



中华人民共和国

财会法典

—— 注释法典 ——

新四版 · 30

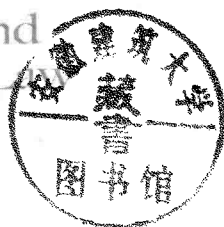
国务院法制办公室 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院法制办公室 编

中华人民共和国 财会法典

Financial and
Accounting Law



注释法典

新四版 · 30

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国财会法典 / 国务院法制办公室编.
—4 版. —北京: 中国法制出版社, 2018. 1

(注释法典; 30)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8989 - 8

I. ①中… II. ①国… III. ①财政法 - 注释 - 中国
②会计法 - 注释 - 中国 IV. ①D922. 205

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 277742 号

策划编辑 舒 丹

责任编辑 袁笋冰 王 彤

封面设计 周黎明

中华人民共和国财会法典 (注释法典)

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO CAIKUAI FADIAN (ZHUSHI FADIAN)

经销/新华书店

印刷/三河市国英印务有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2018 年 1 月第 4 版

印张/34 字数/958 千

2018 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8989 - 8

定价: 78.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066627

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

中华人民共和国注释法典

宪法卷 1. 宪法典

民法卷 2. 民事法典
3. 婚姻家庭法典
4. 物权法典
5. 合同法典
6. 损害赔偿法典
7. 知识产权法典
8. 征收拆迁补偿法典

商法卷 9. 商法典
10. 企业法典
11. 公司法典
12. 金融法典
13. 证券法典
14. 保险法典
15. 投融资法典

行政法卷 16. 行政法典
17. 公安法典
18. 教育法典
19. 卫生与计划生育法典
20. 民政法典
21. 环境法典

经济法卷 22. 经济法典
23. 三农法典
24. 产品质量法典
25. 税法典
26. 国土资源法典
27. 建设工程法典
28. 房地产法典
29. 交通法典
30. 财会法典
31. 工商行政管理法典
32. 食品药品法典
33. 商务贸易法典

社会法卷 34. 社会管理法典
35. 劳动人事法典
36. 社会保险法典
37. 安全生产法典

刑法卷 38. 刑法典

诉讼与非诉讼程序法卷 39. 诉讼法典

综合卷 40. 常用司法解释
41. 常用法典

超值服务

为了使读者能够及时充分了解我国立法的动态信息，凡是购买本书的读者，可免费获赠我社2018年全年（12辑）新法规汇编的电子版增值服务（详见出版说明）。

我国的立法体系

全国人民代表大会	修改宪法，制定、修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。
全国人民代表大会常务委 员会	制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改；解释法律。
国务院	根据宪法和法律，制定行政法规。
省、自治区、直辖市人民代表 大会及其常 务委员会	根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规。
设区的市、自治州的人民代表 大会及其常 务委员会	在不同上位法相抵触的前提下，可对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等事项制定地方性法规。
经济特区所在地的省、市的人 民代表大 会及其常 务委员会	根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。
民族自治地方的人民代表 大会	依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报批准后生效。 对法律和行政法规的规定作出变通的规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。
国务院各部、委员会、中国人民 银行、审 计署和具 有行政管 理职能的 直属机构	根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定部门规章。
省、自治区、直辖市和设区的市、自治 州的人民 政府	根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定地方政府规章。设区的市、自治州人民政府制定的地方政府规章限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。
中央军事委员会	根据宪法和法律制定军事法规，在武装力量内部实施。
中央军事委员会各总部、军兵 种、军区、 中国人民 武装警察 部队	根据法律和中央军事委员会的军事法规、决定、命令，在其权限范围内制定军事规章。
最高人民法院、最高人民 检察院	司法解释

注：1. 法的效力等级：宪法>法律>行政法规>地方性法规、部门规章、地方政府规章；
地方性法规>本级和下级地方政府的规章。（>表示效力高于）

2. 司法解释：司法解释是最高人民法院对审判工作中具体应用法律问题 and 最高人民检察院对检察工作中具体应用法律问题所作的具有法律效力的解释，司法解释与被解释的有关法律规定一并作为人民法院或人民检察院处理案件的依据。

