

Q 前言

QIANYAN

这是一本关于政府预算基本知识的普通读物。编者完全从实际出发，力图用最通俗的语言、最简练的文字、最短小的篇幅，对政府预算进行描述。通俗和简短是为了易读、易懂，避免繁冗，但并不等于肤浅。本书涵盖了政府预算的方方面面，和政府预算有关的内容，都囊括其中。看完本书，就知晓了政府预算的全部。这样说可能会挂一漏万，但初衷是想让读者通过本书对政府预算有一个比较全面的了解。本书提纲挈领地介绍了政府预算收支的来龙去脉，从七个方面解答了公众对政府预算的疑问。同时，也简要地介绍了对政府预算进行审查监督的法律武器。

党的十八大报告提出支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，加强对政府全口径预算决算的审查和监督；十八届三中全会强调财政是国家治理的基础和重要支柱，要通过深化财税

体制改革，改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度；十八届四中全会作出全面推进依法治国的决定，把全面推进政务公开作为法治政府建设的重要手段，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。这充分表明，加强对政府预算的审查监督，已经成为中央的重要工作部署，势在必行。其目的就是为了看住政府的“钱袋子”，促使政府预算更加公平、公正、公开，更加科学规范，让公共财政的阳光普照社会各个角落。

如果您真的关心政府怎样花钱，就读读这本书吧。

参加本书编写的有吉林省人大常委会预算工作委员会赵亚忠、张俊英、惠利东、金艳歌、赵国辉等。由于编者水平有限，不足之处敬请广大读者批评指正。

本书的编辑出版得到了吉林大学出版社的大力支持，在此深表感谢。

本书编写组
2014年12月

M 目录

MLLU

第一章 政府的钱是从哪儿来的? \ 1

- 第一节 财政收入来源 \ 3
- 第二节 财政收入构成 \ 5
- 第三节 财政收入规模 \ 9
- 第四节 转移支付收入 \ 11
- 第五节 加强财政收入管理 \ 16

第二章 政府的钱都去哪儿了? \ 18

- 第一节 财政支出范围 \ 19
- 第二节 财政支出分类 \ 20
- 第三节 财政支出结构 \ 21
- 第四节 财政支出管理改革 \ 22
- 第五节 事权与支出责任相匹配的财政制度 \ 24

第三章 政府的钱都存哪儿了? \ 29

- 第一节 国库的职能作用 \ 29
- 第二节 国库资金的缴拨 \ 31
- 第三节 国库集中支付 \ 32

第四章 政府花钱记账吗? \ 34

- 第一节 财政部门职责 \ 34
- 第二节 政府预算 \ 34
- 第三节 预算收支科目 \ 41
- 第四节 预算编制 \ 42

- 第五节 决算编制 \ 50
- 第六节 部门预算 \ 52

- 第五章 政府的钱不够花怎么办? \ 56
 - 第一节 赤字财政政策和财政赤字 \ 57
 - 第二节 政府性债务 \ 63
 - 第三节 败政赤字和政府性债务风险评估 \ 70

- 第六章 政府花钱谁说了算? \ 73
 - 第一节 人大审查和批准预算的工作程序 \ 74
 - 第二节 预算审查的重点内容 \ 77
 - 第三节 部门预算审查 \ 79
 - 第四节 预算审查监督的实效性 \ 81

- 第七章 政府花钱讲究效果吗? \ 84
 - 第一节 预算资金绩效管理 \ 84
 - 第二节 审计监督 \ 86
 - 第三节 预算公开 \ 89

- 第八章 亮剑 \ 92
 - 第一节 政府预算审查监督的法律依据 \ 92
 - 第二节 各级人大预算审查监督工作机构 \ 99
 - 第三节 人大代表预算审查监督职权 \ 101

- 附录 \ 107
 - 附录一 中华人民共和国预算法 \ 107
 - 附录二 国务院关于深化预算管理制度改革的决定 \ 129
 - 附录三 吉林省人民政府关于推进预算绩效管理的意见 \ 140
 - 附录四 吉林省预算绩效管理实施办法 \ 145
 - 附录五 2014年吉林省省级部门整体支出绩效评价方案 \ 157

1 第一章

DIYIZHANG

ZHENGFUDEQIANSHICONGNAERLAIDE

政府的钱是从哪儿来的？

经济基础决定上层建筑。任何一个国家，没有足够的经济收入，就无法治理国家。国防需要钱，外交需要钱，市政建设需要钱，公民的教育、医疗、社会保障等都需要钱，这些钱从哪里来？历史上，在君主统治时期，国家（朝廷）的收入主要来自于地租和各种名目的苛捐杂税，有的甚至是横征暴敛，满足的是维护统治者自身利益的需要，被统治者只能无条件地依从，逆来顺受。经过长期的民主政治斗争，经济社会发生重大变革，显著的特征就是少数统治者的利益被大多数人的利益所取代，国家利益便是大多数人的利益。这时候，交税成为纳税人的义务，国家的主要收入来源就是税收。目前，税收收入已占各级政府收入的80%以上。“取之于民，用之于民”是现代国家税收的本质特征，正因为如此，花好纳税人的钱就应当引起广泛的社会关注。

历史典故

苛政猛于虎

《礼记》里记载，孔子路过泰山脚下，见一妇人在墓前哭得很悲伤，就让子路前去问那个妇人。子路问道：“您为何哭得这样伤心啊？”妇人说：“我的公公被老虎咬死了，后来我的丈夫又被老虎咬死了，现在我的儿子又死在了老虎口中！”孔子问：“那你为什么还不离开这里呢？”妇人回答说：“因为这里没有残暴的政令。”孔子说：“年轻人要记住这件事，苛刻残暴的政令比老虎还要凶猛可怕啊！”这里的“苛政”是指统治者对人民进行残酷压迫剥削的统治，既包括政令，也包括赋税等。

百度词典

轻徭薄赋

出自东汉·班固《汉书·昭帝纪》：“海内虚耗，户口减半，光知时务之要，轻徭薄赋，与民休息。”简单的说就是：减轻徭役，降低赋税。轻徭薄赋的财政思想，历来为儒家奉为治国安邦的重要原则之一。它既代表了地主阶级的利益，又符合小土地所有者的愿望。征调不苛重，不会激发矛盾，有利于社会秩序的安定和地主阶级政权的巩固；且轻徭薄赋，农民负担不过重，则易于附着于土地；人口增加，生产发展，可以安居乐业。

第一节 财政收入来源

税收是我国财政收入的主要来源。从经济成分方面来考察，在不同历史阶段我国财政收入来源有所不同。建国初期，“五种经济成分并存”，财政收入来源于国营经济、合作（集体）经济、国家资本主义（公私合营）经济、私人资本主义经济和个体经济。

背景知识

四马分肥

所谓“四马分肥”是一种形象的说法，是社会主义改造中对资本主义企业的赎买方式。1953年国家规定，私营企业每年结算盈余，其利润分配依照“四马分肥”的方式，即将利润分为国家所得税、企业公积金、工人福利费、资方红利四个方面进行分配，资方红利大体只占四分之一，企业利润的大部分归国家和工人，基本上是为国计民生服务的。1956年实行全行业公私合营后，资方的股息红利被定息，即年息五厘所代替。原定付定息7年，后又延长3年，1966年9月停付。

在生产资料社会主义改造基本完成以后，国家资本主义和私人资本主义经济逐步转化为国营经济，农业个体经济实行了合作化，财政收入主要来源于国营和集体经济。党的十一届三中全会以后，实行对外开放、对内搞活的政策，逐步兴起一批中外合资经营企业和外国企业，个体经济也有了一定的发展，

