

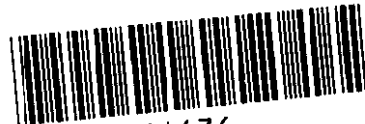
QJYS

国家预算 理论与 实务



李保仁 主编

北京经济学院出版社



中财 80064436

国家预算理论与实务

李保仁 主编

马海涛 李 妍 副主编

12314/05

中央财经大学图书馆藏书章

登录号

440563

分类号

F810.3/26

北京经济学院出版社

(京)新登字 211 号

图书在版编目(CIP)数据

国家预算理论与实务/李保仁主编. —北京:北京经济学院出版社,1996. 8

ISBN 7-5638-0556-8

I. 国… II. 李… III. 国家预算 IV. F810. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 07839 号

北京经济学院出版社出版

(北京市朝阳区红庙)

河北三河市腾飞印刷厂印刷

全国新华书店发行

850×1168 毫米 32 开本 9.375 印张 243 千字

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷

印数:00 001—4 500

定价:13.00 元

前 言

随着社会主义市场经济体制的建立和完善、财税体制的改革以及《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)的颁布与实施,预算管理工作发生了一系列的变化。为了适应教学 and 实际工作的需要,我们以《预算法》为准绳,在借鉴发达国家预算管理的经验及总结我们教学、科研和实践的基础上,编写了《国家预算理论与实务》一书。

本书的编写采取分章专人撰写,主编负责总纂和修改的方式。全书共分九章,具体分工是:宋其超编写第一章和第二章;李保仁、鲍银胜、张伟明编写第三章、第六章和第九章;冯占武、冯占魁编写第四章和第五章;马海涛编写第八章;李妍编写第七章。由李保仁担任本书的主编和总纂。

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,也可供财政系统在职干部培训和自学参考使用。

本书在编写过程中借鉴了有关国家预算的著述,得到了有关专家、教授的指导和帮助,在此一并感谢。由于编者水平所限,书中难免有欠妥之处,恳请读者批评指正。

编者

1996年3月

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 国家预算的概念.....	(1)
第二节 国家预算的性质.....	(7)
第三节 我国国家预算的职能和作用	(10)
第四节 国家预算的形式	(17)
第五节 国家预算的发展演变	(22)
第二章 国家预算收支分类	(27)
第一节 国家预算收支分类的原则和意义	(27)
第二节 国家预算收入的分类及其内容	(30)
第三节 国家预算支出的分类及其内容	(42)
第三章 国家预算管理体制	(53)
第一节 国家预算管理体制的概念及原则	(53)
第二节 国家预算管理体制的内容	(57)
第三节 国家预算管理体制的历史演变	(65)
第四节 国家预算管理体制的改革	(79)
第四章 国家预算的编制(一)	(93)
第一节 编制国家预算的原则	(93)
第二节 国家预算编制的准备工作.....	(100)
第三节 预算收支指标的测试.....	(105)
第四节 国家预算的编制程序和方法.....	(139)
第五节 国家预算的审查和批准.....	(144)
第五章 国家预算的编制(二)	(147)
第一节 政府公共预算的编制.....	(148)

第二节	国有资产经营预算的编制·····	(153)
第三节	社会保障预算和其他预算编制的构想·····	(160)
第六章	国家预算的执行·····	(169)
第一节	国家预算执行机构·····	(169)
第二节	国家预算收入的执行·····	(175)
第三节	国家预算支出的执行·····	(199)
第四节	国家预算执行中的平衡·····	(211)
第五节	国家预算执行的检查分析·····	(216)
第七章	国家决算·····	(224)
第一节	国家决算的组成和分类·····	(224)
第二节	国家决算编制的准备工作·····	(226)
第三节	国家决算的编制程序与方法·····	(242)
第四节	国家决算的审查批准·····	(245)
第八章	预算外资金管理·····	(248)
第一节	预算外资金的形成与发展·····	(248)
第二节	预算外资金的效应·····	(254)
第三节	预算外资金的管理方式·····	(258)
第九章	国家预算的监督管理·····	(263)
第一节	国家预算管理的内容和特点·····	(263)
第二节	国家预算的监督·····	(275)
附录	中华人民共和国预算法·····	(281)
	参考文献·····	(294)

