

新编国家预算教程

门惠英 李 燕 主编

航空工业出版社

新编国家预算教程

门惠英 李燕 主编

航空工业出版社

1995

(京)新登字 161 号

内 容 提 要

1994年,我国财税改革取得了突破性进展,公布了《中华人民共和国预算法》,预算管理工作也发生了重大变化。为了满足广大财经工作者和大专院校师生的迫切需要,本书依据《预算法》和财政部新颁布的有关法规制度,在阐述预算学科一般原理的基础上,从理论上拓宽了国家预算的内涵,突出了在市场经济体制下国家预算的宏观调控作用及预算管理的一般规律;在操作实务上较详细介绍了新财税体制下的预算收支结构,分税制财政体制,预决算的编制、审查和批准程序,预算调整和监督等新规定和新做法。本书可用作大专院校教材和财经干部的培训用书。

图书在版编目(CIP)数据

新编国家预算教程/门惠英,李燕主编. -北京:航空工业出版社,1995.6

ISBN 7-80046-899-2

I.新… II.①门… ②李… III.国家预算-概论 IV.
F310.3

中国版本图书馆CIP数据核字(95)第02127号

航空工业出版社出版发行

(北京市安定门外小关东里14号 100029)

北京地质印刷厂印刷 全国各地新华书店经售

1995年6月第1版

1995年6月第1次印刷

开本:787×1092 1/32 印张:12.75 字数:286千字

印数:1—4000

定价:10.50元

前 言

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标之后,我国的整个经济运行正在快速地向市场导向发展,市场在资源配置中的基础性作用日益明显。财税体制亦按党的十四届三中全会《决定》的要求,不失时机地进行了多方面改革,特别是1994年在税收制度、预算管理体制和企业利润分配制度等方面取得了突破性进展,并公布了《中华人民共和国预算法》。在建立新的财税制度和运行机制中,预算管理工作也发生了一系列变化。预算学科从基本理论到操作实务的许多方面都有待进一步探讨和研究,广大财经工作者和大专院校师生也迫切需要一本能够反映预算改革和预算学科最新研究成果的教科书,《新编国家预算教程》一书正是适应这种要求编写的。

在本书编写过程中,我们力求做到以社会主义市场经济理论为指导,以《预算法》为准绳,注意汲取发达国家预算管理经验的经验,紧密联系我国财税改革的实际。在阐述国家预算基本原理和专业基础知识的基础上,从理论上拓宽了国家预算的内涵,突出了在社会主义市场经济条件下预算的宏观调控地位和作用以及预算管理的一般规律;在操作实务上较详细地介绍和论述了新财税体制下预算收支结构、分税制财政体制、预决算编制、审查批准、预算收入入库制度、预算调整与监督等诸多方面的新做法和新规定,体现了新颖、实用、全面的特点。

本书可作为大专院校财政、税收、经济管理等专业教学

与研究用书，也可供财经干部业务学习和专业培训使用。

本书由门惠英、李燕主编。参加各章编写的有（按章先后排列）：门惠英（第一章，第二章的一、二节，第三章），张富根（第二章的三、四节，第六章），王奕（第四章），李燕（第五章），马海涛（第七章）。最后由门惠英修改定稿。

本书在编写过程中，汲取了理论和实际工作者的一些研究成果，在此表示感谢。由于水平所限，书中欠妥之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

1995年1月25日

目 录

第一章 国家预算概论	(1)
第一节 国家预算的产生和发展.....	(1)
第二节 国家预算的概念.....	(10)
第三节 国家预算的性质.....	(17)
第四节 国家预算的期限与组成.....	(22)
第五节 国家预算的作用.....	(29)
第二章 国家预算收支分类	(36)
第一节 国家预算收支分类的意义和原则.....	(36)
第二节 国家预算收入的分类.....	(39)
第三节 国家预算支出的分类.....	(58)
第四节 国家预算收支分类的改革.....	(73)
第三章 国家预算管理体制	(76)
第一节 建立国家预算管理体制的原则.....	(76)
第二节 国家预算管理体制的内容.....	(83)
第三节 国家预算管理体制的发展.....	(99)
第四节 分税制财政体制.....	(146)
第四章 国家预算的编制	(173)
第一节 国家预算编制的基本原则和依据.....	(173)
第二节 国家预算收支预测.....	(182)
第三节 国家预算的编制程序和方法.....	(229)
第四节 国家预算的审查和批准.....	(258)
第五章 国家预算的执行	(262)
第一节 国家预算执行的任务与组织机构.....	(263)

