第六章	国家预算的编制·····	(224)
第一节	国家预算编制的准备工作·····	(224)
第二节	国家预算编制的内容和程序·····	(228)
第三节	国家预算编制的方法·····	(234)
第四节	国家预算的审查和批准·····	(247)
第七章	国家预算的执行·····	(250)
第一节	国家预算执行的机关和职责·····	(250)
第二节	国家预算收入的执行·····	(254)
第三节	国家预算支出的执行·····	(261)
第四节	国家预算执行中的平衡·····	(265)
第五节	国家预算执行中的检查和分析·····	(271)

第八章 国家决算的编制.....	(284)
第一节 国家决算的意义及其组成.....	(284)
第二节 编制国家决算的准备工作.....	(288)
第三节 国家决算编制的方法.....	(328)
第四节 国家决算的审核分析和审查批准.....	(334)
第九章 国家预算管理和监督.....	(341)
第一节 国家预算管理的重要性.....	(341)
第二节 国家预算管理的基本内容.....	(344)
第三节 国家预算监督.....	(359)

第一章 国家预算概述

第一节 什么是国家预算

国家预算是国家的基本财政计划，是国家计划分配国民收入的具有法律性的文件。它与国家有着本质的联系，体现以国家为主体的财政分配关系的主要方面。它与国家财政是两个既有内在联系、又不完全相同的历史的经济范畴。相同的是它们都是在人类社会发展到一定阶段的产物；不同的是国家财政是在人类社会出现国家时产生的，国家预算则是在出现国家以后相当长的历史时期后才出现的。严格地说，资本主义社会以前的国家还没有国家预算。

一、国家预算的起由

在奴隶社会出现国家开始，虽随之出现了国家财政收支活动，但这时的国家财政与国王王室收支没有严格的划分。因此，没有系统的国家财政制度。在商品货币关系尚不发达的条件下，更没有明显的财政收支的划分，财政管理远未形成完整的收支计划，根本不存在国家预算管理形式。在封建社会初期，仍是帝王个人权力统治，中期国王个人收支虽与国家财政收支形式上有所划分，但封建君主仍有至高无上的权力，仍能任意下令横征暴敛，挥霍无度，加之诸侯割据，各

霸一方，兵乱常有，军费浩繁，新的苛捐杂税，随时可以增加，国家财政管理仍很难形成统一的财政计划。直到封建社会末期，资产阶级兴起，在经济上逐渐占据优势，为向封建专制统治进行斗争，新兴资产阶级极力主张政府收入，以无害国民经济为原则，反对封建帝王的无限财权，纷纷要求对国家财政进行监督。这场斗争，最初集中在课税权上；建立税收的批准和废除权的监督，随后发展到资金支配权，最后要求取消封建贵族对财政的控制和在财政上享受的特权，要求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利益。通过斗争迫使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。英国是资本主义发展最早的国家，它在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专称为“提出预算案”，随后法国也相继采用，逐渐完善了国家预算。到19世纪初，纷纷建立资本主义国家后，就有了正式的国家预算。国家机关和官吏，在处理国家的财政收支上都有了一定的职责，必须遵守一定的法令和规章。于是，国家在制订财政收支计划中和处理财政工作上所发生的一切财政关系，就具有了一定的合法的形式，从而产生一定的制度，这种具有一定合法形式和一定制度的国家财政收支计划及其所反映的财政分配关系，就逐步形成了国家预算这个概念。并从预算的编制、审批、执行到决算形成一套完整的预决算制度。

从国家预算产生的过程说明，国家预算是在新兴资产阶级向封建专制统治进行斗争，作为一种斗争手段而产生的，并随着资本主义国家的建立而逐渐完善的。所以资本主义国家预算，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。它无疑是为巩固资产阶级利益服务的。

