



国家预算

第四讲 国家预算支出

胡乐亭

本讲除按现行预算支出科目介绍支出内容外，为使自学者保持学习上的连贯性，还注意与《财政基础知识》的内容相衔接。鉴于国家预算支出一讲内容多，涉及面广，而教材上对各项支出的预算设计又均有较具体的典型举例说明，易学易读，所以本讲在国家预算支出的管理和预算设计方法部分，仅就有关基本建设支出、支援农业支出和文教科学卫生事业费三项支出的管理和预算设计方法进行辅导。

一、国家预算支出的分类和内容

国家预算支出是国家为实现其职能，将通过预算收入所筹集的资金进行有计划的再分配。我国是社会主义国家，国家的预算支出是巩固人民民主专政，发展国民经济，提高人民物质文化生活的财力保证。

国家预算支出的内容，是由国家的职能决定的，为了明确支出方向，合理分配资金，加强资金的支出管理，充分发挥资金的效用，必须根据各项支出的不同性质和用途，对国家预算支出进行科学的分类。我国预算支出的分类方法，主要有两种：一是按支出的经济内容分类，二是按支出的具体用途分类。体现在国家预算支出科目中是以“类”、“款”、“项”、“目”、“节”五级构成一个完整的按具体用途分类的支出分类体系。在现行的预算支出科目中，有基本建设支出类、企业挖潜改造资金类、简易建筑费类、地质勘探费类、科技三项费用类、流动资金类、支援农村生产支出类、农林水利气象等部门的事业费类、工业交通等部门的事业费类、商业部门事业费类、城市维护费类、城镇青年就业经费类、文教科学卫生事业费类、其他部门的事业费类、抚恤和社会福利救济费类、国防支出类、武装警察部队经费类、行政管理

费类、价格补贴支出类、债务支出类、对外援助支出类、国家物资储备支出类、其他支出类、总预备费类、专款支出类、预算调拨支出类等26类。这26类的具体内容在预算支出科目中规定得比较详细，自学者在学习教材时，可参照现行预算收支科目，这里不再一一介绍。

二、国家预算支出的管理和预算设计方法

(一) 基本建设支出

1、什么是基本建设支出。

基本建设就是固定资产的再生产，包括固定资产的扩大再生产和部分简单再生产，例如建造工厂、矿山、铁路、港口、桥梁、电站、医院、学校、住宅等生产性与非生产性固定资产以及与之相联系的机器设备购置与安装等。它是我国社会主义社会扩大再生产的主要手段。基本建设支出，就是国家预算安排的用于进行基本建设的支出，是从财力上来保证国家固定资产扩大再生产的需要。建国以来，国家每年拨出大量的资金，有计划地进行基本建设。经过30多年的建设，现在我国已经建立起一个独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系，为建立社会主义现代化强国奠定了雄厚的物质基础。

2、基本建设支出的资金供应方式和管理方法。

在国家用于基本建设的投资总额和基本建设投资内部的各种比例关系确定后，要实现投资效益，必须采取合理的供应方式和正确的管理方法。

1985年以前，我国国家计划内的各项基本建设投资，主要采取国家预算拨款的方式供应，由国家专业银行——中国人民建设银行负责办理拨款并实行监督，在国家预算支出科目中设有“基本建设拨款类”

