



## 第五讲

# 预算管理的法律规定

吾 实

### 一、预算管理的一般知识

#### (一) 预算与预算法

预算是国家筹集和分配财政资金的基本计划,它反映着整个国家的政策,制约着政府活动的范围和方向,是国家实现其职能的重要工具。国家为了保障预算功能的充分发挥,就需要把预算收支方式、组织机构及其职权范围以及预算编制、审批、执行的程序用法律形式固定下来,这样就产生了以预算关系为调整对象的预算法。由此可见,所谓预算法,就是国家制定的、调整国家权力机关与行政机关(包括预算管理机构)之间以及它们与社会组织和公民之间在筹集和分配财政资金过程中所发生的预算关系的法律规范。狭义的预算法,仅指由权力机关制定的“国家预算法”;广义的预算法,除“国家预算法”外,还包括有关预算的其他法规和规章。

预算是国家财政活动的最基本和最重要的内容,它是构成经济关系重要内容之一的分配关系的特殊组成部分,属于经济基础的范畴;预算法则是调整预算关系的法律规范,它是国家法律体系的有机组成部分,属于上层建筑的范畴。预算法的性质和内容是由预算活动的性质和内容所决定的,反过来,预算法对预算活动的顺利进行和预算功能的充分发挥又起保障和促进作用。国家的预算活动必须依法办事。不得超越法律规定修改预算,对违反预算法或者不执行预算的行为,要追究法律责任。

#### (二) 预算法规的调整对象

预算法规是调整预算关系的法律规范,这就是说,预算法规的调整对象是预算关系。预算关系是在国家预算活动中产生的,它具体包括三个方面的内容:

1、预算权责关系。它是由划分各级预算管理权力和责任而结成的社会关系。

2、预算行政关系。它是指国家在编制、审批、执行预算过程中所发生的社会关系。

3、预算经济关系。它是指国家通过组织预算收入占有一部分国民收入和通过安排预算支出使用这部分国民收入过程中所产生的经济关系。

从预算法规的概念及其调整对象中可以看出,预算法是规定国家以权力主体和国家财产所有权主体的身份参与国民收入分配和再分配的法律形式,因而参与预算活动的一方始终是以国家代表身份出现的权力机关、行政机关或预算管理机关。这是预算法的一个重要特征。

### 二、我国预算法规的基本内容

#### (一) 预算体系

以法律手段确定国家预算的组成体系,是预算法的重要任务之一。根据有关规定,我国国家预算体系的构成,与我国的政权结构和行政区域的划分有着密切联系,原则上有一级政权就有一级独立的预算。

按照我国的政权结构,我国国家预算由中央预算和地方预算组成。中央预算是由中央各部门的单位预算和财务收支计划汇总而成。中央预算集中了国家预算资金的主要部分,它的主要任务是承担重要的、具有全国意义的经济、文化、科学、国防建设和外交等项经费,承担对经济不发达地区的支援以及调剂和平衡全国各地的预算收支等,在国家预算体系中居于主导地位。

地方预算是地方各级政府的年度财政收支计划,它包括省、自治区、直辖市总预算和县(市)、自治县总预算两个层次。省、自治区、直辖市总预算由省、自治区、直辖市所属各单位预算、财务收支计划以及县(市)、自治县总预算组成;县(市)、自治县总预算由本级各单位、各部门预算以及所属企业财务收支计划组成。地方预算在国家预算体系中占有相当重要的地位,国家预算收入的绝大部分由地方预算组织实现,国家预算支出的相当大部分由地方预算安排使用。地方预算在促进地方经济、文化事业的发展方面有着举足轻重的作用。

## （二）预算收入和预算支出

### 1、预算收入

预算收入是国家为了实现其职能，对国民收入进行分配和再分配的过程中通过国家预算所集中的资金。

根据有关规定，我国国家预算收入的来源，从经济成分来看，主要来源于社会主义全民所有制经济，还有相当大一部分来源于集体所有制经济、个体经济、中外合资、合作经营企业以及外商独资企业；从国民经济各部门来看，主要来源于工业、农业、交通运输业、建筑业和商业等部门。

