第一讲

预 算 法

《中华人民共和国预算法》(以下简称预算法),于 1994 年 3 月 22 日经第八届全国人民代表大会第二次会议审议通过，自 1995 年 1 月 1 日起施行。预算法是我国预算管理的第一部基本法律，它的颁布施行，对于强化预算的分配和监督职能，健全国家对预算的管理，加强国家宏观调控，保障经济和社会的健康发展，具有十分重要的意义。

预算是国家管理社会经济事务，实施宏观调控的主要手段之一，在整个国家的社会经济生活中具有十分重要的地位和作用。长期以来，由于我国在预算管理方面一直没有以法律的形式作出规定，因此在预算的编制、审批、执行、调整、决算以及监督管理等方面都存在着不少问题。如预算编制程序不清、预算管理权责不明、预算审批不严格、预算执行不认真以及预算监督不力等，致使预算缺乏应有的法律严肃性。为了改变这种状况， 1991 年 10 月国务院颁布了《国家预算管理条例》。这个条例的贯彻实施，在规范预算行为、加强预算管理、严肃财经法纪等方面都起到了积极作用。但是，由于该条例在权责问题上，只规定了各级人民政府、各主管部门以及各单位的预算管理职权，不可能规定各级权力机关的预算管理职权及其对政府预算行为的监督和制约。特别是该条例实施以来，我国的政治经济形势又发生了新的变化。党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的目标，强调要充分发挥财政在建立健全社会主义市场经济体制中的宏观调控作用。在这种情况下，迫切需要加快财政改革的步伐，加强国家的宏观管理。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

同时，也迫切需要以法律的形式明确各级权力机关、政府机关、各级财政部门以及各部门、各单位在预算管理中的职权，加强对预算编制、预算审批、预算执行的管理和监督，真正做到以法治财、依法理财，保障、促进经济和社会的健康发展。预算法就是针对预算管理中存在的问题，在总结 40 多年预算管理经验的基础上，遵循强化预算的法律约束力、保证预算收支的严肃性，规范预算管理程序，明确预算管理职权，以及把加强预算管理与促进改革和发展经济紧密结合起来的指导思想，对预算管理职权、预算编制、预算审查和批准、预算执行、预算调整、决算、监督以及法律责任等作了全面系统的规定，为我国的预算管理和监督提供了基本的法律规范。

为了保证预算法的顺利贯彻实施，国务院于 1995 年 12 月 1 日又颁布了《中华人民共和国预算法实施条例》（以下简称实施条例）。实施条例根据预算法所确立的基本原则和规定，对其中的有关法律概念，以及预算管理的方法和程序等作了进一步详细、明确的规定，从而使预算法更加具体化，更具有可操作性，为预算管理和监督提供了更为具体、明确的行为准则。

预算法分为总则、预算管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查和批准、预算执行、预算调整、决算、监督、法律责任及附则 11 章，共 79 条。

一、总 则

预算法第一章“ 总则 ”,规定了制定预算法的宗旨和依据、预算组成体系、预算管理原则以及预算管理体制和预算年度等。

（一）制定预算法的宗旨和依据

预算法第一条明确规定了制定预算法的宗旨和依据，即“ 为了强化预算的分配和监督职能，健全国家对预算的管理，加强国家宏观调控，保障经济和社会的健康发展，根据宪法制定本法 ”。

为了实现这个宗旨，必须增强预算的法律约束力，第九条规定，“经本级人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得改变。”也就是说，各级预算一经本级人民代表大会批准，就具有法律效力，必须认真组织实施，以切实改变过去在预算执行中随意开口子、批条子，使预算约束日趋软化的状况。

