

# 构建公共财政收支法律制度框架

俞光远

**构**建我国社会主义公共财政法律框架的总体目标应当是，既适合中国国情，又符合国际通行做法，以宪法为统帅，以公共财政法、税收基本法或税法通则为骨干，以涵盖公共收入（包括税收收入、收费收入和国债收入）、公共支出（包括公益性事业支出、转移性公共支出、工程性公共支出）、财务收支管理、会计核算、国债收支管理、国有资产收支管理、社会保障资金收支管理、财政监督等方面的法律为主体，以相关的行政法规和地方性法规为辅助，由门类齐全、内容完整、结构严谨、内部协调、体例科学的财税收支法律及其配套法规构成有机的统一整体，促进社会主义法律体系的建设和市场经济的发展。

从公共财政收支法律制度框架的纵向构成看，在宪法统帅下，应当包括财税法律、财税行政法规、地方性财税法规和法规性文件等层次：

1. 宪法中关于财税收支方面的原则性规定。这是构建我国财税收支法律制度框架的统帅和基础。目前在宪法中关于财政、税收收支方面的原则性规定太少，内容非常欠缺，应健全和完善有关财政管理体制、税制、分税制等财税基本制度，中央政府和地方政府之间事权和财权的划分，税收收入

法定原则、财政支出法定原则、公民在财税方面的基本权利和义务等重大原则性的规定。

2. 财税法律。即由全国人民代表大会及常务委员会制定通过的关于财税收支方面的法律、规定、决定和决议等。

3. 财税行政法规。即由国务院制定通过的关于财税收支方面的条例、规定、决定和全国性法律实施细则等。

4. 地方性财税法规。即由省、直辖市、自治区人大及其常委会和立法法规定的较大的市人大及其常委会制定通过的关于财税收支方面的条例、规定、决定和全国性财税收支法律、行政法规在本行政区的实施细则等。

从公共财政收支法律制度框架的横向构成看，应当包括以下十个方面的内容：

1. 财税基本法律。内容涉及规定公共财政的主要职能、原则方式、决策程序，划分各级政府财政管理权限，确定国家财政管理体制，核定各级财政收支范围，规范财税基本制度。法律包括公共财政法、税法通则或税收基本法、中央财政与地方财政关系法、财政监督法等。作用在于调整国家与机关团体、社会组织、公民之间和中央与地方之间所发生的财政收支关系等。

2. 预算收支方面的法律。内容涉及确定国家预算管理体制，规定预算管理制度，规范预算编制制度、预算审查批准制度，强化预算监督制度，建立健全部门预算、国有资产预算、社会保障预算，健全和完善国库收付管理制度、决算及其审批制度等。主要法律包括预算法、国有资产经营预算法、社会保障预算法、国库收付管理法等。作用在于调整国家与机关团体、社会组织、公民之间和中央财政和地方财政在预算资金的筹集、分配、管理和使用过程中所发生的预算收支关系，调整人大和政府之间的预算审查监督关系等。

3. 税收收入方面的法律。内容涉及确定税收管理体制，划分税收管理权限，规定总体税制，规范各种单项税收制度。主要法律包括税收征收管理法、增值税法、消费税法、营业税法、企业所得税法、个人所得税法、关税法、资源税法、印花税法、房地产税法、土地使用税法、遗产与赠与税法、社会保障税法等。作用在于调整国家与公民、法人和其他组织之间的税收关系以及中央与地方之间税收关系等。

4. 非税收入方面的法律。内容涉及税收制度以外的财政非税收入制度，规范政府性基金制度、行政事业性收

费制度,规定彩票资金筹集管理制度等。主要法律包括政府性基金管理法、行政事业性收费法、彩票法等。作用在于调整国家与公民、法人和其他组织之间在政府性资金、行政事业性收费和彩票资金的筹集、分配和管理过程中发生的社会关系等。