第二节	国家金库·····	(267)
第三节	国家预算收入的执行·····	(273)
第四节	国家预算支出的执行·····	(282)
第五节	国家预算执行的平衡·····	(287)
第六节	国家预算执行情况的检查分析·····	(293)
第六章	国家决算的编制·····	(301)
第一节	编制国家决算的意义·····	(301)
第二节	编制国家决算的准备工作·····	(303)
第三节	国家决算的编制、审查和批准·····	(359)
第七章	国家预算监督·····	(368)
第一节	国家预算监督的意义和任务·····	(368)
第二节	国家预算监督的内容、标准和方法·····	(372)
第三节	国家预算监督机构和预算法律责任·····	(380)
附录	中华人民共和国预算法·····	(386)
	参考文献·····	(400)

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算的产生和发展

国家预算是国家财政发展到一定阶段的产物。国家财政是伴随着国家的出现而产生的。它是国家集中分配一部分国民收入（主要是剩余产品）用于满足社会需要而形成的分配活动。国家预算同国家财政既有内在的联系，又是随着国家财政发展而形成的新的财政范畴。国家预算随着社会生产方式的变革，适应财政管理的需要而建立，这是由一定的社会历史条件决定的。

一、国家预算的产生

在人类历史发展的长河中，从奴隶社会出现国家开始，就有了国家财政收支活动，但是在资本主义生产方式确立之前，并不存在将国家的财政收入与支出统一在一个计划文件中，并经过一定法律程序的国家预算。这是因为，在奴隶社会和封建社会，生产资料的相当部分属于国王所有，国王的个人收支活动和国家的收支活动很难严格划分，也就不可能形成比较完整系统的对国家财政收支进行管理的制度，而且在奴隶社会和封建社会，商品货币经济很不发达，还不可能对国家的收入与支出事先进行详细的计算。加上国王具有至高无上的权力，可以无节制地任意支配全国的资财，这就决定了在组织收入和安排支出方面，不可能有一定的法律程序

和手续。此外，这个时期国家的各级机构在财政活动中所处的地位也是不明确的，这就很难形成统一的国家财政收支计划。因此，在资本主义社会以前，尽管国家也设置了机构和官吏对财政收支活动进行管理，但并未形成国家预算制度，即使对个别的收支进行了预计，也不能叫做国家预算。

国家预算是在封建社会末期和资本主义发展初期，作为新兴资产阶级与封建统治阶级进行斗争的一种经济手段而产生的。在西欧封建社会末期，出现了资本主义的生产方式。资本主义生产是商品生产，而商品生产的迅速发展必然要求打破中世纪封建割据和关卡林立的局面，以加强各地区之间的经济联系，建立统一的国内市场。因此资本主义生产方式出现并得到发展后，上层建筑产生了变化，即西欧有些国家已出现政治统一和中央集权的趋势。在中央集权的过程中，国家机关的扩大，常备军的建立，封建制度的逐步衰亡，国家机关官吏俸给的增加，都使得国家的财政支出大量增加。为了保证财政支出的需要和自己的挥霍浪费，封建统治者对新兴资产阶级和农民横征暴敛，自己却不负担任何税收，这就严重损害了新兴资产阶级和劳动人民的利益。这种情况下，刚刚成长起来的新兴资产阶级与封建统治者展开了激烈的斗争。这场斗争最初表现在课税权上，以后又扩大到争夺财政资金的支配权上。新兴资产阶级要求限制封建贵族在财政上享受的特权，对国家财政进行监督，并要求政府把全年的财政收支同时开列，制成平衡表，交给议会来讨论和批准。至此，也就形成了国家预算。因此，国家预算代表新的生产关系的资产阶级同代表旧的生产关系的封建贵族进行经济斗争的产物，它是随着商品经济的发展，随着生产方式的变化而出现的。

