



华夏会计网
www.hxacc.com

会计人员
继续教育系列用书

新 预算法解读

曾康华 李红霞 主编

新 华 出 版 社

新《预算法》解读

曾康华 李红霞 主编

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

新《预算法》解读/曾康华, 李红霞主编. —北京:

新华出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5166 - 1601 - 7

I. ① 新… II. ①曾… ②李… III. ① 预算法 - 法律 - 解释 - 中国 IV. ①D922. 215

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 069448 号

新《预算法》解读

主 编: 曾康华 李红霞

出 版 人: 张百新

责任编辑: 董朝合

封面设计: 高 丽

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://press.xinhuanet.com>

<http://www.xinhupub.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010 - 63077122

中国新闻书店购书热线: 010 - 63072012

印 刷: 北京市兴怀印刷厂印刷

成品尺寸: 145mm × 210mm

印 张: 16. 25

字 数: 422 千字

版 次: 2015 年 3 月第一版

印 次: 2015 年 3 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5166 - 1601 - 7

定 价: 40. 00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电话: (010) 69623742

前 言

预算法又称为“准宪法”，在宪法之下，万法之上，关系到 13 亿人的“钱袋子”，与公众的切身利益密切相关。预算法修订酝酿十年，跨越三届人大，历经四审，在一波三折之后，2014 年 8 月 31 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会通过了修改预算法的决定，并于 2015 年 1 月 1 日实施。

预算是经法定程序审核批准的国家年度集中性财政收支计划，其收支活动反映了政府活动的范围和方向，它在整个国家的政治经济活动中具有十分重要的地位和作用。原预算法自 1995 年施行以来，对于规范预算管理，推进依法理财，加强国家宏观调控，促进经济社会发展发挥了重要作用。但随着我国社会主义市场经济体制和公共财政体制的逐步建立，原预算法已不能完全适应形势发展的要求。此外，近年来在推进部门预算、国库集中收付、收支两条线、政府收支分类和预算公开等改革方面积累了一些成功经验，也需要用法律的形式确定下来。党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总体目标，强调财政是国家治理的基础和重要支柱，十八届四中全会又提出依法治国，完善立法、建立现代财政制度。预算是财政的核心，现代预算制度是现代财政制度的基础，是国家治理体系的重要内容。因此，实施预算法是规范预算行为，推进预算管理科学化、民主化、法治化的迫切需要，是深化预算制度改革、建立现代财政制度的必然要求，是依

法治国、提高国家治理能力的重要保障。

新《预算法》解读力图理解新预算法内容，准确把握新预算法的精神，本书主要在以下几方面进行重点解读：一是完善政府预算体系，健全透明预算制度；二是改进预算控制方式，建立跨年度预算平衡机制；三是规范地方政府债务管理，严控债务风险；四是完善转移支付制度，推进基本公共服务均等化；五是坚持厉行节约，硬化预算支出约束；六是将预算资金纳入法律监管之下，维护了预算法的尊严。法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”，新预算法的实施对推进依法行政、依法理财，最终实现依法治国有十分重要的意义。通过新《预算法》解读使社会公众增强预算法治意识，自觉把新预算法的各项规定作为从事预算管理活动的行为准则，严格依法办事，严肃财经纪律，切实做到有法必依、执法必严、违法必究。让更多的公民了解掌握预算法律知识，推动全社会形成有法可依、执法必严的良好法治环境。

本书在写作过程中，尽可能吸收当前预算法修订最新研究成果，采纳了实际部门最新的改革实践，部分章节采用案例方式对预算法进行详细解读，努力使这本教材将当前理论与实践结果密切结合。但由于预算改革是一个系统工程，新预算法实施还需要不断的深入改革加以完善，本书肯定会有一些疏漏和不妥之处，希望各位读者批评指正。本书在写作过程中得到了刘天琦、陈晓秋等大力协助，他们参与了部分章节资料搜集和图标制作，全书由曾康华和李红霞教授总纂完成。

