

全国人大常委会预算工作委员会委托编写

人大代表 政府预算知识 200题

中国社会科学院财政与贸易经济研究所



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大代表政府预算知识 200 题/中国社会科学院财政
与贸易经济研究所编写. —北京:中国民主法制出版社,
2006.2

ISBN 7-80219-082-7

I. 人... II. 中... III. 国家预算-财务管理-基
本知识-中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 014443 号

书名/人大代表政府预算知识 200 题

RENDADAIBIAOZHENG FUYUSUANZHISHI200TI

作者/中国社会科学院财政与贸易经济研究所 编写

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(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63053367(总编室)

传真/63056975 63056983

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: mzfz@263.net

经销/新华书店

开本/16 开 787 毫米×960 毫米

印张/12 字数/142 千字

版本/2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

印刷/衢州市福利胶印厂

书号/ISBN 7-80219-082-7/D·972

定价/20.00 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)

本书写作组

主 编 高培勇

执 笔

马蔡琛

王法忠

张 斌

张德勇

杨之刚

杨志勇

夏杰长

高培勇

序

胡锦涛总书记在首都各界纪念全国人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话中明确指出：“回顾半个世纪以来全国人民代表大会走过的光辉历程，展望我国社会主义民主政治发展的光明前景，就是要把人民代表大会制度坚持好、完善好，继续推进依法治国、建设社会主义法治国家的进程。”

人民代表大会制度是保证和实现我国人民当家做主的根本政治制度，体现了社会主义制度的优越性和社会主义民主的广泛性。在新的形势下，坚持和完善人民代表大会制度，涉及方方面面，要做的工作很多。2005 年 6 月，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》（简称“若干意见”）。“若干意见”指出，“当前要重点做好两方面工作，一是进一步发挥全国人大代表的作用，支持、规范和保证其依法履行职责和行使权力；二是加强全国人大常委会的制度建设，使全国人大及其常委会

更好地发挥最高国家权力机关、工作机关和代表机关的作用。”“若干意见”对于坚持和完善人民代表大会制度，进一步做好人大工作，具有重要和长远的指导意义。

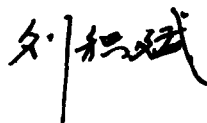
监督权是全国人大及其常委会的一项重要职权。在全国人大及其常委会行使的各项监督职权中，预算监督是非常重要的一个方面。吴邦国委员长指出，“要进一步加强和不断改进监督工作，在增强监督实效上下功夫”，并对全国人大加强中央预算监督工作提出了明确要求。政府预算是政府的财政收支计划，集中体现着党和国家的方针政策，关系着人民的切身利益，牵动着整个社会的稳定发展。总之，政府预算同国家的繁荣发展、人民的幸福安康和社会的和谐进步息息相关。正因为如此，人民代表大会对政府预算的审议，历来是各级人民代表大会的一项重要议程，受到全社会的普遍关注。政府预算经国家权力机关批准后，成为国家的重要法律性文件，体现着国家权力机关和全体公民对政府财政活动的监督。

政府预算的编制和审议是一项政策性和专业性都很强的工作。为了便于人大代表更好地行使预算监督职权，进一步健全预算监督机制，完善预算监督制度，改进和加强预算审查监督工作，

全国人大常委会预算工作委员会委托中国社会科学院财政与贸易经济研究所编写了这本《人大代表政府预算知识 200 题》。该书较为详尽、全面、通俗又有一定深度地阐释了有关政府预算的知识。希望能对各级人大代表和常委会组成人员更好地审查监督政府预算，有所帮助。

序

全国人大常委会预算工作委员会主任



2006 年 2 月 10 日

前 言

(一)

读者面前的这本《人大代表政府预算知识 200 题》，是受全国人大常委会预算工作委员会的委托，由中国社会科学院财政与贸易经济研究所的相关研究人员集体编写而成的。

(二)

在发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的进程中，我们已经越来越感受到政府预算的重要性：

——作为政府财政收支安排的一个基本计划，政府预算反映和规定了政府在预算年度内的工作或活动范围、方向和重点。因为，政府的支出，说到底，是政府工作或活动的成本。政府的收入，则是弥补政府支出的财源。一本政府预算，就是一面反映政府工作的镜子，就是一本有关政府活动的详细记录。通过政府预算，我们可以了解政府的工作，透视政府的活动。

——作为各级人民代表大会审议的一个重要文件，政府预算还是人大代表和全体人民监督政府收支运作的途径和窗口。因为，政府的收入，不论形式怎样，最终都来自于企业和居民的缴纳；政府的支出，不管结构如何，最终都要用于向企业和居民提供的公共物品或服务。通过政府预算，我们可以评价政府收支运作的成本，考核政府工作或活动的绩效。

