

● 国有资产管理专业教材 ●

国有资产 预算

杜杰民 倪红日 主编

中国经济出版社

国有资产预算

杜杰民 倪红日 主编

中国经济出版社

编者说明

国有资产预算是国有资产管理的一个重要方面,《国有资产预算》一书是国有资产管理专业的配套教材。国有资产管理是一门新兴的经济学科,国有资产预算也是崭新的理论,所以,这本教材也具有一定专著的性质。根据目前国内所编写的国有资产管理方面的专著和教材来看,本书是第一本较系统地阐述国有资产预算的书籍。

为了全面阐述《国有资产预算》的原理,本书包括上、下两篇。上篇为国家预算的基本理论和基础知识,采用了较新的结构,反映了我国复式预算改革和预算体制改革的最新内容。下篇为国有资产预算的基本理论和基础知识。

本书编写的分工是:第1章由杜杰民同志编写;第2章的2、3、4、5节由祝小芳同志编写;第3章由李红霞同志编写;第4章和第6章的1、2、3节由薛勇同志编写;第2章的1节,第5章、第6章的4节和第7、8章由倪红日同志编写。全书由杜杰民、倪红日总纂定稿。本书由北京财贸学院教材编审委员会审查认定。

本书在编写过程中,参考了国有资产管理、国家预算方面的有关书籍、文献和论文资料,吸收了有关方面的科研成果。本书的出版得到中国经济出版社的大力支持和帮助,在此,谨一并表示衷心的感谢。

由于我们对国家预算和国有资产预算的研究不够,加之受理论水平的限制,本书难免存在缺点和不足之处,恳切地希望读者批评指正。

编 者

1991年12月

目 录

上篇 国家预算基本理论和基本知识

第一章 国家预算 概 论.....	(3)
第一节 国家预算概念.....	(3)
第二节 国家预算的产生和 发展.....	(9)
第三节 国家预算的职能与作 用.....	(19)
第四节 国家预算分配的数量 关系.....	(21)
第二章 我国国家预算的技术组织制度	(26)
第一节 我国国家预算的技术组织形式.....	(26)
第二节 我国国家预算收支分类的意义和原则.....	(29)
第三节 国家预算收入的分类及内 容.....	(32)
第四节 国家预算支出的分类及 内容.....	(43)
第五节 我国国家预算收支平衡的计 算.....	(57)
第三章 国家预算管理体制	(67)
第一节 国家预算管理体制的实质和原 则.....	(67)
第二节 国家预算管理体制的 内容.....	(71)
第三节 国家预算管理体制的演变及现 状.....	(77)
第四节 国家预算管理体制改革中应该注意的问题 及今后的发展趋 向.....	(92)

下篇 国有资产预算基本理论和基本知识

第四章 国有资产预算概述	(101)
第一节 国有资产预算的概念	(101)
第二节 国有资产预算的特点与方 法	(105)

第三节	国有资产预算的职能和作用	(111)
第五章	国有资产预算收入	(117)
第一节	国有资产预算收入来源的理论分析	(117)
第二节	国有资产预算收入的内容和分类	(122)
第三节	国有资产收益分配的原则	(124)
第四节	国营企业利润分配的管理制度	(127)
第六章	国有资产预算支出	(134)
第一节	国有资产预算支出的内容	(134)
第二节	国有资产预算支出的形式	(135)
第三节	国有资产预算支出的原则	(143)
第四节	国有资产预算投资支出的效果评价	(145)
第七章	国有资产预算的平衡	(155)
第一节	我国国有资产预算平衡的概念与特点	(151)
第二节	国有资产预算赤字的弥补方式及其对 经济的影响	(159)
第八章	国有资产预算的编制、执行及其决算	(163)
第一节	国有资产预算编制的原则	(163)
第二节	国有资产预算的编制	(166)
第三节	国有资产预算的执行	(170)
第四节	国有资产决算的编制和审批	(177)