作者

2015 年 4 月于北京

目 录

绪 论	1
第一章 总 则	30
第二章 预算管理职权	83
第三章 预算收支范围	130
第四章 预算编制	138
第五章 预算审查和批准	172
第六章 预算执行	183
第七章 预算调整	219
第八章 决 算	258
第九章 监 督	292
第十章 法律责任	341
第十一章 附 则	364
附 录	377
中华人民共和国预算法(2014 年修订)	377
关于贯彻实施修改后的预算法的通知	397
关于完善政府预算体系有关问题的通知	401

财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见	409
《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》	
系列解读之一	414
《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》	
系列解读之二	423
《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》	
系列解读之三	430
《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》	
系列解读之四	435
《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》	
系列解读之五	444
《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》	
系列解读之六	450
《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》	
系列解读之七	455
地方财政管理绩效综合评价方案	461
地方行政单位国有资产处置管理暂行办法	480
政府购买服务管理办法(暂行)	487
政府和社会资本合作项目政府采购管理办法	495
中华人民共和国政府采购法实施条例	500

绪 论

一、新《预算法》实施的意义

新预算法全面贯彻了党的十八大、十八届三中全会和十八届四中全会精神，贯彻了在新常态经济下全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党，推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶的战略部署，充分体现了党中央、国务院确定的财税体制改革总体要求，以及近年来财政改革发展的成功经验，同时也为进一步深化财税改革引领方向，在预算管理诸多方面取得了重大突破。预算法是中国特色社会主义法律体系中的一部重要法律，是财政领域的基本法律制度。

预算法是财政法规的核心，而法制的财政是法治国家的基石，因此各国尤其是发达国家都十分重视预算立法，我国也不例外。1951年，当时的政务院就颁布了《预决算暂行条例》，这个条例一直沿用了40年。1991年国务院发布了《国家预算管理实施条例》；1994年第八届全国人大第二次会议通过《预算法》，自1995年1月1日起施行。该法共分11章79条，章名分别为：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、附则。该法是我国第一部财政基本法律，它的颁布施行，对于强化预算的分配和监督职能，健全财政预算制度，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。

原《预算法》自1995年施行以来，对于规范预算管理，推进依法理财，加强国家宏观调控，促进经济社会发展发挥了重要作用。随着我国社会主义市场经济体制和公共财政体制的逐步建立，

原预算法已不能完全适应形势发展的要求，主要是对预算内容的完整性、预算编制的科学性、预算执行的规范性、预算监督的严肃性和预算活动的公开性等重大问题缺乏明确而严格的规定。此外，近年来在推进部门预算、国库集中收付、收支两条线、政府收支分类和预算公开等改革方面积累了一些成功经验，也需要用法律的形式确定下来。党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总体目标，强调财政是国家治理的基础和重要支柱，提出要完善立法、建立现代财政制度。预算是财政的核心，现代预算制度是现代财政制度的基础，是国家治理体系的重要内容。因此，修改预算法，是规范预算行为，推进预算管理科学化、民主化、法治化的迫切需要，是深化预算制度改革、建立现代财政制度的必然要求，是依法治国、提高国家治理能力的重要保障。

2014年年末，全国财政工作会议在北京召开。会议总结了2014年财政工作，分析了当前经济增长新常态下的财政形势，并对2015年的财政工作进行了部署。其中2015年实施的新《预算法》是各级财政部门开展财政工作的重中之重，因为新《预算法》的实施是在贯彻依法治国理念下的依法理财的基础性举措，标志着财政制度法制化建设迈上了一个新的高度。

2014年是全面扎实推进深化财税体制改革的一年，尤其是《中华人民共和国预算法》的修改引人关注。2014年8月31日第十二届全国人大常委会第十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》，并重新颁布了修改后的预算法（以下简称新《预算法》），新《预算法》自2015年1月1日起施行，这意味着我国各级政府的财政工作将在新《预算法》的统领下，纳入规范化、制度化和法制化建设的轨道，依法管理和监督财政将步入一种新常态。

2014年10月23日中国共产党第十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，全会明确提出全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，

