

预算审查 监督手册

YUSUAN SHENCHA JIANDU SHOUC

全国人大常委会预算工作委员会办公室 编 著



中国民主法制出版社

预算审查监督手册

全国人大常委会预算工作委员会办公室 编著

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

预算审查监督手册/全国人大常委会预算工作委员会
办公室编著. —北京:中国民主法制出版社, 2003. 1

ISBN 7-80078-750-8

I. 预... II. 全... III. ①地方预算-审查-中国-
手册②地方预算-监督-中国-手册

IV. F812.7-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 007192 号

书名/预算审查监督手册

YUSUAN SHENCHA JIANDU SHOUCE

作者/全国人大常委会预算工作委员会办公室 编著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/15.5 字数/401 千字

版本/2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

印刷/唐山新苑印务有限公司

书号/ISBN 7-80078-750-8/D·641

定价/30.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

第一部分 我国的预算编制及审查批准

一、政府预算与预算制度	(3)
二、收入预算	(10)
三、支出预算	(11)
四、财政部如何编制预算	(12)
五、全国人大如何审查批准预算	(18)
六、我国预算制度改革进程	(25)

第二部分 问题解答

一、财政基本概念

1. 什么是财政?	(31)
2. 财政的主要职能是什么?	(32)
3. 什么是公共财政?	(33)
4. 什么是财政收支平衡?	(35)
5. 什么是积极财政政策?	(37)
6. 什么是预算?	(38)
7. 什么是国库?	(40)
8. 什么是国库集中收付制度?	(41)
9. 什么是政府采购?	(42)
10. 什么是预算外资金?	(43)

11. 什么是财政专户? (45)
12. 什么是政府投资? (46)
13. 什么是财政补贴? 我国财政补贴
 主要包括哪些内容? (47)
14. 什么是财政周转金? (49)
15. 什么是财政结余和财政净结余? (50)
16. 什么是财政赤字? 什么是软赤字、硬赤字?
 财政赤字有哪些弥补方式? (51)
17. 什么是国债? (52)
18. 什么是外债? (53)
19. 什么是债务余额、国债负担率、国债偿债率和
 债务依存度? (55)
20. 什么是财政监督? (56)

二、财政收入

1. 什么是财政收入? 我国财政收入主要包括
 哪些内容? (58)
2. 什么是债务收入? (59)
3. 什么是税收? 税收的基本特征是什么? (60)
4. 什么是直接税和间接税? (62)
5. 什么是名义税负和实际税负? (63)
6. 什么是宏观税负、中观税负和微观税负? (64)
7. 什么是比例税率? (65)
8. 什么是累进税率? (66)
9. 什么是税收成本? (66)
10. 什么是纳税人? (68)
11. 1994 年工商税制改革的主要内容
 是什么? (70)

12. 什么是税收抵免和税收饶让?	(71)
13. 什么是“免、抵、退”税办法?	(73)
14. 什么是增值税?	(74)
15. 什么是消费税?	(75)
16. 什么是营业税?	(77)
17. 什么是企业所得税?	(78)
18. 什么是个人所得税?	(79)
19. 什么是资源税?	(81)
20. 什么是固定资产投资方向调节税?	(82)
21. 什么是城市维护建设税?	(83)
22. 什么是印花税?	(84)
23. 什么是城镇土地使用税?	(85)
24. 什么是土地增值税?	(86)
25. 什么是车辆购置税?	(87)
26. 什么是关税?	(88)
27. 什么是农业税?	(90)
28. 什么是农业特产税?	(91)
29. 什么是契税?	(92)
30. 什么是出口退税?	(93)
31. 什么是所得税收入分享改革?	(94)
32. 什么是国有资产经营收益?	(96)
33. 什么是行政性收费收入?	(97)
34. 什么是罚没收入?	(97)
35. 什么是专项收入?	(98)
36. 什么是其他收入?	(99)
37. 什么是一般预算调拨收入?	(99)
38. 什么是政府性基金收入?	(100)

