

高等财经专科学校教材

# 国家预算

胡乐亭 主编

中国财政经济出版社

高等财经专科学校教材

# 国 家 预 算

胡乐亭 主编

中国财政经济出版社

(京) 新登字 038 号

图书在版编目 (CIP) 数据

国家预算 / 胡乐宁主编. — 北京: 中国财政经济出版社, 1994

高等财经专科学校教材

ISBN 7-5005-2667-9

I. 国… II. 胡… III. 国家预算—专业学校—教材 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 10450 号

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 10 印张 236 000 字

1994 年 9 月第 1 版 1994 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1 - 13 030 定价: 6.30 元

ISBN 7-5005-2667-9 · F · 2528 (课)

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

## 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专科学校试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

**财政部教材编审委员会**

1994年7月1日

## 编写说明

《国家预算》是为高等财经专科学校编写的通用教材，亦可供成人财经专科教育和财经系统在职干部自学参考。

本教材按照高等财经专科学校财政专业的培养目标要求，本着理论与实际并重的原则，从理论与实践的结合上，着重阐明国家预算的基本理论、预算管理的基本知识和基本技能。

为了科学地吸取我国经济体制改革和政治体制改革中预算管理方面的新经验、新知识，准确地体现财经理论的新发展，本教材在修订中尽力贯彻我国社会主义初级阶段理论和社会主义市场经济理论的有关精神，尽力体现党在社会主义初级阶段的基本路线和一系列方针政策。尽可能体现党的十四届三中全会决定精神和《中华人民共和国预算法》的基本精神，充实预算改革成果的新内容。同时突出国家预算科学管理方面的理论和方法。在本学科与相邻学科的衔接与分工等方面也作了努力。在这里需要说明的是，尽管党的十四大和十四届三中全会确立了社会主义市场经济体制的目标和基本框架，提出了积极推进财税体制改革的要求，并对近期改革的重点作了明确提示，但是向市场经济体制转轨是一个渐进过程，我国新的预算制度的建立也需要一个过程，《中华人民共和国预算法》1995年1月1日实行，但若干具体法规、制度和措施也需要逐步配套，因此这次修订的《国家预算》不可避免的是新旧知识交汇，也带有一定的过渡性。

本教材修订稿由山东财政学院胡乐亭教授主编并执笔导言、

第一、二、三、十章，第四章由江苏财专朱元富副教授执笔，第五、六章由集美财专梁新潮讲师执笔，第七、八章由吉林财专潘跃申教授执笔，第九、十一章由山西财专梁水源副教授执笔。胡乐亭对全书进行修改总纂。

本教材第一版由胡乐亭、王同、潘跃申同志编写，全书由胡乐亭同志修改总纂。

由于我们对财经专科教材的编写还缺乏经验，加之我国的社会主义市场经济体制正在建立的进程中，许多理论问题、政策问题、制度问题还在探索和完善中，本教材在体系和内容上的不妥之处，恳请读者批评指正。