建设社会主义法治国家。这为新《预算法》的实施创造了十分有利的法制环境，为了贯彻实施新的《预算法》，财政部 12 月 11 日发布《关于贯彻实施修改后的预算法的通知》，明确要求：各级财政部门贯彻实施新《预算法》，要与学习贯彻党的十八大、十八届三中和四中全会精神紧密结合，站在依法治国、依法行政、依法理财的高度，充分认识预算法修改的重大意义，切实提高学习贯彻实施新预算法的自觉性和主动性，坚持有法必依、执法必严、违法必究，不断开创预算管理工作的新局面。

十八届三中全会首次将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”，昭示着财税改革将置于更加重要的位置，无疑给全面深化财税体制改革注入了强大推动力。这意味着在 20 世纪 90 年代实施“分税制”以来的新一轮深化财税改革的大幕将启。而在十八届三中全会上确立的“改进预算管理制度、完善税收制度和建立事权和支出责任相适应的制度”三大财税改革之一的预算管理制度改革，更是以新《预算法》在 2015 年的实施得以完成，标志我国预算管理步入一个新的阶段。

众所周知，1995 年 1 月 1 日《中华人民共和国预算法》开始实施，标志着我国预算管理步入法制化轨道，此后为了加强对预算的管理，政府在制度和预算体系建设两个方面稳步推进改革。在预算体系建设方面，已经建立起公共财政预算、政府性基金预算、国有资本金预算和社会保险基金预算的预算体系，这些改革措施的实施，对完善我国公共财政体系和加强我国预算管理发挥了积极作用。但是，应当看到，随着社会经济的发展和财政工作要求的不断提高，过去我国预算管理暴露出不少问题，具体表现在：预算体系中的各项预算衔接性不好、政府财政性资金管理分散、预算管理的规范性不强、预算信息透明度不高、隐性的地方政府债务以及预算监督不力等，如果不从制度上解决这些问题，不从法律上对这些问题加以规范和制约，不仅与依法治国的大政方针相悖，也与依法理财的精神不符。因此，对《中华人民共和

国预算法》的修改势在必行。

新《预算法》的颁布和实施，全面贯彻了党的十八届三中全会和四中全会精神，充分体现了我国确定的全面深化财税体制改革的总体要求，新《预算法》的实施也是近年来财政改革中一项根本性和基础性的举措，同时也为进一步深化财税改革奠定坚实基础和指明方向，尤其是新《预算法》中在预算管理诸多方面实现了重大突破，对构建新型的政府间的财政关系将发挥基础作用。新《预算法》是现阶段中国特色社会主义法律体系中的一部重要法律，是财政领域的基本法律制度。新《预算法》的颁布和实施是国家法律制度建设的一项基础性成果，更是财政制度建设具有里程碑意义的一件大事，标志着我国向加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度迈出了坚实的一步。

二、财政工作中如何贯彻实施新预算法

法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”，如果有了新预算法而实施不力，那么法立得再好也会打折扣的，依法行政、依法理财就会成为一句空话，认真贯彻实施新预算法是我国财政经济工作的一项重要任务，当前应着重做好以下工作：

第一，做好新预算法的学习宣传工作。要认真学习、全面理解新预算法，准确把握新预算法的精神、原则和各项具体规定，增强预算法治意识，自觉把新预算法的各项规定作为从事预算管理活动的行为准则，严格依法办事，严肃财经纪律，切实做到有法必依、执法必严、违法必究。各级财政部门在学好用好新预算法的同时，还要大力做好新预算法的宣传普及工作，把该法作为“六五”普法的重要内容，除专门组织新预算法培训外，其他业务培训中也要安排这方面的内容。财政部在“六五”普法验收中要把各地贯彻执行新预算法的情况作为重要考核内容。同时，各地要采取各种方式广泛宣传新预算法，让社会公众了解、掌握预算法律知识，推动全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、