财政收入的来源也相应发生变化，但国营和集体经济仍是主要来源。我国现阶段财政收入主要来源于国有经济、集体经济、混合所有制经济、民营经济、外资经济。

从经济部门方面来考察，我国财政收入主要来源于农业、工业、商业和其他服务业部门。农业是发展国民经济的基础，也是财政收入的基本源泉。虽然现在取消了农业税，但是农业作为国民经济各部门的衣食之源和工业原料，它又是国民经济其他部门创造和提供财政收入的重要前提条件。

背景知识

农业税

农业税是国家对一切从事农业生产、有农业收入的单位和个人征收的一种税，俗称“公粮”。我国农业税起源很早，始于春秋时期鲁国的“初税亩”。在封建社会，农业是最主要的生产部门，农业税是封建制国家最主要的税收，是财政收入的主体。新中国成立以后，第一届全国人大常委会第九十六次会议于1958年6月3日颁布了《农业税条例》。农业税实施几十年来，一直是国家财力的重要基石。据统计，从1949年至2000年的52年间，农民给国家缴纳了7000多亿公斤粮食。2006年2月22日国家邮政局发行了一张面值80分的纪念邮票，名字叫作《全面取消农业税》，以庆祝从2006年1月1日起废止《农业税条例》。这意味着，在我国沿袭两千年之久的这项传统税收的终结。作为政府解决“三农”问题的重要举措，停止征收农业税不仅减少了农民的负担，增加了农民的公民权利，体现了现代税收中的“公平”原则，同时还符合“工业反哺农业”的趋势。

工业是国民经济的主导，也是财政收入的主要来源。近年来，来自商业服务业的收入呈日益增长的趋势，2013年，我国服务业增加值占GDP比重首次超过第二产业，成为财政收入的一个重要来源。

第二节 财政收入构成

财政收入以什么形式体现，都包含哪些收入呢？一般来说，我国政府财政收入可分为税收收入和非税收入两大类，其中非税收入包括行政事业性收费、政府性基金收入、国有资本经营收益等所有税收以外的收入。按照全口径预算管理进行分类，我国纳入预算的政府收入可分为公共财政收入、国有资本经营收入、政府性基金收入以及社会保险基金收入四部分。其中公共财政收入的主要部分是税收。

按经济性质分类，财政收入包括：

1. **税收收入**。税收是最古老，也是最主要的一种财政收入形式。我国现行税制形成于1994年的税制改革，目前共有包括流转税、所得税、消费税、财产税、行为税等五大类19个税种，其中17个税种由税务部门负责征收，关税和船舶吨税由海关征收，进口环节的增值税、消费税由海关代征。在市场经济条件下，除了具有组织财政收入的职能，税收还是政府调控经济运行、调节收入分配、监督经济活动的重要手段。



国家税务总局

按照分税制管理体制的要求，中央政府设立国家税务

局，地方政府按行政区划设立省、市、县三级国家税务局，实行垂直管理，负责征收和管理的税种有：增值税、消费税、车辆购置税、中央企业缴纳的所得税、证券交易税等。

地方税务局

按照行政区划设置，分为省、市、县三级地方税务局。省（自治区、直辖市）地方税务局实行省（自治区、直辖市）人民政府和国家税务总局双重领导，以地方政府领导为主的管理体制。省以下地方税务局实行上级税务机关和同级政府双重领导，以上级税务机关垂直领导为主的管理体制。地方税务局征收和管理的税种有：营业税、城市维护建设税、企业所得税、个人所得税、资源税、城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税、车船税、印花税、契税、烟叶税等。

2. **社会保险基金收入。**社会保险基金收入是一种强制性的专款专用的财政收入形式，其收入要专项用于政府社会保险计划的开支。目前我国的社会保险基金收入按项目划分可分为基本养老保险基金收入、失业保险基金收入、基本医疗保险基金收入、工伤保险基金收入和生育保险基金收入。其中每个保险基金收入项目中又分为保险费收入、财政补贴收入和基金的其他收入（主要是基金的利息收入）。

3. **非税收入。**非税收入是政府参与国民收入初次分配和再分配的一种形式，是由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务取得的税收之外的财政收入，是政府收入的重要组成部分。各项

非税收入根据其性质和管理需要，分别纳入相应预算进行管理。非税收入在弥补市场缺陷、提供准公共产品、调节经济运行等方面具有税收所不能替代的作用。

背景知识

预算外资金

预算外资金指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。预算外资金是财政性资金，但不由财政集中分配，支配权和使用权属于各地方财政和有关行政事业单位，采取收支两条线的财政专户管理办法。

我国进入第一个五年计划时期后，为了调动地方的积极性，开始把原来预算内的一部分收入，放到预算外管理，国家财政资金开始分为预算内和预算外两部分，形成了预算外资金这个特殊范畴。随着经济体制和财税体制改革的深化，社会主义市场经济的发展，社会分配关系的调整，预算外资金得到了快速的增长，一度达到预算内资金的90%以上，成为名副其实的“第二财政”。预算外资金在一定时期虽然对缓解财政支出压力、促进经济发展和社会进步等方面起到了一定作用，但由于资金项目繁多、数额巨大、管理不规范和监督不力等也带来了一系列的政治、经济问题，其消极的作用和对社会造成的严重危害已引起了社会的普遍关注。

2011年，根据财政部《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理》的通知，决定除教育收费纳入财政专户管理外，其他预算外资金全部纳入预算管理。此举意味着从2011

年开始，预算外资金退出历史舞台，财政管理进入了全面综合预算管理的新阶段。

4. **贷款转贷回收本金收入。**贷款转贷回收本金收入是指国内外贷款回收本金的收入及国内外转贷回收本金的收入。

5. **债务收入。**债务收入是指政府以债务人的身份，以国家信用的方式，从国内外取得的各项借款收入，其中，在国内发行国库券是取得债务收入的最主要形式。债务收入具有有偿性、自愿性、灵活性和广泛性等特点，在弥补财政赤字、调节经济运行等方面发挥着十分重要的作用。

6. **转移性收入。**转移性收入是指国家、单位、社会团体对居民家庭的各种转移支付和居民家庭间的收入转移。包括政府对个人收入转移的离退休金、失业救济金、赔偿等；单位对个人收入转移的辞退金、保险索赔、住房公积金、家庭间的赠送和赡养等。

按照预算管理分类：

1. **公共财政预算收入。**政府凭借国家政治权力，以社会管理者身份筹集以税收为主体的财政收入，用于保障和改善民生、维持国家机构正常运转、保障国家安全等方面的预算收入。

2. **政府性基金预算收入。**政府通过向社会征收基金、收费、出让土地、发行彩票等方式取得收入，专项用于支持特定基础设施建设和社会事业发展等方面的预算收入。包括铁路建设基金、民航发展基金、国家重大水利工程建设基金等；国有土地出让收入和发行彩票等资金项目按收入来源和类别划分不属于基金，但考虑其专款专用性质也将其纳入基金预算管理。

3. **国有资本经营预算收入。**国家以国有资产所有者身份从

国家出资企业按照一定比例依法取得的国有资本收益。主要包括：国有独资企业按规定上交国家的利润；国有控股、参股企业国有股份获得的股利、股息；企业国有产权转让收入；国有独资企业清算收入，以及国有控股参股企业国有股份分享的公司清算收入和其他收入。

4. **社会保险基金预算收入**。通过社会保险缴费、公共财政预算安排的补助等方式取得收入，专项用于社会保障支出的预算收入。

按照预算管理进行分类的四本预算，我们统称为“全口径预算”，全口径预算意味着将全部政府收支纳入预算，并实行与其性质相适应的管理和监督，使政府预算做到体系完整、结构清晰、权责匹配、公开透明。在政府预算体系框架中，公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算并非完全独立，而是有机衔接的一个整体。公共财政预算是政府预算体系的基础，政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算相对独立，根据经济社会发展和政府宏观调控的需要，预算间可进行适当调剂。如将国有资本经营预算的部分收入调入公共财政预算或用于弥补社会保障支出。

