

预算法理解与运作

谢晓尧 雷锦华 编著

社会主义市场经济法律丛书

华南理工大学出版社

D922.214

1

预算法理解与运作

谢晓尧 雷锦华 编著

华南理工大学出版社

• 广州 •

图书在版编目 (CIP) 数据

预算法理解与运作/谢晓尧, 雷锦华编著. —广州: 华南理工大学出版社, 1995. 8

(社会主义市场经济法律丛书/沈乐平, 何旭军主编)

ISBN 7-5623-0828-4

I. 预…

II. ①谢… ②雷…

III. 预算-财政法-注释 中国

IV. D922. 215

华南理工大学出版社出版发行

(广州五山·邮码 510641)

责任编辑: 梁慧敏 杨昭茂

华南理工大学出版社电脑室排版

广东始兴印刷厂印装 各地新华书店经销

1995年6月第1版 1995年6月第1次印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 5.125 字数: 114千

印数: 1—5 000

定价: 4.80元

社会主义、市场经济

法律丛书

羅天



社会主义市场经济法律丛书

顾问：(按姓氏笔划排序)

邸长云 陈乔之 张增强 黄炎田

主编：沈乐平 何旭军

编委：(按姓氏笔划排序)

任群 齐伟 汪艳生 沈乐平

何旭军 邹立刚

责任编辑：梁慧敏 杨昭茂

封面设计：吴俊卿

编者的话

著名学者钱学森曾经指出：市场经济就是法制经济。为了适应社会主义市场经济的需要，我国立法机关近期颁布了一系列规范市场经济秩序的法律、法规。这些法律、法规对社会主义市场经济体制的建立和完善，对进一步深入改革和开放，以及与国际惯例接轨都有着十分重要的意义。

为了配合学习、宣传社会主义市场经济的有关法律、法规，由广东广信国际咨询公司策划，暨南大学东南亚研究所、中山大学法律系、中南政法学院、广东行政学院等大专院校、科研机构的有关专家、学者编写了《社会主义市场经济法律丛书》。

这套丛书得以出版，应该感谢广东国际信托投资公司的有关领导和华南理工大学出版社的大力支持，尤其是应该感谢原广东省人大主任罗天为该丛书题词。

但愿这套丛书能为读者学习和认识社会主义市场经济法制提供帮助，以实现全体作者和编委的初衷。

目 录

一、预算法概述.....	1
1. 预算的概念和特征	1
2. 预算的作用	2
3. 预算法的概念和调整对象	5
4. 中外预算法的产生和发展	7
5. 《中华人民共和国预算法》的颁布	9
6. 预算法律关系	12
二、预算管理体制	14
7. 预算管理体制的含义	14
8. 预算管理体制的历史演变	15
9. 分税制财政管理体制	17
10. 1994 年工商税制改革	19
11. 预算管理权的概念和特征	21
12. 预算管理职权的划分	22
13. 预算体系	25
14. 预算年度	26
15. 事业单位财务预算管理	27
三、预算收支范围	30
16. 确定预算收支范围的指导思想	30
17. 预算收入	32
18. 预算收入划分	34
19. 税收	36
20. 国家能源交通重点建设基金	37
21. 国家预算调节基金	38

22. 预算支出	39
23. 预算支出划分	42
24. 预算收支平衡	43
25. 预算的上解、返还和补助	45
26. 预算外资金管理	47

四、预算编制

27. 预算编制的原则	50
28. 预算编制方法	52
29. 预算赤字	54
30. 国债	57
31. 预算后备基金	61
32. 预算编制的准备工作	62
33. 预算编制程序	64
34. 预算草案	66
35. 预算收支科目	67

五、预算审查和批准

36. 预算审查和批准的概念和特征	69
37. 预算审查和批准制度的产生和发展	70
38. 预算的初步审查	72
39. 预算审查和批准的程序	74
40. 预算审查的专门工作机构	76

六、预算执行

41. 预算执行的概念和特征	78
42. 预算执行的任务	79
43. 预算执行的行政组织体系	81
44. 预算收入的执行	82
45. 国库	84
46. 税收征收管理	86
47. 预算支出的执行	88