化解矛盾靠法的良好法治环境。

第二,做好新《预算法》实施的立法配套工作。新《预算法》的制定和实施正处于我国全面深化改革时期,对一些符合改革发展方向但一时还难以具体规定的问题仅做了一些原则性规定。我国是一个大国,各地预算管理所面临的环境和条件不同,预算管理的水平差别也较大,因此,本着从实际出发、统一性与灵活性相结合的原则,中央层面还需要按照新预算法确定的原则及授权,抓紧修订预算法实施条例,研究制定财政转移支付、财政资金支付、政府债务管理、政府综合财务报告等方面的规章制度,地方层面还可以制定有关预算审查监督的决定或者地方性法规。总之,加快形成一套较完善的现代预算制度,增强新《预算法》的可操作性、可执行性,为依法理财奠定坚实的制度基础。

第三,做好新《预算法》实施与深化财税改革的协调推进工作。这次新《预算法》的制定和实施具有承前启后的重要作用,它认真总结并继承了改革开放以来,特别是1994年分税制财政体制改革以来,我国预算管理实践的经验,同时也明确了今后预算管理活动的方向,为深化预算制度改革预留了空间。在贯彻实施新《预算法》的同时,我们要做好各项财税改革具体方案与新《预算法》的衔接工作,做好新《预算法》配套制度建设与财税改革具体方案的衔接工作,相互协调,同步推进,坚持用制度引领和推进改革,在改革中不断完善制度。

三、新《预算法》的重大突破

我国财政改革秉承建立现代公共财政制度的理念。在财政功能上,致力于处理好政府与市场的关系,财政的职能不“越位”、不“缺位”。在预算管理上,力争做到预算完整,公开透明,科学有序,执行有效,纪律严明。新《预算法》反映了上述现代预算管理的基本要素,是现代财政制度的重要组成部分。

(一) 完善政府预算体系,健全透明预算制度

近年来,随着预算管理制度改革的不断深化,我国已经取消了

预算外资金，所有财政收支全部纳入政府预算，接受人大审查监督。这一实践符合现代预算完整性的要求，体现了建立全口径预算的改革方向。因此，新《预算法》删除了有关预算外资金的内容，并明确规定：政府的全部收入和支出都应当纳入预算。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。同时对四本预算功能定位、编制原则及相互关系作出规范。

公开透明是现代财政制度的基本特征，是建设阳光政府、责任政府的需要。近年来在推进预决算公开方面做了大量工作，取得了显著成效。为巩固和扩大这一改革成果并使之规范化、制度化，新《预算法》增加规定，除涉及国家秘密的事项外，经本级人大或其常委会批准，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 20 日内由政府财政部门向社会公开，并对本级政府财政转移支付的安排、执行情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。各部门预算、决算及报表应当在本级政府财政部门批复后 20 日内由各部门向社会公开，并对其中的机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。

（二）改进预算控制方式，建立跨年度预算平衡机制

原《预算法》规定预算审查的重点是收支平衡，同时要求预算收入征收部门完成上缴任务。于是在客观上带来预算执行“顺周期”问题，容易导致收入征收部门在经济增长放缓时，为完成任务收“过头税”，造成经济“雪上加霜”；而在经济过热时，为不抬高基数搞“藏富于民”，该收不收，造成经济“热上加热”。这既不利于依法征税，也会影响政府“逆周期”调控政策效果。根据十八届三中全会关于“审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”的要求，新《预算法》增加规定，各级人大预算审查的重点是：预算安排是否符合国民经济和社会发展的方针政策，收支政策是否可行；重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当；对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当等内容。为确保收入预算从约束性转向预期性，新《预算法》

要求各级预算收入的编制，应当与经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接；各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标。

同时，为适应经济形势发展变化和财政宏观调控的需要，新《预算法》强调，各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。各级政府一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金，用于弥补以后年度预算资金的不足。各级政府一般公共预算年度执行中有超收收入的，只能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金。省级一般公共预算年度执行中，如果出现短收，通过调入预算稳定调节基金、减少支出等方式仍不能实现收支平衡的，经本级人大或者其常委会批准，可以增列赤字，报财政部备案，并应当在下一年度预算中予以弥补。这就为今后实行中期财政规划管理，研究编制三年滚动财政规划，并强化其对年度预算的约束留出了空间。