上 篇

国家预算基本理论 和基本知识

第一章 国家预算概论

第一节 国家预算概念

一、国家预算的一般概念

国家预算是指经法定程序核定的国家对未来一定时期（通常为一年）内收入和支出的预计方案。国家预算一般具有经济 and 财政两个方面的含义。

国家预算作为一个经济范畴，它是在社会再生产中，以国家为主体的价值分配的主导环节。全社会剩余产品价值的大部分是通过国家预算加以集中分配的，形成以国家预算为中心、同社会各方面发生的货币关系，即国家同社会各方面的经济关系。因此，国家预算对社会产品和国民收入的形成、分配和使用具有促进和制约的作用。国家预算的活动范围和集中分配资金的规模、结构对全社会的资金运动具有重大影响。

国家预算作为一个财政范畴，它是一国政府编制的每一预算年度内财政收入、支出和平衡的计划，是国家的基本财政计划。从形式上看，国家预算是一个具有法律地位和技术性的文件，它是所在财政年度的预期收入和预期支出的一览表，反映政府在年度内进行财政收支活动应达到的各项收支指标和收支总额之间的平衡关系。但是，从内容上看，国家预算是以具体分配项目和数量反映着国家参与一部分社会产

品或国民收入分配所形成的分配关系。因此，国家预算实质上是财政分配关系数量方面的综合表现形式。

二、国家预算的基本特征

国家预算作为以国家为主体进行社会总产品价值分配的主导环节和国家的基本财政计划，具有以下基本特征。

第一是预测性。国家预算一般是在计划年度开始前编制，它是对计划年度内国家集中分配财政资金的预计，是在对客观经济情况进行全面分析基础上对预算收入和支出进行预测的结果。在我国，编制国家预算时对预算收入和支出的预测，必须以国民经济和社会发展规划为基础，同时通过预算收支的预测，对国民经济和社会发展规划发挥制约作用。

第二是综合性。国家预算以货币形式综合反映政府各部门、国民经济和社会发展的各方面的政治经济活动。毛泽东在建国初期曾指出：“国家预算是一个重大问题，里面反映着整个国家政策，因为它规定政府活动的范围和方向。”（《人民日报》1949年12月4日）正因为国家预算具有综合反映政府活动范围和方向的特点，所以国家预算的编制必须以国家的路线、方针、政策为依据，必须根据国家在计划期内的总任务，综合安排预算资金的使用方向，以保证国家政治经济任务的实现。因此，正确地编制和执行国家预算，完成国家规定的预算收支任务，是全国人民的大事，是巩固人民民主专政，发展国民经济，实现新时期总任务的重要问题。

第三是集中性。国家预算是对国家财力的集中性分配，

它将分散在国民经济各部门、企业单位和个人手中的一部分货币资金加以集中，形成集中的国家预算资金，然后根据全社会的需要和利益加以统筹安排使用，以满足各生产部门和非生产部门的需要。正是由于国家预算资金具有集中性分配的特点，从而使它在国家财力分配体系中处于主导地位，影响和制约着全社会的资金运动。

第四是完整性。财政是以政府为主体的资金收支活动。凡是依据国家的行政权威、资产所有权或提供某种特殊服务，而由政府部门向企业单位和个人征收的各种收入，均应视作财政收入，纳入国家预算的统一管理之下。因此，财政部门作为政府的理财机构，对一切以政府为主体的资金收支活动，均应视作财政活动而予以全面的反映和管理，它不允许在国家预算规定范围之外还有任何以政府为主体的资金收支活动。这就是国家预算的完整性特征，在国外称之为国家预算的完整性原则。按照国家预算的完整性要求，各级政府要分别编制统一的全面的财政预算，充分反映以政府为主体的资金收支活动的全貌。这样，既可以为实现政府决策的科学化提供完备的数据资料，有利于政府控制、调节各类财政性资金的流向和流量，而且便于全体纳税人通过国家预算公开审议，监督政府的理财活动，防止政府部门出现各种浪费和腐败现象。又因为完整的国家预算规定着政府活动的范围和方向，因此纳税人可以通过监督政府的理财活动，进而监督政府的其它国务活动，使政府的各项活动尽量反映全体纳税公民的合理要求，实现政治和社会的稳定。所以，强调国家预算的完整性原则，具有重大的经济和政治意义。