（二）预算组成体系

预算法规定，国家实行一级政府一级预算，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，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、直辖市政府确定，可以暂不设立预算。这一规定是与我国的政府级次和乡镇财政发展的实际情况相适应的。有一级政府就要有相应的一级财政，设立一级预算，以做到事权与财权相统一，实现相应的政府职能。这里需要说明两个问题：第一，地区行署只是省级政府的派出机关，不是一级政府，不设人民代表大会，因此，预算法中没有把它作为一级预算。同时，实施条例对此作了进一步的明确，即“县级以上地方政府的派出机关，根据本级政府授权进行预算管理活动，但是不作为一级预算”。第二，乡镇政府是国家的基层组织，乡镇设立一级预算有利于加强乡镇财政收支的管理，保证财政收入及时入库，促进乡镇经济的发展。由于各地乡镇经济和财政发展水平很不平衡，目前一部分乡镇的经济发展水平仍然比较低，财政收支规模很小，也没有单独设立金库，因此，对这部分尚不具备设立一级预算条件的乡镇，预算法规定经省、自治区、直辖市政府确定可暂不设立一级预算。“不具备设立预算条件”的标准，一般是指经济欠发达、财政收支规模小、尚未设立财政机构的情况。

总则还明确了中央预算、地方预算、部门预算和单位预算的组成。

（三）预算管理原则

预算法规定，各级预算应当做到收支平衡。预算收支平衡是

指一个财政年度内预算收入与预算支出在总量上平衡、收支结构合理以及分配比例协调。预算收支平衡是保持国民经济总量平衡的重要内容，是我国预算管理的重要原则。实践表明，搞赤字预算，就意味着搞没有物质保证的超分配，导致通货膨胀，其危害是很大的。因此，必须坚持预算收支平衡的原则。实现各级预算收支平衡的主要途径是：第一，坚持“收支平衡、略有结余”的方针。在安排预算收支时必须做到留有余地，不打赤字；预算执行结果也应力争做到收大于支，略有结余。第二，量力而行，严格控制预算内基本建设规模，使之与国力相适应。第三，增产节约，增收节支。第四，建立健全财政法制，强化预算约束。

（四） 预算管理体制

建国以来，我国的预算管理体制（也称财政管理体制）随着各个时期的政治经济形势变化而进行过多次调整和改进。根据建立社会主义市场经济体制的基本要求，并借鉴国外的成功做法，要理顺中央与地方之间的分配关系，必须实行分税制的预算管理体制。实行分税制的预算管理体制，有利于稳定中央与地方各级预算收入来源，明确各级预算管理的职责权限，做到权责结合，克服过去那种权责不清的预算管理体制带来的弊端，充分调动各级政府预算管理的积极性。分税制也有利于增强中央财政的宏观调控能力，克服目前存在的条块分割、地区封锁、重复建设、盲目建设的现象，促进社会主义统一市场的形成。根据党的十四届三中全会决定的精神，国务院已经决定，自 1994 财政年度起实行中央和地方分税制。因此，预算法规定，国家实行中央和地方分税制。分税制是根据市场经济的原则和公共财政的理论确立的一种分税分级财政管理制度。它是国际上市场经济国家中通行的一种财政管理体制，是处理中央与地方财政分配关系的一种较为规范的方式。我国实行的“中央和地方分税制”，是指在划分中央与地方事权的基础上，确定中央与地方财政支出范围，并按税种划分中央与地方财政收入的财政管理体制。它的基本内容有三点，一

是以中央与地方政府的职权范围确定各级政府的财政开支范围。二是按照收入与支出相一致的原则，确定各级政府的收入范围，也就是将税种划分为中央税、中央与地方共享税、地方税。三是分设中央与地方两套税务机构，中央税和共享税由国家税务机构负责征收，地方税由地方税务机构负责征收。中央和地方分税制的具体内容和实施办法，按照国务院的有关规定执行。此外，县级以上地方各级政府应当根据中央和地方分税制的原则和上级政府的有关规定，确定本级政府对下级政府的财政管理体制。

（五）预算年度和预算收支的计算单位

预算年度是以年度为单位的关于预算收入和预算支出核算的有效起讫期限。我国的预算年度自公历 1 月 1 日起，至 12 月 31 日止。

预算收入和预算支出以人民币为计算单位。预算收支以外国货币收纳和支付的，按照中国人民银行公布的当日人民币基准汇价折算成人民币计算。

二、预算管理职权

明确划分国家各级权力机关、各级政府、各级财政部门以及各部门、各单位在预算管理中的职权，是保证严格依法管理预算的前提条件，也是保证各级预算编制、预算审批、预算执行、预算调整、决算等各个环节纳入法制化、规范化管理轨道的必要措施。根据统一领导、分级管理、权责结合的原则，预算法对预算管理的职权划分作了明确的规定。