5. 财政支出方面的法律。内容涉及制定财政支出管理体制,划分财政支出管理权限,确定财政支出的方向、方式、方法和程序等。主要法律包括财政支出管理法、财政转移支付法、政府采购法、财政补贴法、税式支出法等。作用在于调整在财政分配过程中所发生的各种支出关系等。

6. 财务收支方面的法律。内容涉及制定财务管理制度和企业财务、行政财务、事业财务、基本建设财务等各项财务管理制度、企业成本和费用管理制度、企业利润分配制度等。主要法律包括具有法律效力的财务通则、财务管理法等。作用在于调整国家与企业、事业、行政单位和基本建设单位之间的财务收支关系等。

7. 会计核算方面的法律。主要内容涉及制定会计制度和预算会计、行政事业会计、企业会计等各项会计管理制度。主要法律包括具有法律效力的会计准则、会计法、注册会计师法等。作用在于调整在经济活动中进行会计事务所形成的会计关系等。

8. 国有资产收支管理方面的法律。内容涉及制定国有资产管理制度和国有资产投资、经营管理、收益分配等各专项制度。主要法律包括国有资产投资法、国有资产管理法等。作用在于调整国有资产所有者、经营者、使用者在国有资产的投资、形成、占有、使用、收益和分配中所发生的国有资产收支管理关系等。

9. 国债收支管理方面的法律。内

容涉及制定国债管理制度和国债发行制度、国债交易制度、国债使用制度、国债偿还制度等各专项管理制度。主要法律包括国债管理法、外债管理法等。作用在于调整以国家为主体的债权债务关系以及国债资金筹集、分配、使用、流通关系等。

10. 社会保障资金收支管理方面的法律。内容涉及制定社会保障资金

管理制度和社会救济、失业救济、职工养老、医疗、优抚安置等各专项资金管理制度。主要法律包括社会保障资金管理法等。作用在于调整国家在社会救济、失业救济、职工养老、医疗、优抚安置等资金的筹集、分配、使用和管理过程中所形成的社会保障资金收支管理关系。●

(作者单位:全国人大常委会预算工委)

## ● 动态

### 河南三门峡: 七项财政补贴支持再就业

为鼓励和支持下岗失业人员再就业,河南省三门峡市出台七项财政补贴政策。一是各类职业介绍机构按规定为持有再就业优惠证的下岗失业人员(以下简称持证人员)提供免费服务,按其职业介绍成功后的实际人数向当地劳动、财政部门申请每人100元职业介绍补贴。二是经认定的职业培训机构为持证人员提供职业培训的可申请职业培训补贴。从今年开始,农民工、失业大学生等人员职业培训也都纳入了补贴范围。每位持证人员在3年内还可免费享受一次政府提供的创业培训补贴“大餐”。三是对商贸企业、服务型企业新增岗位招用持证人员,并与之签订1年以上劳动合同或劳务协议的,按新招持证人员应缴纳的基本养老保险费、基本医疗保险费和失业保险费给予补贴。补贴期限与劳动合同或劳务协议期限一致,最长不超过3年。对持证的“4050”人员在公益性岗位工作超过3年的,社会保险补贴期限可超过3年。持证的“4050”人员灵活就业者,申报就业并参加社会保险的将给予社会保险补贴,补贴原则上不超过其实际缴纳基本养老保险、医疗保险和失业保险费总额的三分之二,补贴期限最长不超过3年。四是对在公益性岗位上安排持证人员的单位,财政按不低于当地最低工资标准的50%发放岗位补贴。五是对持证人员从事个体经营进行贷款的微利项目,由财政据实全额贴息(展期不贴息)。对其他城镇失业人员申请小额担保贷款,并从事微利项目的由财政给予50%的贴息。六是对持证人员因通过初次技能鉴定需要交费而生活确有困难的,财政根据实际给予一次性职业技能鉴定补贴。七是在不影响再就业工作开展的前提下,对国有困难企业为其“4050”下岗职工缴纳社会保险费所需资金给予其实际缴费额的三分之二补贴。(孙建平 朱志军)