

● 中等财经学校(四年制)试用教材

国家预算

(修订本)

汪国玮 卢洪友 主编



ZHONG DENG CAI JING XUE XIAO
SI NIAN ZHI SHI YONG
JIAO CAI

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

中等财经学校(四年制)试用教材

国 家 预 算

(修订本)

汪国玮 卢洪友 主编

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京市密云县印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开 12.125 印张 249 000 字

1994 年 1 月第 2 版 1995 年 1 月北京第 2 次印刷

印数:14 201—39 410 定价:9.70 元

ISBN 7-5005-2367-X/F·2244(课)

(图书出现印装问题,本社负责调换)

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
1

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为中等财经学校(四年制)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

1993 年 7 月 7 日

编写说明

《国家预算》是为中等财经学校(四年制)财政专业编写的教材,也可作为成人中专、在职干部培训教材和财政系统干部自学参考用书。

原版《国家预算》,由中南财经大学湖北财政分校汪国玮同志、山东财政学校卢洪友同志、广东财政学校饶绍群同志组成编写组编写,汪国玮同志总纂。

修订本从教学对象的实际出发,仍保留原版本在系统阐述国家预算基本理论和基本知识的基础上,突出基本技能训练的特点。同时,按照建立社会主义市场经济体制和《国家预算管理条例》的要求,结合我国近年来财政预算理论与实践的发展变化,对原版本进行了修订。在原版本基础上,增加了“复式预算”一章,在有关章节中增加了社会主义市场经济体制下有关国家预算的理论和知识,以及分税制、税利分流等内容,体系结构作了调整完善,教材内容作了更新补充,使其更加适合教学需要。

修订本由中南财大湖北财政分校汪国玮同志、山东财政学校卢洪友同志主编。汪国玮同志执笔修订第一、二、三章,卢洪友同志执笔修订编写第四、五章,并增写第十章,广东财政学校饶绍群同志执笔修订第八、九章,河北承德财经学校

王文仁同志执笔修订第七章,郑州市财税学校彭明强同志执笔修订第六章。卢洪友同志对全书进行总纂。

由于我们水平所限,本书一定还有不足之处,请读者批评指正。

《国家预算》(修订本)编写组

1993年7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.....	(5)
第三节 我国社会主义国家预算的职能与作用	(15)
第二章 国家预算管理体制	(22)
第一节 国家预算管理体制的意义及其建立 的原则	(22)
第二节 国家预算管理体制的内容	(26)
第三节 国家预算管理体制的演变	(32)
第四节 分税制财政体制	(44)
第三章 国家预算指标体系	(52)
第一节 国家预算的收支分类	(52)
第二节 预算科目	(60)
第三节 预算收支指标	(72)
第四章 国家预算收入设计	(76)
第一节 国家预算收入设计概述	(76)
第二节 流转税的预算设计	(81)
第三节 所得税的预算设计	(89)
第四节 资源税和特定目的税的预算设计	(98)

第五节	农业税、关税和财产税的预算设计	(105)
第六节	国有企业上缴利润和亏损补贴 的预算设计	(112)
第七节	基金、债务和其他收入的预算设计	(116)
第五章	国家预算支出设计	(123)
第一节	国家预算支出设计概述	(123)
第二节	基本建设支出的预算设计	(127)
第三节	支援农村生产支出的预算设计	(142)
第四节	国家物资储备和其他经济建设支出的预算 设计	(149)
第五节	文教科学卫生事业费的预算设计	(155)
第六节	农林水、工交商等部门事业费 的预算设计	(176)
第七节	抚恤和社会福利救济费的预算设计	(187)
第八节	行政管理、国防、援外支出的预算设计	(193)
第九节	价格补贴支出、债务支出的预算设计	(201)
第六章	国家预算的编制	(207)
第一节	国家预算编制的准备工作	(207)
第二节	国家预算编制的内容和程序	(212)
第三节	国家预算编制的方法	(217)
第四节	国家预算的审查和批准	(230)
第七章	国家预算的执行	(233)
第一节	国家预算执行的组织机构和任务	(233)
第二节	国家预算收入的执行	(237)
第三节	国家预算支出的执行	(243)

第四节	国家预算执行中的平衡·····	(247)
第五节	国家预算执行中的检查和分析·····	(253)
第八章	国家决算·····	(262)
第一节	国家决算的意义及其组成·····	(262)
第二节	编制国家决算的准备工作·····	(266)
第三节	国家决算编制的方法·····	(289)
第四节	国家决算的审核分析和审查批准·····	(296)
第九章	国家预算管理和监督·····	(303)
第一节	国家预算管理的重要性·····	(303)
第二节	预算管理的职权和基本内容·····	(306)
第三节	国家预算监督·····	(321)
第十章	复式预算·····	(330)
第一节	复式预算的产生和发展·····	(330)
第二节	复式预算的一般特征与职能·····	(338)
第三节	我国实行复式预算的必要性·····	(344)
第四节	我国实行复式预算的必要条件与 配套改革措施·····	(349)
第五节	我国复式预算的基本目标与收支内容·····	(354)
第六节	复式预算的编制·····	(359)
第七节	复式预算的执行与决算·····	(372)