科目。为了提高投资效益，1984年国家计委、财政部、中国人民建设银行制定了“关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定”，决定从1985年起，除中央财政预算安排的部分专项拨款继续实行拨款办法，地方财政用自己财力安排的基本建设支出是否改为贷款由各地与有关部门商定外，其余国家预算内安排的基本建设投资、设备材料储备款、缓建工程维护费全部改为贷款。反映在国家预算支出科目中，将原来的“基本建设拨款类”科目改为“基本建设支出类”科目，并按部门设77款，其中1—69款一般又都下设“基建‘拨改贷’”和“基建拨款”两个“项”级科目。根据1985年的实践和国务院领导同志的指示精神，国家计委、财政部、中国人民建设银行又制订了《关于调整国家预算内基本建设投资拨款改贷款范围等问题的若干规定》，决定从1986年起对科学研究、学校、行政单位等没有还款能力的建设项目不再采用“拨改贷”方式进行管理，恢复拨款方法。用拨款投资安排的基本建设项目的范围限于：①国防科研项目；②各级各类学校项目；③国务院各部门和各地方所属医院、救护中心、卫生检疫站；④国务院各部门、各省、自治区、直辖市和计划单列省辖市所属没有直接收益的科研建设项目；⑤由国家行政经费开支、列入国家行政编制的机关办公楼及其机关所属职工宿舍、食堂、幼儿园、托儿所和培训中心的建设；⑥由国家财政拨款事业经费，且没有经济收入的事业单位的建设；⑦国家物资储备局的仓库建设；⑧防洪、排涝工程、市政工程、国防边防公路和边境县以下邮电通信工程；⑨不实行收费办法的公路和独立公路大桥建设；⑩其他非经济部门所属非营业性的，无还款能力的项目。这10种项目，除学校外，只限于行政上实行统一管理，经济上实行统一核算，具有独立设计任务书或总体设计并单独列入基建计划的建设项目。这样，在国家预算内投资中就分为国家预算内拨款投资和国家预算内“拨改贷”投资两部分。对前一部分要按照“用拨款投资安排的建设项目的管理办法”（见《关于调整国家预算内基本建设投资拨款改贷款范围等问题的若干规定》）进行管理；对后一部分要按照关于继续实行“拨改贷”的建设项目的有关规定进行管理。在资金渠道上要分别管理，分别核算，不相混同，不相挪用。

3、基本建设支出预算设计方法。

基本建设投资中，纳入国家计划的基本建设项目的资金来源仍然是国家财政预算，根据统一计划，分级管理的原则，分别中央与地方项目，由中央财政预

算和地方财政预算安排资金，并拨付建设银行总行和分行。因此，基本建设支出的预算设计，是根据国家的长远规划和年度基本建设计划确定的基本建设投资额进行的。

（二）支援农业支出

1、什么是支援农业支出。

支援农业支出，是国家预算用于支援农村生产发展和直接为农业生产服务的各项事业的资金，在国家预算支出中占有重要地位。

农业是国民经济其他部门得以独立和发展的物质基础。国家预算与农业生产有着极为密切的联系，农业生产的发展、农业的丰歉对工商业的影响，必然反映到国家预算上来，对预算资金的积累有重大影响，因此，每年安排相当数额的资金用于支援农业生产的发展，是预算工作的一项重要任务。在现行的预算支出科目中，设有“支援农村生产支出类”和“农林水利气象等部门的事业费类”，包括了直接支援农业支出的全部内容。一般说来，支援农村生产支出，基本上属于国家对农村生产各方面的补助性资金支援；农林水利气象等部门的事业费支出，基本上属于直接为发展农业生产服务的事业单位的经费。

2、支援农业支出的管理。

由于我国农村广阔而资金有限，国家在对农村生产的支援上，贯彻“自力更生为主，国家支援为辅”的原则，一要统筹兼顾，保证重点；二要讲求效益；三要与农行贷款和农民自有资金统筹安排使用。支援农村生产支出，过去长期采用无偿支援、统一规划、分口管理的形式。近几年来，随着支援农村生产资金管理的改革，有偿支援、周转使用、到期收回的支农周转金管理形式逐步推广实行。实践证明，支农周转金形式有利于更好地发挥支援农业生产资金的使用效果。

农林水利气象等部门事业费的预算管理，一般采用全额预算管理、差额预算管理和企业化管理三种形式。

3、农林水利气象等部门事业费的预算设计方法。

根据预算管理方式的不同，其预算设计方法也不同。一般是根据党和国家的有关方针政策，国民经济计划规定的各项事业计划指标，以及各事业单位的基本数字、定员、定额等进行设计。