**《国家预算》编写组**

1994年6月

# 目 录

|                      |         |
|----------------------|---------|
| 导 言                  | ( 1 )   |
| 第一章 国家预算概论           | ( 5 )   |
| 第一节 国家预算的概念          | ( 5 )   |
| 第二节 国家预算的特点          | ( 9 )   |
| 第三节 国家预算的地位          | ( 15 )  |
| 第四节 国家预算的职能和作用       | ( 19 )  |
| 第二章 国家预算管理的任务和要求     | ( 28 )  |
| 第一节 国家预算管理的概念        | ( 28 )  |
| 第二节 国家预算管理的任务        | ( 32 )  |
| 第三节 国家预算管理的原则和基本要求   | ( 39 )  |
| 第四节 国家预算管理的基础工作      | ( 48 )  |
| 第五节 复式预算概述           | ( 54 )  |
| 第三章 国家预算管理体制         | ( 63 )  |
| 第一节 国家预算管理体制的内容      | ( 63 )  |
| 第二节 国家预算管理体制建立的依据和原则 | ( 68 )  |
| 第三节 国家预算管理体制的变革      | ( 74 )  |
| 第四节 分税制预算管理体制        | ( 83 )  |
| 第四章 收入预算的编制          | ( 93 )  |
| 第一节 国家预算收入的分类        | ( 93 )  |
| 第二节 税收收入的预算设计        | ( 101 ) |
| 第三节 其他各项收入的预算设计      | ( 113 ) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| <b>第五章 支出预算的编制</b> .....     | (122) |
| 第一节 国家预算支出的分类.....           | (122) |
| 第二节 经济建设支出的预算设计.....         | (128) |
| 第三节 事业支出的预算设计.....           | (145) |
| 第四节 行政管理费的预算设计.....          | (158) |
| <b>第六章 总预算的编制</b> .....      | (161) |
| 第一节 预算编制的准备工作.....           | (161) |
| 第二节 预算编制的程序.....             | (165) |
| 第三节 预算编制的方法.....             | (168) |
| 第四节 预算的审查批准.....             | (176) |
| 第五节 复式预算的编制.....             | (180) |
| <b>第七章 国家预算的执行和调整</b> .....  | (194) |
| 第一节 预算执行的组织、任务和要求.....       | (194) |
| 第二节 预算收入的执行.....             | (200) |
| 第三节 预算支出的执行.....             | (208) |
| 第四节 预算执行中的调整.....            | (213) |
| <b>第八章 国家预算执行的检查分析</b> ..... | (221) |
| 第一节 预算执行检查分析的意义和要求.....      | (221) |
| 第二节 预算执行检查分析的内容.....         | (223) |
| 第三节 预算执行检查分析的形式、步骤和方法.....   | (226) |
| <b>第九章 国家决算</b> .....        | (240) |
| 第一节 国家决算的意义.....             | (240) |
| 第二节 编制决算的准备工作.....           | (243) |
| 第三节 决算编制的方法和审查批准.....        | (266) |
| <b>第十章 国家预算法制建设</b> .....    | (277) |
| 第一节 国家预算法制建设的意义.....         | (277) |
| 第二节 国家预算法制建设的内容和要求.....      | (282) |



|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 第三节 国家预算的法律关系分析·····  | (288) |
| 第十一章 国家预算监督·····      | (294) |
| 第一节 国家预算监督的意义·····    | (294) |
| 第二节 国家预算监督的任务和内容····· | (297) |
| 第三节 国家预算监督的原则和方法····· | (302) |

## 导 言

国家预算是国家财政发展到一定历史阶段，适应国家财政管理的需要而产生的一个财政范畴。它标志着国家财政管理走上规范化、法制化的轨道。

在奴隶制社会和封建社会的国家中，没有形成统一的财政预算。因为在奴隶制社会和封建制社会中，国家财政收支和国王、王室的收支，实际上是划分不清楚的，国家财政收支不稳定，往往因国王的随意性而变化，无法事先计划安排。到了封建社会末期，新兴资产阶级在对封建势力斗争过程中，要求改变国家财政收支大权完全掌握在封建国王手中的状况，需要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的根本利益。于是 17 世纪中叶在资产阶级革命最早的英国，首先出现了国家财政收支安排的报告，并经资产阶级占主要地位的议会批准。这种议会批准的财政收支的报告文件，就是国家预算的雏型。到 18 世纪末，开始把全部财政收支统一到一个文件中，19 世纪初，才有了正式的国家预算编制，由财政大臣每年提出财政收支表，交国会审查批准。随着资产阶级民主革命在欧美各国的相继成功，资本主义制度确立后的资本主义国家也相继建立了国家预算。各国的预算制度虽然不尽相同，但预算的组织形式和从预算编制、执行到决算的基本程序是相似的。资本主义制度的确立，推动了社会生产力的发展，经济活动范围扩大，国家职能与国家财政分配的范围也相应扩大，客观上要求对财政分配实行计划管