（一）各级人民代表大会及其常务委员会的预算管理职权

1. 各级人民代表大会对预算的管理职权。

全国人民代表大会是最高国家权力机关，实施预算管理是全国人民代表大会的一项基本职权。它的预算管理职权主要有：(1)审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告；

需要全本请访问 www.ertongbook.com

(2) 批准中央预算和中央预算执行情况的报告；(3) 改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议。

地方各级人民代表大会是地方的国家权力机关。它在预算上的管理职权主要有：(1) 审查本级总预算草案及本级总预算执行情况的报告；(2) 批准本级预算和本级预算执行情况的报告；(3) 改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议；(4) 撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

2. 各级人民代表大会常务委员会的预算管理职权。

全国人民代表大会常务委员会的预算管理职权主要有：(1)监督中央和地方预算的执行；(2)审查和批准中央预算的调整方案；(3) 审查和批准中央决算；(4) 撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于预算、决算的行政法规、决定和命令；(5) 撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规和决议。

县级以上地方各级人民代表大会常务委员会对预算的管理职权主要有：(1) 监督本级总预算的执行；(2) 审查和批准本级预算的调整方案；(3) 审查和批准本级政府决算；(4) 撤销本级政府和下一级人民代表大会及其常务委员会关于预算、决算的不适当的决定、命令和决议。

另外，根据我国宪法规定，乡、民族乡、镇一级人民代表大会不设立常务委员会，其预算管理职权，由乡、民族乡、镇人民代表大会直接行使。因此，预算法规定设立预算的乡、民族乡、镇的人民代表大会的具体职权有：(1) 审查和批准本级预算和本级预算执行情况的报告；(2) 监督本级预算的执行；(3) 审查和批准本级预算的调整方案；(4) 审查和批准本级决算；(5) 撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

(二) 各级政府的预算管理职权

根据我国宪法的规定，国务院即中央人民政府是最高权力机

关的执行机关，是最高国家行政机关。地方各级人民政府，是地方各级国家权力机关的执行机关。他们都直接向本级人民代表大会及其常委会负责并报告工作。明确规定各级政府的预算管理职权，对保证预算法的正确实施和各级人民代表大会批准的预算的顺利实现，具有重要的作用。在总结建国 40 多年来实践经验的基础上，预算法对各级政府的预算管理职权作了如下规定。

1．国务院的预算管理职权。

国务院的预算管理职权主要有：(1) 编制中央预算、决算草案；(2) 向全国人民代表大会作关于中央和地方预算草案的报告；(3) 将省、自治区、直辖市政府报送备案的预算汇总后报全国人民代表大会常务委员会备案；(4) 组织中央和地方预算的执行；(5) 决定中央预算预备费的动用；(6) 编制中央预算调整方案；(7) 监督中央各部门和地方政府的预算执行；(8) 改变或者撤销中央各部门和地方政府关于预算、决算的不适当的决定和命令；(9) 向全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会报告中央和地方预算的执行情况。

2．县级以上地方各级政府的预算管理职权。

县级以上地方各级政府的预算管理职权主要有：(1) 编制本级预算、决算草案；(2) 向本级人民代表大会作关于本级总预算草案的报告；(3) 将下一级政府报送备案的预算汇总后报本级人民代表大会常务委员会备案；(4) 组织本级总预算的执行；(5) 决定本级预算预备费的动用；(6) 编制本级预算的调整方案；(7) 监督本级各部门和下级政府的预算执行；(8) 改变或者撤销本级各部门和下级政府关于预算、决算的不适当的决定、命令；(9) 向本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会报告本级总预算的执行情况。

3．乡、民族乡、镇政府的预算管理职权。

乡、民族乡、镇政府是最基层的行政机关，它主要负责编制本级预算、决算草案；向本级人民代表大会作关于本级预算草案

的报告；组织本级预算的执行；决定本级预算预备费的动用；编制本级预算的调整方案；向本级人民代表大会报告本级预算的执行情况。

（三）各级政府财政部门的预算管理职权

各级财政部门是预算管理的职能部门，直接担负着各级预算的组织实施工作。它要依法组织预算收入，严格管理预算支出，努力提高资金的使用效益；要经常分析研究经济发展变化趋势，加强预算执行情况的监督检查，及时反映和解决预算管理中存在的问题，真正做到依法办事，依法理财。预算法赋予了各级财政部门相应的预算管理职权。