出版说明

“中华人民共和国注释法典”丛书是我社集数年法规编撰经验，创新出版的大型实用法律工具书。本套工具书不仅全面反映中国特色社会主义法律体系形成成果，而且秉持权威、实用的理念，相信能够成为广大读者理解、掌握、适用法律的首选工具书。

本套工具书以中国特色社会主义法律体系为主线，结合日常司法实践领域确定分册，独家打造七重法律价值：

一、出版权威

中国法制出版社是国务院法制办公室所属的中央级法律类图书专业出版社，是国家法律、行政法规文本的权威出版机构。

二、内容全面

书中收录的法律文件均为近年来国家大规模法律文件清理工作后的现行有效文本。各分册涵盖相关领域重要的法律、行政法规、部门规章、规范性文件、司法解释以及法律法规规章的适用解释及函复。

三、注释精炼

本书在重要法律文件前专设【理解与适用】，并以【注释】形式对重难点条文进行阐释，注释内容在吸取全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、最高人民法院等部门对条文的权威解读中精华的基础上，结合司法实践全新撰写，与时俱进。

四、案例指导

本书专设【公报案例（指导案例）】和【典型案例指引】，案件来源于最高人民法院公报及其他权威出版物、各高级人民法院判决书等，收录大量案例全面展示解决法律问题的实例，这是市面上其他图书所无法比拟的。

五、层级清晰 检索便捷

1. 各分册按照法律文件的效力等级分为法律、行政法规及文件、部门规章及文件、司法解释及文件四个层级。
2. 重难点法条下以【链接】的方式索引重要的关联条文，提供相关且有效的条文援引。
3. 特别在目录后设置【典型案例索引】，迅速定位案例资源，以此最大限度地提高图书的即查即用性。

六、附录实用法律工具

书中收录经提炼的法律流程图、诉讼文书、纠纷处理常用数据等内容，帮助读者大大提高处理法律事务的效率。

七、超值增值服务

为了使读者能够及时充分了解我国立法的动态信息，凡是购买本书的读者，均可发送电子邮件至 zhushifadian2018@163.com，告知您所购买的图书书名、购书用途、购书书店名、您的职业及意见或建议后，即可免费获得我社 2018 年全年（12 辑）新法规汇编的电子版增值服务的网络下载密码，登录中国法制出版社官网（www.zgfzs.com）首页的增值服务栏目使用。

能够为大家学习法律、解决法律难题提供实实在在的帮助，是我们全心努力的方向，衷心欢迎广大读者朋友反馈意见、建议。

目 录*

一、财 政

(一) 预 算

● 法律

中华人民共和国预算法	1
(2014. 8. 31)	

● 行政法规及文件

中华人民共和国预算法实施条例	15
(1995. 11. 22)	

中华人民共和国国家金库条例	20
(1985. 7. 27)	

罚款决定与罚款收缴分离实施办法	21
(1997. 11. 17)	

财政违法行为处罚处分条例	22
(2011. 1. 8)	

国家赔偿费用管理条例	25
(2011. 1. 17)	

● 部门规章及文件

中华人民共和国国家金库条例实 施细则	26
(1989. 12. 13)	

罚没财物和追回赃款赃物管理办法	36
(1986. 12. 31)	

罚款代收代缴管理办法	38
(1998. 5. 28)	

中央预算内投资补助和贴息项目 管理办法	39
(2016. 12. 5)	

中央预算内固定资产投资补助资 金财政财务管理暂行办法	42
(2005. 7. 26)	

中央预算内投资计划实施综合监 管暂行办法	43
(2017. 11. 10)	

中央对地方专项转移支付管理办法	45
(2015. 12. 30)	

财政投资评审管理规定	50
(2009. 10. 14)	

财政支出绩效评价管理暂行办法	52
(2011. 4. 2)	

财政检查工作的办法	55
(2006. 1. 26)	

财政监督检查案件移送办法	57
(2008. 12. 16)	