理。国家预算是在资本主义发展过程中进一步完善起来的。在自由资本主义时期，国家预算制度一般是比较简单的收支对照平衡的单一预算。到了垄断资本主义时期，由于社会经济的发展和政府活动范围、规模的扩大，预算的组织形式和管理制度也日趋复杂，现代资本主义国家在原来单一的预算基础上，发展为以经常预算和资本预算为基本形式的复式预算。经常预算和资本预算划分源于把政府支出划分为经常费用和资本支出两大类。经常预算通常由正常财政收入，如税收来保证；资本支出，通常由债务收入来保证。这样整个预算就成了两部分，当经常预算出现差额时转入资本预算。西方国家特别是欧洲国家不同形式地采取了复式预算。

随着国家职能的扩大和预算功能的发展，复式预算的结构也在变革，许多国家政府，期望通过复式预算控制经常费用开支，动员社会闲置资金，扩大政府投资，增强政府干预社会经济的能力。实行复式预算制度的国家大多不同程度地达到了力求的目标。

我国历史进程与欧美各国不同，在漫长的封建社会中，资本主义萌芽虽然早就产生，但受到严重摧残，资本主义经济得不到发展，帝国主义入侵，使我国沦为半殖民地、半封建社会。因此，我国的国家预算是在半殖民地半封建社会条件下开始建立的。从清朝末年的光绪皇帝接受变法，筹办预算，一直到中华民国政府的国家预算，都属于半殖民地半封建性质的国家预算。从1927年7月开始的我国第二次国内革命战争时期起，中国共产党领导的革命武装力量，建立了革命根据地的红色政权。1931年11月7日在江西瑞金召开第一次全国工农代表大会，宣布成立了临时中央工农民主政府，颁布了《中华苏维埃共和国暂行条例》，建立了预决算制度。各根据地政府都有自己的预算，但都

不完善，直到 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立，建立了新民主主义的国家，同时建立了新民主主义国家预算。从 1949 年到 1956 年社会主义改造基本完成，是新民主主义向社会主义社会过渡时期。社会主义改造取得决定性胜利后，我国社会主义制度确立了，我国社会主义国家预算也随之建立起来。但是，我国在较长的一个历史时期仍然处在社会主义初级阶段。它决定了我国必须在社会主义条件下，通过改革和建设实现现代化。因此，我国社会主义国家预算也不可避免地打上社会主义初级阶段的烙印。建国以来，我国基本上实行单式预算，形成了比较完整的单式预算制度，基本适应计划经济体制和有计划商品经济体制的要求。在我国社会主义市场经济条件下，为了更好地发挥国家预算宏观调控作用，处理以国家为主体的分配关系，管理好国家集中性财政资金，提高预算资金使用效益，从我国的实际出发，适应政治体制和经济体制深化改革的要求，改革我国单一的预算形式，建立有利的复式预算形式是十分必要的。

从 1992 年起，我国中央和省一级预算先按复式预算编制，以便积累经验，健全法规，逐步推开。党的十一届四中全会决定中明确提出：改进和规范复式预算制度，建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可以根据需要建立社会保障预算和其他预算，统一管理政府的国内外债务。我国的复式预算制度还需要有一个完善的过程。

国家预算作为一门独立科学，是研究正确处理国家集中性财力分配关系及其管理规律的科学，是以价值形式综合反映国民经济和社会发展的规模、比例、速度、效益的科学。它与国民经济计划学、财政学、各类专业财务管理学以及预算会计学等学科相互衔接，相互渗透，密切联系。国家预算研究的对象主要是国家集中性财力分配和国家预算管理的规律及其综合反映国家经济和

社会发展规模、比例、速度、效益过程中所体现的分配关系。特别是国家与企业的分配关系，中央与地方的分配关系，以及需要与可能的关系，以寻求充分发挥国家预算职能作用的正确途径。