第三节 财政收入规模

财政收入规模是指财政收入总量大小，一般用财政收入总量占国内生产总值（GDP）的比重来衡量。财政收入规模综合反映了政府与微观经济主体之间占有和支配社会资源的关系，体现了政府介入社会经济生活的广度和深度。因此，合理确定财政收入规模，对发挥财政收入分配职能作用，理顺各种社会分配关系，保证经济社会持续、快速、稳定增长具有重要意义。

义。如何评估一个国家的财政收入规模水平的高低？一个国家的财政收入取决于政治、经济、社会以及各国的历史文化传统和特殊国情等多种因素，但最根本的是取决于经济发展水平和政府职能范围的大小。一般情况下，经济发展水平越高，社会创造的剩余产品越多，可供政府运用的社会资源也就越多；政府职能越大，承担的社会事务越多，社会要求政府提供的公共产品和服务也就越多。改革开放以后，我国财政收入规模变化经历了一个逐年下降而后又逐年上升的过程，但是目前我国的财政收入水平仍然较低，2013年，我国财政收入占GDP的比重是23%，远低于国际货币基金组织关于发展中国家财政收入占GDP30%以上的平均水平。

中国历年财政收入占GDP比重

年份	GDP (亿元)	财政收入 (亿元)	占比 (%)
1978	3645.2	1132.26	31.06
1979	4062.6	1146.38	28.22
1982	5323.4	1212.33	22.77
1987	12058.6	2199.35	18.24
1992	26923.5	3483.37	12.94
1995	60793.7	6242.20	10.27
1997	78973.0	8651.14	10.95
2002	120332.7	18903.64	15.71
2007	249529.9	51321.78	20.57
2012	519470.0	117210.0	22.56
2013	568845.0	129143.0	22.70

(数据来自《中国财政年鉴》)

部分国家政府税收收入和非税收入占 GDP 比重 (%)

	1991 年	1995 年	2000 年	2005 年	2007 年
美国	32.9	33.8	35.8	33.4	34.5
加拿大	43.9	43.2	44.1	40.8	40.5
法国	47.6	48.9	50.1	50.5	49.7
德国	43.3	45.1	46.4	43.6	43.9
日本	33.4	31.4	31.4	31.7	33.4
韩国	22.7	24.6	29.3	31.9	35.2
荷兰	52.3	47.2	46.1	44.5	45.6
瑞典	61.0	58.0	60.7	56.1	54.9
英国	39.8	38.2	40.3	40.8	41.7
欧元区	44.7	45.6	46.3	44.9	45.5
全部 OECD 国家	37.6	38.1	39.3	38.0	38.9

(资料来源国家财政部网站)

部分发展中国家政府财政收入占 GDP 比重

阿根廷	国家	南非	巴西	印度	波兰	捷克	伊朗
年份	2006	2004	2005	2006	2006	2004	2004
比重(%)	37.3	35.8	21.9	39.1	38.1	30.7	29.4

(资料来源国家财政部网站)

第四节 转移支付收入

1. 转移支付制度

转移支付，又称无偿支出，它主要是指各级政府之间为解

决财政失衡而通过一定的形式和途径转移财政资金的活动，是用以补充公共物品而提供的一种无偿支出，是政府财政资金的单方面的无偿转移，体现的是非市场性的分配关系。财政转移支付制度最早产生于英美。我国现行的政府间财政转移支付制度是在 1994 年实行分税制的基础上，中央政府为了均衡地区间财力差距，促进各地基本公共服务均等化建立起来的。

转移支付的实质是一种补助，具有矫正均衡功能。在分税制财政体制下，转移支付在平衡各级政府财政能力、弥补地方政府缺口、提供均等化公共产品、优化各地区资源配置等方面发挥着重要作用。特别是对乡镇政府而言，要完全担负起乡村公共产品供给的任务，上级政府的转移支付便如“雪中送炭”，为乡镇政府行使职能提供资金保障。

2. 转移支付形式

转移支付是一种平衡经济发展水平和解决贫富差距的财务方法，包括政府的转移支付、企业的转移支付和政府间的转移支付。我们常说的转移支付主要是指政府间的转移支付。政府间的转移支付按转移方向包括纵向转移支付和横向转移支付。从理论上讲，纵向转移支付主要用于解决由于政府间事权与财权划分不对称所造成的上下级政府之间财政收入能力与支出责任不对称的问题；横向转移支付主要用于解决由于各地区之间的财政收入能力差异以及提供相同的公共服务所存在的成本差异而造成的地区间公共服务水平的不均衡问题，比如上海等发达地区对西藏的转移支付。我们所要关注的主要是指政府间纵向转移支付。

政府间纵向转移支付通常情况下分为一般性转移支付和专项转移支付。一般性转移支付和专项转移支付各有特点。前者可以按照相关规定统筹安排和使用，后者更能体现中央政策

导向。

一般性转移支付，主要目标是促进各地方政府提供基本公共服务能力的均等化，包括均衡性转移支付、革命老区、民族和边境地区转移支付、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付以及义务教育转移支付等。

专项转移支付，旨在实现中央的特定政策目标，实行专款专用，重点用于农林水、教育、医疗卫生、社会保障和就业、交通运输、节能环保等领域。

2009—2013 年中央对地方转移支付情况

	公共财政收入 (亿元)	中央对 地方转移 支付 (亿元)	转移支付 占公共财政 收入比重 (%)	其中：一般 性转移支付 (亿元)	一般性转移 支付占全部 转移支付 比重 (%)	其中： 专项 转移支付 (亿元)	专项转移 支付占 全部转移 支付比重 (%)
2009	68477	23677.09	34.6	11317.20	47.8	12359.89	52.2
2010	83080	27347.72	32.9	13235.66	48.4	14112.06	51.6
2011	103740	34881.33	33.6	18311.34	52.5	16569.99	47.5
2012	117210	40233.64	34.3	21429.51	53.3	18804.13	46.7
2013	129143	42973.18	33.3	24362.72	56.7	18610.46	43.3

(资料来自《中国统计年鉴》和国家财政部网站)

3. 转移支付效果

合理的财政转移支付制度可以有效抑制区域经济发展差距，缓解“公平与效率”之间的矛盾。我们国家通过近年来的转移支付，有效缓解了中西部欠发达地区特别是基层政府的财政支出压力，缓和了财政收支矛盾，为中西部地区财政实现收支平衡、减少财政赤字、规避财政风险和地方政府正常履行职能提供了有利条件；同时，对民族地区和边境地区实施转移支

付也促进了民族团结和边防的巩固，为实现国家的长治久安发挥了积极作用。

但是，目前由于还没有规范的转移支付办法，地方政府往往将精力和时间放在同中央财政讨价还价以及在“关键时刻”突击花钱等方面，而疏于发展本地经济。这些不正常的增收和超支，不仅造成中央有限的财政资源的极大浪费，而且导致了政府行为的错位，不利于调动地方政府发展经济的积极性。

4. 转移支付改革

新修订的预算法和《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》要求：要进一步优化转移支付结构。完善一般性转移支付增长机制，增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上；明显增加对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的转移支付；中央出台增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。要大力清理、整合、规范专项转移支付，在合理界定中央与地方事权的基础上，严格控制引导类、救济类、应急类专项转移支付，属地方事务的划入一般性转移支付。对竞争性领域的专项转移支付逐一进行甄别排查，凡属“小、散、乱”以及效用不明显的要坚决取消，其余需要保留的也要予以压缩或实行零增长，并改进分配方式，减少行政性分配，引入市场化运作模式，逐步与金融资本相结合，引导带动社会资本增加投入。对目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项转移支付予以整合。规范专项转移支付项目设立，严格控制新增项目和资金规模，建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。加快修订完善中央对地方转移支付管理办法，对转移支付项目的设立、资金分配、使用管理、绩效评价、信息公开等作出规定。研究建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。在明