我国国家预算收入的形式，主要是税收，此外还有国家能源交通重点建设基金收入、债务收入以及其他收入等。

### 2、预算支出

预算支出是国家为了实现其职能的需要，对通过国家预算所集中的那部分资金，进行有计划的分配。

根据有关规定，我国国家预算支出，按性质可以分为经济建设费类、文教科学卫生费类、国防费类、行政管理费类和其他支出类。其具体形式有：基本建设支出、企业挖潜改造资金、简易建筑费、地质勘探费、科技三项费用、流动资金、支援农业生产支出、城市维护费、文教科学卫生事业费、国防支出、行政管理费以及价格补贴支出、债务支出等二十多种。

## （三）国家机关在预算管理方面的权责

### 1、最高权力机关的职权

国家预算管理的最高权力机关是全国人民代表大会及其常务委员会。它行使的预算管理职权有：制定和颁布国家预算法律、法令；审查批准国家预算、决算；监督国务院和下一级人民代表大会对国家预算法律、法令的遵守和国家预算的执行；审查批准国家预算执行中的重大变动和重大调整事宜；改变或撤销国务院和下一级人民代表大会执行国家预算不适当的决定。

### 2、地方各级权力机关的职权

地方各级人民代表大会及其常务委员会行使的预算管理职权有：在本行政区内，保证国家预算法律、法令和国家预算的遵守执行；审查批准本行政区域的预算、决算，监督本级人民政府和下一级人民代表大会对预算的执行；审查批准本行政区域预算执行中的重大调整和变动事宜；改变或撤销本级人民政府和下一级人民代表大会执行国家预算不适当的决定。

### 3、最高国家行政机关的权责

国务院全面负责国家预算的组织实现，它的权限

和责任主要有：贯彻执行国家预算法律、法令；制定国家预算管理的方针、政策；核定国家预算、决算草案；组织和领导国家预算的执行；颁发全国性重要的法规；审查和批准国家预备费的动支。

### 4、地方各级行政机关的权责

地方各级人民政府全面负责本行政区域预算的组织实现，它们的权限和责任主要有：贯彻执行国家预算法律、法令和方针、政策；按照预算管理体制规定的收支范围和本地区的财力，统筹安排本地区的生产建设事业和财政支出；核定本行政区域内的预算、决算草案；组织和领导本行政区域内的预算执行；根据国家统一的规章制度，因地制宜地制定本地区具体办法和地方性规定；审查和批准地方预备费的动支。

### 5、各级财政部门的权限和责任

各级财政部门是各级人民政府管理国家预算的职能部门，它们的权限和责任主要有：贯彻执行国家预算法律、法令和方针、政策；根据国务院统一颁发的法规，结合实际需要，制定具体规定和办法；参与国民经济计划的研究制定，会同各级计划等部门，搞好综合平衡工作；负责本级预算、决算草案的具体审查、编报工作；指导并监督本级各部门和下一级人民政府组织预算的执行；定期向本级人民政府和上级财政部门报告预算执行情况，有短收、超支情况，必须及时提出有效措施，保证预算顺利执行；对预算执行中发现的违反财政法纪问题有权制止，制止无效时，要及时提交本级人民政府处理，必要时可报上一级人民政府。情节严重，触犯刑律的，移送司法机关处理。

## （四）国家预算编制、审批和执行

### 1、国家预算编制

国家预算编制，就是指国家机关制订集中和分配预算资金年度计划的活动。根据有关规定，国家预算编制的程序，一般是自下而上和自上而下相结合。先由各地区、各部门提出年度预算收支测算数，财政部在此基础上拟定年度预算收支指标，并下达各地区、各部门。各地区、各部门根据下达的指标，由下而上逐级编制预算草案，报财政部。财政部对各地区、各部门预算草案进行审核，汇编成国家预算草案。

### 2、国家预算的审批

为了保证国家预算的编制质量，国务院对财政部汇编的国家预算草案，进行认真的审查、核实，然后再报全国人民代表大会审查和批准。全国人民代表大会审批国家预算草案的程序是：先由国务院委托财政部向全国人大报告上年国家决算和本年国家预算草

案的内容,经全国人民代表大会财政经济委员会审查后,将审查结果向全国人民代表大会报告,提请大会讨论和审查,经大会讨论审查并通过后,作出批准国家预算和决算的决议,国家预算即正式成立。