旧中国经历了几千年的发展历史，在漫长的封建社会里，曾经有过国家财政事先要有计划的设想，如公元779年，唐德宗时宰相杨炎，曾提出过“量入制出”的财政原则，要求国家的支出，先计划支出数额，以支定收。有人认为这是我国预算制度的萌芽，称这个原则是“开我国预算制度之先河”。但长期顽固的封建统治，资本主义萌芽备受摧残，直到清朝末年，以康有为为首的改良派提出在中国实行变法的主张，促使光绪皇帝于1889年6月11日接受变法主张，下诏书宣布变法，推行新政，其中提出“清理财政，筹办预算”，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12月底为预算年度，预算册内先列岁入，后列岁出。当时预算岁入主要包括：田赋、盐茶课税、洋关税、常关税、正杂各税等多类；岁出主要包括：行政费、财政费等十多类。清政府的国家预算，形似统一，但由于其统治力量日益削弱，各省实成割据状态，所谓统一只不过是数字的杂凑与拼合，仅是帐面上的统一而已。以后北洋军阀与国民党政府也都有它们的国家预算。但这些旧中国的国家预算都属于半殖民地、半封建

性质的国家预算，是为地主买办资产阶级利益服务的。

新中国建立之后，我国实现了社会主义生产资料公有制，国家代表无产阶级和广大劳动人民的根本利益，执行有计划分配社会产品，组织社会主义经济建设的职能，新中国的国家预算是为无产阶级和广大劳动人民的利益服务的。

从上述国家预算的由来及其发展的历史情况来看，国家预算是具有法律效力的年度财政收支计划。它体现以国家为主体的主要财政分配关系。

二、国家预算的一般特征

国家预算的产生和发展的历史情况表明，不同性质的国家有着不同性质的国家预算，它们都各自有其特殊的社会属性，体现各自不同的分配关系。但是，从国家预算本身所固有的自然特征来看，在不同社会制度下，不同类型的国家，国家预算又具有一些共同的特征。即不论什么国家的国家预算，它们都具有预算的预测性、集中性、法律性和综合性等特征。

（一）预测性

国家预算的预测性，是指对计划年度国家预算收入和支出的各项指标，必须进行科学的预计和测算。预者事先也，测者测算也，预先测算就是事前的计划。所以，国家预算是人们根据客观实际情况所进行预测的结果，其准确性取决于人们对客观情况的认识程度和采取的科学态度。这不论在什么样的国家，国家预算都具有这种特征。

（二）集中性

国家预算的集中性，是指国家履行其职能所必须由预算集中使用的财力，按照国家总体利益的需要集中分配，做到统筹兼顾，全面安排，讲求效益。要求国家预算收入都应及时、足额地缴入国库，任何部门、单位不能坐支、挪用；国家预算支出，其用途、比例、指标和数额，都要按照国家整体利益确定，各地区、各部门、各单位必须遵照执行，不能各行其是。这些都充分体现了国家预算的集中性特征。

（三）法律性

国家预算的法律性，是指不论什么国家的国家预算的成立和执行结果，都要经过该国家的立法机关审查批准，具有法律效力。即国家预算是按照一定的立法程序成立的，国家预算经过国家最高权力机关审查批准后，就是法律性文件。

世界上许多国家建立了预算法，以法的形式，把国家财政资金的分配方式、分配体制、分配机构及职权范围，预算的编制、审核、执行，批准程序等固定下来，建立起国家预算工作的法律秩序。

（四）综合性

国家预算的综合性，是指国家预算的收支指标以货币形式，把国民经济和社会发展规划综合反映出来，体现政府活动的内容和方向，综合反映社会经济发展规模、结构和比例关系。

国家预算的这些特征，决定了它是国家的综合性宏观管理工具，这种综合性宏观管理工具在国民经济运行中起着重要的调节、引导和控制作用。

第二节 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按法定程序编制、审查和批准的具有法律效力的国家年度财政收支计划。亦即国家对集中性财政资金的来源和去向及其规模进行统筹安排的法律性文件。从其客观功能看，它又是国家分配集中性财政资金的重要手段和对国民经济和社会发展进行宏观管理的重要杠杆。