——作为必须经过各级人民代表大会审议、批准才

能生效的一部具有法律效力的文件，政府预算也是控制政府支出规模的一个有效手段。这不仅是因为，人民代表大会对政府预算的审议过程，就是一种精打细算、厉行节约的机制安排；而且，更重要的是，由各级人民代表大会审议、批准的政府预算，实质是对政府支出规模的一种法定授权。就原则而论，只有在授权范围内的支出，才合法，才有效。超出授权范围的支出，即便是必需的，也要依法提交各级人大常委会审议、批准。通过政府预算，我们可以形成对政府支出规模的有效控制。

——进一步看，在各级人民代表大会所审议的主要由政府行政部门提交的一系列文件中，政府预算还是一条可折射、覆盖政府工作或活动全部内容的主线。这是因为，政府做任何事，都需要花钱。要花钱，就得要筹钱。这一收一支之间，伴随着政府工作的枝枝蔓蔓，牵动着政府活动的方方面面。所以，政府的收支，从来都是全部政府工作或活动的一个核心内容。在某种意义上，它是居于“牵一发而动全身”地位的。“只有财政收支到位之处，才是政府职能履行之地”。这既是政府部门运作的一个规律，也是关于政府预算重要性的一个极好概括。

(三)

政府预算如此重要，全面而深刻地认识、把握政府预算的相关知识，并将其运用于发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的伟大实践，显然具有十分重要的意义。

——作为保证和实现我国人民当家做主的根本政治制度，人民代表大会在政府预算的编制、审议、批准和执行过程中扮演着十分重要的角色。人大代表的重要职责之一，就是代表全体人民审议、批准政府预算。每年一度的各级人民代表大会，政府都要提交有关上年度

预算执行情况和本年度政府预算草案的报告。在其中，不仅包括上一年度的预算执行数字，而且有本年度的预算安排数字；不仅包括一般预算收支，而且有基金预算收支；不仅包括经常性的收支，而且有债务性的收支，甚至还有相关的附表和说明等等。因而，政府预算是一门复杂程度较高的专门学问。不仅编制预算、执行预算，要具备相应的政府预算知识；而且，审议预算、批准预算，也要具备相应的政府预算知识。

——坚持和完善人民代表大会制度，离不开政府预算制度的健全和规范。从市场经济体制的规范来看，中国现实的政府预算，还存在着颇多的缺陷。诸如未能覆盖政府部门的所有收支、比较粗放、过于笼统、不够透明、法治性不强等等，都是我们时常关注并正在着力纠正的问题。往前走，它的改革方向应当是越来越完整、越来越细化、越来越透明、越来越科学、越来越对政府的收支行为具有约束力。要实施这样的改革，固然有赖于财政管理部门以及整个政府行政部门的努力。但与此同时，各级人民代表大会对于政府预算审议、监督能力的增强以及审议、监督力度的提升，也是重要的、必须依赖的推动力量。毋庸置疑，要增强对政府预算的审议、监督能力，要提升对政府预算的审议、监督力度，看懂政府预算，熟悉政府预算的基本架构，明了政府预算的一般原理，也是一个不可或缺的前提条件。

——有别于计划经济年代专注于国有经济单位的财政收支格局，正在建设中的中国公共财政体制的最突出的特点，就在于它是以公共化为取向的，就在于它是以“取众人之财——非取国有经济单位一家之财”来“办众人之事——非办国有经济单位一家之事”的。既然取的是“众人之财”——所有的收入，不论税种怎样，也不论税基和税率的安排如何，都直接或间接的来自于包括

国有经济、集体经济、股份制经济、私营经济、个体经济等多种所有制成分以及个人家庭在内的全体人民的共同缴纳；既然办的是“众人之事”——所有的支出，不论规模怎样，结构如何，都直接或间接的用之于包括国有经济、集体经济、股份制经济、私营经济、个体经济等多种所有制成分以及个人家庭在内的全体人民的共同福利，建构在公共财政基础上的政府预算，便与全体人民的切身利益挂上了钩。因而，它可将全体人民的日常生活同国家的政治生活更紧密的连接起来，从而最大限度地调动全体人民参政、议政的积极性和主动性。就此而论，行使并加强对于政府预算的审议、监督之权，也是全体人民赋予人大代表以及人民代表大会的神圣职责和重要使命。要履行好这样的职责，要担负起如此的使命，当然也要建立在掌握必备的政府预算知识基础之上。

我们理解，上述的这些，正是全国人大常委会预算工作委员会委托我们编写这本《人大代表政府预算知识 200 题》的重要背景和意义所在。

(四)

