

预 算 法

谢 进 刘伦伟 编著

Y U S U A N F A
S H I L I S H U O

实例说

法 律 法 规 实 例 说 丛 书

FALUFAGUI SHILISHUO CONGSHU



湖 南 人 民 出 版 社

预 算 法

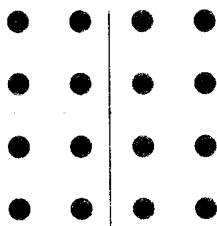
谢 进 刘伦伟 编著

Y U S U A N F A
S H I L I S H U O

实例说

法 律 法 规 实 例 说 丛 书

/ F A L U F A G U I S H I L I S H U O C O N G S H U /



湖 南 人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

预算法实例说/谢进,刘伦伟编著. —长沙:
湖南人民出版社,2004.9

(法律法规实例说丛书)

ISBN 7-5438-3734-X

I. 预... II. ①谢..②刘... III. 预算-财政法-
案例-中国 IV. D922.215

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 081757 号

责任编辑:戴 军

装帧设计:陈 新

预 算 法 实 例 说

谢进 刘伦伟 编著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 长沙科地印务有限公司印刷

2004年9月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:11.75

字数:264,000 印数:1-5,000

ISBN7-5438-3734-X

D·596 定价:19.80元

出版说明

《法律法规实例说丛书》是一套实用性很强的通俗法律读物，是列入国家“九五”出版规划的重点图书。我们的目的，是以生动活泼的形式去诠释法律、法理，更好地宣传社会主义民主和法制，提高广大公民的整体素质和法律意识。

丛书具有以下主要特点：

第一，选题的合理性。目前，我国颁布的法律法规有上百种，如果试图逐一进行解说，这在较短的时间内是难以做到的。因此，丛书的选题，主要选择那些影响大、覆盖面广，与广大公民生产、生活密切相关的部门法进行实例解说。

第二，体例的独创性。丛书不是法学理论著作，也不是案例的简单汇编，而是理论分析与实例的完美结合。丛书以各部

门法法律条文为基础，划分若干专题，每个专题分为三个层次，即法理、实例、评析，用实例说明理论，用理论剖析实例，三者有机统一，相得益彰。

第三，内容的可读性。作为通俗类读物，丛书具有文笔生动、明白通畅的特点，尤其是大量的实例，均具有典型性和代表性。作为法律读物，丛书的法理、评析具有较高的理论水准，概念表达准确，分析深入浅出。如此，读者可以在轻松的阅读过程中，逐步提高知法、用法水平。

《法律法规实例说丛书》的出版，是法律图书通俗化、专门学术大众化的一次尝试和探索。我们期待着这种尝试和探索能被广大的读者接受和认同。

**湖南人民出版社
法律读物编辑室**

目
录

一	预算法概述	/1
(一)	预算概述	/1
1.	预算的概念	/1
2.	预算的原则	/5
3.	预算的类别	/11
4.	预算的职能	/14
(二)	预算法概述	/15
1.	预算法的概念	/15
2.	预算法的调整对象	/17
3.	预算法的构成体系	/19
4.	预算法的立法原则	/21
5.	预算法的发展	/23
(三)	预算管理基本制度	/25
1.	预算级次制度	/25
2.	预算平衡制度	/26
3.	预算组成制度	/28
4.	分税制度	/30
二	预算管理职权法律制度	/31
(一)	预算管理职权概述	/31
1.	预算管理职权的概念	/31
2.	预算管理体制的划分原则	/32
3.	预算管理体制的发展过程	/34
(二)	预算管理职权法律制度	/36
1.	各级权力机关的预算管理职权	/36
2.	各级政府的预算管理职权	/41

目

录

3. 各级财政部门的预算管理职权	/45
4. 各部门、各单位的预算管理职权	/47
(三) 分税制预算管理法律制度	/47
1. 分税制预算管理体制概述	/47
2. 分税制的特点	/49
3. 分税制的基本内容	/50
4. 分税制预算管理体制运行中存在的问题	/52
5. 分税制预算管理体制的发展思路	/55
三 预算编制法律制度	/57
(一) 预算编制概述	/57
1. 预算编制的概念	/57
2. 预算编制的原则	/58
3. 预算编制的形式	/65
(二) 预算编制依据	/68
1. 各级政府编制预算的依据	/68
2. 各部门、各单位预算编制的依据	/69
(三) 预算编制的程序	/69
1. 预算编制程序概述	/69
2. 预算收入和支出的测算	/70
3. 编制预算草案的程序	/73
(四) 预算编制的内容	/74
1. 中央预算的编制内容	/75
2. 地方各级政府预算的编制内容	/76
(五) 部门预算及部门预算编制	/78
1. 部门预算编制概述	/78