社会主义国家预算必须经过一定的法律程序，方能成立、执行，对预算执行结果，也要通过国家权力机关审查批准，所以社会主义国家预算是具有法律效力的基本财政计划。它的收支项目和数字及其平衡状况，既反映政府活动的范围、方向和国家政策，同时又具体反映计划年度内国家筹集的集中性财政资金的规模、来源、形式，以及去向和用途，体现以国家为主体的主要财政分配关系。

国家预算收支起迄的有效期限，通常为一年，所以又称年度预算。我国和世界上大多数国家一般都采用历年制，即从每年元月1日起至12月31日止。但是也有不采用历年制的，如美国是从10月1日起至下年9月30日止；意大利是从7月1日起至下年6月30日止；英国、日本是从4月1日起至下年3月31日止。

我国的年度财政收支，按照法定的程序，在新年度开始之前，由财政部门层层汇总的框计数字叫概算；由财政部门正式编制的国家财政收支计划，在未经人民代表大会或它的常

务委员会批准时，称预算草案；国家预算草案经过批准后，才能成为具有法律效力的国家预算。

我国国家预算按照级次和范围的不同，又有中央预算、地方预算、各级总预算和单位预算之分。中央预算，由中央各部门的单位预算、企业财务收支计划汇总编成，它不仅反映国家重要的经济建设、文教科学、国防和外交以及中央行政经费等所需要的资金，而且还担负着调节各地方预算收支平衡的任务，因而在国家预算中居于主导地位。地方预算，是各级地方政府的财政收支计划，反映着发展地方经济和文化教育以及地方行政经费等事业所需要的资金。各级地方总预算是由各级政府汇总本级及其下级政府的年度财政收支所编成的预算，如省级财政总预算，是由省级各部门的单位预算、企业财务收支计划和所属地、市、州、县（市）总预算组成。单位预算是由各级政府直属机关就其本身及其所属机关的年度收支所汇编的预算。

我国社会主义经济是有计划的商品经济。社会主义经济的计划管理，决定了财政分配的计划性。国家综合财政信贷计划就是国民经济和社会发展规划在资金上的综合反映。通过国家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规划相适应，是否和国家的物力、人力相协调。因此，国家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。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计划组成。这些计划相互联系、统筹安排，综合平衡而成为一个有机整

体。在综合财政信贷计划中，国家预算收支占居主导地位，它反映国家主要的、集中性财力的集中和分配情况，国家对预算资金的筹集和运用情况，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，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拨款或由银行贷款，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。

我国国家预算作为国家的基本财政计划，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、结构和发展速度起制约作用。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，保证国家各项政治经济任务顺利完成的重要手段，是国家对国民经济和社会发展进行宏观调节、控制和管理的重要经济杠杆。

二、我国社会主义国家预算的优越性

我国是人民民主专政的国家，是以生产资料公有制为基础的社会主义国家，国家预算体现着社会主义国家同劳动人民根本利益一致的分配关系。因此，它较之一切剥削阶级国家具有其自身的本质特点或优越性。概括来说，其特点或其

优越性具体表现在以下四个方面。

（一）我国国家预算是“取之于民，用之于民”为人民谋福利的预算

在我国，由于以生产资料公有制为主，劳动人民成为国家的主人，国家可以通过国家预算直接参与社会产品和国民收入的分配和再分配。我国国家预算收入是广大劳动人民创造的，预算收入基本取自于生产和流通领域，收入的增长是依靠生产的增长和流通的扩大，而不是靠加重人民负担。国家预算支出也主要用于社会主义建设，在促使国民经济协调发展的同时，人民物质文化生活水平也得到相应地不断地改善和提高。国家预算的收支，充分体现了国家与广大人民群众根本利益上的一致和人民目前利益与长远利益的正确结合，国家预算收支的增长，促进了国民经济的发展，而国民经济的发展，又为人民物质文化生活的进一步改善奠定了物质基础。这充分体现了我国国家预算是为人民谋福利的国家预算这个本质特征。