（三）规范地方政府债务管理，严控债务风险

原《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”。但实际上，地方政府出于发展需要，采取多种方式融资，已经形成较大规模的地方政府债务。这些债务多数未纳入预算管理，脱离中央和同级人大监督，存在一定的风险隐患。为规范地方政府债务管理，按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路，新《预算法》增加了允许地方政府举借债务的规定，同时从五个方面作出限制性规定：一是限制主体，经国务院批准的省级政府可以举借债务；二是限制用途，举借债务只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出；三是限制规模，举借债务的规模，由国务院报全国人大或者全国人大常委会批准，省级政府在国务院下达的限额内举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人大常委会批准；四是限制方式，举借债务只能采取发行地方政府债券的方式，不得采取其他方式筹措，除法律另有规定外，不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保；五是控制风险，举借债务应当有偿还计划和稳定的偿还

资金来源，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。这样既坚持了从严控制地方政府债务的原则，又适应了地方经济社会发展的需要，从法律上解决了地方政府债务怎么借、怎么管、怎么还的问题，有利于把地方政府融资引导到阳光下，建立起规范合理的地方政府举债融资机制；有利于人大和社会监督，防范和化解债务风险。

（四）完善转移支付制度，推进基本公共服务均等化

国家实行财政转移支付制度，是分税制财政体制改革中的成功经验，对于缩小地区间财力差距、推进基本公共服务均等化、促进区域协调发展发挥了重要作用。但在执行中，也存在专项转移支付设置过多、配套资金压力过大、资金下达不及时等问题。为进一步规范和完善转移支付制度，新《预算法》增加规定：财政转移支付应当规范、公平、公开，以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。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。除按照国务院规定应当由上下级政府共同承担的事项外，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。上级政府应当提前下达转移支付预计数，地方各级政府应当将上级提前下达的预计数编入本级预算。这将有利于优化转移支付结构，提高转移支付资金分配的科学性、公平性和公开性，有利于减少“跑部钱进”现象和中央部门对地方事权的不适当干预，也有利于地方统筹安排预算，提高地方预算编报的完整性。

（五）坚持厉行节约，硬化预算支出约束

针对现实中存在的奢侈浪费问题，为贯彻党中央关于厉行节约反对浪费的要求，推动建设廉洁政府，新《预算法》确定了统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。同时强调，各级预算支出的编制，应当贯彻勤俭节约的原则，严格控制各部门、各单位的机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出。

对各级政府、各部门、各单位在预算之外或者超预算标准建设楼堂馆所的，责令改正，并对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除处分。

现代预算管理的灵魂，是硬化预算对政府支出的约束，而硬化预算支出约束的关键在于不能随意开财政收支的口子。为此，新《预算法》增加规定：在预算执行中，各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施，也不制定减少财政收入的政策和措施；必须作出并需要进行预算调整的，应当在预算调整方案中作出安排。

国库集中收付制度，是财政改革实践中较为成熟的制度。为体现这一改革成果，新《预算法》增加规定，国家实行国库集中收缴和集中支付制度，对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。各级政府应当加强对本级国库的管理和监督，按照国务院的规定完善国库现金管理，合理调节国库资金余额。

四、新《预算法》对原《预算法》做的修改

2014年8月31日中华人民共和国主席习近平第12号令，《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》已由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于2014年8月31日通过，予以公布，自2015年1月1日起施行。

那么，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过关于修改《中华人民共和国预算法》的决定，对原来的《预算法》做了哪些修改呢？

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决定对《中华人民共和国预算法》进行修改如下：

（一）将第一条修改为：“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。”

（二）增加一条，作为第二条：“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。”

（三）将第二条改为第三条，删去第二款。

将第五条第一款、第二款改为第三条第二款、第三款，修改为：“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。”

（四）将第三条改为第十二条，修改为：“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。”

（五）增加一条，作为第四条：“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。”

（六）增加一条，作为第五条：“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。”

（七）将第四条改为第六条，修改为：“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。”

（八）将第五条第三款、第四款改为第七条，修改为：“地方