第一章 国家预算概述

第一节 什么是国家预算

一、国家预算的起源

从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,到了封建社会中期,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,在经济上逐渐占居优势,为向封建专制统治进行斗争,新兴资产阶级权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,即建立税收的

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。这种具有法律效力的国家财政收支文件,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、执行到决算形成了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“量出制入”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。

新中国建立后,我国实行了生产资料公有制为主体的多种经济成份并存的所有制结构,国家代表广大劳动人民的根本利益,执行组织社会主义经济文化建设的职能,对社会产品实行包括计划分配在内的多种分配形式。国家预算即是国家计划分配社会产品的主要形式。新中国的国家预算是为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财政分配关系的主要方面。

二、国家预算的一般特征

国家预算产生和发展的历史表明,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特征来看,在不同社会制度下,不同类型国家的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社会主义市场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、我国社会主义国家预算的意义

我国社会主义国家预算是具有法律效力的国家年度财政收支计划,是国家集中分配财政资金的重要手段和对国民经济与社会发展进行宏观调控和管理的重要经济杠杆。

在社会主义制度下,编制、审批和执行国家预算是全国人民的大事,是保证顺利完成党和国家各个历史时期的总任务,实现国家职能的大事,是人民当家作主的表现。我国宪法明确规定:全国人民代表大会有审查批准国家预算的职权,国务院有编制和执行国家预算的职权。所以,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平衡状况,既反映政府活动的范围、方向和国家的政策,同时又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。

在我国社会主义市场经济中,市场是配置资源的基本形式。但市场运行离不开国家有效的宏观调控。综合财政计划是对国民经济和社会发展进行宏观调控的重要手段。通过综合财政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,综合财政计划是国民经济综合平衡中人力、物力、财力平衡的一个重要组成部分。综合财政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,构成一个有机整体。在综合财政计划中,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。国有企业实现的纯收入,要以税收等形式上缴国家预算,企业所需要的长期投资和短期投资有相当大的一部分来

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、指导社会主义市场经济活动，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规划进行宏观调节、控制和管理的重要经济杠杆。

二、我国社会主义国家预算的期限与组成

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匡计数字叫概算；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。

我国国家预算组成体系按一级政权设立一级预算的原则建立。国家设立中央、省(自治区、直辖市)、设区的市(自治州)、县(自治县、不设区的市、市辖区、旗、)、乡(民族乡、镇)五级预算。不具备设立预算条件的乡(民族乡、镇),经省、自治区、直辖市人民政府确定,可以暂不设立预算。

我国国家预算按照级次范围的不同,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。地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。它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、企业财务收支和所属地、市、州、县(市)总预算组成。单位预算是指实行预算管理国家机关、社会团体、全民所有制事业单位的经费预算和全民所有制企业的财务收支计划中与预算有关的部分。

三、我国国家预算的组织形式

现代国家预算的组织形式或组织结构包括单式预算与复式预算。建国以来,我国国家预算一直是采用单式预算,在编

制上主要采用增量预算方法,即国家预算根据国民经济和社会发展规划,按照预算管理职权和收支范围的规定,参考上一年度预算执行情况进行编制,亦即以基期的实际数为基础,考虑预算期各种情况的变化,作适当的增减调整后编制而成。但在具体收支项目计划和核算上也是采用类似项目预算和零基预算方法。零基预算是以零为基础的编制计划的预算方法。它的基本原理是对预算期的收支项目不从原有的基础出发,即不考虑基期的收支水平而以零为起点,重新确定项目的收支必要性及其规模。它与传统的增量预算截然不同,它是一切从零开始考虑的一种预算方法。

1991年9月6日国务院发布了我国《国家预算管理条例》,从1992年1月1日起施行。《条例》规定我国中央和省一级预算首先按照复式预算编制,分为经常性预算和建设性预算两部分。

复式预算是从本世纪初在单式预算基础上发展起来的。复式预算把财政收支按其经济性质分别编为两个或两个以上相对独立的预算。在资本主义国家,通常分为经费预算和资本预算。我国实行复式预算,单独设立经济建设预算,既符合我国财政的特点,也符合改进建设资金管理和提高使用效益的现实要求,也是经济体制深化改革的要求,有利于克服单式预算的种种缺陷。当前虽尚不具备全面实施的充分条件,但应为全面实行复式预算积极创造良好的条件。

四、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