

全国财政“二五”普法教材

财政法规知识讲座

中华人民共和国财政部条法司编

法律出版社

全国财政“二五”普法教材

财 政 法 规 知 识 讲 座

中华人民共和国财政部条法司编

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

全国财政“二五”普法教材

财政法规知识讲座

中华人民共和国财政部条法司编

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

北京市燕山联营印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 18.5 印张 525,000 字

1992 年 6 月第一版 1992 年 7 月第二次印刷

印数 30,101—60,200

ISBN 7-5036-1209-6/D · 973

定价:8.50 元

認真开展“二五”财政普法
教育，提高全民的财政
法律意识。

王西乾
一九九二年
四月十日

前 言

为了贯彻落实中共中央、全国人大常委会、国务院关于开展第二个五年法制宣传教育的决定,更好地开展财政“二五”普法工作,我们组织编写了这本《财政法规知识讲座》,以供广大干部和群众学习和使用。

本书分 50 讲,分别介绍了 55 个财政法规的基本内容以及一些相关的细则、补充规定的概要,并深入浅出地作了必要的解释和说明。为了方便读者复习和查找有关的法规,每一讲附有问答题和主要法规的原文。随着财政法制建设的进一步加强,今后国家将会陆续颁布一些新的法律、法规,我们将根据情况的发展,编辑出版续集。各地区、各部门、各单位可以根据中央宣传部、司法部《关于在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》和财政部《关于财政法制宣传教育的五年规划》的要求,选学其中有关的法规。

本书各讲分别由国家国有资产管理局和财政部内有关司局撰写,条法司负责总纂并审定。

由于我们的水平所限,难免有不妥之处,希望广大读者批评指正。

编 者

1992 年 3 月

目 录

预 算 法 规 知 识

第 一 讲	国家预算管理条例·····	(1)
第 二 讲	国家金库条例·····	(21)
第 三 讲	国家能源交通重点建设基金征集办法·····	(31)
第 四 讲	国家预算调节基金征集办法·····	(40)
第 五 讲	文教科学卫生事业单位、行政机关“预算包干” 办法·····	(49)

税 收 法 规 知 识

第 六 讲	产品税条例·····	(57)
第 七 讲	增值税条例·····	(68)
第 八 讲	营业税条例·····	(79)
第 九 讲	资源税条例·····	(92)
第 十 讲	国营企业所得税条例·····	(101)
第十一讲	集体企业所得税暂行条例·····	(112)
第十二讲	私营企业所得税暂行条例·····	(122)
第十三讲	城乡个体工商户所得税暂行条例·····	(131)
第十四讲	个人收入调节税暂行条例·····	(138)
第十五讲	奖金税暂行规定·····	(148)
第十六讲	固定资产投资方向调节税暂行条例·····	(162)
第十七讲	农业税条例·····	(171)
第十八讲	农林特产农业税规定·····	(180)

第十九讲	耕地占用税暂行条例·····	(186)
第二十讲	契税暂行条例·····	(195)
第二十一讲	外商投资企业和外国企业所得税法·····	(200)
第二十二讲	税收征收管理暂行条例·····	(211)

国有资产管理法规知识

第二十三讲	国有资产评估管理办法·····	(227)
第二十四讲	企业国有资产所有权界定暂行规定·····	(238)
第二十五讲	国有资产产权登记管理办法·····	(246)
第二十六讲	关于在股份制试点中加强维护国有资产 权益的规定·····	(253)

财务法规知识

第二十七讲	国营企业成本管理条例·····	(261)
第二十八讲	国营企业固定资产折旧试行条例·····	(281)
第二十九讲	清理整顿公司财务的规定·····	(296)
第三十讲	全民所有制工业企业推行承包经营责任 制有关财务问题的规定·····	(308)
第三十一讲	国营企业兼并和出售国有小型企业产权 财务管理规定·····	(318)
第三十二讲	有关国内联营企业的财务管理制度·····	(326)
第三十三讲	全民所有制小型工业企业租赁经营财务 管理制度·····	(332)
第三十四讲	国营商业企业成本管理办法·····	(338)
第三十五讲	国营企业进口成本管理办法·····	(356)
第三十六讲	外贸企业出口成本管理办法·····	(372)
第三十七讲	城镇集体工业企业财务管理办法·····	(387)
第三十八讲	乡镇企业财务制度·····	(409)