目
录

2. 部门预算编制的原则	/84
3. 部门预算编制的法律依据	/85
4. 部门收入预算的编制	/88
5. 部门基本支出预算的编制	/90
6. 部门项目支出预算的编制	/93
(六) 单位预算编制	/96
1. 单位预算编制概述	/96
2. 行政单位预算编制	/97
3. 事业单位预算编制	/98
四 预算执行法律制度	/100
(一) 预算执行概述	/100
1. 预算执行的概念	/100
2. 预算执行的依据	/101
3. 预算的先期执行	/103
(二) 预算执行的主体及其职责	/105
1. 各级政府在预算执行中的职责	/105
2. 各级政府财政部门在预算执行中的职责	/107
3. 预算收支部门的职责	/111
(三) 预算收入执行法律制度	/114
1. 预算收入执行概述	/114
2. 预算收入的分类	/117
3. 政府预算税收收入的内容	/120
4. 政府预算非税收入的内容	/129
5. 基金预算收入的内容	/135
6. 一般预算调拨收入	/137

目 录

7. 债务预算收入	/137
8. 预算收入的缴库、确认和退库	/138
(四) 预算支出执行法律制度	/143
1. 预算支出执行概述	/143
2. 预算拨款的原则方式和付款机制	/145
3. 预算支出执行的分类	/149
4. 一般预算支出执行的内容	/152
5. 一般预算调拨支出的内容	/153
6. 基金预算支出的内容	/156
7. 债务预算支出的内容	/157
(五) 国家金库法律制度	/157
1. 国家金库法律制度概述	/157
2. 国库的职责和权限	/159
3. 国库库款的收纳、划分、留解和拨付	/162
4. 国库集中支付制度	/164
五 预算审查批准法律制度	/168
(一) 预算审查批准法律制度概述	/168
1. 预算审查批准的概念	/168
2. 预算审查和批准的意义	/169
3. 预算审查和批准的法律依据	/172
(二) 预算审查和批准法律制度	/174
1. 预算的审查	/174
2. 预算审查的内容	/179
3. 预算的批准	/182
4. 预算审查批准的改进	/188

目
录

(三)预算批复法律制度	/190
1. 预算批复概述	/190
2. 预算批复法律制度	/191
(四)预算备案法律制度	/193
1. 预算备案法律制度概述	/193
2. 预算备案法律制度规定	/194
 六 预算调整法律制度	/196
(一)预算调整法律制度概述	/196
1. 预算调整的概念	/196
2. 预算调整的种类	/197
3. 预算调整的主要方式和内容	/200
4. 预算调整的主要方法	/205
(二)预算调整法律制度	/210
1. 预算调整方案	/210
2. 预算调整的审查和批准	/212
3. 不属于本级预算调整的预算收支	/215
 七 决算法律制度	/220
(一)决算概述	/220
1. 决算的概念	/220
2. 政府决算的组成	/221
3. 政府决算编制的作用	/222
4. 决算的编制原则	/224
5. 决算编制的准备工作	/226
(二)决算编制的程序和方法	/228
1. 决算编制程序和方法概述	/228

目

录

2. 决算编制的程序和方法	/229
3. 决算编制的部署	/232
4. 编写决算说明书	/233
(三) 决算的审查和批准	/236
1. 决算的审查和批准概述	/236
2. 决算审查的方法和方式	/237
3. 决算审查的内容	/238
4. 决算审查报告	/240
5. 决算草案的审批	/245
(四) 决算的批复备案和撤销	/251
1. 决算的批复	/251
2. 决算的备案	/252
3. 决算的撤销	/252
 八 财政监督法律制度	 /254
(一) 财政监督法律制度概述	/254
1. 财政监督的概念	/254
2. 财政监督的形式	/255
3. 财政监督的部门	/256
4. 财政监督的方式和范围	/261
(二) 财政监督的法律关系	/262
1. 财政监督法律关系的概述	/262
2. 财政监督法律关系的主体	/264
3. 财政监督法律关系的内容	/266
4. 财政监督法律关系的客体	/267
(三) 财政监督权限	/268
1. 要求报送资料权	/268

目

录

2. 检查权和录制权	/269
3. 调查取证权	/269
4. 批评权	/270
5. 处罚权	/270
6. 申请采取保全措施权	/271
(四) 财政监督法律体系	/271
1. 财政监督法律体系的基本框架	/271
2. 财政监督执法的基本法律依据	/272
(五) 财政监督行政处罚	/273
1. 财政监督行政处罚应遵循的原则	/274
2. 财政监督处罚的适用范围	/276
3. 财政监督处罚的程序	/276
(六) 财政监督听证法律制度	/278
1. 财政监督听证制度概述	/278
2. 财政行政听证制度的范围	/280
3. 财政行政监督听证的程序	/281
(七) 财政行政复议	/284
1. 财政行政复议概述	/284
2. 财政行政复议的申请范围	/287
3. 财政行政复议机构	/289
4. 财政行政复议案件的管辖	/291
5. 财政行政复议的程序	/292
九 预算监督法律制度	/297
(一) 预算监督法律制度概述	/297
1. 预算监督的概念	/297
2. 预算监督的主体	/298