第一章 总 论

第一节 国家预算的概念

一、国家预算的一般概念

无论是社会主义国家,还是资本主义国家,都要有国家预算。因为每个国家在一年之中创造的国民收入,除了要在生产领域进行初次分配外,为了实现国家职能的需要,还要由国家对其进行一系列的财政分配。国家预算就是国家参与分配国民收入的一个重要的财政分配手段。它是一个国家通常在一年内,为了实现其职能,筹集所需资金,以及如何利用这些资金的一个以法律形式表现出来的国家年度财政收支计划,是国家筹集、分配和管理财政资金的重要工具。

任何一个国家的国家预算,都要包括三个方面的内容:①收入和支出的种类和数量,以及这些种类和数量所表现出来的收支的性质和作用;②各类国家机关和部门在处理这些收支问题上的关系,及其所处的地位和所承担的责任;③在收入和支出的实现上所必须经过的编制、批准、执行、管理、监督等财政过程。

目前在理论界对国家预算的概念存在着以下几种不同的观点和看法:

第一种观点认为,国家预算是国家保证实现其职能的工具。要实现国家职能,国家必须有一定的人力、物力和财力作保证,国家预算就是国家把一部分国民收入集中起来,有计划地用于各种需要,从财力方面保证国家职能实现的一个工具。

第二种观点认为,国家预算是国家的基本财政计划。为了综合反映整个国家的财力及其活动情况,每年都要编制综合财政计划,国家预算是综合财政计划最基本的部分。

第三种观点认为,国家预算和国家预算收支计划是两个不同的概念。国家预算是一个客观存在的经济范畴,是财政各分配关系中的最基本部分。国家预算通过筹集、分配和使用全国集中性的财政资金,按照党和国家的财政方针、政策,正确处理一系列的财政关系,充分调动各方面的积极性,为实现国家职能服务。而国家预算收支计划是国家的基本财政计划,它的编制和执行是以国民经济为基础,反映国家的路线、方针和政策。

第四种观点认为,国家预算是具有法律地位的年度财政计划,它是以特有的财政收支一览表的形式表现的一种计划。

第五种观点认为,国家预算就是国家对财政分配的预先设计,并用它来指导国家财政有计划地进行,国家预算与其他各种计划相比,有一个显著的特点,即法律性。所以,这种观点对国家预算下的定义是:国家预算是国家在计划分配财政资金时,按照法定程序编制、审查、批准的国家财政收支计划。这种观点的实质与第四种观点相同,都是把国家预算视同计划,而且还具有法律的性质。

以上几种观点均从不同侧面反映了国家预算这一概念的本质和特征,都具有一定的合理性。

二、我国国家预算的概念

我国的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,又具有特殊性。因此,对我国国家预算的概念可从财政分配的内容和形式两个方面来表述:即我国国家预算既是国家进行财政分配和财政宏观调控的重要手段,又是国家的年度财政收支计划。

(一)我国国家预算是国家进行财政分配和财政宏观调控的重要手段

财政分配是指财政参与社会产品和国民收入的分配,集中必

要的资金,用以满足社会的公共需要。但是财政分配不是自发地进行的,需要运用一系列分配手段来实现。属于财政范畴的国家预算、税收、财政投资、财政补贴等都是财政分配手段,其中国家预算是最重要的手段。

之所以说国家预算是财政分配的最重要的手段,这主要是因为财政参与社会产品和国民收入的分配和再分配活动,主要是通过国家预算进行的,国家预算是财政资金活动的枢纽。从数量上看,虽然由国家预算分配的国民收入的份额近几年有所下降,但总的情况是,它仍是国家的主要财力,体现着以国家为主体的分配关系,是财政分配的中心。