第三十九讲	村合作经济组织财务制度.....	(434)
第四十讲	私营企业财务管理暂行办法.....	(451)
第四十一讲	关于事业单位财务管理的若干规定.....	(469)
第四十二讲	关于国家机关、事业单位工作人员差旅 费开支的规定.....	(477)
第四十三讲	关于会议费开支的规定.....	(488)
第四十四讲	关于职工探亲路费的规定.....	(499)

会计管理法规知识

第四十五讲	会计法.....	(505)
第四十六讲	总会计师条例.....	(519)
第四十七讲	注册会计师条例.....	(530)
第四十八讲	会计人员工作规则.....	(540)

国家信用法规

第四十九讲	国库券条例.....	(557)
-------	------------	-------

其他法规知识

第五十讲	关于违反财政法规处罚的规定.....	(567)
------	--------------------	-------

预算法规知识

第一讲 国家预算管理条例

国家预算是国家的基本财政计划,在整个国家的政治经济生活中具有重要的地位和作用。世界各国都很重视预算立法。1951年8月19日我国中央人民政府政务院颁布了《预算决算暂行条例》,规定了国家预算决算的编制程序和预算的审批等等,为预算管理工作奠定了法律基础。但是,40年来,由于我国的国民经济有了巨大的发展,预算收支的形式、结构以及预算管理体制和权责关系等都发生了很大的变化,因此《暂行条例》已不适应变化了的客观情况。多年来虽然也制定过不少补充规定,但大都不规范、不健全。由于法不健全,因此在预算的编制、执行和监督管理上都存在着一定的混乱现象,如预算编制程序不清、预算管理权责不明、预算执行不严、随意突破预算等等,致使预算缺乏应有的法律严肃性。为了健全财政法制,加强国家预算管理,1991年10月国务院发布了《国家预算管理条例》(以下简称《条例》),并于1992年1月1日起施行。《条例》是调整国家预算管理活动中所发生的预算关系的法律规范,是国家编制、执行、调整预算和编造决算的法律依据,是国家管理财政的基本法规。

《条例》分为总则、预算管理职权、预算收支范围、预算编制、预算执行和监督、预算调整、决算、法律责任及附则,共计9章78条。

一、总 则

《条例》第一章总则,规定了制定《条例》的宗旨和立法依据、适用范

围、预算管理的原则、预算管理级次、预算组成体系、以及预算年度等问题。

(一)《条例》的适用范围

《条例》规定,各级人民政府和实行预算管理的各部门、各单位(包括国家机关、社会团体、全民所有制企业事业单位等,下同),都必须遵守《条例》的各项规定。国家预算管理活动的牵涉面很广,各级人民政府、各级财政部门以及实行预算管理的其他各部门、各单位,都必须以这一条例为依据,真正做到以法治财、依法理财,共同搞好国家预算管理工作。

(二)国家预算管理的原则

《条例》规定:“国家预算管理,实行统一领导、分级管理、权责结合的原则”;“国家预算应当做到收支平衡”。这一管理原则是我国40余年预算管理工作经验的总结。只有坚持统一领导,才能保证财政预算方针政策的统一和国家预算的执行,保证中央对整个社会经济发展的宏观调控和监督;同时只有做到分级管理、权责结合,在保证中央宏观调控和监督的前提下,赋予地方相应的财政自主权,使其权责结合,才能发挥地方各级政府的积极性和主动性,加强预算管理。

(三)预算管理级次

《条例》规定:“国家设立中央、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、旗)、乡(民族乡、镇)五级预算”;“不具备设立预算条件的乡(民族乡、镇),经省、自治区、直辖市人民政府确定,可以暂不设立预算”。这是根据我国的政府级次和乡镇财政发展的实际情况所作的规定。乡镇政府是国家的基层政权,乡镇设立一级预算,有利于加强乡镇财政收支的管理,保证财政收入及时入库,促进乡镇经济的发展。但由于各地乡镇经济和财政发展水平很不平衡,一部分乡镇的经济水平仍然比较低,财政收支规模小,也没有单独设立金库,目前尚不具备设立一级预算的条件,因此,对这部分尚不具备条件的乡镇,规定可以暂不设立预算。

(四)预算年度

《条例》规定:“预算年度自公历1月1日起,至12月31日止。”预

算年度是以年度为单位的关于预算收入和支出核算有效期限的规定。

(五)预算收入和支出的计算单位

《条例》规定：“预算收入和预算支出以人民币元为计算单位。”人民币是我国的法定货币，预算收入和支出要以人民币元为基本的计算单位。

此外，为了强化预算的法律严肃性，《条例》规定：“经本级人民代表大会批准的预算，各级人民政府、各部门、各单位，未经法定程序，不得擅自改变。”