第五是法律性。国家预算经过国家权力机关审查批准以

后，具有法律的效力。我国宪法明确规定，审查和批准国家预算、决算或预算执行情况的报告是国家最高权力机关即全国人民代表大会的职权之一，各级地方预算和决算也要由同级地方人民代表大会审查批准。经过审查批准以后下达的国家预算，各级政府和组织必须认真执行。长期以来，我国国家预算的编制、审批与执行，是以宪法和有关国家机关的组织法，以及国务院的行政法规为依据，没有由全国人民代表大会通过的预算法。这种状况不能适应新时期经济和社会发展的需要，不能适应财政经济管理民主化、科学化的需要，必须尽快改进，加快国家预算立法。

三、社会主义国家预算和资本主义国家预算比较，既具有本质区别，又具有巨大优越性

国家预算反映不同性质国家的财政收支矛盾，因此，不同社会制度下国家预算收支的性质、反映的分配关系是不同的。资本主义国家预算，反映着劳动者与资产阶级统治者之间在财政分配上的矛盾，反映着总体资本家（国家）与劳动人民之间的剥削与被剥削的关系，国家预算是为资产阶级用来掠夺、压迫劳动人民的工具。社会主义国家预算，由于劳动人民是国家和社会的主人，国家和劳动人民的根本利益具有一致性，国家预算反映的是全体人民为社会整体利益互助合作的关系，它不具有剥削的内容。因此，社会主义国家预算比起资本主义国家预算，具有本质区别，同时又具有巨大的优越性。

第一，社会主义国家预算和资本主义国家预算比较，前者是为人民谋福利的预算，得到人民的广泛支持，后者是剥削人民的预算，受到劳动人民的强烈抵制。资本主义国家预

算收入来源，主要是依靠掠夺劳动人民创造的剩余价值，国家预算收入每元钱的增加，都意味着对劳动人民新的剥削，而国家预算支出则主要是用来巩固资本主义的剥削制度，维护和增进资产阶级的利益。所以，资本主义国家预算是剥削和压迫劳动人民的工具，它必然要受到劳动人民的强烈抵制，突出表现在劳动人民的反增税运动。社会主义国家预算收入，主要是依靠社会主义经济的发展，是劳动人民为社会创造的剩余产品价值，而不是加重人民的负担，预算支出主要是用于发展社会主义经济，巩固人民民主专政，提高人民的物质文化生活水平。所以，社会主义国家预算是“取之于民，用之于民”，是为人民谋福利的预算，它必然要受到人民的广泛支持。

第二，坚持收支平衡，略有结余，不搞赤字预算是社会主义国家预算设计的指导思想和基本原则。财政收支存在着客观数量界限，收支是对立统一关系，量力而行，量入为出，这是财政分配的客观规律。坚持财政收支平衡，就是自觉地运用财政分配规律的结果。我国每年安排国家预算时，绝大部分年份是坚持当年收支平衡，把收入打足，支出打紧，留有预备费，以备预料不到的需要。多年来我国预算执行结果，都是收大于支，略有结余。当然，建国以来由于经验不足和“左”的错误干扰，也曾多次出现过财政赤字，但是由于我们坚持收支平衡原则，每次出现赤字，国家都是及时采取措施，组织新的财政平衡。这充分显示了社会主义国家预算的巨大优越性。