1. 国务院财政部门的预算管理职权。

国务院财政部门代表国务院具体行使财政职能，其预算管理的职权主要有：（1）具体编制中央预算、决算草案；（2）具体组织中央和地方预算的执行；（3）提出中央预算预备费的动用方案；（4）具体编制中央预算的调整方案；（5）定期向国务院报告中央和地方预算的执行情况。

2. 地方各级财政部门的预算管理职权。

地方各级财政部门代表本级政府具体行使财政职能，其预算管理职权主要有：具体负责本级预算、决算草案的编制；具体组织本级总预算的执行；提出本级预算预备费动用方案；具体编制本级预算的调整方案；定期向本级政府和上一级政府财政部门报告本级总预算的执行情况。

（四）各部门、各单位的预算管理职权

各部门、各单位是预算的具体执行单位。预算的执行状况如何，在很大程度上取决于部门、单位预算管理工作的优劣。因此各部门、各单位都要依法加强预算管理，严格执行预算，保证预算任务的实现。

各部门负责编制本部门预算、决算草案；组织和监督本部门预算的执行；定期向本级财政部门报告预算的执行情况。

各单位负责编制本单位的预算、决算草案；按照国家规定及时足额地上缴预算收入，合理安排预算支出， 并接受国家有关部门的监督检查。

三、预算收支范围

预算由预算收入和预算 支出组成。明确预算收支的范围，直接关系到各级政府的预算管理权限和可支配使用的财力，预算法对预算收入和预算支出的主要项目、中央与地方预算收支范围的划分以及专用基金管理等问题作出了明确的规定。

（一）预算收入和预算支出的项目

1. 预算收入项目。

预算收入项目包括：

（1）税收收入，包括各项工商税收、关税、农（牧）业税等。

（2）依照规定应当上缴的国有资产收益，指各部门和各单位占有、使用和依法处分境内外国有资产产生的收益，按照国家有关规定应当上缴预算的部分。

（3）专项收入，指根据特定需要由国务院批准或者经国务院授权由财政部批准设置、征集和纳入预算管理的、有专项用途的收入。

（4）其他收入，包括规费收入、公产收入、罚没收入及基本建设收入、国有土地使用权有偿使用收入等。

2. 预算支出项目。

预算支出项目包括：

（1）经济建设支出，包括用于经济建设的基本建设投资支出、支持企业的挖潜改造支出、 拨付的企业流动资金支出、拨付的生产性贷款贴息支出、专项建设基金支出、支持农业生产以及其他经济建设支出。

（2）教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展支出，指用

于教育、科学、文 化、 卫生、体育、 事业发展的支出，具体包括公益性基本建设支出、 设备购置支出、人员费用支出、业务费用支出以及其他事业 发展支出。

（3）国家管理费用支出，包 括用于国 家权力机关、行政机关和司法机关的行 政管理费支出等。

（4）国防支出， 包括国防费、国防科研事业费、民兵建设费和有关专项工程支出等。

（5）各项补贴支出，包括粮油加价款、民用煤销售价差补贴、农业生产资料价差补贴、工矿产品价格补贴等各项价格补贴支出。

（6）其他支出，包括少数民族地区补助费、边境建设事业补助费、对外援助支出、国家物资储备支出、财政贴息支出等。

（二）预算收入和预算支出范围的划分

1. 预算收入范围的划分。

预算收入划分为中央预算收入、地方预算收入、中央和地方预算共享收入。

（1）中央预算收入是指按照分税制财政管理体制，纳入中央预算、地方不参与分享的收入，包括中央本级收入和地方按照规定向中央上解的收入。其中，中央固定收入包括：关税、海关代征的增值税和消费税，消费税，中央企业所得税，地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中交纳的收入（包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税），中央企业上交利润等。