· 文书范本 ·

1. 财政监督检查案件移送通知书	58
2. 财政监督检查移送案件询问函	59
3. 送达回证	59

(二) 政府采购

● 法律

中华人民共和国政府采购法	60
(2014. 8. 31)	

● 行政法规及文件

中华人民共和国政府采购法实施 条例	65
(2015. 1. 30)	

国务院办公厅关于进一步加强 政府采购管理工作的意见	71
(2009. 4. 10)	

● 部门规章及文件

政府采购货物和服务招标投标 管理办法	73
(2017. 7. 11)	

* 编者按:本目录中的时间为法律文件的公布时间或最后一次修正、修订公布时间。

政府采购非招标采购方式管理 办法	81
(2013. 12. 19)	
政府采购信息公告管理办法	87
(2004. 8. 11)	
政府采购供应商投诉处理办法	89
(2004. 8. 11)	
政府和社会资本合作项目政府采	

购管理办法	91
(2014. 12. 31)	
中央预算单位变更政府采购方式 审批管理办法	93
(2015. 1. 15)	
政府采购评审专家管理办法	95
(2016. 11. 18)	

二、财 务

● 行政法规及文件	
中华人民共和国发票管理办法	98
(2010. 12. 20)	
现金管理暂行条例	100
(2011. 1. 8)	
● 部门规章及文件	
(一) 现金管理	
现金管理暂行条例实施细则	102
(1988. 9. 23)	
(二) 企业财务	
中华人民共和国发票管理办法实 施细则	105
(2014. 12. 27)	

企业财务通则	106
(2006. 12. 4)	
事业单位财务规则	112
(2017. 12. 4)	
行政单位财务规则	116
(2012. 12. 6)	
金融企业财务规则	120
(2006. 12. 7)	
基本建设财务规则	126
(2017. 12. 4)	
住房公积金财务管理办法	130
(1999. 5. 26)	
单位公务卡管理办法(试行)	133
(2016. 1. 4)	

三、会 计

● 法律	
中华人民共和国会计法	135
(2017. 11. 4)	
中华人民共和国注册会计师法	143
(2014. 8. 31)	
中华人民共和国资产评估法	146
(2016. 7. 2)	
● 行政法规及文件	
总会计师条例	149
(2011. 1. 8)	
企业财务会计报告条例	151
(2000. 6. 21)	

国有资产评估管理办法	154
(1991. 11. 16)	
● 部门规章及文件	
(一) 会计制度	
财政总预算会计制度	157
(2015. 10. 10)	
政府会计准则——基本准则	188
(2015. 10. 23)	
行政单位会计制度	191
(2013. 12. 18)	

事业单位会计准则	219	企业会计准则第 3 号——投资性	
(2012. 12. 6)		房地产	244
企业会计准则——基本准则	222	(2006. 2. 15)	
(2014. 7. 23)		企业会计准则第 4 号——固定资	
企业会计准则解释第 1 号	225	产	246
(2007. 11. 16)		(2006. 2. 15)	
企业会计准则解释第 2 号	227	企业会计准则第 5 号——生物资	
(2008. 8. 7)		产	248
企业会计准则解释第 3 号	228	(2006. 2. 15)	
(2009. 6. 11)		企业会计准则第 6 号——无形资	
企业会计准则解释第 4 号	230	产	251
(2010. 7. 14)		(2006. 2. 15)	
企业会计准则解释第 5 号	232	企业会计准则第 7 号——非货币	
(2012. 11. 5)		性资产交换	254
企业会计准则解释第 6 号	233	(2006. 2. 15)	
(2014. 1. 17)		企业会计准则第 8 号——资产减	
企业会计准则解释第 7 号	234	值	256
(2015. 11. 4)		(2006. 2. 15)	
企业会计准则解释第 8 号	236	企业会计准则第 9 号——职工薪	
(2015. 12. 16)		酬	261
企业会计准则解释第 9 号——关于		(2014. 1. 27)	
权益法下投资净损失的会计处理 ...	238	企业会计准则第 10 号——企业	
(2017. 6. 12)		年金基金	264
企业会计准则解释第 10 号——关于		(2006. 2. 15)	
以使用固定资产产生的收入为基		企业会计准则第 11 号——股份	
础的折旧方法	238	支付	268
(2017. 6. 12)		(2006. 2. 15)	
企业会计准则解释第 11 号——关于		企业会计准则第 12 号——债务	
以使用无形资产产生的收入为基		重组	270
础的摊销方法	239	(2006. 2. 15)	
(2017. 6. 12)		企业会计准则第 13 号——或有	
企业会计准则解释第 12 号——关于		事项	272
关键管理人员服务的提供方与接		(2006. 2. 15)	
受方是否为关联方	239	企业会计准则第 14 号——收入	274
(2017. 6. 12)		(2017. 7. 5)	
财政部关于印发《企业会计准则		企业会计准则第 15 号——建造	
第 1 号——存货》等 38 项具体		合同	281
准则的通知	240	(2006. 2. 15)	
(2006. 2. 15)		企业会计准则第 16 号——政府	
企业会计准则第 1 号——存货	240	补助	283
(2006. 2. 15)		(2017. 5. 10)	
企业会计准则第 2 号——长期股		企业会计准则第 17 号——借款	
权投资	242	费用	285
(2014. 3. 13)		(2006. 2. 15)	