### 3、国家预算的执行

预算执行,就是按照批准的预算组织实现的活动。我国预算执行的分工是:国家预算的执行由国务院负责,财政部具体组织执行,地方各级预算的执行由各级人民政府负责,各该级财政机关具体组织执行、各部门和各单位预算由各主管部门和各单位负责执行。国家预算的执行是一项非常重要的活动,它不仅关系到预算收入能否实现,关系到预算支出能否发挥最大效益,而且关系到国家预算能否实现平衡。

在预算执行过程中,如果发生了事先没有预料到的情况,需要对原预算进行调整时,应由预算编制机关提出调整预算草案,报请预算批准机关审批,然后再下达执行。

### 4、国家决算

国家决算是国家预算执行的总结,它反映年度国家预算收支的最终结果,也是国家经济活动在财政上的反映。国家决算由中央级总决算和地方总决算组成。预算年度终了,即进入决算的编制阶段。决算的编审,是从执行预算的基层单位开始,自下而上地编制、审核和汇总,最后报请全国人民代表大会审查批准。国务院根据全国人民代表大会的决议,分别批复各省、自治区、直辖市和国务院各部门的决算。

### 三、加强预算基本法的建设,依法强化预算管理

预算法是国家财政法体系中最基本、最重要的组成部分,是财政法的核心内容。没有完备、系统的预算法,预算活动无法可依,就很难保证财政工作的正常进行,预算执行中不可避免地会出现这样那样的问题,从而影响国家预算的平衡。

我国宪法第62条、67条、89条和99条对各级权力机关和行政机关的预算权限都作了明确规定,这些条款是我国预算法的最基本的法律表现形式。国务院和财政部也曾就预算管理中的一些问题作出了不少决定,但是,一直没有制定一部系统的、完备的预算法。建国初期,政务院曾发布了《预算决算暂行条例》。但是,条例发布时我国的人民代表大会制度尚未建立。三十多年来,我国的政治经济形势发生了巨大变化,这个条例虽然没有废止,但已经完全不能适应目前的形势了,实际上名存实亡。因此,制定一个体现宪法精神、统帅各个预算法规、规章的预算基本法——《中华人民共和国预算法》乃是当务之急。

由于没有“预算法”,宪法中有关预算的条款缺乏必不可少的补充,这些条款的实施就缺乏有力的保障。由于没有“预算法”,不仅不利于制定科学的、符合实际的预算,也使预算的执行缺少强制力。特别是遇有特殊情况,需要追加预算或追减预算时,变动程序很难做到规范化。并且,在预算活动中,各机关、单位和人员的责任不明,出了问题,不能及时严肃追究责任,这对预算活动的顺利进行和保证预算收支平衡极为不利。

为了消除国家预算活动中存在的种种混乱现象,强化预算管理的严肃性,必须尽快在总结我国预算管理的经验教训和借鉴外国有益经验的基础上,制定一部反映预算活动规律、适合中国国情的“预算法”,以保证我国预算的顺利执行。

## 由财政部推荐的《中国经济思想史简编》

等8种教材荣获全国教材奖

## 教材奖

最近,国家教委在各部委、各高校优秀教材评选推荐的基础上,在京召开了第一次全国高校优秀教材评审会议。会上通过提名协商,认真审定,有文、理、工、农、医等学科的261种教材获得了全国高校优秀教材奖,其中22种教材获得特等奖。

在这次评审中,由财政部推荐的教材,有8种获奖。其中,获全国优秀教材特等奖的是:胡寄窗所著《中国经济思想史简编》(中国社会科学出版社出版);获全国优秀教材奖的是:《会计发展史纲》(郭道扬著,中央广播电视大学出版社出版)、《基础会计》(姜尔行著,上海人民出版社出版)、《工业统计学》(佟哲辉著,中国财经出版社出版)、《中国近代经济思想史稿》(侯厚吉、吴其敬著,黑龙江人民出版社出版)、《国家税收》(王诚尧著,中国财经出版社出版)、《资本主义国家经济统计》(贾宏宇著,上海人民出版社出版)、《基本建设预算》(韩双林著,中国财经出版社出版)。

这些教材在内容和体系的改革上都有新的突破,用于教学效果较好。

(夏子恒)