（2）地方预算收入是指按照分税制财政管理体制，纳入地方预算、中央不参与分享的收入，包括地方本级收入和中央按照规定返还或者补助地方的收入。其中，地方固定收入包括：营业税（不包括铁道部门、各银行总行、各保险总 公司集中交纳的营业税），地方企业所得税，地方企业上交利润，个人所得税，城镇土地使用税，固定资产投资方向调节税，城市维护建设税，房产税，车船使用税，印花税，屠宰税，农牧业税，农业特产税，耕地占

用税，契税，遗产税，土地增值税，国有土地有偿使用收入等。

（3）中央和地方共享收入是指按照分税 制财政管理体制，中央预算和地方预算对同一税种的收入，按照一定划分标准或者比例分享的收入。包括：增值税、 资源税、证券交易税。增值税中央分享 75％，地方分享 25％。资源税按不同的资源品种划分，大部分资源税归地方，海洋石油资源税作为中央收入；证券交易税，中央和地方各分享 50％。

2. 预算支出范围的划分。

预算支出划分为中央预算支出和地方预算支出。

（1）中央预算支出是指按照分税制财政管理体制，由中央财政承担并列入中央预算的支出，包括中央本级支出和中央返还或者补助地方的支出。中央本级的预算支出主要包括：国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费，中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制费，地质勘探费，由中央财政安排的支农支出，由中央负担的国内外债务的还本付息支出，以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。

（2）地方预算支出是指按照分税制财政管理体制，由地方财政承担并列入地方预算的支出，包括地方本级支出和地方按照规定上解中央的支出。地方本级支出主要包括：地方行政管理费，公检法支出，部分武警经费，民兵事业费，地方统筹的基本建设投资，地方企业的技术改造和新产品试制经费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费，价格补贴支出及其他支出。

（三）专用基金管理

专用基金项目包括在预算之外设立和在预算内列收列支的，由各部门自行管理的各种基金。目前设立的数额较大的专用基金项目有石油勘探开发基金、铁路建设基金、电力开发基金、职工待业保险基金和退休养老基金等。专用基金项目过多过滥，容易

需要全本请访问 www.ertongbook.com

导致资金分散，不利于加 强财政监 督，不能正确反映国家对经济建设的投入规模，也不利于 提高资金的使用效益。因此，必须加强对专用基金项目的控制和管理。预算法规定：“ 预算收入应当统筹安排使用；确需设立专用基金项目的，须经国务院批准 ”。

四、 预算的编制

预算编制是预算管理工作的重要环节。各级政府、各部门、各单位都应当按照国务院规定的时间编制和报送预算草案。

(一)预算的编制方式

预算法规定，中央预算和地方各级政府预算，应当参考上一年预算执行情况和本年度收支预测， 按 照复式预算编制。复式预算是相对于单式预算的一种预算编制方式。 它 是在单式预算的基础上发展演变而成的，为现代大多数国家所采用。复式预算的编制原理是，将同一预算年度内的全部预算收支按性质分别对应汇集，编制成两个或两个以上的“ 收支平衡表 ”。复式预算优于单式预算之处在于：它更能适应市场经济发展所带来的预算资金分配格局的变化；有助于对预算资金进行分类、分析与控制，可以清晰地反映预算平衡状况和预算赤字的原因，以便采取有效手段进行调整。复式预算通常分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算几个部分。复式预算的具体编制办法和实施步骤，由国务院规定。

(二)预算的编制原则

预算法规定，中央政府公共预算不列赤字。中央预算中必需的建设投资的部分资金，以及对已经举借的债务还本付息所需的资金，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，但是借债应当有合理的规模和结构。政府公共预算，是指国家以社会经济管理者身份取得的收入和用于维持政府公共活动，保障国家安全和社会秩序，发展各项社会公益事业支出的预算。因此，中央政府公