基本数字，一般是指反映事业基本情况的数量指标，如事业机构数、工作人员数、学生人数等。在设计预算时，要核实现有基本数字，落实计划年度发展

数字。

定员、定额。定员，是指国家根据事业单位的工作任务，核定的人员编制。定额，是按单位工作人员或特定计量单位确定的开支标准限额，是设计预算的重要依据。

由此，事业单位一般正常经费预算的设计可以归纳为如下公式：

经费预算=基本数字×开支定额

实行企业经营的事业单位，有较多的经常性的业务收支，应当全面核算各项收入，编制财务收支计划。

支援农业支出类的各项支农资金，大部分是国家预算补助性质的支出，一般没有固定的定员、定额进行预算设计。

(三) 文教科学卫生事业费

1、什么是文教科学卫生事业费。

文教科学卫生事业是为国家培养各类人才，为国家提供科学研究成果，保护人民健康和增进人民体质而服务的，是社会主义建设事业的重要组成部分。文教科学卫生事业费，是国家预算用于发展文教科学卫生事业的费用。

文教科学卫生事业费包含的内容很多，从现行的预算支出科目中看，按部门划分的“款”级科目有17“款”。虽然各种事业费的具体内容不同，但从经费支出用途上划分，基本上是以人员经费和公用经费为主。

2、文教科学卫生事业费的管理。

文教科学卫生事业，基本上不属于物质生产部门，大部分采取全额预算管理方式，一部分采取差额预算管理方式或企业化管理方式。差额预算管理中，又有以下几种不同形式：一是“全额管理、定项补助”；二是“全额管理、定额补助”；三是“全额管理、差额补助”。对集体文教科学卫生事业单位，按“民办公助”的原则，给予适当补助。

3、文教科学卫生事业费的预算设计方法。

文教科学卫生承包费预算设计的方法，对于正常经费，如人员经费中的工资、补助工资等，公用经费中的公务费、业务费等，一般根据各项事业的基本数字和开支定额进行计算。有些临时经费，如房屋修缮、设备购置费等，一般根据历年开支情况，计划年度各项事业方针任务和财力情况进行安排。在文教科学卫生事业单位中，学校和医院点多面广，有比较完整的、稳定的定员、定额制度，其事业费的设计方法有代表性。下面仅举“高等学校经费”和“医院经费”的

预算设计的例子，说明文教科学卫生事业单位正常经费预算设计的基本方法。

“高等学校经费”是“教育事业费”款级科目中的“项”级科目，按用途可将其分为工资、补助工资、职工福利费、人民助学金、公务费、业务费、设备购置费、修缮费等项，在预算设计时，可根据上述各项的基本数字和有关开支定额，分别依照经费预算设计的基本公式进行计算。为了分析事业经费的增减变化情况，也可以把经费预算分为维持和发展经费两部分，分别进行设计。维持经费，指维持事业原有规模所必需的经费，按原有学生、教职员工人数和有关定额进行设计；发展经费，是指事业规模扩大所必需的经费，按新增加学生、教职员工人数和有关定额进行设计。上述两种设计方法不同，但核算根据相同，结果会一样。

“医院经费”是“卫生事业费”款级科目中的一个“项”级科目。国家对医院经费一般实行“定项补助”，“定项”的主要内容是工资和补助工资，其预算设计主要根据各类医院工作人员总数和平均工资定额进行，国家只将对医院经费的补助数额列入预算，同时对医院业务收支还要实行“全额管理”，各医院都必须根据有关规定，就其全部业务收入，编制医院的全额收支预算，作为财政部门对医院收支进行全额管理和监督的依据。

※ ※ ※

(上接第49页)

款作为预算收入，归还贷款作为预算支出。对执行贷款项目的单位按贷款金额的70%增加该项目的预算，作为执行单位要履行世界银行一系列要求的补偿，实际上，印度财政部将贷款的30%扣下作为财政收入，并且在名义上割断执行单位和世界银行的贷款关系，变为财政部对执行单位的一种贷款，这种贷款的形式是增加预算，所以在中央财政预算上列为财政支出，执行单位还款时列为预算收入。

印度财政部对项目执行单位转贷的世界银行贷款，其条件与世界银行原贷款条件完全脱离，由财政部单方面作出规定。据了解，印度财政部在转贷中规定的还款期一般在十年左右，利率根据财政部从各方面借入的全部外债平均利率计算，一年调整一次。对不同的行业，视其资金回收率不同，转贷利率也不相同，通常是农业项目为6%左右，工业项目约在8%到12%，或更高一些。印度使用世界银行贷款所搞的项目，不存在低收益或无收益的项目。