确中央和地方支出责任的基础上，认真清理现行配套政策，对属于中央承担支出责任的事项，一律不得要求地方安排配套资金；对属于中央和地方分担支出责任的事项，由中央和地方按各自应分担数额安排资金。各地区要对本级安排的专项资金进行清理、整合、规范，完善资金管理辦法，提高资金使用效益。

背景知识

财政转移支付立法

是指调整在财政转移支付运行过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。目前，我国《宪法》中对转移支付并无明确规定，也未制定专门的法律法规，在制度上，尚未对转移支付构成硬性约束。这种立法上的缺失，严重影响了财政转移支付功能的发挥和目标的实现。

实际上，综观各国财政转移支付制度，基本上都通过立法实现了转移支付制度的规范化。美国于1972年制定了《州和地方政府补助法》，并于1976年进行了修正。德国既在《德意志联邦共和国基本法》中对转移支付作出了专门规定，又在《联邦财政均衡法》等基本法律中对转移支付的规定进一步细化。日本则是对每种转移支付进行相应的立法予以规范，如针对地方交付税制定了《地方交付税法》，国库支付金和各类转移支付以《义务教育法》、《农业基本建设法》、《土地改良法》、《生活保障法》等为依据。在有法可依的前提下，美、德、日等国的转移支付制度在促进公共服务均等化中发挥了重要作用。

十八大及十八届三中、四中全会提出深化财税体制改革，建立现代财政制度，全面推进依法治国，加强财政税收等重点领域的立法。“凡属重大改革都要于法有据”，“发挥法治的引领和推动作用”，确保各项改革在法治的轨道上推进。《预算法》已完成20年来的首次大的修订，并将于2015年1月1日起实施，国务院出台《关于深化预算管理制度改革决定》，财政转移支付立法迎来最好立法时机，且势在必行。

第五节 加强财政收入管理

2014年9月，国务院作出了《关于深化预算管理制度改革的决定》，提出要加强财政收入管理。

1. **加强税收征管。**各级税收征管部门要依照法律法规及时足额组织税收收入，并建立与相关经济指标变化情况相衔接的考核体系。切实加强税收征管，做到依法征收、应收尽收，不收过头税。严格减免税管理，不得违反法律法规的规定和超越权限多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征税款。加强执法监督，强化税收入库管理。

2. **加强非税收入管理。**各地区、各部门要依照法律法规切实加强非税收入管理。继续清理规范行政事业性收费和政府性基金，坚决取消不合法、不合理的收费基金项目。加快建立健全国有资源、国有资产有偿使用制度和收益共享机制。加强国有资本收益管理，完善国家以所有者身份参与国有企业利润分配制度，落实国有资本收益权。加强非税收入分类预算管理，完善非税收入征缴制度和监督体系，禁止通过违规调库、乱收费、乱罚款等手段虚增财政收入。

3. **全面规范税收优惠政策。**除专门的税收法律、法规和国务院规定外，各部门起草其他法律、法规、发展规划和区域政策都不得突破国家统一财税制度规定税收优惠政策。未经国务院批准，各地区、各部门不能对企业规定财政优惠政策。各地区、各部门要对已经出台的税收优惠政策进行规范，违反法律法规和国务院规定的一律停止执行；没有法律法规障碍且具有推广价值的，尽快在全国范围内实施；有明确时限的到期停止执行，未明确时限的应设定优惠政策实施时限。建立税收优惠政策备案审查、定期评估和退出机制，加强考核问责，严惩各类违法违规行为。

2 第二章

DIERZHANG

ZHENG FU DE QIAN DOU QUN A ER LE

政府的钱都去哪儿了？

政府需要钱干什么，这些钱最终都去哪儿了呢？作为政府，必须有一定的财力支撑才能维持正常运转。在我国，政府支出涵盖经济、政治、文化、社会、生态各个领域。按照建设中国特色社会主义的总体要求，每一项重大的财政支出都必须符合经济社会发展的迫切需要，充分体现政府的政策取向，从而有利于经济持续健康发展，有利于实现全面建成小康社会宏伟目标，促进社会和谐稳定。财政部门是政府预算的执行部门，实行全口径预算管理，就是政府花的每一分钱都必须纳入预算，并要求向社会公开。政府部门要严格按照批准的预算安排各项支出，充分发挥预算公开透明对政府部门的监督和约束。擦亮预算公开这扇窗，就清楚地知道政府的钱都去哪儿了……y

第一节 财政支出范围

界定财政支出范围，就是要明确在市场经济条件下，哪些事项应该由政府负责，哪些事项应该由市场负责。按照市场经济一般理论，政府负责的事项和活动的范围主要是通过介入“市场失效”领域，满足社会公共需要。

背景知识

市场失效

市场失效 (market failure)：是指在充分尊重市场机制作用的前提下，市场仍然无法有效配置资源和正常发挥作用的現象。市场失效理论是政府干预经济的理论基础。

衡量的标准：一是只有政府出面组织和实施才能实现的事务；二是私人部门和企业不愿干而又是社会存在和发展所必需的事务；三是只有政府举办才能有效协调各方面利益的事务。按照这样的标准，财政支出范围包括：

一是保证国家机器正常运转、维护国家安全、巩固各级政府政权建设，如行政管理、国防、外交、公安、司法、监察等方面的支出。

二是维护全社会稳定，提高全民族素质，各项社会公益事业支出，如社会保障、科技、教育、卫生、文化、扶贫等方面的支出。

三是有利于经济环境和生态环境改善，各种公益性基础设施建设的支出，如水利、电力、道路、桥梁、环保、生态等方面的支出。

四是我国目前在市场机制逐步完善的情况下，国家对宏观经济运行还应有必要的调控，财政也要留有一定的财力，对经济活动进行适当的干预。

第二节 财政支出分类

根据新的政府收支分类办法，财政支出按功能分类和经济分类进行了划分。

支出功能分类。功能分类是按政府主要职能活动对财政支出进行的分类。我国政府支出按功能分类：分为一般公共服务、外交、国防等 24 大类，类下再分款、项两级。财政支出功能分类反映政府职能活动，说明政府的钱到底干了什么事，如办学校、修水利等。

支出经济分类。经济分类是按支出的经济性质和具体用途所作的一种分类。我国财政支出经济分类科目包括工资福利支出、商品和服务支出等 12 类，类下设款。支出经济分类在功能分类反映政府职能活动的基础上，进一步明确了政府的钱究竟是怎么花出去的。如办学校的钱究竟是发了工资，还是买了设备、盖了校舍。从某种意义上讲，支出经济分类是对政府支出活动更为明细的反映。

支出功能分类和支出经济分类从不同侧面，以不同方式反映政府支出活动，更加全面、完整、详细地反映政府资金的使用情况。同时，与部门分类编码和基本支出预算、项目支出预算相配合，在财政信息管理系统的有力支持下，可对任何一项财政支出进行“多维”定位，清清楚楚地说明政府的钱是怎么来的，干了什么事，最终用到了什么地方，为预算管理、统计分析、宏观决策和财政监督等提供全面、真实、准确的经济信息。

第三节 财政支出结构

财政支出结构的调整与优化，是当前我国财政理论界和实践界的一个热门话题，也是今后一个时期财政改革和发展面临的一个重要课题。改革开放以来，我国的财政支出结构逐步调整变革，实施国库集中收付制度，全面推行政府采购制度，财政支出效益不断提高。但是，在任何国家或任何时期，政府财力的增长总是有限的，而政府支出的需求则是无限的，因而，财政支出的供给与需求始终处于矛盾之中。特别是随着市场经济的发展，政府职能的拓展，财政支出规模不断扩大，财政压力越来越大。因此，优化财政支出结构，提高财政资金使用效益，已经成为财政支出管理的一项重要任务。