由此可见，国家预算产生的社会经济条件和原因，是资本主义生产方式的出现，这是国家预算产生的根本原因。只有在新兴资产阶级作为一个强大的政治力量出现在历史舞台上以后，王室财政与国家财政才有可能彻底分开，也才有可能通过议会控制国家全部财政收支，编制财政计划。

要求加强财政管理是国家预算产生的另一个原因。随着资本主义生产方式的出现，社会生产力迅速发展，财政分配规模日益扩大，不仅财政收支项目增加，而且收支之间的关系日益复杂密切。财政收支的发展变化，客观上要求加强财政的计划管理，要求编制统一的国家预算。

财政分配的货币化，也是国家预算产生的必要条件。随着商品经济的高度发展，货币关系渗透到整个再生产领域，财政分配才有可能采取货币形式。在财政分配货币化的条件下，全部财政收支才能统一反映在一览表即平衡表中，才能完整反映国家财政分配活动，才有利于议会审查批准。

国家预算制度最早出现在英国，因为英国资本主义发展最早，议会制度的形成也最早。早在十二三世纪，英国的贵族和大地主就要求对国王的课税权进行一定的限制，这种斗争以国王被迫让步而告一段落。1217年英国《大宪章》的第12条规定，除了国王被俘后赎身或其他特殊事项的需要外，课税必须得到贵族和大地主代表会议的同意。此后，资产阶级的力量逐步壮大，他们充分利用议会与封建统治者争夺财政权。他们尽力揭露皇室贵族的滥用权利、金融贵族的投机牟利、政府机构的无能和官吏的贪污等，要求政府的各项财政收支必须事先制定计划，必须经过议会审查通过后才能执行，财政资金的使用要接受议会的监督，这就大大限制了封建君王的财政权限。1640年资产阶级革命后，英国的财政权

已完全处于议会的控制之下。1689年通过的《人权法案》规定，除非由国会通过法案表示同意，否则不能迫使任何人纳税或作其他缴纳，国王的支出总额必须由国会核准。同时，在国会两院中，代表资产阶级的下院比代表封建贵族的上院在财政上有大得多的权力。从那时起，国王的支出同国家的支出才互相区分。到1760年，英王被迫放弃由皇室征收的那些财政收入，以换取下议院批准对皇室的年度拨款。这样资产阶级就完整地控制了全部财政收支。1789年英国议会又通过一项《联合王国总基金法案》，从那时起，全部财政收支才统一在一个文件中。到19世纪初，才有了正式的预算制度，即财政大臣每年提出全部收支的一览表由国会审核批准。这种以立法形式批准的国家年度财政收支计划，就是国家预算。

欧美其他资本主义国家预算制度的确立，与英国相比要晚一些，一般是在18世纪至19世纪中叶资产阶级政权建立之后才逐步形成的。比如美国早期的宪法中并没有关于预算制度的规定，直到1800年才规定财政部要向国会报告财政收支，但这时的财政收支报告只是一个汇总的情况而已。美国南北战争后的1865年，国会成立了一个拨款委员会，主管财政收支问题。1908年到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。

二、国家预算的发展

国家预算从首先在英国建立到今天，已经历了较大的发展变化，这主要表现在预算功能的发展和预算组织制度的不断完善上。

(一) 预算功能的发展

在资本主义自由发展时期，资产阶级为了扩大资本积累，竭力限制政府的支出，主张实行“廉价政府”，国家对经济活动的干预则被看作是多余的事情。如资产阶级古典经济学家亚当·斯密就把政府的职能规定为三个方面：“第一，保护社会，使不受其他独立社会的侵犯。第二，尽可能保护社会上每个人，使不受社会上任何其他人的侵害或压迫，这就是说，要设立严正的司法机关。第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施（其建设与维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益），这些事业与设施，在由大社会经营时，其利润常能补偿所费而有余，但若由个人或少数人经营，就绝不能补偿所费。”^①与政府的三种职能相对应，亚当·斯密把政府的经费也分为三类：国防费、司法费、公共工程和公共机关的费用。亚当·斯密的这一思想既反映了处于上升时期的资产阶级的利益和要求，也大体符合这一时期政府活动的实际情况。这就是说，在资本主义自由发展时期，国家预算的功能是有限的，主要是为了满足一般的社会公共需要，而且在正常情况下，预算收支必须保持平衡，支出不能超过收入，只有在非常特殊的情况下（比如战争），才允许出现赤字，因此预算收支对经济运行的影响是很微弱的。