三、财政支出

1. 什么是财政支出？我国财政支出主要包括哪些内容？ (101)
2. 什么是财政转移性支出？ (102)
3. 什么是预算科目？ (103)
4. 什么是预算支出科目的流用？ (105)
5. 我国政府预算支出科目分为哪几大类？ (106)
6. 什么是行政管理费？ (107)
7. 什么是事业费？ (107)
8. 什么是经常性支出？ (108)
9. 什么是基本建设支出？ (109)
10. 什么是企业挖潜改造资金？ (109)
11. 什么是科技三项费用？ (110)
12. 什么是抚恤和社会福利救济费？ (111)
13. 什么是债务利息支出？ (112)
14. 什么是总预备费？ (113)
15. 什么是政策性补助支出？ (113)
16. 什么是人员支出？ (114)
17. 什么是公用支出？ (114)
18. 什么是对个人和家庭的补助支出？ (115)
19. 什么是社会保障基金？ (116)

四、预算体制和改革

1. 什么是国家预算？国家预算有哪些基本特征？ (117)
2. 什么是国家预算收支分类？ (118)
3. 我国与国家预算有关的主要法律有哪些？ (119)

4. 预算草案、人代会通过预算和当年预算有何异同?	(122)
5. 什么是“翘尾巴”?	(122)
6. 什么是财权?	(123)
7. 什么是年终滚存结余?	(123)
8. 什么是国家预算管理体制? 我国预算管理体制经历了哪些发展和变化?	(124)
9. 分税制预算管理体制的主要内容是什么?	(128)
10. 什么是预算表格? 有哪几种预算表格?	(130)
11. 什么是经常性预算?	(131)
12. 什么是零基预算?	(131)
13. 什么是综合财政预算?	(132)
14. 什么是单式预算、复式预算?	(132)
15. 我国为什么要实行复式预算?	(133)
16. 什么是基金预算?	(135)
17. 什么是项目支出预算?	(136)
18. 什么是中央预算、中央本级预算?	(137)
19. 什么是部门预算?	(138)
20. 什么是批复预算?	(139)
21. 预算收入的缴库方式有哪些?	(139)
22. 预算支出拨款的原则、程序、方法是什么?	(140)
23. 什么是预算调整?	(141)
24. 为什么要加强对预算超收收入使用的监督?	(142)
25. 什么是财政收支两条线管理?	(143)
26. 提高财政收入“两个比重”的具体内涵是什么?	(144)
27. 我国在预算外资金管理方面有哪些改革?	(145)
28. 什么是国家决算? 决算的审批程序是怎样的?	(146)
29. 什么是审计?	(147)
30. 什么是预算执行审计工作报告?	(148)

- 31. 什么是部门决算审签制度? (149)
- 32. 什么是备案制度? (150)
- 33. 什么是总预算会计? (151)

五、人民代表大会及其常委会预算职责

- 1. 全国人民代表大会的预算管理职权有哪些? (152)
- 2. 全国人民代表大会常务委员会的预算管理职权
有哪些? (153)
- 3. 全国人民代表大会财政经济委员会在预算审查中的
主要工作职责有哪些? (153)
- 4. 全国人大常委会预算工作委员会在预算审查中
的主要职责有哪些? (154)

六、宏观经济

- 1. 什么是国民生产总值和国内生产总值? (156)
- 2. 什么是小康社会? (157)
- 3. 什么是可持续发展战略? (158)
- 4. 什么是“三步走”发展战略? (158)
- 5. 什么是恩格尔法则和恩格尔系数? (159)
- 6. 什么是基尼系数? (159)
- 7. 什么是现代企业制度? (160)
- 8. 什么是社会保障制度? (161)
- 9. 什么是通货膨胀? (161)
- 10. 什么是通货紧缩? (162)
- 11. 什么是商品零售价格指数和居民
消费价格指数? (162)
- 12. 什么是固定资产投资? (163)

13. 什么是二元结构论?	(163)
14. 什么是国有资产管理?	(164)
15. 什么是城镇职工基本养老保险制度?	(165)
16. 什么是城市居民最低生活“三条保障线”?	(165)