从预算收支内容上看,国家预算的各项收入来源和各项支出的用途体现了国家职能的范围,全面反映了国家财政的分配活动。从预算收入方面看,国家通过税收、利润上缴、公债等手段参与国民收入的分配,把分散在各地区、各部门、各企业和个人手中的一部分国民收入集中起来。国家预算收入主要来自社会主义公有制经济的内部积累,同时也来自非社会主义经济的一部分积累,涉及国家、集体和个人之间的分配关系。从预算支出方面看,它把国家集中的预算资金在全社会进行分配,用于保证国家基本职能的实现和社会经济、文化建设的需要。因此,国家预算收支体现着国家财政资金的来源、规模和流向,国家预算规模和结构,直接反映了国家财政参与国民收入分配和再分配的规模和结构。

之所以说国家预算是国家进行财政宏观调控的重要手段,是因为国家预算作为财政分配的中心环节,在对财政资金的筹集、分配和使用过程中,不仅仅是一般的财政收支活动。如果通过收支活动有意识地为财政的调控功能服务,那么收支手段就又成为对宏观经济进行调控的强有力杠杆。虽然调控离不开分配,但调控也是财政分配对经济能动作用的具体表现。

宏观调控也是现代市场经济所不可缺少的,因为市场并不是万能的,单靠市场调节往往会造成资源配置浪费,也会失去社会公

平。国家预算的宏观调控主要表现在以下几个方面：

1. 通过国家预算收支规模的变动及其平衡状况，有效地调节社会总供给与总需求的平衡。由于国家预算收入代表可供国家支配的商品物质量，是社会供给总量的一个组成部分，因此，通过调整国家预算收支之间的关系，就可以调节社会供求总量平衡。

当社会总需求大于社会总供给时，国家预算可以采取紧缩支出的办法，以减少社会需求，使供求之间的矛盾得以缓解；当社会总供给大于社会总需求时，可以适当扩大预算支出，以增加社会总需求。前者采取收大于支的结余政策进行调节，后者则采取支大于收的赤字政策进行调节。当社会供求总量平衡时，国家预算实行收支平衡的中性政策与之相配合。

一般而言，在市场经济条件下，由于受各种复杂因素的影响，市场上的供求关系经常发生变化，时而总供给大于总需求，时而总需求大于总供给，国家可以交替使用结余政策和赤字政策进行调节。但是就现实情况来看，在发展中国家通常总是总需求大于总供给，并且国民收入的超分配都是由于财政赤字和信用膨胀造成的。因此，坚持财政收支平衡，压缩预算支出规模，严格控制财政赤字，对抑制需求总量，实现社会供求总量的平衡具有特别重要的意义。

2. 通过调整国家预算支出结构，调节国民经济中的各种比例关系和经济结构。因为国家预算支出的是资金，如果增加对某个部门的投资，就能促进该部门的发展；相反，减少对某个部门资金的供应，就能限制该部门的发展。因此，调整国家预算支出结构，就能起到调节各种比例关系和调节经济结构的作用，并且这种调节具有直接、迅速的特点。

国家预算支出结构的内容主要有：积累性支出和消费性支出的比例关系；生产性支出和非生产性支出的比例关系；用于国民经济各部门支出的比例关系；等等。有意识地调整国家预算支出中的这些比例关系和结构，就会相应地影响国民经济中的有关比例关系和经济结构。

就当前而言,为了适应市场经济发展的要求,必须加强宏观调控,要转变财政职能,调整财政分配,对一些不应管或应少管的事情应交由市场或企业去管,同时对本属于宏观调控的事情,要多管和加强,总之要纠正财政职能的错位、缺位,做到复位。国家预算是财政进行这种调控的有力手段,根据目前存在的投资总规模增长过猛,而需重点发展的行业又严重滞后的情况,国家预算支出结构调整的重点是努力保证基础产业和重点建设的投入,支持“瓶颈”产业的发展,通过优化投资结构,调节产业结构,促进生产要素的优化配置和经济效益的提高。

3. 公平社会分配。针对市场经济的不足和消极作用,以及我国当前社会分配现状,国家预算宏观调控的另一个重要表现是公平社会分配。改革开放以来,在打破旧的分配格局的同时,产生了个人之间的分配不公和地区之间收入相差悬殊的问题。因此,可以利用国家预算在财政分配中的中心地位,调节社会分配,调节中央与地方之间、地区之间、行业之间的收入分配。