优化财政支出结构，一是严控行政事业经费支出。改革会议制度、公务用车制度和招待制度，减少会议费、车辆购置维护费和接待费支出，提高资金的使用效率。加快事业单位分类改革，规范事业单位的财政经费供给。推行行政事业单位收支统管，建立一套能全面、系统反映单位财务收支状况的报表体系。二是改革财政投资体制，政府投资要从直接投入生产领域，逐步转移到为生产建设的持续发展创造条件上来，转向基础设施、环境保护、公共服务项目上来。三是优化社会文教科技支出，财政应为义务教育提供资金保证，为重点高校提供更多的财力支持。同时，提高对科学研究事业的财力投入，尤其是对基础科研的投入力度，争取做到科学投入的增长快于同期财政支出的增长。四是逐步增加社会保障支出，按照公共财政要求，尽快使财政资金退出一般竞争性领域，同时相应削减行政经费和一般事业经费支出，真

正把社会保障支出作为财政预算的一个重要内容，加大对社会保障支出的投入力度，大力推进社会保障制度改革，完善社会保障体系。

第四节 财政支出管理改革

《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》提出要优化财政支出结构管理，加强结转结余资金管理。

1. 优化财政支出结构。严格控制政府性楼堂馆所、财政供养人员以及“三公”经费等一般性支出。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。对重点支出根据推进改革的需要和确需保障的内容统筹安排，优先保障，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。结合税费制度改革，完善相关法律法规，逐步取消城市维护建设税、排污费、探矿权和采矿权价款、矿产资源补偿费等专款专用的规定，统筹安排这些领域的经费。统一预算分配，逐步将所有预算资金纳入财政部门统一分配。在此之前，负责资金分配的部门要按规定将资金具体安排情况及时报财政部门。

背景知识

“三公”经费

“三公”经费是指财政拨款支出安排的出国（境）费、车辆购置及运行费、公务接待费这三项经费。长期以来，“三公”消费因缺乏透明度，常常引发公众质疑。因此，在2011年3月召开的全国“两会”上，200多名全国人大代表和全国政协委员分别在议案和提案中提出“三公消费”问题。

2011年3月23日，时任国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，决定2011年继续压缩中央部门“三公”经费预算，并在2011年6月向全国人大常委会报告中央财政决算时，在报告内容中纳入中央本级“三公”经费支出情况，而且向社会公开，接受社会监督。2011年5月4日，温家宝主持召开国务院常务会议，“要求中央各部门公开2010年度‘三公’经费决算数和2011年‘三公’经费预算情况，地方政府及其有关部门要比照中央财政做法，并做好部门预算、‘三公’经费等公开工作”。

2. **加强结转结余资金管理。**建立结转结余资金定期清理机制，各级政府上一年预算的结转资金，应当在下一年用于结转项目的支出；连续两年未用完的结转资金，应当作为结余资金管理，其中一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。各部门、各单位上一年预算的结转、结余资金按照财政部的规定办理。要加大结转资金统筹使用力度，对不需按原用途使用的资金，可按规定统筹用于经济社会发展亟须资金支持的领域。建立预算编制与结转结余资金管理相结合的机制，细化预算编制，提高年初预算到位率。建立科学合理的预算执行进度考核机制，实施预算执行进度的通报制度和监督检查制度，有效控制新增结转结余资金。

3. **加强政府购买服务资金管理。**政府购买服务所需资金列入财政预算，从部门预算经费或者经批准的专项资金等既有预算中统筹安排，支持各部门按有关规定开展政府购买服务工作，切实降低公共服务成本，提高公共服务质量。

背景知识

政府购买公共服务

政府购买公共服务是指将原来由政府直接提供的、为社会公共服务的事项交给有资质的社会组织或市场机构来完成，并根据社会组织或市场机构提供服务的数量和质量，按照一定的标准进行评估后支付服务费用，即“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”，是一种新型的政府提供公共服务方式。随着服务型政府的加快建设和公共财政体系的不断健全，政府购买公共服务将成为政府提供公共服务的重要方式。

在国际上，政府购买公共服务是公共服务市场化的普遍方式。西方发达国家的经验表明，政府购买公共服务是提高政府效率的一种有效选择。近些年来，虽然我国不少地方做了大量积极探索，但政府购买公共服务仍处于“初级阶段”，需要在借鉴国外先进经验的基础上，形成自己的一套政府购买公共服务的运行机制，以提高社会资源的有效配置。2013年7月31日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，要求推进政府向社会力量购买公共服务。

第五节 事权与支出责任相匹配的财政制度

1. 事权与支出责任相匹配财政制度的提出

分税制改革以来，我国构建了中央与地方相对独立、职责明确的分级财政体制框架，走向了以税种划分收入的经济性分权，明确了中央和地方事权划分。这使我国财税体制基本摆脱

了长久以来基于企业行政隶属的条块式行政性分权，从而不仅规范了政府间财政分配关系，增强了地方财政实力，同时，也提高了均等化水平，推动了民生社会的建设。

背景知识

基本公共服务均等化

基本公共服务均等化是指政府要为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务，是人们生存和发展最基本的条件的均等。从我国的现实情况出发，基本公共服务均等化的内容主要包括：一是基本民生性服务，如就业服务、社会救助、养老保障等；二是公共事业性服务，如公共教育、公共卫生、公共文化、科学技术、人口控制等；三是公益基础性服务，如公共设施、生态维护、环境保护等；四是公共安全性服务，如社会治安、生产安全、消费安全、国防安全等。这些基本公共服务做好了，才能使全体社会成员共同享受改革开放和社会发展的成果。

随着市场经济纵深推进和政府职能的转变，中央和地方在收入安排、支出责任、转移支付等方面存在问题亟须解决。目前，我国中央和地方政府事权和支出责任划分不清晰、不合理、不规范，一些应由中央负责的事务交给了地方承担，一些适宜地方负责的事务中央承担了较多的支出责任；同时，中央和地方职责交叉重叠、共同管理的事项较多。这种状况客观上造成地方承担了一些不适合承担的事务，被迫扩大机构和人员编制，造成机构臃肿，办事效率低下，并加重了地方的财政负担，部分困难地区财力难以为继，中央政策目标在地方无

法得到完全贯彻落实，地方应承担的责任也难以完全到位；而中央不得不通过设立大量专项转移支付项目对地方给予补助，但同时也造成了转移支付结构不优，专项转移支付项目过多，专项资金配套要求过多等问题，在一定程度上造成了工作推进资金化、资金分配碎片化、项目设立固定化的趋势，影响了转移支付效果。

根据形势需要，党的十七大和十八大报告，都将健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，完善促进基本公共服务均等化等一系列财税改革任务作为加快完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式的重要措施。党的十八届三中全会更进一步提出，要“建立事权和支出责任相适应的制度”，按照这一制度要求，在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上，合理划分中央地方事权和支出责任。

2. 完善中央与地方事权与支出责任划分

事权与支出责任相适应的财政制度如何建立？中央的总体思路是：以中央上收事权与下放财力为主线，按“外部性、复杂性、激励相容性”三原则，划清政府支出责任，中央承担更多的责任；完善收入体系，加快地方税体系建设，保证合理的地方税收规模；改进转移支出体系，较大规模地减少专项转移支付，增加一般性转移支付。

一是突出解决中央和地方事权划分问题。适度加强中央事权，明确中央与地方共同事权，确定区域性公共服务为地方事权。在明确事权的基础上，进一步明确中央和地方的支出责任。全国性公共产品和服务明确为中央事权，由中央承担；区域性特征明显的公共产品和服务明确为地方事权，地方承担相应的支出责任；具有地域管理信息优势但对其他区域影响较大