48. 预算执行的分析	90
49. 预算执行报告制度	91
七、预算调整	93
50. 预算调整的概念和特征	93
51. 规范预算调整的立法	94
52. 预算调整权	95
53. 预算调整的条件	97
54. 预算调整程序	99
55. 预算调整方法	101
八、决 算	104
56. 国家决算的概念和作用	104
57. 决算编制的基本原则	105
58. 决算的组成体系	106
59. 决算的编制程序	107
60. 决算草案的审核	109
61. 决算的审查、批准	110
九、预算监督	113
62. 预算监督的概念和特征	113
63. 预算监督作用	114
64. 预算监督原则	115
65. 预算监督内容	117
66. 预算监督时间	118
67. 权力机关的预算监督	120
68. 政府对预算的监督	123
69. 税收财务物价大检查	124
70. 预算的审计监督	126
十、法律责任	128
71. 预算违法责任的概念及其种类	128
72. 违反《预算法》的责任	129

73. 违反税收法的责任	130
74. 违反财政法规的责任	133
75. 违反审计法的责任	136
附录 中华人民共和国预算法	138

一、 预算法概论

1. 预算的概念和特征

预算是国家以年度财政收支计划的形式，依法对国民收入的征集和主要支出的安排进行集中统一的计划活动。国家预算是一个特定的历史范畴，在奴隶制和封建制时代，尽管也存在财政收入与支出，但在“朕即国家”的时代，皇室的需要就是财政，现代意义上的国家预算不可能存在。到了18世纪中叶，随着资本主义制度在欧美国家的建立，国家职能和财政分配的范围日益扩大，资本主义国家建立了正式的反映财政收支计划的国家预算。我国早在清朝末年，光绪皇帝曾于1898年实行变法，推行新政，提出“清理财政，筹办预算”。1949年新中国成立后，正式建立了新民主主义国家预算。预算是一国财政的主导环节，是国家职能的重要的、基本的方面，国家财政年度的收支计划全面地反映着一国的政治、经济、文化、外交等方针政策，体现着一定社会条件下的分配和再分配关系。一方面国家通过预算有计划地筹集财政资金，把经济部门创造的一部分国民经济收入集中起来，形成国家预算收入；另一方面又把这些收入有计划地进行再分配，为经济、国防、教育、文化等各方面事业的发展提供资金支持和保障，形成预算支出。国家同时又通过对预算收入和支出的有效运用，对整个国民经济和社会发展进行宏观调

节、控制和管理。因而从本质上看，国家预算体现着以国家为主导的、其他社会主体广泛参与的分配关系。从形式上看，国家预算是一个具有法律性质和较高专业性、技术性的文件，是国家年度预算收入和支出的一览表，反映政府在年度内进行财政收支活动应达到的各项收支指标和收支总额。

预算具有以下法律特征：①计划性。预算是在对经济规律和财政分配规律正确认识和运用的基础上，通过对计划年度收入和支出的科学预测，对预算年度内的财务收入规模、收入来源、支出用途的一种预计，是按法定程序编制的集中和分配资金的年度收支计划。②综合性。国家预算通过收入和支出的状况，是国民经济和社会发展各方面纷繁复杂的活动在资金方面的综合反映，预算全面地反映了整个国家财力及其活动，有关经济和社会发展的规模、结构、比例和方向均可通过预算体现出来。③法定性。国家预算是国家对集中性财政资金统筹分配的具有法律效力的财政计划，预算通过法律文件得以正式体现，预算的编制、审查、批准、执行和调整都必须按照法定程序和要求进行。在一些国家，各级政府的预算过程也就是一个立法过程，每年议会通过的预算即为一个预算法案。在我国，《预算法》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。”

2. 预算的作用

国家预算在国家财政体系中居于主导地位，充分认识预算在国民经济和社会发展中的作用，有利于有效地利用预算这一筹集和分配财政资金的重要工具，对国民经济和社会发展进行宏观调节、控制和管理。国家预算的作用是一个历史的范畴，在不同时期，对于实现国家特定的政治、经济任务，