企业会计准则第 18 号——所得税	287
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 19 号——外币折算	290
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 20 号——企业合并	292
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 21 号——租赁	295
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 22 号——金融工具确认和计量	298
(2017. 3. 31)	
企业会计准则第 23 号——金融资产转移	311
(2017. 3. 31)	
企业会计准则第 24 号——套期会计	316
(2017. 3. 31)	
企业会计准则第 25 号——原保险合同	322
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 26 号——再保险合同	325
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 27 号——石油天然气开采	326
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 28 号——会计政策、会计估计变更和差错更正	329
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 29 号——资产负债表日后事项	330
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 30 号——财务报表列报	331
(2014. 1. 26)	
企业会计准则第 31 号——现金流量表	336
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 32 号——中期财务报告	345
(2006. 2. 15)	

企业会计准则第 33 号——合并财务报表	346
(2014. 2. 17)	
企业会计准则第 34 号——每股收益	352
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 35 号——分部报告	354
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 36 号——关联方披露	356
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 37 号——金融工具列报	357
(2017. 5. 2)	
企业会计准则第 38 号——首次执行企业会计准则	371
(2006. 2. 15)	
企业会计准则第 39 号——公允价值计量	375
(2014. 1. 26)	
企业会计准则第 40 号——合营安排	381
(2014. 2. 17)	
企业会计准则第 41 号——在其他主体中权益的披露	382
(2014. 3. 14)	
企业会计准则第 42 号——持有待售的非流动资产、处置组和终止经营	385
(2017. 4. 28)	
小企业会计准则	388
(2011. 10. 18)	

(二) 会计行业管理

会计师事务所执业许可和监督管理办法	428
(2017. 8. 20)	
会计师事务所职业责任保险暂行办法	434
(2015. 6. 30)	
注册会计师全国统一考试办法	436
(2014. 4. 23)	

注册会计师注册办法	437	国有资产评估违法行为处罚	
(2017. 12. 4)		办法	454
会计档案管理办法	439	(2001. 12. 31)	
(2015. 12. 11)		行政单位国有资产管理暂行	
财政部、国家档案局关于新旧		办法	455
《会计档案管理办法》有关		(2017. 12. 4)	
衔接规定的通知	441	地方行政单位国有资产处置管理	
(2016. 3. 8)		暂行办法	458
代理记账管理办法	442	(2014. 8. 20)	
(2016. 2. 16)		事业单位国有资产管理暂行	
		办法	460
		(2017. 12. 4)	
(三) 国有资产评估		企业国有资产评估管理暂行办法	464
国有资产评估管理办法施行细则	445	(2005. 8. 25)	
(1992. 7. 18)		金融企业国有资产评估监督	
国有资产产权界定和产权纠纷		管理暂行办法	467
处理暂行办法	450	(2007. 10. 12)	
(1993. 11. 21)		金融企业国有资产转让管理	
国有资产评估管理若干问题		办法	470
的规定	453	(2009. 3. 17)	
(2001. 12. 31)			