的公共产品和服务作为地方事务，中央承担一定的支出责任；对一些难以完全划清楚的事项，可作为中央和地方共同管理事务，分别承担相应的支出责任。

二是进一步理顺中央和地方收入划分。十八届三中全会提出，“保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分”。结合全面实施“营改增”、改革完善消费税制度、加快资源税改革、开征环境税、推进房产税改革等税制改革举措，按照税种属性，考虑地方承受能力及履行职能需要，理顺政府间收入划分，培育地方主体税种，形成稳定的财源，按照适当、可控、有限的原则扩大地方税权，有效引导地方政府转变经济发展方式，避免地区间恶性税收竞争。

三是完善财政转移支付制度。在明确划分各级政府支出责任、合理划分收入的基础上，逐步做到属于地方政府事务，其自有收入不能满足支出需求的，中央财政原则上通过一般性转移支付给予补助；属于中央委托事务，中央财政通过专项转移支付足额安排资金；属于中央地方共同事务和支出责任的支出，明确各自的负担比例。减少中央对地方专项转移支付，增加一般性转移支付规模和比例。切实降低中央专项转移支付地方配套比例，除中央和国务院明确规定及财政部发文要求外，其他部门不得单独发文要求地方配套。完善专项转移支付分配办法，加强转移支付管理，建立专项转移支付退出机制，强化转移支付资金使用监督检查和绩效评价，不断提高转移支付资金使用效益。

四是进一步调整和完善省以下财政体制。强化省级政府职能，划清省以下各级政府事权与支出责任。理顺省以下收入划分。进一步健全县级基本财力保障机制，继续推进省直管县、

乡财县管等财政管理方式改革。与此相适应，后续改革应建立财政“辖区责任”机制，省政府要对本省辖区范围内横向的各市（州）和纵向的各级政府之间财力平衡负责，要着眼于全省范围内横向、纵向实现财力与事权相匹配，而不能只顾省本级；市级政府也需要对辖区内各县的财力平衡负责，例如县里无力给教师及时发工资，市级政府要首先负责，其次是省级政府的责任，最后才是中央的责任。

背景知识

财政管理体制

指国家通过规定各级政权管理财政收支的权限和各企事业单位在财务管理上的权限，据以处理国家各级政权之间，国家与企事业之间的财政分配关系的管理制度。财政管理体制有广义和狭义两种含义，广义的财政管理体制包括预算管理体制、税收管理体制和财务管理体制等；狭义的财政管理体制仅指预算管理体制。在实际工作中，讲财政体制时，一般是指预算管理体制。我国财政管理体制经历了高度统收统支体制阶段（1950—1952年）、统一领导、分级管理体制（1953—1979年）、分级包干（分“灶”吃饭）体制（1980—1993年）和分税制财政体制（1994年至今）。我国现行的财政管理体制是1994年起实行的分税制财政体制。分税制财政体制是在中央与地方各级政府之间，根据各自的职权范围划分税源，并以此为基础确定各自税收权限、税务机构和协调财政收支关系的一种制度。

3 第三章

DISANZHANG

ZHENGFUDEQIANDOUUCUNNAERLE

政府的钱都存哪儿了？

第一节 国库的职能作用

政府有那么多钱，都在哪里存着呢？预算法有着明确的规定：政府的全部收入应当上缴国家金库（简称国库），任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用或者拖欠。对于法律有明确规定或者经国务院批准的特定专用资金，可以依照国务院的规定设立财政专户。

背景知识

财政专户

财政部门为办理未纳入预算管理的资金收缴、拨付等业务，在专业银行设立的银行账户。

政府的钱都存在国库，国库就是政府的“钱袋子”。

国库机构按照国家财政管理体制设立，原则上一级财政设立一级国库。中央设立总库；省（自治区、直辖市）设立分库；省辖市、自治州设立中心支库；县（市、区）设立支库；支库以下经收处的业务，由专业银行的基层机构办理。

县级以上各级预算必须设立国库，具备条件的乡、民族乡、镇，应当设立国库。

中国人民银行具体经理国库业务。未设人民银行分支机构的地区，由人民银行与财政部门协商后，委托有关银行办理国库业务。

国库业务工作实行垂直领导。省（自治区、直辖市）分库及其所属各级支库，既是中央国库的分支机构，也是地方国库。

各级国库应当按照国家有关规定，及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算支出的拨付。

1. **收入的收纳：**对各征收机关组织的政府各项预算收入进行接收，并按照政府预算收入科目统一归类。

2. **收入的划分：**按照财政管理体制规定，对收纳的政府预算收入在各级财政之间进行划分。属于哪一级财政，就进入哪一级国库。

3. **收入的留解：**对属于中央和地方分成的政府预算收入，按照分成比例，在各级财政之间进行留用、解缴。

4. **收入的退付：**按照国家有关政策规定，将已经入库的政府预算收入归还给申请单位或个人。

5. **支出的拨付：**按照财政部门的拨款凭证，将预算资金从国库拨付给用款单位。

第二节 国库资金的缴拨

各级国库要协助征收机关，督促有预算收入缴款任务的单位，及时缴纳预算收入。有组织收入任务的各职能部门，应当及时足额将各项预算收入缴入国库。

税收收入由纳税人按照税法的要求，向征收机关提出纳税申报，经征收机关审核无误后，将税款缴入国库。非税收入按照财政部门和执收单位的要求，采取“单位开票、银行代收、财政统管”的形式，由缴款人将款项缴入国库。

缴库分为直接缴库和集中汇缴两种方式。

背景知识

直接缴库是由纳税人或缴款人直接向国库办理缴款业务。即：执收单位向缴款人开具缴款书，缴款人持缴款书直接到银行缴款，将应缴款项缴入国库。

集中汇缴是由征收机关或执收单位向国库办理缴款业务。即：执收单位向缴款人开具收费票据，直接向缴款人收款，按日汇总填制缴款书，持缴款书直接到银行缴款，将所收款项缴入国库。

各级国库库款的支配权属于本级政府财政部门。除法律、行政法规另有规定外，未经本级政府财政部门同意，任何部门、单位和个人都无权冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库的库款。各级国库根据财政部门填发的付款凭证，审查办理财政库款的支拨。

第三节 国库集中支付

2000年以前，我国实行以预算单位设立多重存款账户为基础的分级分散支付制度，即各预算单位自行在银行开户，根据各预算单位拨款计划，由财政部门开具拨款单，将财政资金由国库拨给各主管部门（一级预算单位）；各主管部门再按照行政隶属关系将资金层层下拨给用款单位。这种拨款方式存在很多问题。一是在途资金多，闲置资金量大；二是拨款环节多，层层剥皮，雁过拔毛，水到田头死，损失浪费严重；三是资金经常被挤占、挪用、截留；四是易于隐匿和转移资金。

从2001年开始，全国各地陆续开展了国库管理制度改革，积极构建以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代财政国库管理制度。国库集中支付制度，就是将所有的政府性资金全部纳入国库单一账户，所有的财政支出必须由国库直接支付。实行国库集中支付制度，有利于规范预算执行程序，方便预算单位及时用款；有利于细化预算编制，提高预算支出的透明度；有利于保障财政资金的安全有效运行，从源头上预防腐败；有利于合理调度资金，提高财政资金使用效率，增强政府宏观调控能力。

实行国库集中支付制度后，取消预算单位的经费账户，由财政部门设立财政零余额账户和预算单位零余额账户，分别办理财政直接支付业务和财政授权支付业务。

背景知识

财政直接支付是按照部门预算和用款计划确定的资金用途和用款进度，由财政部门根据用款单位申请开出支付令，通

过财政零余额账户将资金直接支付给商品、劳务供应者或用款单位。

财政授权支付是根据部门预算和用款计划确定的资金用途和用款进度，由预算单位在财政部门授权的额度内自行开出支付令，通过预算单位零余额账户将资金支付给商品、劳务供应者或用款单位。