发挥着不同的重要作用。我国建国 40 多年的历史表明，无论是我国国民经济的恢复时期，还是经济调整时期；无论是经济的冲击时期，还是高速发展时期，国家预算对我国政治经济等各项活动的正常运转都发挥了巨大的作用。当前，我国正进行深化改革，致力于建立和健全社会主义市场经济体制，要继续保持经济持续、快速、健康发展，预算的作用显得尤为重要。

(1) 促进财税改革的深入发展。改革财政管理体制是我国经济体制改革的重要内容。现行的财政包干体制，在过去的经济发展中起过积极作用，但随着市场在资源配置中的作用不断扩大，其弊端日益明显，主要表现为：税收调节功能弱化，影响统一市场的形成和产业结构优化；国家财力偏于分散，制约财政收入合理增长，特别是中央财政收入比重不断下降，弱化了中央政府的宏观调控能力；财政分配体制类型过多，不够规范。从总体上，现行财政体制已经不适应社会主义市场经济发展要求。根据建立社会主义市场经济体制的基本要求，借鉴国外的成功做法，我国围绕预算体制改革等环节进行了深入的财税体制改革。如实行中央和地方分税制，理顺中央和地方的分配关系；按照中央与地方政府的事权划分，合理确定各级财政支出的范围；根据事权与财权相结合的原则，将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；建立和健全分级预算制度，硬化各级预算约束。为了推进财税体制改革，我国近年来国家预算草案，根据财税改革后新的情况进行编制；对预算安排的指导思想、编列方式和预算口径等都作了统一调整，如 1994 年国家预算安排的指导思想就明文规定为，“保证财税改革及其他重大经济改革的顺利进行。”

(2) 以搞好国有大中型企业为中心，全面推进国民经济的发展。国有大中型企业，是保持国民经济持续、快速、健康发展的关键所在，也是建立社会主义市场经济体制的重要基础。通过国家预算资金的征收、分配，财税政策的运用，可促进企业经济效益的提高，引导企业走内涵型发展的道路。根据建立现代企业制度的基本要求，统一各类企业的税收，合理调整和规范国家与企业的利润分配关系，增强国有企业的发展后劲和竞争能力。如1994年我国预算草案中取消国有企业调节税，免征能源交通重点建设基金和预算调节基金，相应地增加企业财力140多亿元；《企业财务通则》、《企业会计准则》实施后，相应减少企业上交的国家预算收入，实行现行企业的资本金保全，从而扩大了企业技术改造资金来源。在预算安排上，通过支出结构的调整，狠抓国有企业的扭亏增盈工作，近年来，结合价格改革和企业经营机制转换，我国停止了经营性亏损补贴，减少政策性亏损补贴。在搞活企业，提高企业的效益的同时，国家预算在全面推进经济建设上发挥着巨大作用。如1994年国家预算安排农业达523亿元，比上年执行数增加达70亿元，为了全面落实中央《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》，从1994年起我国建立了中央和地方两级粮食风险基金制度，适当提高粮食收购价格和棉花定购价，调整对农业投入的结构。

(3) 促进科技、文化、教育、卫生等各项事业的发展。科技、文化、教育、卫生的发展是一国综合国力的重要体现，也是我国经济建设不断发展的根本保障。1994年国家预算安排中，经济增长的总体环境并不宽松，资金供需矛盾相当突出，但是我国通过调整支出结构，优先保证教育、科技的重点投入，预算安排的文教、科学、卫生事业费支出，比1993年增

长比例达 18%。

(4) 发挥预算宏观调控、稳定经济的作用。国家预算从确定预算收支规模及其平衡状态和调整收支结构、比例和方向来调节经济,使之趋于合理。比如我国 1994 年实行分税制财政体制,以 1993 年为基期年核定中央财政对地方税收返还数额,从而调动了地方组织财政收入的积极性,各地严格收入征管,1993 年第四季度的财政收入得以大幅度增长。1994 年我国财政收入的增长余地受到很大限制的情况下,我国积极作出了支出结构的调控,对固定资产投资作了适当压缩,除经批准非上不可的项目外,一般不再上新项目,对资金不落实、前景不明确的建设项,予以停建和缓建。