共预算在任何情况下都不应该列赤字，并应做到略有结余。另一方面，中央预算还承担着调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控等所必需的重要支出，而且在今后一个时期内，国家要建设，人民生活要改善，改革要深化，加上还债已进入高峰期，因此，中央预算中举借一定数额的债务用于必需的建设投资和债务还本付息支出是不可避免的。当然，借债并不是无限度的，必须考虑到社会的承受能力、债务的使用效益和今后财政的偿付能力，借债必须有合理的规模和结构。所谓合理的借债规模，从内债来讲，是指当年的内债余额不超过当年的国内财政收入；从外债来讲，是指外债偿债率即当年外债还本付息额占商品及劳务出口外汇收入的比率不超过 20%。合理的借债结构，从借债期限来说，长期、中期和短期债务应当各自占有一定比例，形成多元化的期限结构；从借债利率来说，高、中、低利率所占的比重以及固定利率和浮动利率所占的比重应当适度。

预算法规定，地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。量力而行是国家进行经济建设的重要方针，也是合理分配国家财力、正确处理预算收支关系的基本原则。量力而行，就是要量入为出，有多少钱办多少事，中央政府公共预算和地方各级预算都不应列赤字。如果地方各级预算也列赤字，搞超财力分配，地方政府也没有弥补赤字的手段，在这种情况下，其结果必然使赤字扩大化，引发通货膨胀，后果是严重的。同时，如果地方政府任意发行地方政府债券，就意味着地方政府在没有物质保证的情况下，任意安排支出，其结果只能会导致财政赤字的扩大。因此，上述规定对于稳定物价，促进地方经济协调、健康发展，具有法律保障作用，地方各级政府必须认真贯彻执行。

(三)预算编制的要求

在预算编制中，各级预算收入的编制，应当与国民生产总值的增长率相适应。按照规定必须列入预算的收入，不得隐瞒、少

列，也不得将上年的非正常收入作为编制预算收入的依据。

各级预算支出的编制，应当贯彻厉行节约、勤俭建国的方针。各级预算支出的编制，应当统筹兼顾，确保重点，在保证政府公共支出合理需要的前提下，妥善安排其他各类预算支出。中央预算和有关政府预算中，应当安排必要的资金，用于扶持经济不发达的民族自治地方、革命老区、边远、贫困地区发展经济文化建设事业。

（四）编制预算草案的依据

1. 各级政府编制年度预算草案的依据。

（1）有关的法律和法规；（2）国民经济和社会发展计划、财政中长期计划以及有关的财政经济政策；（3）本级政府的预算管理职权和财政管理体制确定的预算收支范围；（4）上一年度预算执行情况和本年度预算收支变化因素；（5）上级政府对编制本年度预算草案的指示和要求。

2. 各部门、各单位编制年度预算草案的依据。

（1）有关法律、法规；（2）本级政府的指示和要求以及本级政府财政部门的部署；（3）本部门、本单位的职责、任务和事业发展计划；（4）本部门、本单位的定员定额标准；（5）本部门、本单位上一年度预算执行情况和本年度预算收支变化因素。

(五)预算的编制内容

1. 中央预算的编制内容。

（1）本级预算收入和支出；（2）上一年度结余用于本年度安排的支出；（3）返还或者补助地方的支出；（4）地方上解的收入。中央财政本年度举借的国内外债务和还本付息数额应当在本级预算中单独列示。

2. 地方各级政府预算的编制内容。

（1）本级预算收入和支出；（2）上一年度结余用于本年度安排的支出；（3）上级返还或者补助的收入；（4）返还或者补助下级的支出；（5）上解上级的支出；（6）下级上解的收入。

（六）预备费、预算周转金的设置和预算结余的安排

预备费是在各级预算中不规定具体用途的当年后备基金，主要用于解决某些临时性急需和事前难以预料的特殊开支。预算法规定，各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的 1%至 3%设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害救灾支出及其他难以预见的特殊支出。在预算执行中，如果发生较大的自然灾害和经济上的重大变革，发生原来预算没有列入而又必须解决的临时性开支时，可以动用预备费。预备费一般应当控制在下半年使用，并要经过一定的程序批准。批准动用后，再列入相应的预算科目。

预算周转金是指各级政府为调剂预算年度内季节性收支差额，保证及时用款而设置的周转资金，是预算后备的一种形式。预算法规定，各级政府预算应当按照国务院的规定设置预算周转金。各级政府预算周转金从本级政府预算的结余中设置和补充，其额度应当逐步达到本级政府预算支出总额的 4%。在预算执行过程中，当由于季节性等原因出现收不抵支时，预算周转金用于临时垫支，待收大于支时，再予收回。此项资金专供周转使用，不能安排支出，年终保持余额，逐年结转。