4 第四章

DISIZHANG

ZHENGFUHUAQIANJIZHANGMA

政府花钱记账吗？

第一节 财政部门职责

国库是政府的“钱袋子”，财政部门则是政府的“大管家”。财政部门承担着筹集、分配和管理政府预算资金等重要职责。要管好政府预算资金，财政部门就要对政府花钱记好账。

预算法对此有着明确的规定：地方各级政府财政部门具体编制本级预算、决算草案；具体组织本级总预算的执行；提出本级预算预备费动用方案；具体编制本级预算的调整方案；定期向本级政府和上一级政府财政部门报告本级总预算的执行情况。

第二节 政府预算

或许每个家庭都应该有一本记录家庭成员开支的“家庭账单”，而每个国

家则必须有一本关乎国计民生的“国家账本”。这个账本就是预算，它是财政的核心内容，是治国理政的重要支柱。预算安排直接体现着政府的政策意图，关系到千家万户的民生福祉。

（一）政府预算的内涵

政府预算是经法定程序由国家权力机关批准的政府年度财政收支计划，反映的是政府活动的范围和内容，以及一定时期内政府的施政方针和要达到的政治、经济和社会发展目标。

（二）政府预算的特征

一是具有预测性。“预算”就是计划，是事先对活动进程的安排。政府通过编制预算，可以对财政收支规模、收入来源和支出用途做出事先的设想和设计。预测与实际是否相符并能否实现，取决于预测的科学性，也受预算执行中客观条件变化以及预算管理手段的影响。

二是具有法定性。政府预算不同于一般意义上的预算。一般意义上的预算由当事人自行决定即可，但政府预算的编制和确定，都必须依照一定的法律程序进行。一般情况下，政府预算由政府编制，由国家权力机关审查批准。政府编制的预算在未经国家权力机关批准前称为预算草案，只有经国家权力机关审查批准后，预算才得以成立。预算经国家权力机关审查批准后，即成为具有法律效力的文件，执行机关应当严格执行，非经法定程序，不得改变。

三是具有完整性。政府所有的收入和支出，都应当纳入预算，都应当处于政府预算的约束和规范下，不允许在政府预算之外还存有政府的收入和支出。政府通过完整性的预算进行集中性分配，反映国家方针政策，全面体现政府年度工作安排和计划，使预算成为政府各项收支的汇集点。

四是具有年度性。政府预算是对未来一段时间内收支计划的安排，这个起讫时间通常为一年，简称预算年度。预算年度

有日历年制和跨日历年制两种形式。日历年制是从每年的1月1日起至当年的12月31日止，跨日历年制是从当年的某月某日起至次年同月同日的前一天为止。不同国家的预算年度不尽相同，中国、英国、德国等国家实行日历年制，美国、澳大利亚、加拿大等国家实行跨日历年制，如美国的预算年度为当年的10月1日起至次年的9月30日为止。

五是具有公开性。政府预算的收入和支出安排，与人民群众的生产生活密切相关。因此，政府预算的收支安排内容、国家权力机关的审查批准过程、预算收支的执行过程及其结果，都应当向社会公开，并接受人民群众的监督。

六是具有责任性。政府对预算的执行负责，预算的执行结果必须向国家权力机关报告并得到权力机关的认可。

（三）政府预算的作用

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。

毛主席语录

国家的预算是一个重大的问题，里面反映着整个国家的政策，因为它规定政府活动的范围和方向，明确了国家预算的性质和任务。

——毛泽东：1949年12月2日中央人民政府委员会
第四次会议

在现代经济社会条件下，政府预算的作用通常表现为：

一是确定政府可获得的资源，全面安排好支出。通过预算的编制，事先进行预测，可以掌握预算年度内筹集到多少收入，并根据财力多少和支出需要确定支出，也就是通常所说的量入为出。

二是反映政府活动的范围和方向。预算上的各项收入和支

出，都反映着政府的每一项活动。从收入预算看，每一笔收入都要落实到具体的税种或征收项目上；从支出预算看，国家对哪些方面增加投入，反映出国家鼓励支持哪些行业的发展。

三是有利于人民群众参与国家事务的管理。对政府预算的讨论决定和对预算执行情况的监督，是人民群众参与国家事务管理的重要体现。国家权力机关对政府预算的审查批准的过程，就是一个听取民意、汇聚民智的过程；由国家权力机关审查批准的政府预算，实质是对政府支出规模的一定法定授权。只有在授权范围内的支出，才合法有效。超出授权范围的支出，即便是必需的，也要以预算调整方案的形式提交本级人大常委会审查批准。年度终了，国家权力机关要对政府编报的预算执行结果即决算进行审查批准。

四是有利于政府活动的有序进行。由于在政府预算中，对收入和支出都作了详细安排，新的预算年度开始后，收入征收部门依法组织收入，财政部门按照预算拨付资金，各部门按照预算有序开展工作。这样，就能有利于政府及其部门对所要干的工作早有准备，按计划开展，避免工作的盲目性。

（四）政府预算体系

按照政府预算的管理级次和资金性质，政府预算从纵横两个方向构建了如下体系框架。

从纵向看，按照我国行政管理体制和行政区划，一级政府建立一级预算，将政府预算划分为中央预算和地方预算，地方预算又分为省（自治区、直辖市）、市（设区的市、自治州）、县（自治县、不设区的市、市辖区）、乡（民族乡、镇）级预算，即国家政府预算体系共由五级政府预算组成，更直观地体现了“在中央统一领导下，兼顾地方利益，事权和财权相统一”的原则。

从横向看，按照政府预算资金的性质，政府预算体系包括

一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。

我国政府预算体系自 1991 年以来经历了一个由单式预算到复式预算的演变过程。1991 年以前，我国政府预算一直采用单式预算形式编制。从 1992 年开始，政府预算采用复式预算的编制方法，将原来单式预算中的各项财政收支，按照不同的经济性质分解为经常性预算和建设性预算两大部分。随着预算管理与改革发展的需要，政府预算的内容不断扩大和细化。1994 年，《中华人民共和国预算法》规定了“中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制”。1995 年，《中华人民共和国预算法实施条例》明确“各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。”2009 年，国务院《政府工作报告》中明确提出“要深化预算制度改革，实现政府公共预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保障预算有机衔接。”2014 年，新修订的《中华人民共和国预算法》明确规定“政府预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算”，并对四本预算进行了功能定位。

1. 一般公共预算是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

2. 政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。

3. 国有资本经营预算是对国有资本收益作出支出安排的收支预算。

4. 社会保险基金预算是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。

背景知识**单式预算**

指政府的预算收支计划通过统一的一个计划表格来反映。

复式预算

指按照预算收支的经济性质，将政府的预算收支计划通过两个以上的计划表格来反映。

在政府预算体系框架中，一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。一般公共预算是基础，政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。

(五) 政府全口径预算

党的十八大报告明确提出了“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”，首次提出了“全口径预算”的概念。全口径预算是将政府的全部收入和支纳入预算，并实行与其性质相适应的管理和监督，使政府预算做到体系完整、结构清晰、权责匹配、公开透明。随着社会主义市场经济发展和预算管理改革不断深入，政府全口径预算体系需要逐步健全和完善。

目前我国政府预算管理体系还存在需要改进和完善的问题，比如：国有资本经营预算、社会保险基金预算还有待完善，四本预算之间还需要加强有机衔接，对地方政府债务还缺乏有效监管等。这些都是人大代表和社会公众比较关心的问题。

如何进一步完善政府预算体系，《国务院关于深化预算管理制

度改革的决定》提出了“明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围，建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，政府的收入和支出全部纳入预算管理。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。加强社会保险基金预算管理，做好基金结余的保值增值，在精算平衡的基础上实现社会保险基金预算的可持续运行。”