在资本主义从自由竞争发展到垄断阶段即帝国主义阶段后，与经济发展的这种阶段性变化相适应，政府的职能也有了很大的发展。这突出表现在政府的活动范围已不再仅仅限于国防、司法、公共设施与公共工程等方面，而在较大程度上干预整个社会的经济活动，即政府对社会经济的发展与稳

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下册，商务印书馆，1974年出版，第252—253页。

定负有一定的责任。这种变化明显地表现在1929—1933年的资本主义世界大危机之后，国家预算成为政府对经济活动进行干预的重要手段。30年代以后，各主要资本主义国家都根据经济的周期性波动，相应地调整了预算收支规模，特别是运用赤字预算来调节经济的运行。如今，国家预算已成为世界各国经济政策的重要组成部分，并对社会经济的发展产生十分重要的影响。

（二）预算技术组织形式的发展

自国家预算产生以来，预算技术组织形式也在不断发展和完善。从世界各国的财政实践看，国家预算的技术组织形式主要有以下几种类型：

1. 单式预算。这是将全部的财政收入与支出（包括信托基金收支和政府贷款收支）统统汇编在一个预算内，而不区分各项财政收支的经济性质的预算形式。由于单式预算能从整体上反映某一年度财政收支的状况，也就便于立法机关审议批准和社会公众了解。在第二次世界大战前，世界大多数国家都采用单式预算组织形式。

2. 复式预算。这是在预算年度内，将全部财政收入和支出按经济性质划分、分块编制、分别汇集编成两个或两个以上的预算。复式预算的形式大体分两种：一种形式是双重预算，即将各项财政收支按经济性质不同，分别编为经常预算和资本预算。经常预算反映政府在一般行政上的经常收支，而资本预算反映政府的资本投资和国家信用。1927年丹麦首先推行复式预算，瑞典也于1933—1937年完成建立复式预算的工作。另一种形式是多重预算，即由一个主预算和若干个分预算组成，如日本的中央预算包括一般会计预算、特别会计预算和政府有关机构预算，此外还有一个财政投融资

预算（属于预算外）。目前，大多数西方国家以及不少发展中国家都实行复式预算。

3. 业绩预算。这是把企业科学管理方法运用于政府预算的组织上。在编制业绩预算时，要求政府各部门先制定有关的事业计划或工程规划，计算出每项施政计划的成本与效益，然后择优把项目列入预算。在业绩预算执行后，要用对比计划和实际、本期和前期成本效益的方法，考核行政部门使用预算资金的每项工作或业务的绩效。业绩预算又称部门预算或成本预算。

4. 计划规划预算。具体做法是：根据国家现有的各种资源和国内外经济状况，计划国家的社会经济发展目标，进而确定部门目标；然后根据所设计的目标，规划具有可行性的详细计划，即把部门计划分成项目计划，为每个项目规定目标和指标；在每一项计划下面还可分成若干个工作计划，对每一工作计划规定具体的工作量；最后再根据所拟定的计划和具体工作量编制预算。由于这种预算是以计划为中心、以项目效益为衡量标准来编制的，所以又称为计划预算。该预算形式起源于美国，1967年美国国防部首先采用这一预算组织形式编制预算。

“业绩预算”和“计划规划预算”都是为适应资本主义进入垄断时期以来，各国预算支出不断扩大、财政收支矛盾日益突出、预算难以平衡的严峻局面，以革除传统预算形式忽略支出效益的弊端为目的而编制的、旨在说明预算支出效果的预算。它们都是着眼于预算支出的成本—效益分析的预算，不同的是业绩预算侧重于预算评估，而计划规划预算则比较侧重于计划的制定，预算支出的高效益（预算目标）是由服从于系列目标的若干计划的制定来加以保证的。