各级政府预算的上年结余，可以在下年用于上年结转项目的支出；有余额的，可以补充预算周转金；再有余额的，可以用于下年必需的预算支出。

(七)预算编制和报送程序

国务院于每年 11 月 10 日前向省、自治区、直辖市政府和中央各部门下达编制下一年度预算草案的指示，提出编制预算草案的原则和要求。财政部根据国务院编制下一年度预算草案的指示，部署编制预算草案的具体事项，规定预算收支科目、报表格式、编制方法，并安排财政收支计划。中央各部门应当根据国务院的指示和财政部的部署，结合本部门的具体情况，提出编制本部门预算草案的要求，具体布置所属各单位编制预算草案。

省、自治区、直辖市政府根据国务院的指示和财政部的部署，

结合本地区的具体情况，提出本行政区域编制预算草案的要求。

中央各部门负责审核本部门所属各单位的预算草案，并汇总编制本部门的预算草案，于每年 12 月 10 日前报财政部审核。县级以上地方各级政府财政部门审核本级各部门的预算草案，编制本级政府预算草案，汇编本级总预算草案，经本级政府审定后，按照规定期限报上一级政府。省、自治区、直辖市政府应当按照国务院规定的时间，将本级总预算草案报国务院审核汇总。根据实施条例的规定，省、自治区、直辖市政府财政部门汇总的本级总预算草案，应当于下一年 1 月 10 日前报财政部。财政部审核中央各部门的预算草案，编制中央预算草案；汇总地方预算草案，汇编中央和地方预算草案。县级以上各级政府财政部门审核本级各部门的预算草案时，发现不符合编制预算要求的，应当予以纠正；汇编本级总预算时，发现下级政府预算草案不符合国务院和本级政府编制预算要求的，应当及时向本级政府报告，由本级政府予以纠正。

国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的一个月前，将中央预算草案的主要内容提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。省、自治区、直辖市、设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的一个月前，将本级预算草案的主要内容提交本级人民代表大会有关的专门委员会或者根据本级人民代表大会常务委员会主任会议的决定提交本级人民代表大会常务委员会有关的工作委员会进行初步审查。县、自治县、不设区的市、市辖区政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的一个月前，将本级预算草案的主要内容提交本级人民代表大会常务委员会进行初步审查。

五、预算审查和批准

(一)各级预算的审批

过去在各级预算审批上存在的问题是，全国人民代表大会审查和批准包括中央预算和地方预算在内的国家预算；县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准包括本级政府预算和汇总的下一级总预算在内的本级总预算。由于全国人民代表大会审批的国家预算中包括了地方预算，这就出现了同一级预算要由上下级人民代表大会重复审批的现象，使预算审批的法律关系不清。如果全国人民代表大会只批准中央预算，不批准地方预算；县级以上地方各级人民代表大会只批准本级政府预算，不批准汇总的下一级总预算，就可以较好地解决预算审批程序中存在的矛盾和问题。

预算法规定，国务院在全国人民代表大会举行会议时，向大会作关于中央和地方预算草案的报告；地方各级政府在本级人民代表大会举行会议时，向大会作关于本级总预算草案的报告。中央预算由全国人民代表大会审查和批准；地方各级政府预算由本级人民代表大会审查和批准。

(二)预算的备案

乡、民族乡、镇政府应当及时将经本级人民代表大会批准的本级预算报上一级政府备案。县级以上地方各级政府应当及时将经本级人民代表大会批准的本级预算及下一级政府报送备案的预算汇总，报上一级政府备案。

县级以上地方各级政府应当将下一级政府依照规定报送备案的预算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案。国务院将省、自治区、直辖市政府依照规定报送备案的预算汇总后，报全国人民代表大会常务委员会备案。

国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府依照规定报送备案的预算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准预算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定。

(三)预算的批复

各级政府预算经本级人民代表大会批准后，本级政府财政部

需要全本请访问 www.ertongbook.com