

高等财经院校试用教材

国家预算 管理学

李燕 马海清 王奕 李保书 编著



经济科学出版社

国家预算管理学

李 燕 马海涛 王 奕 李保春 编著

经济科学出版社

责任编辑：张 清 张意姜

责任校对：杨晓莹

版式设计：周国强

技术编辑：潘泽新

国家预算管理学

李燕 马海涛 王奕 李保春 编著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京地质印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 9.5 印张 240000 字

1998 年 6 月第一版 1998 年 6 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-1404-4/G · 272 定价：13.40 元

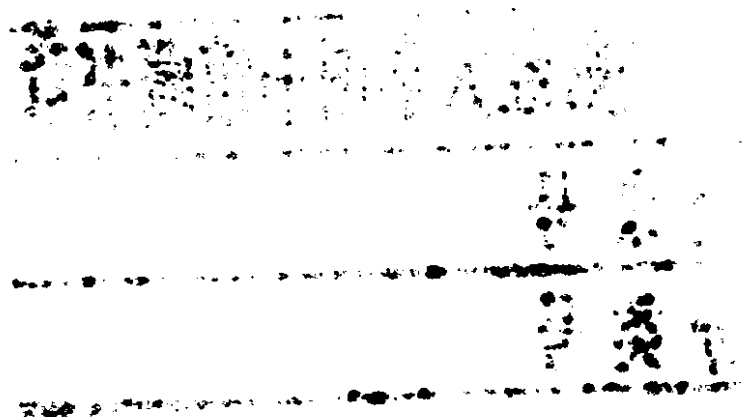
图书在版编目 (CIP) 数据

国家预算管理学/李燕等编著. —北京: 经济科学出版社,
1998. 6

ISBN 7-5058-1404-4

I. 国… II. 李… III. 国家预算-财务管理 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 09753 号



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试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1998.3

前 言

党的十四大确立了建立社会主义市场经济的改革目标后，我国的财政预算工作在原有改革成果的基础上加快了改革的步伐，在中央与地方的预算管理体制上进行了分税制的重大改革。特别是在《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施条例》颁布实施后，我国的预算管理工作如收支分类、编制方法、审批程序等都进行了一系列的调整改革。因此，预算管理从理论依据到操作实务都发生了重大变化，有许多问题需要重新学习和进一步研究。这本《国家预算管理学》正是在此种情况下应运而生的。

在编写过程中，我们力求以社会主义市场经济理论和党的十五大精神为指导思想，以《预算法》为依据，在介绍发达国家预算管理方法的同时，注意联系我国预算改革的实际；在阐述政府预算管理基本原理的同时，注意介绍具体的操作实务，将近几年在预算调控作用、预算收支分类、预算管理体制、预算编制及管理模式、预算的审批程序、预算的执行调整等诸多方面的新规定、新做法介绍给大家，反映了新颖、全面的特点。

本书由中央财经大学财政系预算教研室组织编写，具体分为：第一章、第三章由中央财经大学马海涛编写；第二章、第四章由中央财经大学王奕和云南财经学校的李保春编写；第五章、第六

章由中央财经大学的李燕编写；全书最后由李燕总纂定稿。

愿此书在国家预算教学、科研和预算管理工作中能为有关各方提供有益的帮助，同时也恳请读者对书中的疏漏不妥之处给予批评指正。

编 者

1998年2月

目 录

第一章 总论	1
第一节 国家预算的概念	1
第二节 国家预算特征	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	18
第五节 国家预算的发展演变	23
第二章 国家预算收支分类	28
第一节 国家预算收支分类的原则意义	28
第二节 国家预算收入的分类及其内容	31
第三节 国家预算支出的分类及其内容	48
第三章 国家预算管理体制	62
第一节 国家预算管理体制的概念及原则	62
第二节 国家预算管理体制的内容	66
第三节 国家预算管理体制的历史演变	75
第四节 国家预算管理体制的改革	89
第四章 国家预算的编制	104
第一节 国家预算编制的基本原则和依据	104

第二节	国家预算收支的预测·····	112
第三节	国家预算的编制方法和程序·····	181
第四节	国家预算的审查和批准·····	196
第五章	国家预算的执行·····	200
第一节	国家预算执行的任务与组织机构·····	201
第二节	国家金库·····	205
第三节	国家预算收入的执行·····	210
第四节	国家预算支出的执行·····	218
第五节	国家预算执行的平衡·····	223
第六节	国家预算执行情况的检查分析·····	227
第六章	国家决算的编制·····	234
第一节	编制国家决算的意义·····	234
第二节	编制国家决算的准备工作·····	236
第三节	国家决算的编制审查和批准·····	256
附录 1	中华人民共和国预算法 ·····	264
附录 2	中华人民共和国预算法实施条例 ·····	277

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。国家预算是一个国家为了实现其职能，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：一是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；二是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；三是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，而需重点发展的产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，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市场失灵消极作用，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，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 国家预算特征

一、国家预算的一般特征

国家预算和其他财政范畴相比较，具有预测性、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）预测性

这是国家预算别于其他财政范畴的重要特征。所谓预测性是指国家通过编制预算可以对预算收支规模、收入来源和支出用途作出主观的设想和预计。因为不论是资本主义国家或者是社会主义国家，在本预算年度结束以前，都需要对一下年度的预算收支作出预测，编制出预算收入计划和预算支出计划，并进行收支对比，以便从宏观上掌握计划年度收入是收入大于支出，或者是支出大于收入，进而研究对策。这种预测是否符合实际，最终是否能够实现，一方面决定于预算执行中客观条件变化后的应变措施

以及预算管理水平。当前是信息的时代，预算管理手段的现代化，信息的摄取和反馈速度加快，有利于这种预测性准确程度的提高。

（二）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体工作安排和打算。正如美国政府在年度预算中写到，要发现联邦政府将要干什么，看一看美国政府预算就够了。

（三）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。

（四）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，即从每年1月1日~12月31日止。

（五）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