5. 零基预算。零基预算是对每一年（或每一项目）预算收支的规模进行重新审查和安排，而不考虑基期的实际支出水平，即以零为起点而编制的预算。这种方法强调从头开始，从根本上分析研究所有项目（包括原有的和新的）和每一项目的全部支出（包括已支出的和未支出的）的成本和效益，在此基础上确定其预算收支数。零基预算是1969年由美国得克萨斯仪器公司首创发展起来的，并于1973年首次为佐治亚州政府采用作为政府预算的组织形式。1976年美国众议院通过“1976年政府经济与支出改革法”，决定对联邦政府机构的预算实行零基预算编制方法。

综上所述，国家预算是适应财政管理和财政监督的需要而产生的一个财政范畴。预算的产生虽然以财政的存在为基础，但预算的存在和发展又使财政分配走向规范化、制度化和法律化。

三、我国国家预算的产生和发展

在我国漫长的封建社会中，商品经济没有得到应有的发展，资本主义的萌芽备受摧残，没有形成独立的社会力量同封建王朝进行经济斗争，19世纪帝国主义的入侵，使我国沦为半殖民地半封建社会，同时随着帝国主义的侵入，不可避免地要求按照西方资本主义制度进行“革新”，终于在清朝末年，光绪皇帝于1898年实行变法推行新政，提出“改革财政，编制国家预算”。这实际上是按照西方的理财模式改革清王朝的财政。1908年（光绪三十四年）清政府颁布了《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封建王朝第一次正式编制国家预算。预算首先由各省汇报，然后由度支部（相当

于现在的财政部)加以审核,资政院加以修正,然后实施。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。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。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、洋款等十几类。清政府的国家预算,形似统一,但由于其统治力量日益削弱,各省已形成割据状态,所谓统一的预算只是帐面上的统一,是各省数字的杂凑与拼合。此后,北洋军阀和国民党政府也有其国家预算,但都是半殖民地半封建性质的国家预算。

新中国的国家预算是随着中华人民共和国的诞生而建立的。在新中国成立以前,各革命根据地曾经编制过财政预算,但是那只属于战时财政预算。由于客观条件的限制,在根据地被分割的情况下,不可能建立统一的国家预算。

中华人民共和国成立之后,依据《中国人民政治协商会议共同纲领》第40条中“建立国家预决算制度,划分中央和地方的财政范围,逐步平衡财政收支,积累国家生产资金”的规定,即着手编制1950年全国财政收支概算。在1949年12月中央人民政府第四次会议上,财政部长薄一波作了《关于1950年财政收支概算编制的报告》。中央人民政府批准了这个预算草案,毛泽东同志出席了这次会议,并指示:“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和方向。”明确了国家预算的性质和任务,标志着新中国国家预算的诞生。1951年8月在统一全国财政经济工作的基础上,政务院又发布了《预算决算暂

行条例》，条例规定了国家预算的组织体系，各级人民政府的预算权，各级预算的编制、审查、核定与执行的程序，决算的报批与审定程序等。国家预算制度从此建立起来了。以后随着从新民主主义社会向社会主义社会的转变，我国国家预算成为社会主义国家预算。新中国建立40多年来，我国预算制度不断发展和完善，在支持经济和社会发展方面发挥了重要作用。

第二节 国家预算的概念

国家预算的产生过程告诉我们，国家预算是国家财政发展到一定阶段为适应财政管理和监督的需要而产生的。也就是当国家财政收支要求制定年度计划而且要经过一定立法程序审查批准时，国家财政才真正发展成为国家预算。

马克思对资本主义国家预算曾进行了科学的概括，指出：“每一个人都知道，预算只不过是国家本年度预期收入和支出的一览表，它是以上一年度的财政经验即平衡表为依据的。”马克思的上述概括，明确了国家预算是国家一个预算年度内对预算收支进行预测的收支一览表，它反映了一个国家预算收支的规模和收支的对比关系。尽管资本主义国家预算和社会主义国家预算在性质上有着质的区别，但是有一点是共同的，那就是为了财政管理和监督的需要，各国都要编制财政收支计划并提交议会审查批准，因此，国家预算的一般概念可以概括为具有法律效力的国家年度财政收支计划。

我国国家预算是社会主义国家预算，它既具有国家预算的一般特征，又具有其特殊性，因此，对我国国家预算的概