国家预算宏观调控能力的大小,与预算收入占国民收入的比重有很大关系。这一比重越高,国家预算调控的力度就越大;反之,比重越低,国家预算调控的力度就越小。80年代后期,在我国宏观经济失控的过程中,预算调节乏力,这不能不说与这些年来国家预算收入占国民收入的比重过低有关。因此,为了提高国家预算的调控能力,把这一比重适当提高是非常必要的。另外,国家预算的编制方式也会影响其作用的发挥。将单式预算改为复式预算,分别编制经费预算和建设性预算,使各自的资金来源和支出反映清晰,有利于实行不同的财政政策。对经费预算,应压缩支出,做到收支平衡并略有结余;对建设性预算,应根据社会经济发展情况适时地、恰当地筹措资金和进行合理调节,使经济建设预算与社会经济发展计划密切地衔接起来,从而更好地发挥预算的调节功能。

(二)我国国家预算又是国家的财政收支计划

国家对国家预算这一客观经济范畴的自觉运用,主要是通过

对国家集中性财政资金的计划管理工作而实现的。我国每年都编制国家预算,其目的是使国家集中性财政资金的形成和使用能符合客观经济规律的要求,以解决资金筹集和社会需求之间的矛盾,加强宏观控制,保证国民经济的综合平衡。国家财政计划中规定的各项收支项目,反映着国家集中性财政资金的形成来源和使用方向,构成预算经济内容的全部分配过程,它是国家集中性财政分配关系的具体表现形式。

为了综合反映整个国家的财力及其活动情况,国家应当每年编制综合财政计划。综合财政计划是国家财力总的平衡计划,它是国家对国民经济进行宏观调控和指导的必要手段。通过编制综合财政计划,可以全面反映国家在计划年度内总财力的来源和运用情况,可以反映国家通过不同方式动员资金的数量,以及各种方式动员的资金在总量中所占的比重,以便从宏观经济的要求出发,在不改变资金所有权的情况下,从政策上指导资金的使用方向,对各种资金的使用进行协调,并努力做好各个环节之间的衔接和平衡。

综合财政计划是根据国家预算、预算外资金收支计划和银行信贷资金计划综合编制而成的,不具有法律性,不对外公布,是内部平衡的计划。在综合财政计划中,国家预算居于核心和主导地位。这是因为通过国家预算分配的财政资金在国民收入中占有相当的比重,这些资金是国家财力的主要部分。不仅如此,国家用于政权建设和维持政府活动、保障国家安全以及重点建设的资金都是由国家预算有计划地供应的,是国家实现基本职能的财力保证,对资源合理配置、提高宏观经济效益也有举足轻重的作用。这些都是预算外资金、银行信贷资金所不能胜任的。此外,国家预算还影响和制约着其他各项资金。从国家预算同银行信贷资金的关系来看,财政性存款是银行信贷资金的重要来源,财政性存款的增减对银行信贷收支有着直接影响。从国家预算同预算外资金的关系来看,预算外资金的增减,在很大程度上要受国家预算的制约,尽管预算外资金有很大增长,它仍然只是国家预算的必要补充。

由此可见,无论从国家预算资金的规模,从保证国家基本职能的需要方面来看,还是从它与其他各项资金的相互关系来看,国家预算在综合财政计划中都居于主导地位,并对其他各项资金起着重大的影响和制约作用。因此,我国国家预算是国家的基本财政计划。

第二节 国家预算的性质

一、国家预算的一般特征

国家预算和其他财政范畴相比较,具有集中性、综合性、年度性、法律性等特征,这些特征构成了国家预算的共性。

(一)集中性

从集中程度来看,国家预算是集中性的财政资金,它的重要标志是由国家进行集中分配。这主要是因为在资金上要满足全社会的共同需要,首先是保证实现国家基本职能的需要,其次是保证国民经济持续、快速、健康发展的需要。为了满足社会共同需要,必须由国家建立集中性财政资金,由国家预算进行集中分配、统筹安排。由于国家预算计划全面地反映了国家的方针政策,因而通过计划就可以了解到政府在这个年度里的整个工作安排和打算。正如美国政府在年度预算中写到,要发现联邦政府将要干些什么,看一看美国政府预算就够了。