《人大代表政府预算知识 200 题》的编写，对于我们来说，是一项光荣而又新鲜的工作。怎样来编写一本适合我国人大代表读的书，从一开始就摆在了我们的面前。经过比较充分的讨论，我们确定了如下的编写思路：

——立足于政府预算的基本知识。这就是，进入本书视野的政府预算知识，是基于人大代表审议、批准政府预算的需要而筛选的，而非有关政府预算知识的全部。因而，本书所覆盖的内容，侧重于政府预算知识的基本层面：基本原理、基本方法和基本技能。

——立足于现行的政府预算制度。这就是，本书阐释政府预算知识的制度背景，是现行的中国政府预算制

度，而非学术界所探求的或带有改革方向意味的政府预算制度。因而，本书的阐释，更侧重于现实。至于今后的改革方向，只是在必要时适当提及。

——立足于非经济专业人大代表读者群。这就是，本书在体系设计、行文风格以及难易程度等方面所瞄准的读者对象，是非经济学专业背景的人大代表，而非经济学专业人员。因而，本书所追求的境界，就是以尽可能生动活泼、易于理解的语言和形式，把政府预算知识讲述给读者。

(五)

本书的编写，从始至终，得到了许多领导和同志们的支持、帮助。全国人大常委会预算工作委员会主任刘积斌先生和副主任姚胜先生做出了重要指示；全国人大常委会预算工作委员会预决算审查司副司长夏光先生和处长何成军先生通读全书并提出了建设性意见；财政部和国家税务总局有关司局提供了大量的第一手资料和最新的业务工作信息。中国民主法制出版社的领导和编辑提供了出版上的便利；中国社会科学院以及财政与贸易经济研究所的领导和同志们给予了热忱的支持。借此机会，向上述的领导和同志们以及所有对本书编写给予诸多帮助的同志们表达由衷的谢意。

作为本书的作者，我们热切地期待着来自各方面的批评和指正。

高培勇

2006年2月8日于北京

目 录

序	刘积斌 (1)
前言	高培勇 (1)

基 础 篇

1. 什么是政府预算?	(1)
2. 政府预算与家庭预算、企业预算 有什么不同?	(2)
3. 政府预算有哪些用处?	(3)
4. 预算收入是如何加以分类的?	(4)
5. 预算支出是如何加以分类的?	(6)
6. 什么是预算赤字?	(7)
7. 什么是预算年度?	(8)
8. 什么是政府预算的原则?	(9)
9. 什么是一般预算收支?	(11)
10. 什么是基金预算收支?	(11)
11. 什么是债务预算收支?	(12)
12. 一般预算同基金预算有什么关系?	(12)
13. 我国政府预算的层级体系是如何确定的?	(13)
14. 我国政府预算的收支范围是如何确定的?	(13)
15. “量入为出”与“以支定收”是什么关系?	(14)
16. 我国与政府预算管理有关的现行 法律法规主要有哪些?	(15)
17. 什么是预算管理?	(17)
18. 各级人民代表大会在预算管理上 有哪些职权?	(17)

19. 各级人民政府在预算管理上有哪些职权? (18)
20. 各级财政部门在预算管理上有哪些职权? (19)
21. 全国人大及其常委会审查政府预算、
决算所适用的法律规定有哪些? (19)
22. 1999 年九届全国人大常委会第十三次会议通过的
《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》的主要内容是什么? (21)
23. 国务院关于贯彻落实《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》通知的主要内容是什么? (22)
24. 全国人大审查政府预算的程序以及机构的
职责分工是怎样的? (24)
25. 全国人大常委会预算工作委员会与国务院财
政部之间的协商沟通机制是如何运作的? (25)
26. 在全国人大财经委初步审查前, 预算工作
委员会会有哪些工作任务? (26)

实 务 篇

27. 预算管理的基本原则是什么? (27)
28. 什么是“先有预算、后有支出”
的管理原则? (28)
29. 加强各级人大对政府预算审查监督
的意义是什么? (28)
30. 什么是标准预算周期与标准周期预算? (31)
31. 什么是中央预算和中央本级预算? (32)
32. 什么是全国财政收入和全国财政支出? (32)
33. 什么是中央财政总收入和中央
财政总支出? (33)
34. 什么是中央本级财政收入和中央
本级财政支出? (33)