目

录

(二)权力机关的预算监督	/298
1.权力机关预算监督概述	/298
2.权力机关预算监督的法律规定	/299
3.权力机关预算监督的主要内容	/301
(三)各级政府的预算监督	/302
(四)审计机关预算审计监督制度	/302
1.预算审计监督概述	/302
2.预算审计监督的范围和内容	/305
3.预算审计监督的法律规定	/306
4.同级财政预算执行审计	/307
5.财政决算审计	/309
6.审计结果报告	/311
7.审计工作报告	/314
 十 预算法律责任法律制度	/321
(一)预算法律责任概述	/321
1.法律责任的概念	/321
2.法律责任的特点及种类	/322
3.预算法律责任的概念	/322
4.预算法律责任的特点	/323
(二)违反预算法律责任行为的法律 规定	/324
1.擅自变更预算行为的法律责任	/325
2.擅自动用国库库款行为的法律 责任	/326
3.违法进行预算收支的法律责任	/328

目

录

附录一:中华人民共和国预算法	/329
附录二:中华人民共和国预算法 实施条例	/343
后 记	/360



预算法概述

(一) 预算概述

1. 预算的概念

预算又叫政府预算或财政预算，它是国家管理社会经济事务，实施宏观经济调控的主要手段之一。政府通过其预算来反映政府经济活动的财务计划。在市场经济体制中，经济活动的参加者归纳起来为三大类，即：政府、企业和居民。政府作为市场经济经济活动的参加者要运用各种手段对社会经济进行调节和控制，如政治的、经济的、法律的，而预算就是经济手段之一。当然预算不是市场经济的产物，据史料记载现代国家预算制度最早出现在英国，是在当时的新兴资产阶级对封建专制统治阶级进行斗争过程中作为一种经济手段而产生的。早在1689年，英国的《人权法案》就规定了封建皇室政府每年制定一个国家的财政收支计划文件，这种收支计划文件便是现代预算制度的雏形，但直到1789年英国议会通过了《联合王国总基金法案》，把全部财政收支统一在一个文件中，才有了正

2 预算法实例说

式的预算文件，也可以说才正式建立了预算制度。这种以立法形式批准的国家财政收支计划，确立了按年度编制和审批预算的制度，即国家预算。

我们可以给预算下这样一个定义，预算是按法定程序编制，经法定程序审查和批准的政府财政收支计划，是政府组织分配财政资金的重要工具，是国家财政体系的重要组成部分，并同国家财政具有内在联系。从形式上看，预算就是按一定标准将财政收入和支出分门别类地列入特定的表格，清楚地反映政府的财政活动，作为社会公众了解政府财政活动的一面镜子；从内容上看，预算是国家财政的核心，是对政府财政收支的计划安排、筹措、使用和总结的书面文件。要正确地理解预算的概念，应把握以下几点：

(1) 预算是政府财政年度资金的收支计划。政府预算是由政府编制，经过国家权力机关按一定的法律程序审查批准，具有法律效力的政府财政年度收支计划。通常财政年度也就是我们所说的预算年度，一般以一年为一财政年度，可用公历历年制日期为一财政年度，也可用其他日期为一财政年度，具体要根据国家法律的规定而定。以公历历年制日期为一财政年度的，即指每年的1月1日至每年的12月31日政府所有预算资金的收支计划都要纳入同一文件；以其他日期为一财政年度的，是指不按公历历年制日期而采取其他满一年的日期，如美国是按当年的10月1日到次年的9月30日作为联邦政府的财政年度进行预算资金的收支计划安排。当然不管采取以什么日期为财政年度，政府的预算资金收支计划都应该包括收入计划和支出计划，而且一经确定政府负有贯彻执行的责任，并以其为依据组织财政收支计划的实现，达到编制年度预算的目的。

实例 1：我国财政预算采用公历历年制年度为预算年度

1994 年 3 月 22 日第八届人民代表大会第 2 次会议通过的《中华人民共和国预算法》第 10 条规定“预算年度自公历 1 月 1 日起，至 12 月 31 日止”。从而从法律上规定了我国采取公历历年制年度为预算年度，根据这一条的规定，我国各级政府及其财政部门、预算执行单位每年都编制以公历历年制年度为预算年度的预算资金收支计划。在公历年度日期内，所有预算资金的收入和支出都要按要求归入同一文件当中，以供权力机关审查批准和各级监督部门进行检查监督。

本例中，《预算法》之所以规定我国采用公历年度为预算年度，主要是便于统一预算编制时间，使上下级进行预算资金汇总清缴拨付的时间界定在一定范围内。当然采用公历历年制年度作为预算年度与我国权力机关每年 3 月份召开大会审批预算草案有一定时间差距，不利于预算草案的及时批复执行。

(2) 预算是经法定程序审批的法律文件。预算是国家年度财政收支计划经法定程序审批后而形成的法律文件，是国家意志的体现。从政府预算的形成程序上看，预算从提出到批准都必须按法定程序进行。先是预算的提出，要由法定的预算执行部门如财政部门、税务部门、其他各级预算执行单位按法定要求提出，并由政府财政部门汇总后按时间要求代政府向各级权力机关提出；然后由各级权力机关按管辖权限进行审查批准。对于预算的调整等也要按法定程序提出和批准。任何部门、机关和个人都不能超越法定程序进行预算资金审批。最后政府预算一旦经过权力机关审批就具有法律效力，政府必须贯彻执