(二)综合性

从收支范围来看,国家预算各项财政收支的汇集点和枢纽,综合反映了国家财政收支活动的全貌。从我国来看,国民经济和社会发展各方面的活动都要通过国家预算综合地反映上来,各项财政收支也都要通过国家预算汇集上来,因而国家预算要比其他财政范畴涉及的范围广泛得多,具有明显的综合性特征。

(三)年度性

国家预算的编制、执行,决算的编制、审查,这一完整的工作程

序是周期性进行的,即按预算年度编制。预算年度是各国政府编制和执行预算所依据的法定期限,它的期限均为一年。预算计划具有很强的时效性。我国预算年度采取日历年度制,即从1月1日至12月31日止。

(四)法律性

从有预算制度以来,任何国家的预算都必须由立法机关审核批准,并接受立法机关的监督,这突出地表明了国家预算的法律性。国家预算的法律性,是国家预算计划性的前提和保证,缺乏法律约束的预算还不能是真正意义上的现代国家预算。我国国家预算草案每年要提请全国人民代表大会审查、批准,经过批准后的国家预算具有法律效力,各级人民政府、各部门、企业、事业单位都要按照国家预算上的规定执行,并保证各项收支计划的圆满完成。资本主义国家的预算,每年经议会讨论通过后,即成为法律性文件,被称为年度预算法,政府必须贯彻执行。

总之,国家预算与一般的财政经济计划不同,它必须经过规定的合法程序,并最终成为一项法律性的财政文件。

二、我国国家预算的社会性质

在不同的社会制度下,国家预算所体现的社会性质不同。我国国家预算是社会主义国家预算,与资本主义的国家预算在性质上有着本质区别。概括起来主要表现在以下三个方面:

(一)人民性

我国国家预算是“取之于民,用之于民”的预算。我国实行的是生产资料公有制,劳动人民是生产资料的共同所有者,国家可以通过国家预算直接参与国民收入的分配和再分配,建立由国家集中掌握的财政资金,保障国民经济持续、稳定、协调地发展。

我国的国家预算收入是广大劳动人民创造的。预算收入基本来源于生产和流通领域,收入的增长是靠发展生产、扩大流通、不断提高经济效益,而不是靠加重人民负担。相反,人民负担却是在不断地相对减轻。国家预算支出是为实现国家职能,发展经济、文

教科学卫生事业,巩固国防和逐步改善并提高人民的物质文化生活水平服务的。我国的预算收入和支出,是遵循兼顾国家、集体和个人三者利益的原则,在促进国民经济有计划、按比例发展的同时,使人民生活水平相应地不断提高。可见,我国的国家预算,充分体现了国家和广大人民根本利益的一致性,以及人民当前利益和长远利益的正确结合;充分体现了“取之于民,用之于民”的社会主义性质。国家预算收支的增长,反映了国民经济的发展;而经济建设事业的发展,又为人民物质文化生活的改变奠定了物质基础。

(二)建设性

从国家预算所体现的国家职能来看,我国国家预算与资本主义国家预算有着明显的区别。在我国,国家的主要职能之一是组织和领导社会主义经济建设,这就决定了我国社会主义预算必须按我国的国情,把现代化的经济建设作为预算工作长期的中心任务。国家预算收支直接延伸到社会生产领域,国家预算成为国家组织经济运行的有力手段。国家通过国家预算集中了国家主要财力,不仅用于满足社会消费的需要,而且还要用于满足社会生产的需要,使我国国家预算成为组织和调节社会再生产的重要工具。