二、预算管理职权

明确预算管理职权是开展预算管理活动的前提。《条例》第二章对各级人民政府、各级财政部门及其他各部门、各单位在预算管理上的地位和职权作了明确的规定。

(一)各级人民政府在预算管理上的地位和职权

各级人民政府是预算管理的国家行政机关。其主要职权是：编制本级总预算草案、决算草案；组织本级总预算的执行；审查和批准本级政府预备费的动用；编制本级预算调整方案；监督本级各部门和下一级人民政府的预算执行；改变或者撤销本级各部门和下一级人民政府有关预算方面的不适当的决定；向本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会报告预算执行情况。

(二)各级财政部门在预算管理上的地位和职权

各级财政部门是预算管理的职能部门。其主要职权是：具体编制本级总预算草案、决算草案；具体组织和监督本级总预算的执行；编制本级政府预备费动用方案；具体编制本级预算调整方案；定期向本级人民政府和上一级财政部门报告预算执行情况。

(三)各部门在预算管理上的职权

各部门根据国家有关预算的法律、法规和规章的规定，制定本部门预算具体执行办法；编制本部门预算草案、决算草案；组织和监督本部门预算的执行；定期向同级财政部门报告预算执行情况。

(四)各单位在预算管理上的职权

各单位必须执行国家有关预算的法律、法规、规章和方针、政策；编制本单位预算草案、决算草案；按照国家规定上缴预算收入；严格执行本单位的经费预算或者财务收支计划；建立、健全财务管理制度。

上述关于预算管理职权的规定，是宪法中有关规定的具体化和法制化。它有助于各预算管理主体各司其职、各负其责，避免越权和相互扯皮现象，共同加强国家预算管理工作。

三、预算收支范围

预算收支范围的划分，直接关系到各级政府的预算管理权限和可支配使用的财力，因此也是《条例》规定的一项重要内容。《条例》第三章规定了国家预算收入和支出的主要项目、中央与地方预算收支范围的划分以及收入分配体制的基本形式等内容。

(一)预算收入和支出的项目

预算收入项目包括：税收收入；企业上缴利润收入；基金收入；专款收入；事业收入；其他收入。预算支出项目包括：经济建设支出；教育、科学、文化、卫生、体育等事业支出；国家管理费用支出；国防支出；各项补贴支出；其他支出。“税收收入”包括各项工商税收、关税、农(牧)业税和各项所得税等。“企业上缴利润收入”包括未实行利改税企业上缴国家预算的利润和已实行利改税的小型工业企业上缴的承包费、租赁费等收入。“基金收入”包括国家能源交通重点建设基金和国家预算调节基金收入。“专款收入”包括改烧油为烧煤专项收入、排污费和城市水资源费收入、下放港口以港养港收入、铁道专项收入等。“事业收入”包括各部门所属事业单位上缴国家预算的勘察设计收入、水利灌溉收入、技术服务收入和技术转让收入等。“其他收入”包括规费收入、公产收入、罚没收入及基本建设其他收入等等。“经济建设支出”包括用于国家经济建设的基本建设支出、企业挖潜改造资金、增拨企业流动资金和支援农业生产支出等。“教育、科学、文化、卫生、体育等事业支出”包括用于教育、科学、文化、卫生、体育等各项社会事业发展的事业费。“国家管理费

用支出”包括用于国家权力机关、行政机关和司法机关的行政管理费和公检法支出等。“国防支出”包括国防费、国防科研事业费、民兵建设费和有关专项工程支出等。“各项补贴支出”包括粮油加价款、民用煤销售价差补贴、农业生产资料价差补贴、工矿产品价格补贴等各项价格补贴支出。“其他支出”包括对外援助支出、国家物资储备支出、财政贴息支出等等。