第三部分 文献、数据资料

一、相关法律文献	(169)
1. 中华人民共和国宪法	(169)
2. 中华人民共和国全国人民代表大会组织法	(196)
3. 中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则	(205)
4. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委 员会 议事规则	(216)
5. 全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算 审查监督的决定	(221)
6. 《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算 审查监督的决定(草案)》的说明	(225)
7. 国务院为贯彻落实《全国人民代表大会常务委 员会 关于加强中央预算审查监督的决定》的通知	(230)
8. 中华人民共和国预算法	(234)
9. 中华人民共和国预算法实施条例	(247)
10. 国务院关于加强预算外资金管理的决定	(261)
11. 国务院办公厅转发财政部关于深化收支两条线 改革进一步加强财政管理意见的通知	(269)
12. 中华人民共和国会计法	(280)
13. 中华人民共和国海关法	(291)
14. 中华人民共和国税收征收管理法	(311)
15. 中华人民共和国税收征收管理法实施细则	(329)
16. 中华人民共和国审计法	(350)

17. 中华人民共和国审计法实施条例	(358)
18. 中央预算执行情况审计监督暂行办法	(370)
二、对 2001 年中央预算执行情况和 2002 年中央预算 (草案)的初步分析	(374)
三、第九届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2001 年中央和地方预算执行情况及 2002 年中央和 地方预算草案的审查报告	(428)
四、第九届全国人民代表大会第五次会议关于 2001 年 中央和地方预算执行情况及 2002 年中央和 地方预算的决议	(432)
五、全国人民代表大会财政经济委员会关于 2001 年 中央决算的审查报告	(434)
六、全国人民代表大会常务委员会关于批准 2001 年 中央决算的决议	(437)
七、2003 年中央部门预算编制规程	(438)
八、数据资料	(451)
1. 1978 年—2001 年国内生产总值	(451)
2. 1978 年—2001 年国家财政收支总额及增长速度 (不包括国内外债务部分)	(452)
3. 1978 年—2001 年国家财政收入占 GDP 比重	(453)
4. 1978 年—2001 年国家财政分项目收入	(455)
5. 1978 年—2001 年各项税收收入	(457)
6. 1986 年—2001 年农业税收入情况	(459)
7. 1978 年—2001 年国家财政主要支出项目	(461)
8. 1990 年—2001 年中央与地方补助(上解)情况	(463)
9. 2001 年中央政府性基金收支情况	(464)
10. 1982 年—2000 年预算外资金收支情况	(466)
11. 1982 年—2001 年赤字、债务	(470)
12. 2001 年 31 个省、自治区、直辖市人均财政收支	(471)

13. 1978 年—2000 年教育支出情况	(473)
14. 1978 年—2001 年科学研究支出情况	(474)
15. 1978 年—2000 年国家财政支农情况	(475)
16. 1978 年—2001 年中央和地方财政收入及比重	(477)
17. 1978 年—2001 年中央和地方财政支出及比重	(478)
18. 1978 年—2000 年国家财政预算收支和预算 外收支情况	(479)
19. 1985 年—2001 年外贸出口退税额占全部 流转税的比重	(481)
后 记	(482)

第一部分

我国的预算编制 及审查批准

我国的预算编制及审查批准

财政是国家职能的重要组成部分。财政政策是国家宏观调控的一个重要工具。雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。正确运用财政政策,运用预算、税收、转移支付等财政手段,对优化资源配置,调节收入分配,促进国民经济稳定增长和区域经济协调发展,促进社会各项事业全面进步,具有重大的作用。

一、政府预算与预算制度

(一) 政府预算

以国家为主体,通过政府的收支活动,集中一部分社会资源,用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动,我们称之为财政。政府的收入和政府的支出,就是财政收入和财政支出。