四、审 计

● 法律		中国内部审计准则	504
中华人民共和国审计法	476	(2013. 8. 20)	
(2006. 2. 28)		第 1101 号——内部审计基本	
● 行政法规及文件		准则	505
中华人民共和国审计法实施条例	479	第 1201 号——内部审计人员	
(2010. 2. 11)		职业道德规范	506
● 部门规章及文件		第 2101 号内部审计具体准则——	
中华人民共和国国家审计准则	484	审计计划	507
(2010. 9. 1)		第 2102 号内部审计具体准则——	
审计机关审计听证的规定	498	审计通知书	508
(2000. 1. 28)		第 2103 号内部审计具体准则——	
审计机关审计复议的规定	500	审计证据	508
(2000. 1. 28)		第 2104 号内部审计具体准则——	
审计机关审计项目质量检查暂行		审计工作底稿	509
规定	502	第 2105 号内部审计具体准则——	
(2000. 1. 28)		结果沟通	510
会计师事务所审计档案管理办法	503	第 2106 号内部审计具体准则——	
(2016. 1. 11)		审计报告	511

第 2107 号内部审计具体准则——	
后续审计	512
第 2108 号内部审计具体准则——	
审计抽样	512
第 2109 号内部审计具体准则——	
分析程序	514
第 2201 号内部审计具体准则——	
内部控制审计	515
第 2202 号内部审计具体准则——	
绩效审计	516
第 2203 号内部审计具体准则——	
信息系统审计	518
第 2204 号内部审计具体准则——	
对舞弊行为进行检查和报告	520
第 2205 号内部审计具体准则——	
经济责任审计	522

第 2301 号内部审计具体准则——	
内部审计机构的管理	524
第 2302 号内部审计具体准则——	
与董事会或者最高管理层的	
关系	525
第 2303 号内部审计具体准则——	
内部审计与外部审计的协调	526
第 2304 号内部审计具体准则——	
利用外部专家服务	527
第 2305 号内部审计具体准则——	
人际关系	528
第 2306 号内部审计具体准则——	
内部审计质量控制	529
第 2307 号内部审计具体准则——	
评价外部审计工作质量	530
第 2308 号内部审计具体准则——	
审计档案工作	531

一、财政

(一) 预算

中华人民共和国预算法

(1994年3月22日第八届全国人民代表大会第二次会议通过 根据2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》修正)

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】* 为了规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度,保障经济社会的健康发展,根据宪法,制定本法。

【注释】 2014年8月《预算法》修改中的最大亮点和突破在于对第1条立法宗旨的修改,删除了原预算法“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”的规定,该规定实质上是将国家作为单纯的预算管理者,以确认和强化政府的预算权力为主要价值目标。同时,修订后条文增加了两个层面的内容:一是“规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督”,这在一定程度上体现了现代预算的本质要求,即将政府作为预算法的规范对象,加强对政府收支的规范、管理和监督;二是新增“建立健全全面规范、公开透明的预算制度”的规定,其中“全面规范”反映了全口径预算管理、规则管理、法治化管理的要求,“公开透明”则意味人民对预算的知情、监督和参与,体现了民主预算、公共预算的要求。

第二条 【适用范围】 预算、决算的编制、审查、批准、监督,以及预算的执行和调整,依照本法规定执行。

【注释】 本条关于《预算法》适用范围的规定,是全口径预算管理原则的体现,与本法第4条第2款的“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”的规定一起共同构成了完整的全口径预算管理原则的内容。所不同的是,本条规定更偏向动态的预算过程管理,而第4

条第2款的规定则相对偏向静态的纸面预算收支管理。

第三条 【预算分级】 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。

【注释】 我国实行一级政府一级预算的预算级次制度。同时由于我国设置了五级权力机关和五级政府,因而相应设置了五级预算,即中央、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。因此,只要是一级政府就设置一级预算。在此需要指出的是,我国县级以上地方政府有时会根据工作需要派出自己的工作机关,即派出机关(如地区行政公署),根据本级政府的授权进行各项预算资金管理活动,但其不作为一级预算看待。