(二)中央预算与地方预算收支范围的划分

按照财政管理体制,国家预算收入划分为中央预算固定收入、地方预算固定收入、中央和地方预算共享收入。国家预算支出划分为中央预算支出、地方预算支出、中央对地方专项拨款支出。中央预算与地方预算收支范围的划分,应当根据统一领导、分级管理、权责结合的原则,在保证中央宏观调控和监督的前提下,赋予地方相应的财政自主权。现行的中央预算与地方预算收入和支出的范围,基本上是1985年实行“划分税种、核实收支、分级包干”财政体制时划定的。中央预算固定收入包括:中央国营企业的所得税、调节税;铁道部和各银行总行、保险总公司的营业税;军工企业的收入;关税和海关代征的产品税、增值税;烧油特别税;专项调节税;国家能源交通重点建设基金;以及石油部、电力部、石化总公司、有色金属总公司所属企业的产品税、增值税、营业税的70%部分。地方预算固定收入包括:地方国营企业的所得税、调节税和承包费;集体企业所得税;农牧业税;车船使用牌照税;城市房地产税以及其他地方性税种;此外还包括石油部、电力部、石化总公司、有色金属总公司所属企业的产品税、增值税、营业税的30%部分。中央和地方预算共享收入包括:除石油部等4个部门所属企业和铁道部以及各银行总行和保险总公司缴纳部分以外的产品税、增值税和营业税;资源税;固定资产投资方向调节税;盐税;个人所得税;国营企业奖金税等。中央预算支出主要包括:中央基本建设投资;中央企业的挖潜改造资金;地质勘探费;国防费;行政管理费;外交支出以及中央级的农林水事业费、文教科卫事业费等。地方预算支出包括:地方统筹基本建设投资;地方企业的挖潜改造资金;支援农业支出;城市维护建设费;以及地方的农林水事业费、文教科卫事业费、抚恤和社会救济费、行政管理费、民兵事

业费等。中央对地方专项拨款支出主要是指特大自然灾害救济费、特大抗旱和防汛补助费、支援经济不发达地区的发展资金、边境建设事业补助费等。

(三) 预算收入分配体制的确定

在预算收入范围划定之后,还要确定一定的收入分配体制。中央预算与地方预算收入分配体制的基本形式是,地方预算固定收入加中央和地方预算共享收入中分配给地方的预算收入,大于地方预算支出的,上解中央;小于地方预算支出的,由中央给予补助。尽管在不同的时期可以根据实际情况确定多种不同的具体分配办法,但这一基本形式不应改变。至于中央预算与地方预算之间,以及地方各级政府预算与下一级总预算之间收入和支出项目的具体划分和收入上解或补助的具体办法,则由国务院和地方本级人民政府确定。

(四) 预算收入使用的统筹安排

为了制约过多设立“列收列支”和专项基金项目等做法,保持国家预算的完整性,《条例》专门规定:“预算收入应当统筹安排使用。确需设立专项基金或者列收列支项目的,必须按照国务院有关规定审批。”

(五) 不得随意调用或相互挤占经安排确定的预算资金

各级政府预算资金安排确定后,就不应随意调用或相互挤占,以体现“分级管理、权责结合”的原则。因此,“上级人民政府不得在预算之外调用或者变相调用下级人民政府的预算资金。下级人民政府不得挤占上级人民政府的预算资金。”

(六) 民族自治地方的财政预算收支安排和管理权限

为了加快民族自治地方的经济发展,国家在财政预算政策和体制上历来对民族自治地方给予支持和优惠照顾,并在总结实际做法和经验的基础上,使这些优惠政策和措施法律化。如《中华人民共和国民族区域自治法》中规定,“民族自治地方的财政收入和财政支出的项目,由国务院按照优待民族自治地方的原则规定”;“民族自治地方的财政预算支出,按照国家规定,设机动资金,预备费在预算中所占比例高于一般地区”;“民族自治地方的自治机关在执行财政预算过程中,自行安排使用收入的超收和支出的节余资金”等等。国家对民族自治地方的财政

管理体制,也是按照优待民族自治地方的原则确定的。为了更好地贯彻和体现对民族自治地方的特殊政策,《条例》规定:“民族自治地方的财政收入和财政支出的安排,以及财政的管理权限,应当依照《中华人民共和国民族区域自治法》的规定执行;该法没有规定的,依照本条例和国家财政管理体制的有关规定执行。”

四、预 算 编 制

预算编制是预算管理工作的第一个环节。《条例》第四章规定了预算编制的依据、方式和程序等内容。

(一)预算编制的时间

预算编制的时间要求是,“各级人民政府、各部门、各单位应当在每一预算年度之前按规定编制预算草案。”

(二)预算编制的依据

《条例》规定:“预算应当根据国民经济和社会发展规划,按照预算管理职权和收支范围的规定,参考上一年度预算执行情况进行编制。”“预算编制应当符合国家法律、法规和方针、政策。”经济是财政的基础,因此国家预算首先要依据国民经济和社会发展规划的主要指标编制;其次,预算还要按照有关法规和财政体制确定的预算管理权限和收支范围的规定,并参考上一年度预算的执行情况编制。同时,预算编制还应当符合国家有关法律、法规和方针、政策,为实现国家的方针政策服务。