在资本主义国家，随着资本主义社会基本矛盾的激化，经济危机更加频繁，于是采用凯恩斯主义的赤字财政政策，作为挽救经济周期震荡的法宝。从 20 世纪 30 年代资本主

义世界大危机时期，美国总统罗斯福实行了利用国家预算干预经济的政策以后，到20世纪60年代，世界资本主义各国广泛信奉凯恩斯主义，运用赤字财政政策干预经济。这在当时对缓冲资本主义经济危机是发挥一定作用的。一些资产阶级学者运用凯恩斯的所谓乘数原理，得出只要存在着生产过剩和需求不足的状况，就必须安排一个财政赤字的结论。从理论上把本来对劳动人民是灾难的赤字预算，说成是人民的福音，宣称每年要求国家预算的平衡，已是一个过时的教条。他们修正古典经济学关于预算平衡的概念，否定国家预算的年度平衡，代之以所谓周期平衡；否定国家预算内或预算本身的平衡，代之以所谓国民经济的平衡，或充分就业的平衡。他们宣称财政赤字不能从预算本身来看，要看经济发展情况是否充分就业，如果经济和就业情况良好，预算有赤字也是好的，不能算财政不平衡，等等。马克思主义认为，赤字财政对缓和资本主义经济危机，增加资产阶级剥削量，在一定时期和一定情况下，是发生了作用，这是事实。但是，它并不能解决资本主义的根本问题，只能是一种“兴奋剂”而已。因为资本主义经济危机主要表现为需求不足，生产过剩，利用财政赤字，扩大财政支出或减税创造一个人工的需求，一时是可以把资本家卖不出去的商品销售出去，从而刺激资本家投资，扩大就业，发挥恢复总供求平衡的作用，有利于经济危机的缓和。但是，资本主义国家不取得支付手段，是无法实现赤字的，为了取得弥补赤字的手段，就要用超过经济发展需要的数量发行货币和利用增加税收、发行公债等办法取得收入。这样势必引起通货膨胀，物价上涨，结果沉重的财政负担，最终又落在劳动人民头上。只不过这种对工人的掠夺办法比资本家直接剥削更隐蔽、更巧妙罢了。

所以，资本主义国家赤字预算的实质，是对劳动人民的额外掠夺或超经济剥削。

第三，资本主义国家预算，在资本主义社会基本矛盾作用下，经济危机的周期震荡是一种不可避免的痼疾。经济危机的袭击总是带来财政困难，导致财政危机，债台高筑，预算的不平衡性和不稳定性，已成了无法治愈的顽症。社会主义国家预算是建立在计划经济基础上，国家预算是国民经济计划的重要组成部分，它同生产、流通、消费计划是相适应的，这就充分保证了国家预算的稳定性。国家预算作为国民经济分配方面的一个重大计划，它必然要受到国民经济生产、流通、消费和分配等方面的制约。同时，国家预算对国民经济各方面也有着强大的反作用。因此，国家可以利用国家预算对国民经济进行调控，使国民经济持续稳定协调地发展。

第二节 国家预算的产生和发展

一、国家预算的产生

国家预算产生于何时，据现有的资料看，在西方，古代罗马就已有预算的雏型；在我国，早在周代就出现了类似预算的制度。据《周礼》记载，在周代就有由太府（主管财政收支的官）规定九赋以抵充九式之需，规定以九式以均节财用，九赋与九式相对应的规定。从九赋九式中可以看出，当时财政分配已具有相当规模，并且收支项目已很复杂了，其王室支出就包括有：羞服之式、宾客之式、币帛之式、匪颁之式、工事之式、好用之式与荒服之式等等。《周礼》记载是否属实，无以考证，如果可信的话，这种把各专项收入用

于各专项支出的规定，同现代国家预算虽然不同，但它也是一种财政收支的预先安排，说它是预算雏型是可以的。

现代国家预算产生于 13 世纪以后的英国，它是财政收支矛盾发展的产物。在当时，专制君主、土地贵族以及后来新兴资产阶级之间展开了错综复杂的斗争。斗争最初集中在课税权上，后来转移到资金支配权，最后就归结为要求政府把全年的财政收支同时并列，制成平衡表，交给议会讨论和批准。其间有将近 600 年的历史。现代国家预算制度的产生实际上是资产阶级革命的一个重要内容。