全国预算由中央预算和地方预算组成。地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。

地方各级总预算由本级预算和汇总的下一级总预算组成;下一级只有本级预算的,下一级总预算即指下一级的本级预算。没有下一级预算的,总预算即指本级预算。

第四条 【预算组成】 预算由预算收入和预算支出组成。

政府的全部收入和支出都应当纳入预算。

第五条 【政府预算体系】 预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。

一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。

【注释】 我国现行已纳入预算管理的各类政府收支,主要包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算四类,但这并不排除政府根据经济社会发展需要设立新的预算类别。列举的四类预算应保持完整、独立。完整要求是预算完整性原则的具体体现,独立是复式预算原则的具体要求;政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算要与一般公共预算相衔接,而此三项预算相互之间并不要求衔接。

* 条文主旨为编者所加,全书同。

第六条 【一般公共预算】一般公共预算是对以税收为主体的财政收入,安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

中央一般公共预算包括中央各部门(含直属单位,下同)的预算和中央对地方的税收返还、转移支付预算。

中央一般公共预算收入包括中央本级收入和地方向中央的上解收入。中央一般公共预算支出包括中央本级支出、中央对地方的税收返还和转移支付。

【注释】一般公共预算收入包括各项税收收入、行政事业性收费收入、国有资源(资产)有偿使用收入、转移性收入和其他收入。一般公共预算支出按照功能分类,包括一般公共服务支出,外交、公共安全、国防支出,农业、环境保护支出,教育、科技、文化、卫生、体育支出,社会保障及就业支出和其他支出;按经济性质分类,包括工资福利支出、商品和服务支出、资本性支出和其他支出。

本条第3款是对中央一般公共预算收入和支出的界定。其中,收入包括:(1)中央本级收入,即根据现行财政管理体制规定,划归中央财政的税收和非税收入,主要包括消费税、关税等固定收入,增值税、企业所得税、个人所得税等共享收入部分;(2)地方向中央的上解收入,即中央收到地方按照有关法律法规或财政体制规定上解的各项收入。根据财政部2007年发布的《中央本级基本支出预算管理办法》《中央本级项目支出预算管理办法》规定,中央一般公共预算支出包括:(1)中央本级支出,是指经立法机关批准,按照财政支出分级管理原则,列入中央财政支出,用于中央各部门的支出。(2)中央对地方的税收返还和转移支付。

【链接】《中央本级基本支出预算管理办法》

第七条 【地方各级一般公共预算】地方各级一般公共预算包括本级各部门(含直属单位,下同)的预算和税收返还、转移支付预算。

地方各级一般公共预算收入包括地方本级收入、上级政府对本级政府的税收返还和转移支付、下级政府的上解收入。地方各级一般公共预算支出包括地方本级支出、对上级政府的上解支出、对下级政府的税收返还和转移支付。

【注释】本条第1款是对地方一般公共预算内容的列举,主要包括本级各部门(含直属单位)的预算和税收返还、转移支付预算。从所列举的大类来看,基本构成与中央一般公共预算的内容相同;在实践中,基于各省实际情况而在具体操作中有所区别。

本条第2款是对地方一般公共预算收入和支出的界定。其中,收入包括:(1)地方本级收入,指根据

现行财政管理体制规定,划分地方财政的税收和非税收入,主要包括房产税、车船税等地方税税收收入,以及增值税、企业所得税、个人所得税等共享收入部分。(2)上级政府对本级政府的税收返还和转移支付。这部分既包括中央一般公共预算支出中的“中央对地方的税收返还和转移支付”,也包括省市县在内的上级政府对“本级政府的税收返还和转移支付”。(3)下级政府的上解收入,各省以下财政管理中大都对下级政府上解收入的要求。