我国国家预算的内容，涉及到国家政治经济活动的各个方面，正如毛泽东同志指出的那样：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，因为它规定着政府活动的范围和方向。因此，研究学习国家预算科学，必须以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，运用马克思主义的立场、观点、方法去分析社会主义国家预算管理中的实际问题，运用邓小平同志建设中国特色社会主义的理论，特别是社会主义市场经济理论，阐明正确处理预算分配关系的方针政策，探索加强预算管理的科学途径和编制预算的基本方法，并通过预算执行的检查分析和总结，进而揭示国家预算资金运动的规律性，提高预算资金使用效率。

国家预算作为一门财政管理科学，涉及国民经济和社会发展的各个方面，实践性很强。在研究学习国家预算时，必须紧密联系国家预算管理工作的实践，从实际出发，进一步明确国家预算从宏观上预测、控制、调节国民经济运行的地位、作用和途径，掌握预算管理的理论知识和技能，为从事财政预算管理工作打下基础。

# 第一章 国家预算概论

## 第一节 国家预算的概念

一般地讲，国家预算是具有法律效力的国家财政计划。它是国家分配集中性财政资金的重要工具，是国家调节、控制社会经济运行的重要经济杠杆。这就是说，国家预算具有上述三个方面的含义，要弄清楚国家预算的一般概念，需要从以下三个方面来理解。

### 一、国家预算是具有法律效力的国家财政计划

从国家预算的产生和发展的历史情况看，国家预算编成后，必须经过一定的法律程序，才能成立并实施执行。同时对预算执行结果，也要通过国家权力机关审查批准。所以，国家预算是具有法律效力的财政计划。

资本主义国家预算，通常是指政府编制的每一财政年度政府收支的计划。它规定了年度内国家财政收支应达到的指标及其平衡状况。国家预算编成后，经立法机关审查通过公布，成为具有法律效力的计划文件，政府负有必须贯彻执行的责任，并以国家预算为法律依据，按照国家预算规定的收入支出的项目内容，组织财政分配活动，保证国家实现其职能的物质需要，达到国家编制年度预算的目的。

我国是社会主义国家，人民当家作主，编制和执行国家预算是全体人民的大事，是保证国家各项政治经济任务具有相应财

力，使之得以顺利完成的重大问题。因此，国家预算要由中央人民政府编制，经国家立法机构审查批准，使之具有法律效力，各级政府部门必须遵照执行，保证正确实施、圆满完成。我国的预算法就明确规定：全国人民代表大会审查中央和地方预算草案以及中央和地方预算执行情况的报告，全国人民代表大会常务委员会监督中央和地方预算的执行。可见，我国社会主义国家预算，同样是具有法律效力的国家财政计划。

现阶段，我国处在社会主义的初级阶段，生产力发展水平很低，自然经济、半自然经济仍占很大比重，因此商品经济的充分发展是社会经济发展不可逾越的阶段，建立社会主义市场经济体制，发展社会主义市场经济，提高生产力水平，是实现我国经济现代化的必要条件。但是，在社会主义商品经济条件下，国家预算仍是履行政府经济职能分配集中性财政资金的重要工具。从总体讲，我们国家仍然运用国民经济和社会发展规划，对社会经济文化活动进行宏观指导、调节和管理，以保证社会主义经济协调发展。作为国家调节经济和社会分配重要手段的国家预算，是以价值形式对国民经济和社会发展规划的综合反映。因为国家预算集中了国家统一支配的主要财力，对国民经济和社会发展有着重大影响和制约，从而在国家财政分配中居于主导地位。从国家总财力的安排运用方面看，它是国家的基本财政计划。

国家预算作为具有法律效力的国家财政计划，其内容与国家职能密切相关，其性质必然与国家的性质是一致的。国家预算的内容所反映的分配关系，体现社会主义国家与全体劳动人民根本利益一致的分配关系。