35. 什么是财政总预算和单位预算? (34)
36. 什么是“翘尾巴”? (34)
37. 什么是基本支出预算? (35)
38. 什么是项目支出预算? (36)
39. 政府预算编制的主要原则是什么? (37)
40. 什么是全额预算单位? (38)
41. 什么是差额预算单位? (38)
42. 部门预算改革与传统功能预算
 的关系怎样? (38)
43. 什么是“两上两下”的预算流程? (39)
44. 什么是预算草案? (40)
45. 政府预算草案的编制程序是怎样的? (40)
46. 什么是预算表格? (41)
47. 预算表格主要有哪些种类? (42)
48. 什么是“总预备费”? (42)
49. 总预备费应该如何使用? (43)
50. 什么是预算批复? (43)
51. 什么是预算执行? (44)
52. 政府预算执行的主要任务是什么? (44)
53. 预算执行过程与国库收支管理的主要
 特点有哪些? (45)
54. 预算收入是怎样缴入国库的? (45)
55. 预算支出是怎样拨付出去的? (46)
56. 什么是政府决算? (47)
57. 政府决算的审批程序是怎样的? (47)
58. 人大对政府预算草案审查的对象和
 内容有哪些? (48)
59. 全国人民代表大会审查、批准政府预算
 草案的基本流程有哪些? (49)
60. 政府预算审议中需要关注的重点是什么? (50)

61. 政府预算草案程序合规性审查的内容 主要有哪些？	(51)
62. 政府预算草案实体性内容的审查 要点有哪些？	(52)
63. 如何在不同年度的政府预算草案 之间进行比较？	(59)
64. 如何将政府预算草案同政府工作 报告、国民经济和社会发展计划报告 结合起来审议？	(53)
65. 如何处理各部门预算管理中相机 抉择的裁量权与立法监督机构 预算控制的关系？	(54)
66. 什么是税收？	(55)
67. 什么是课税对象分类方法？	(56)
68. 什么是增值税？	(56)
69. 增值税转型改革的主要内容与 难点有哪些？	(58)
70. 什么是出口退税制度？	(59)
71. 什么是消费税？	(60)
72. 什么是营业税？	(61)
73. 什么是关税？	(62)
74. 什么是企业所得税？	(62)
75. 什么是个人所得税？	(64)
76. 什么是资源税？	(65)
77. 什么是财产税？	(66)
78. 什么是遗产税？	(66)
79. 什么是行政性收费？	(67)
80. 什么是专项收入？	(67)
81. 什么是国债？	(68)
82. 什么是财政补贴？	(70)

83. 什么是预算资金调拨? (71)
84. 什么是预算资金调拨收入? (72)
85. 什么是预算资金调拨支出? (72)
86. 什么是基本建设支出? (72)
87. 基本建设投资额与基本建设拨款额的关系怎样? (73)
88. 什么是企业挖潜改造资金? (74)
89. 什么是科技三项费用? (74)
90. 什么是科学支出? (75)
91. 农业支出包括哪些方面? (75)
92. 教育支出包括哪些方面? (75)
93. 什么是社会保障补助支出? (76)
94. 社会保障基金预算管理改革的主要内容都包括哪些方面? (76)
95. 什么是公共医疗支出? (77)
96. 什么是公共卫生支出? (77)
97. 公检法司支出包括哪些方面? (77)
98. 什么是定员和定额? (78)
99. 如何制定科学合理的定员定额标准? (78)
100. 什么是有预算资金分配权的部门? (79)
101. 什么是预算拨款? (79)
102. 什么是预算授权? (80)
103. 什么是预算调整? (80)
104. 什么是预算的追加和追减? (81)
105. 什么是预算科目? (82)
106. 什么是科目流用? (82)
107. 什么是预算划转? (83)
108. 什么是预算超收收入? (83)
109. 什么是政府预算执行分析? (85)
110. 什么是预算执行审计工作报告? (85)

111. 什么是部门决算审签制度? (86)
112. 什么是决算备案制度? (87)
113. 什么是法定支出? (88)
114. 我国现行法律法规中, 有关法定支出的
主要规定有哪些? (88)

背景知识篇

115. 什么是公共财政? (90)
116. 什么是公共物品? (91)
117. 什么是“权利与义务相对称”? (94)
118. 如何看待我国政府预算制度的改革方向? (95)
119. 什么是预算安排的公共服务均等化原则? (97)
120. 什么是预算安排的法治化? (99)
121. 农村税费改革的主要内容是什么? (100)
122. 为什么公共财政要覆盖农村? (101)
123. 什么是部门预算? (102)
124. 深化部门预算改革需注意哪些问题? (102)
125. 什么是国库? (104)
126. 什么是国库集中收付制度? (105)
127. 国库集中收付制度的基本特征有哪些? (105)
128. 国库集中收付与国库分散管理有何不同? ... (106)
129. 什么是国库单一账户体系? (107)
130. 国库管理改革中需注意哪些问题? (108)
131. 什么是财政直接支付? (110)
132. 什么是财政授权支付? (110)
133. 什么是国库支付令? (111)
134. 什么是国库现金管理? (112)
135. 什么是政府采购? (112)
136. 什么是预算外资金? (113)
137. 预算外资金的主要特点有哪些? (114)