(三)稳固性

我国国家预算长期以来,坚持收支平衡的原则,无论是在编制预算时,还是在执行预算时,都认真贯彻这一原则。我国预算的编制和执行建立在社会主义经济持续稳定发展的基础之上,实行严格的计划管理,做到长短计划结合,以长导短,以短保长。统筹安排、收支平衡反映了社会主义财政分配的规律,是社会主义预算管理的客观要求,也是我国国家预算稳固性的集中体现。当然,我国国家预算由于主客观等原因也会出现赤字,但坚持收支平衡的原则没有改变。对赤字规模要严格控制,对于各级地方预算来说,必须做到收支平衡。只有这样,才能保证国家预算的稳定,而预算的稳定又有利于经济的健康发展和人民生活水平的稳定提高。

第三节 我国国家预算的职能和作用

一、我国国家预算的职能

我国国家预算具有分配、稳定和监督三个职能。

(一)分配职能

国家预算的分配职能,包括积累资金和分配资金两个方面。积累资金和合理地分配资金,是我国国家预算的主要职能。我国进行改革开放和现代化建设,需要大量的建设资金。我们的资金积累越多,分配越合理,就越能促进国民经济快速、健康地发展。从积累资金和分配资金的关系来看,积累资金是合理分配资金的前提,资金积累越多,资金的分配就越有保证;同时,合理地分配资金,又是积累资金的目的,资金分配越合理,就越能发挥资金的使用效果,从而为进一步发展国民经济积累资金创造条件。

(二)稳定职能

国家预算的稳定职能,主要是指国家预算具有稳定经济的职能。在编制预算计划时,首先要正确处理国家预算与国民经济和社会发展规划的关系,充分发挥两者之间相互促进和相互制约的作用,使国民经济和社会发展规划有充实的财力保证,这是顺利实现国民经济和社会发展规划的重要前提。在预算执行过程中,发现社会总需求大于总供给时,应及时采取紧缩某些预算支出的办法,减少社会需求,使供求之间的矛盾得到缓和;反之,则可以扩大某些预算支出,调整预算支出结构,增加社会需求,使一部分商品的价值得以实现,从而保证社会再生产的正常进行。

(三)监督职能

国家预算的监督职能,是实现积累资金、合理地分配资金和保证经济稳定发展的客观要求和有力保证。这一职能是在积累资金、合理分配资金和调整预算支出结构的过程中体现的。通过预算资金运行过程中对国民经济的制约作用,对国民经济各部门和企业、

事业单位的收支活动进行严格的、有成效的监督和检查,以保证资金合理使用,使资金的筹集和分配能按照党的方针、政策和国家计划进行,更好地促进国民经济持续、稳定、协调地发展。

国家预算的分配、稳定和监督职能,是互相联系、彼此制约的,是相辅相成、不可偏废的。没有资金的筹集和使用,经济的稳定和监督就无从谈起;没有稳定,资金的筹集和使用就会混乱无序,监督也会乏力;没有监督,就不能保证资金的筹集和使用有正确的方向,也不能保证国民经济的稳定发展。因此,只有同时发挥这三种职能,才能更好地发挥国家预算的作用。

二、我国国家预算的作用

国家预算的职能在具体工作中的运用,就表现为国家预算的作用。我国国家预算的作用主要表现在财力保证作用、调节控制作用和反映监督作用等三个方面。

(一)财力保证作用

财力保证作用,体现了国家预算的分配职能,在实际工作中就是有计划地筹集资金和安排支出的活动和过程。筹集资金是安排支出的前提,安排支出是筹集资金的目的,是从财力上保证国家基本职能的实现。我国国家财政用于社会各项建设事业的资金,主要是通过国家预算集中和分配的。建国以来,国家预算主要是从以下几个方面来发挥财力保证作用的:

1. 支持国家政权建设和国防建设。我国是人民民主专政的社会主义国家,为了巩固人民民主专政,保障国家安全和社会稳定,国家预算每年要有计划地拨付一定的资金,用于国防建设,以保证部队供给和实现国防现代化,保卫国家的独立和安全,防止国内外敌对势力的破坏和颠覆。国家预算每年还要拨付一定的资金用于政权建设,保证国家政府和政权机构,以及公安、司法、检察机关的经费需要,以巩固国家政权,为经济发展和社会稳定创造条件。

同时,国家预算在对国民收入的分配过程中,贯彻党和国家在不同时期的政治经济任务,用合理的分配结构去保证国民经济结