我国财政职能包括资源配置、收入分配、调控经济、监督管理四个方面。资源配置职能具体表现在:调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置;在政府部门内部的资源配置;对非政府资源配置的调控。收入分配职能有四种基本实现方式:划分市场分配和财政分配的范围和界限,财政分配的范围是医疗保健、社会福利和社会保障等;规范工资制度;利用税收调节,通过企业所得税、个人所得税等规范国家与企业、个人的利益关系;通过转移性支出,如社会保障支出、转移支付补助、各项补贴等,使每个社会成员能维持基本生活和福利水平,实现地区间服务水平的均等化。调控经济职能的实现方式是:在不同的经济发展时期,采取不同的财政政策;通过发挥累进的

个人所得税等制度的“内在稳定器”作用，帮助社会稳定经济；通过财政投资和补贴等，加快农业、能源、交通、通信等公共设施和基础产业的发展；增加治理污染、生态保护和文教卫生等方面的支出，促进经济和社会的可持续发展。监督管理职能包括：通过对宏观、微观经济运行的监控，提供依据，规范秩序；通过对国有资产运营的监管，实现国有资产的保值增值等。

1. 政府预算的概念

政府预算是政府的基本财政收支计划，经立法程序批准，反映政府一定期间财政收支状况。这一定义表明政府预算有以下三个特点：

第一，政府预算是一个法律文件，体现了国家的意志。政府预算从提出到批准、执行是按照立法程序进行的，因此政府预算和政府财政收支计划的法律文件。

第二，政府预算是一定时间内的政府财政收支计划。一般体现为财政年度，也称预算年度，通常为一年。但财政年度的起讫日期，各个国家的法律规定不同。如我国的财政年度和日历年度一致，即从当年的1月1日到12月31日；美国是从当年的10月1日到次年的9月30日。

第三，政府预算的改变要通过相应的法律程序。政府预算是一种计划，在执行中不可能完全和实际相符，就需要做出相应的调整。调整的权力和范围必须按法律规定进行。

总之，政府预算是国家制度安排的产物，政府作为预算编制、执行的主体，完全是在制度约束下进行的。政府预算一经确定，政府就要按照法律，努力完成。

2. 政府预算的规模

随着国民经济的发展，政府预算规模不断扩大。尤其是1994年实行分税制财政体制改革以来，财政收入稳定增长的机制逐步形成，全国预算收入从5218亿元增加到2002年的18913亿元，年均增长17.5%，年均增加收入1700多亿元。与分税制体制改革前的1993年

相比, 预算收入占国内生产总值的比重由 12.6% 提高到 18% (预计), 中央财政本级预算收入占全国财政预算收入的比重由 22% 提高到 54.9%。

预算收入的增加为政府经济活动提供了广阔的空间。1994—2002 年, 全国预算支出从 5793 亿元增加到 22012 亿元, 年均增长 17.7%, 年均增加支出近 2000 亿元。与分税制体制改革前的 1993 年相比, 中央财政本级预算支出占全国财政预算支出的比重由 28.4% 提高到 30.4%。

财政支出大于财政收入形成财政赤字, 反之则形成财政盈余, 财政赤字靠发行国债弥补。1998 年以来, 为应对亚洲金融危机、拉动内需、扩大消费、增加投资, 我国开始实施积极的财政政策, 中央财政赤字有所增加, 但总体上看, 预算收支状况是好的, 赤字控制在适当的水平。2002 年中央财政赤字为 3098 亿元, 占 GDP 比重 3%, 当年发行国债 5679 亿元。

3. 政府预算的体系

政府预算体系是指整个国家的预算是由各级政府的预算和各级政府的部门预算组成的一个体系。各级政府的预算是纵向结构; 各级政府所属部门预算是横向结构。

从纵向看, 预算分中央预算和地方预算, 实行分税制财政体制。预算级次是按一级政权设立一级预算的原则建立, 目前我国分中央、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。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。预算支出划分为中央预算支出和地方预算支出。中央预算包括本级预算、地方向中央上解的收入和中央对地方返还或者给予补助的支出。地方预算是指经法定程序批准的各级地方政府财政收支计划的统称, 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政府预算和汇总的下一级总预算组成。地方各级政府预算由本级各部门(含直属单位)的预算组成, 地方各级政府预算包括下级政府向上级政府上解