3. 预算法的概念和调整对象

预算法是调整各级国家权力机关、各级人民政府以及其他经济组织和个人在筹集和分配预算资金过程中所发生的预算关系的法律规范的总称。狭义上是指预算的基本法——《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)。广义上,除包括基本法以外,还包括下列形式:

(1) 宪法及宪法性文件的有关条文。《中华人民共和国宪法》第 62 条规定,全国人民代表大会“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告。”第 99 条规定,“县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域的国民经济和社会发展规划,预算以及他们执行的报告。”宪法是国家的根本大法,宪法中的预算条文,是我国制定预算法律、法规的依据。除宪法外,我国的一些宪法性文件也对预算作了相应规定,如《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》

等等。

(2) 有关预算的法律性文件和法规性文件。如国务院向全国人民代表大会提出的国家预算和预算执行情况的报告，全国人民代表大会审议国家预算及预算执行情况报告的决议，县级以上人民代表大会对地方政府提出的预算草案及预算执行情况的报告审议批准后作出的决议，等等。

(3) 行政法规、部门规章及地方法规。如1985年3月国务院发布的《关于“实行划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的规定》，1986年4月国务院发布的《关于加强预算外资金管理的通知》，1993年12月国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》；财政部1991年1月发布的《企业集团财务管理试行办法》，同年8月与国家体改委联合发布的《国营企业实行“税利分流、税后还贷、税后承包”的试点办法》；安徽省1988年10月制定的《安徽省预算管理暂行办法》，等等。

预算法调整对象是国家在预算过程中形成的社会关系，具体包括：①预算管理体制。如国家预算管理体系及其相互关系，预算管理职权，预算批准机构与执行机构的关系，等等。②预算收支关系。国家收入与支出范围的划分，中央与地方收支范围的划分，收支关系划分的原则、要求，等等。③预算编制关系。如预算编制的机关，编制的程序和内容，等等。④预算的审查和批准。规定审查和批准的机构、方式、程序及其法律效力。⑤预算执行。规定预算执行机关，预算征收部门与上缴单位的关系，预算执行的程序等。⑥预算调整中的关系，包括预算调整的要求、程序、法律后果。⑦决算中的关系，包括决算机关、决算内容和决算程序。⑧预算监督中的关系，包括预算监督机关、方式。⑨法律责任。

4. 中外预算法的产生和发展

预算是一个特定的历史范畴。国家预算从形式上而言,本身就是一国预算年度内反映财政收支预计的法律文书。在世界各国预算产生和发展的历史背景中,预算立法得以产生和发展。在奴隶社会和封建社会时期,“溥天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”,君主的收支与国家财政的收支很难区分,也就没有完整、系统的法律从实体上和程序上对国家的收入和支出作出规定。预算法的雏形最早始于欧洲资本主义萌芽和产生阶段。其中英国是国家预算出现最早的国家,也是世界上预算立法的先行者。早在1689年英国发布的《人权法案》就规定国王的开支总额要由国会通过。1787年英国威廉·皮特首相要求国会通过了“统一基金法案”,规定一切财政收支都必须统一在一个文件中。1832年,英国国会又通过一项法律,规定财政大臣每年必须向国会提出全部“财政收支计划书”,并由国会审核批准。英国的预算法律制度相继为法国等欧美资本主义国家效仿和采用。到现在,几乎世界各国都通过预算立法,建立了预算制度。如德国在其宪法第10章中对预算作了原则规定,通过《预算原则法》、《联邦预算法典》、《促进经济稳定和增长法》,建立了系统的国家预算体系;日本宪法第7章对财政预算作了规定,其财政预算法体系内容广泛,包括有《财政法》、《地方财政法》、《国有财产法》等;美国宪法原则规定了联邦政府的征税、开支,国会对预算草案的通过,同时还颁布有《国会预算和拨款扣押控制法》、《平衡预算和紧急赤字控制法》等。我国预算法的出现历史短暂,1910年清政府试办预算,翌年9月,《十九信条》正式以法律条文的形式规定了国家预算。1913年北洋军