## 二、国家预算是分配集中性财政资金的重要工具

我国对国民收入的分配是采取多种形式的，国家预算是主要

形式之一。国家总预算直接集中了相当数量的、以货币表现的社会资源，它由国家按照国民经济总需求与总供给量大体平衡和资源优化配置的原则进行再分配。从数量上讲，虽然在不同的历史时期，我国国民收入由国家预算分配的额度不尽相同，特别是在“分灶吃饭”放权让利条件下，国家预算占国民收入比重越来越小，但从建国以来的总体情况看，国家预算分配的国民收入约占整个国民收入的  $1/3$  左右。国家预算分配的这一部分国民收入，是国家集中性财力，这一部分财力分配体现以国家为主体分配关系的重要方面，在国家财政分配体系中居主导地位，是国家分配集中性财政资金的中心枢纽。

国家预算作为国家的分配手段，对国民收入的分配具体表现为预算收入和预算支出。从预算收入方面看，我国社会主义生产资料公有制已占主体地位，其收入主要来源于全民所有制经济和集体所有制经济。同时，由于多种经济成分并存发展，来源于其他经济成分和经济形式的预算收入也占相当大比重，并有增加趋势，形成国家集中分配的预算资金。国家预算资金安排履行国家职能的需要，遵循党和国家的路线、方针、政策，保证国家社会主义经济、文化建设和其他方面的资金需要。由此可见，国家预算分配，体现国家集中性财政资金的来源规模、去向用途，在一定程度上反映国民经济和社会发展规划、比例、速度和效益。从国家预算收入看，其来源结构、数量、规模和增长速度，反映国民经济的结构、发展状况、经济效益、积累水平和增长速度；预算支出的结构比例、去向用途，反映国民经济和社会发展及政府各部门之间、积累与消费之间的比例关系，在一定程度上反映社会主义再生产的规模和人民生活提高的程度。所以，从这个意义上讲，国家预算是国家分配集中性财政资金的重要工具。



### 三、国家预算是对社会经济进行宏观调节和控制的重要杠杆

国家预算历来是国家用来调节和控制社会经济活动的重要手段。国家预算在萌芽、产生时期，就对封建经济起抑制作用，对资本主义经济起促进作用。到了资本主义社会，各国的国家预算，都不同程度地对资本主义的社会经济活动进行宏观调节和控制。特别是到了垄断资本主义时期，国家进一步运用国家预算，对社会经济进行干预，使国家预算在为国家筹集分配财力的同时，更多地起经济杠杆作用，调节、影响社会经济的发展过程。在发生经济危机时，国家预算成了政府“反危机”的重要手段。在经济危机到来、经济膨胀时期，国家采取紧缩预算政策，减少预算支出，控制预算费用，同时提高税率、取消税收减免，从而抑制投资和消费；在经济停滞阶段，国家则采取膨胀预算政策，扩大预算支出，同时调整税收负担，调低税率，扩大减税、免税范围，增加补贴，扩大预算赤字，以刺激消费和投资，力图推进经济增长。尽管资本主义国家通过预算能在一定程度上调整经济结构，控制经济过程，但不能从根本上消除经济危机。只能在一定历史条件下，对缓和经济危机的冲击，减少经济危机的损失，影响资本主义再生产过程，推进生产力发展，维护资本主义生产方式，维护垄断资产阶级的根本利益发挥一定作用。同时，我们也要客观的看待资本主义国家政府运用国家预算“反危机”的措施和有益经验，作为我们运用国家预算手段，反经济周期的借鉴。

我国实行社会主义市场经济。国家计划的重点是做好经济发展预测，经济总量平衡和重大结构协调，安排好基础设施和基础产业的建设，以保证市场在国家宏观调控下，对资源配置起基础作用。国家预算自然也是以货币指标表现的国家集中性财力收支计划。国家预算是国家掌握的对市场经济进行宏观调控的最有效