地方一般公共预算支出包括:(1)地方本级支出。按照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第59、61条规定,县级以上地方各级人民政府和乡镇人民政府为履行管理本行政区域内经济、教育、科技、文化、卫生、体育事业等职能,需要相应的财政保障;此外,各级地方党委、人大、政协等组织在履行各自职能时,也会形成相应的本级财政支出。(2)对上级政府的上解支出,此部分构成中央或地方县级以上政府一般公共预算“下级政府的上解收入”部分。(3)对下级政府的税收返还和转移支付,此部分相应地构成地方各级政府一般公共预算收入中“上级政府对本级政府的税收返还和转移支付”的部分。

第八条 【部门预算】各部门预算由本部门及其所属各单位预算组成。

第九条 【政府性基金】政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金,专项用于特定公共事业发展的收支预算。

政府性基金预算应当根据基金项目收入情况和实际支出需要,按基金项目编制,做到以收定支。

【注释】按照《政府性基金管理暂行办法》规定,政府性基金是指各级人民政府及其所属部门根据法律、行政法规和中共中央、国务院文件规定,为支持特定公共基础设施建设和公共事业发展,向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金。《预算法》对政府性基金预算的定义,比《政府性基金管理暂行办法》的表达更为严格。

【链接】《政府性基金管理暂行办法》

第十条 【国有资本经营预算】国有资本经营预算是对国有资本收益作出支出安排的收支预算。

国有资本经营预算应当按照收支平衡的原则编制,不列赤字,并安排资金调入一般公共预算。

【注释】2007年《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》中规定“国有资本经营预算,是国家以所有者身份依法取得国有资本收益,并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算,是政府预算的重要组成部分”。

国有资本经营预算的重点是对收益进行再分配。

《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》列举了三类支出,包括:(1)根据产业发展规划、国有经济布局 and 结构调整、国有企业发展要求,以及国家战略、安全等需要,安排的资本性支出;(2)用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出;(3)其他支出。上述三类支出的具体范围依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展的任务,统筹安排确定。必要时,可部分用于社会保障等项支出。

链接《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》;《预算法》第12条;《企业国有资产法》第60条

第十一条 【社会保险基金预算】社会保险基金预算是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金,专项用于社会保险的收支预算。

社会保险基金预算应当按照统筹层次和社会保险项目分别编制,做到收支平衡。

链接《社会保险法》第64、65条;《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》

第十二条 【预算原则】各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。

各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。

第十三条 【预算刚性】经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。

第十四条 【预算公开制度】经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表,应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开,并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。

经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表,应当在批复后二十日内由各部门向社会公开,并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。

各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开。

本条前三款规定的公开事项,涉及国家秘密的除外。

第十五条 【分税制】国家实行中央和地方分税制。

注释我国并没有将税收立法权在中央与地方进行划分,而是将不同税种的税收收入在中央与地方之间进行分享,这实际上是一种收入分成的分税制。

第十六条 【财政转移支付】国家实行财政转移支付制度。财政转移支付应当规范、公平、公开,以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标。

财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付,以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体。

按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付,用于办理特定事项。建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付。

上级政府在安排专项转移支付时,不得要求下级政府承担配套资金。但是,按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项除外。

注释首先,我国预算法虽然对财政转移支付制度作出了原则性的规定,但无法代替《财政转移支付法》的功能,财政转移支付立法仍是我国未来财税立法的重要内容。

其次,地区间基本公共服务均等化是财政转移支付制度的主要目标。

再次,预算法规定的财政转移支付主要是纵向政府间的财政转移支付,包括一般性转移支付和专项转移支付,而未涉及我国现实中存在的横向转移支付(即地区间“对口援助”)。

第十七条 【预算编制与执行的制约协调机制】各级预算的编制、执行应当建立健全相互制约、相互协调的机制。

注释从预算编制对预算执行的制约关系看,最重要是强调“按照批准的预算执行”。从预算执行对预算编制的影响来看,最重要的是预算编制中需要参考“上一年度预算执行情况”进行编制。

第十八条 【预算年度】预算年度自公历一月一日起,至十二月三十一日止。

第十九条 【预算收支计算单位】预算收入和预算支出以人民币元为计算单位。

第二章 预算管理职权

第二十条 【中央预算的审批、监督】全国人民代表大会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;批准中央预算和中央预算执行情况的报告;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。

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;审查和批准中央预算的调整方案;审查和批准中央决算;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;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。