(三)预算的编制方式

《条例》规定:“国家预算按照复式预算编制,分为经常性预算和建设性预算两部分。”“经常性预算不列赤字。”“中央建设性预算的部分资金,可以通过举借国内和国外债务的方式筹措,但是借债应当有合理的规模和结构;地方建设性预算按照收支平衡的原则编制。”复式预算是一种新的预算编制方式,是对过去单一预算方式的重要改进,有利于更好地体现“要吃饭、二要建设”和量力而行的基本原则,并可增加预算的透明度,增强对预算资金及其使用的分析、管理和监督。

(四)预算收入和支出编制的原则

《条例》规定：“各级预算收入的编制，应当坚持积极可靠、稳定增长的原则。”“按规定必须列入预算的收入，不得隐瞒、虚列，不得将上年的一次性收入作为编制预算收入的依据。”“各级预算支出的编制，应当坚持量入为出、确保重点、统筹兼顾、留有后备的原则。在保证经常性支出合理需要的前提下，安排建设性支出。”

(五)关于提高国家预算的准确性和稳定性的规定

为了提高国家预算的准确性和稳定性，减少预算执行过程中的调整变动，《条例》规定，“凡影响预算收支变化的重大政策措施，应当在编制预算前确定，并在预算草案中作出安排”。

(六)预备费的设置

关于预备费的设置，《条例》规定，“各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的1%至4%设置预备费，用于解决当年预算执行中难以预料的特殊开支。”

(七)关于预算编制和报送的程序

《条例》第33至38条对此作了概括的规定。第33条规定：“国务院于每年11月1日前下达编制下一年度预算草案的指示。”“编制预算草案的具体事项，由财政部部署。”中央各部门根据国务院的指示和财政部的部署，具体布置所属各单位编制预算草案，并负责汇总编制本部门的预算草案，报财政部；财政部审核汇总中央各部门的预算草案，编制中央预算草案。地方各级财政部门负责汇总编制本级总预算草案，由本级人民政府审定后，提请本级人民代表大会审查和批准。财政部将中央预算草案和地方预算草案汇编成国家预算草案，由国务院审定后，提请全国人民代表大会审查和批准。

五、预算执行和监督

预算执行和监督是保证国家预算顺利实现的关键。预算执行必须严肃，各级人民政府、各部门和各单位都要严格按照经批准的预算执行，依法组织预算收入，合理节约地使用支出。《条例》有关条款对预算

收入和支出的执行作出了原则性规定。即：“一切有预算收入征收任务的部门，必须依照法律、法规和规章的规定，积极组织预算收入，确保中央和地方预算收入任务按期完成，不得超越权限减免应当征收的预算收入，不得截留、占用、挪用应当上缴国库的资金。”“一切有预算收入上缴任务的部门和单位，必须依照法律、法规和规章的规定，将应当上缴的资金上缴国库，不得截留、占用、挪用和拖欠。”“各级人民政府、各部门、各单位应当严格按支出预算执行，并贯彻勤俭节约的方针，提高资金的使用效益。”“各级财政部门应当按预算、按程序、按进度及时拨付预算支出资金，加强对预算支出资金的管理。”

设立国库是保证预算收入和支出顺利执行的必要条件。因此，《条例》规定：“县级以上预算必须设立国家金库（以下简称国库）；具备条件的乡（民族乡、镇）预算，应当设立国库。”“各级国库必须按照国家有关规定，加强对国库业务的管理，及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解和预算支出资金的拨付。”

为了增强预算执行的严肃性，克服一些地方政府和部门超越权限减收增支以及领导人个人随意批条子、开口子从而追加支出的现象，《条例》第45条规定：各级人民政府不得超越权限，作出减少预算收入、增加预算支出的决定；对超越权限作出的减收增支决定，上级人民政府有权改变或者撤销。任何部门、单位和个人不得超越权限，作出减少预算收入、增加预算支出的决定；对超越权限作出的减收增支决定，本级人民政府有权改变或者撤销。第46条规定：政府各部门制定的规章和行政措施，凡涉及财政、税收的，必须按照规定商得同级财政、税务部门的同意；未经财政、税务部门同意的规章和行政措施，财政、税务部门有权拒绝执行。

关于预算监督，《条例》对各级人民政府、各部门、各单位预算执行的监督分别作了规定。如：“各级人民政府应当按照规定，向本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会作预算执行情况的报告。”“各级人民政府监督下级人民政府预算的执行”；“各级财政部门负责监督检查本级各部门预算的执行”；“各级审计部门负责审计监督本级各部门和下一级人民政府预算的执行”。