在 12、13 世纪，英国的贵族和大地主，要求对国王的课税权进行一定的控制，这个斗争以国王最后被迫让步而暂告一段落。1217 年英国《大宪章》的第 12 条曾规定，除了给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的代表会议的同意。此后，新兴资产阶级的力量逐渐壮大。他们动员了人民群众的力量，又从封建贵族手里把财政权争夺过来。1689 年的《人权法案》中规定，除非由国会通过法案表示同意，不能迫使任何人纳税或作其他的交纳；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。从 1760 年起，国王放弃了由皇室征收的那些财政收入，换取了下议院批准的对皇室的年度拨款。这样，英国资产阶级才完整地控制了全部国家财政收支。到 18 世纪末，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财政收支的一览表，由国会审核批准。

我国现代国家预算制度，一般认为产生于清代宣统二年（1910年）。试办宣统三年预算，为中国历史上编制正式国家预算之始。当时规定的《十九信条》中的第十四条规定：“本年度之预算，未经国会议决，不得适用前年度预算；又预算案内规定之岁出，预算案所无者，不得为非常财政之处分。”1913年北洋军阀政府拟定的《天坛宪法草案》对预算的收支、编制程序、执行及决算，在第十章中作了专门规定。

二、国家预算的发展

现代国家预算产生于英国之后，其他资本主义国家的预算制度则发展较慢，情况同英国也不尽相同。但无论这些国家的具体发展过程有着多少差别，国家预算制度都是在剧烈的阶级斗争中产生的，是资产阶级进行的阶级斗争的产物。现代国家预算的发展，可概括为国家预算的原则、范围和形式的不断发展变化。

（一）国家预算原则的发展变化

现代国家预算产生之后，直到垄断资本形成之前，资产阶级曾经提出过下列原则：

第一，预算必须具有完整性。它要求政府预算必须包括政府的全部财政收支，反映它的全部财政活动；不能有预算以外的财政收支，也不应该有政府预算规定范围以外的财政活动。

第二，预算必须具有统一性。它要求预算收支按照统一的程序来计算和编制，预算单位的收支要以总额列入预算，不应该以收抵支而列入收支相抵后的净额。统一性原则实际是要求各级政府都只有一个预算。

第三，预算必须具有年度性。它要求政府预算应该按照预算年度编造，不应该对本预算年度之后的财政收支作出任何事先的规定。

第四，预算必须具有可靠性。它要求政府预算的编制和批准所依据的情况和资料必须可靠，政府预算所列数据必须符合实际，保证政府预算的可靠性。

第五，预算必须具有公开性。它要求政府预算收支必须经过议会审查批准，并向社会公布。

第六，预算必须具有分类性。它要求各项财政收支必须依据其性质分门别类，清楚列出，不得含糊不清。

上述原则，同资本主义国家早期认为预算是健全财政的最高原则的观念相一致。这一时期的预算原则，总是着重于经费使用的节约、制度化、民主化与效率化。这些原则的宗旨，倾向于预算的控制。在自由资本主义走向垄断资本主义以前，以上原则一直处于公认的地位。

当垄断资本形成并掌握了政府之后，政府作为行政机构的财政权加强了，虽然有必要继续保持财政民主的外衣，但不得不削弱有资产阶级各个集团和各派力量的代表参加的议会的财政权。因此，从 20 世纪 30 年代开始，就提出了一些与以前不同的预算原则，或者作为对前者的修改，或者作为对前者的补充。能代表这一倾向的是 1945 年美国联邦政府预算局局长史密斯提出的八条预算原则：

第一，预算必须反映行政计划，即预算应反映总统的施政纲领和施政计划。

第二，预算必须加强行政责任。议会通过立法程序正式预算成立，成立后的预算的执行属于行政。行政应当具有经