（二）我国国家预算充分体现国民经济整体发展的预算

在我国有计划的商品经济条件下，国家预算的一个显著特点，就是参与社会产品和国民收入分配的范围更加广泛。国家不仅依靠它的政治权力，而且还以生产资料所有者的身份，直接参与全民所有制物质生产部门国民收入的分配。这样，就使得国家预算和社会主义生产有着内在的必然的联系，并构成社会主义再生产的一个重要因素。同时，社会主义国家又具有组织和领导经济的职能。国家有必要和可能根

据生产和分配相互关系、经济和财政相互联系的原理，从整体利益和长远利益出发，通过国家预算集中筹集和运用资金，调控国民经济的运行，促进国民经济持续、稳定、协调地发展，充分发挥国家预算在社会再生产中的积极作用。所有这些，都充分体现我国国家预算是国民经济整体发展的预算。

（三）我国国家预算是统一的国家预算

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，就是在“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服务。因此我国宪法规定，国家预算由全国人民代表大会审查批准，地方各级总预算由地方各级人民代表大会审查批准。说明中央政府要编制中央预算，地方政府也要编制地方预算，然后再由代表国家预算执行机关的财政部编制统一的国家预算。而不是象有的国家，只按政权隶属关系分别编制中央预算和地方预算，没有一个代表国家整体的统一的国家预算。

（四）我国国家预算是坚持收支平衡的预算

我国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一定比例关系，也就是保持国民经

济各部门发展的综合平衡。只有保持综合平衡，整个经济局势才能稳定发展。比例失调，经济必然混乱。经济混乱，生产效率低下，生产力得不到发展，国不强，民也不富，社会就不会安定。这些现象，往往是从国民经济发展不平衡或破坏平衡开始的，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。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。早在1954年邓小平同志兼任财政部长的時候，就提出要把国家财政放在经常的、稳固的、可靠的基础上。立国的政策应放在有力量抵御外侮和应付万一。预算不仅要收支平衡，而且要逐步增加后备力量。所以，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出现了一些赤字，但收支平衡的方针始终没有变。正因为如此，国家预算从财力上保证了社会主义发展的资金需要，我国社会主义建设事业才取得了当前伟大的成就。因此，坚持预算收支平衡，略有结余的方针，是我国建国40多年的经验所充分证明行之有效的正确方针。

三、我国社会主义国家预算的主要任务

在我国社会主义制度下，国家通过国家预算，对一部分国民收入进行分配和再分配所应承担的任务，主要是：

（一）合理组织收入，保证国家主要财力服从全国整体

利益的需要

我国国家预算，在社会再生产和国家政治经济生活中的首要任务，是调节国民收入分配，合理地组织收入，保证国家主要财力服从全国整体利益的需要。

国家预算收入占国民收入的比重，是国家集中调节国民收入程度的标志。在社会主义初级阶段，国家预算对国民收入的集中程度，必须从我国国情的实际出发，从有利于国家政治、经济深入改革的要求考虑。同时它对国民收入的使用方面起着决定性作用，成为正确处理积累与消费比例关系的一个关键问题。随着我国对内搞活对外开放政策的深入贯彻执行，国家预算调节国民收入，合理组织收入，集中主要财力进行现代化建设的任务更显重要。为了摆脱贫穷和落后，发展生产力已成为国家工作的中心。如果把有限的财力分散使用，国家的迫切需要就得不到保证，重点建设就会落空，党和国家的方针、政策、路线就难以全面地贯彻执行，国家的职能就难以得到实现。因此，需要通过国家预算，把一部分国民收入集中起来，由国家从全局出发，统筹安排，使有限的财力，得到最合理、最有效的使用，以保证国家整体利益的需要，这是国家预算的最根本的任务。

（二）确保重点，保证国民经济和社会发展计划的资金需要

国民经济有计划、按比例发展，是社会主义经济发展的前提。我们国家对国民经济实行计划领导，力求生产建设事业能够按照社会主义经济发展规律进行，一切生产建设必须按照国民经济有计划按比例发展的规律进行。但是，国民经