注释中央预算的审查、监督主要包括两部分内容:其

一是全国人大及其常委会通过审查、批准活动来实现对政府收支的授权、规范和控制,审查、批准的对象包括预算草案、预算执行情况报告以及预算调整方案等;其二是全国人大及其常委会通过行使其改变和撤销权来实现中央预算监督,改变和撤销的对象包括关于预算、决算的不适当的决议,以及同宪法、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。

第二十一条 【地方预算的审批、监督】县级以上地方各级人民代表大会审查本级总预算草案及本级总预算执行情况的报告;批准本级预算和本级预算执行情况的报告;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;撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督本级总预算的执行;审查和批准本级预算的调整方案;审查和批准本级决算;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。

乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准本级预算和本级预算执行情况的报告;监督本级预算的执行;审查和批准本级预算的调整方案;审查和批准本级决算;撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

注释 本条对地方人大及其常委会的预算审批权、监督权的规定与中央预算审批权、监督权配置保持了一致。地方预算审批、监督活动主要包括两个方面的内容:一个是与预算草案、预算执行报告、预算调整相关的审查和批准活动;二是与预算或相关立法有关的改变或撤销活动。

第二十二条 【预算草案初步审查】全国人民代表大会财政经济委员会对中央预算草案初步方案及上一年预算执行情况、中央预算调整初步方案和中央决算草案进行初步审查,提出初步审查意见。

省、自治区、直辖市人民代表大会有关专门委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况、本级预算调整初步方案和本级决算草案进行初步审查,提出初步审查意见。

设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况、本级预算调整初步方案和本级决算草案进行初步审查,提出初步审查意见,未设立专门委员会的,由本级人民代表大会常务委员会有关工作机构研究提出意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况进行初步审查,提出初步审查意见。县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会有

关工作机构对本级预算调整初步方案和本级决算草案研究提出意见。

设区的市、自治州以上各级人民代表大会有专门委员会进行初步审查,常务委员会有关工作机构研究提出意见时,应当邀请本级人民代表大会代表参加。

对依照本条第一款至第四款规定提出的意见,本级政府财政部门应当将处理情况及时反馈。

依照本条第一款至第四款规定提出的意见以及本级政府财政部门反馈的处理情况报告,应当印发本级人民代表大会代表。

全国人民代表大会常务委员会和省、自治区、直辖市、设区的市、自治州人民代表大会常务委员会有关工作机构,依照本级人民代表大会常务委员会的决定,协助本级人民代表大会财政经济委员会或者有关专门委员会承担审查预算草案、预算调整方案、决算草案和监督预算执行等方面的具体工作。

注释 人大的预算初步审查与大会预算审查都属于预算审查阶段,但又是两个相对分离的工作环节。在时间上,初步审查发生在代表大会召开之前,预算审查则在代表大会召开期间。在审查主体上,人民代表大会设立财经专门委员会的,财经委既是初步审查的主体,也是审查的主体之一;人民代表大会未设立财经专门委员会的,初步审查一般由人大常委会财经工委、预算工委负责,大会期间另设专门委员会负责预算审查。此外,预算初步审查与预算审查的审查结果载体不同。一般而言,初步审查的结果要形成初步审查意见(或报告),内容一般较为细致;预算审查的结果则形成预算审查结果报告,内容相对原则。预算初步审查与预算审查的目的也有所不同。预算审查是直接为大会批准预算提供依据和参考,而预算初步审查则是为预算审查提供准备和参考。

第二十三条 【国务院的预算职权】国务院编制中央预算、决算草案;向全国人民代表大会作关于中央和地方预算草案的报告;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;组织中央和地方预算的执行;决定中央预算预备费的动用;编制中央预算调整方案;监督中央各部门和地方政府的预算执行;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、命令;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。

注释 中央预算草案、预算调整方案的编制都由国务院负责;向全国人大进行中央和地方预算草案报告,以及中央和地方预算执行报告也属于国务院的职责。同时,国务院还负责将省级政府报送的预算汇总,并向全国人大常委会进行备案。除此之外,国务院还可