（六）政府预算草案的内容

目前，政府预算草案包括两部分内容：一个部分是政府上年度预算执行情况；另一个部分是政府当年预算安排情况。两部分的报表内容基本相同，区别在于执行情况报表是从预算执行完成情况的角角度编报的。

以 2014 年吉林省政府预算草案为例：

2013 年吉林省政府预算执行情况表
(共 9 张报表)



2014 年吉林省政府预算安排情况
(共 13 张报表)

一般公共预算安排情况 (6 张)	政府性基金预算安排情况 (5 张)	国有资本经营预算安 排情况(2 张)
<p>收入预算表(3 张)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 全省 2014 年一般公共 预算收入计划表 ▶ 省本级 2014 年一般公 共预算收入计划表 ▶ 中央提前下达吉林省 2014 年转移支付补助情 况表 <p>支出预算表(3 张)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 全省 2014 年一般公共 算支出计划表 ▶ 省本级 2014 年一般公 共预算支出计划表 ▶ 省本级 2014 年一般公 共预算重点支出计划表 	<p>收入预算表(2 张)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 全省 2014 年政府性基 金预算收入计划表 ▶ 省本级 2014 年政府性 基金预算收入计划表 <p>支出预算表(3 张)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 全省 2014 年政府性基 金预算支出计划表 ▶ 省本级 2014 年政府性 基金预算支出计划表 ▶ 省本级 2014 年政府性 基金预算重点支出计划 表 	<p>收入预算表(1 张)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 省本级 2014 年国有资 本经营预算收入计划表 <p>支出预算表(1 张)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 省本级 2014 年国有资 本经营预算支出计划 表

第三节 预算收支科目

政府收支分类是编制政府预决算、组织预算执行以及预算部门单位进行会计明细核算的重要依据，也是社会各界了解政府活动、进行预算监督的重要依据。

政府收支分类，是按照一定的原则、方法，对政府收入和支出项目进行类别和层次的划分，实质上是对政府职能进行科学、合理地细化列示，以便更全面、准确、清晰地反映政府各项收支活动。为便于编制政府预算草案，细化预算收支，对政府和部门花钱进行科学划分，从 2007 年起，我国政府预算编制正式采用新的政府收支分类体系。

一是对政府预算收入进行统一分类。按照科学标准和国际

通行做法，将预算收入划分为类、款、项、目四级科目。如：在《2015年政府收支分类科目》中政府预算收入分为“税收收入”、“非税收入”等6个类，“税收收入”类划分为“增值税”、“消费税”等21个款，“增值税”又分为“国内增值税”、“进口货物增值税”等5个项，“国内增值税”又分为“国有企业增值税”、“集体企业增值税”等19个目。

二是对政府预算支出按功能进行分类，更加清晰地反映政府的各项职能活动，显示政府的钱用来“干了什么”，用在哪些方面。按照政府的职能和活动，划分为类、款、项三级科目。如：在《2015年政府收支分类科目》中将政府预算支出按照政府的职能和活动分为“一般公共服务支出”、“外交支出”等25个类，“一般公共服务支出”类划分为“人大事务”、“政协事务”等28个款，“人大事务”分为“行政运行”、“一般行政管理事务”等11个项。

三是对政府预算支出按经济性质进行分类，反映政府各项支出的具体用途，显示政府“怎么花钱”的问题。按照支出的用途，划分为类、款二级科目。如：在《2015年政府收支分类科目》中将政府预算支出按照支出的用途分为“工资福利支出”、“商品和服务支出”等9个类，“工资福利支出”类划分为“基本工资”、“津贴补贴”等8个款。

第四节 预算编制

地方政府在明确划分预算收支范围的基础上，计算当年可以用来安排支出的收入，也就是当年可用财力，使用国家规定的政府收支分类科目和相应的方法编制政府年度收支计划，形成政府预算报告和预算草案。

(一) 预算编制的原则

各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。

一是收入预算增长要与经济增长相适应。经济决定财政，财政影响经济。表现在财政预算编制上，财政收入计划要以国民经济和社会发展规划为基础；同时，财政收入计划又是国民经济和社会发展规划在财力上的重要保证和主要反映，对国民经济和社会发展规划的执行起着促进和制约的作用。

二是支出预算要统筹兼顾，突出重点。在社会经济建设和事业发展过程中，各支出项目在政府事务管理与国民经济运行中所处的地位不同，预算安排的顺序和数额也不同。因此，在预算编制中必须从全局出发，区别轻重缓急，正确处理不同支出项目之间的比例关系，有保有压，保证重点，兼顾一般。现阶段需要确保的重点支出主要有：“三农”、教育、社会保障和就业、医疗卫生、保障性住房建设等涉及民生方面的支出，以及促进经济发展方式转变、加大科技投入和节能环保等方面的支出。同时，需要严格控制各部门、各单位的机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出，大力压缩党政机关因公出国（境）经费、公务接待费、车辆购置及运行费等一般性支出。

三是收支预算要实事求是，量力而行。也就是预算的真实性原则。现阶段，我国各级政府资金需求和财力可能的矛盾将一直存在。因此，这就要求各级政府要按照量入为出、收支平衡的原则编制预算，不列赤字。不能在没有政策依据的情况下，人为虚增财政收入。因为虚增财政收入，相应要安排财政支出，在财政收入没有来源保障的情况下，预算执行的结果是必然要出现财政赤字。

四是收支预算要全面完整。预算的完整性是指预算必须包括政府所有的财政收入和支出内容。从目前来看，各级一般公共预算中的一般预算财政收入、一般预算财政支出较为完整，主要是转移性收入和支出预算的完整性不够。转移性收入和支出预算完整性不够，是受多方面的因素影响，既有体制、制度方面的原因，也受预算编制方法不同的影响。近年来，国家和省级财政为增强预算的完整性，通过采取提前下达下年转移支付补助的办法，将上级补助收入尽可能在本级预算收入中体现出来，相应安排支出预算，预算的完整性将会得到较大提高。

（二）预算编制的方法

针对不同性质的预算和收支项目，可以采用不同的预算编制方法：

一是定量与定性分析法。当拥有丰富的数据资料，并且过去的状态和趋势可以在将来继续保持时，可以应用定量方法。由于政府收支分类科目的变化，当着手测算一个新的预算科目收支时，由于没有历史数据可供定量预测，通常采用定性方法。在预算收支测算的方法运用上，通常综合运用定量方法与定性方法。

二是基数法。也称“基数增减法”，是财政部门测算收支指标时常用的方法之一。基数法以报告年度预算收支执行数或预计执行数为基础，分析影响计划年度预算收支各种有利因素和不利因素，并预测这些因素对预算收支的影响程度，从而测算出计划年度预算收支数额。

三是系数法。是利用预算收支同经济指标之间的比例关系（即系数），测算计划年度预算收支数的一种方法。

四是比例法。一般是利用预算单项收支占收支总额的比例关系，根据预算单项收支测算预算收支总额，也可以根据预算

收支总额测算预算单项收支数额。

五是定额法。是利用预算定额和有关经济、事业指标测算预算收支的一种方法。预算定额是根据历年统计资料和长期的实践确定的，用来测算某些预算收支项目时采用的经济综合额度。

六是综合法。是综合运用系数法和基数法测算预算收支的一种方法。这种方法在报告年度预算执行的基础上，既使用系数法测算经济、事业增长因素对预算收支的影响，又考虑影响预算收支的其他各种因素，进行综合分析测算，使其测算结果更为准确。

（三）预算编制的主要内容

1. 一般公共预算

（1）收入预算安排。一般公共预算收入预算包括当年一般公共预算收入和转移性收入。当年一般公共预算收入，即地方级财政收入，包括当年组织的税收收入和非税收入。转移性收入包括上级补助收入、下级上解收入、调入资金、调入预算稳定调节基金等。

一般公共预算收入增幅和规模，由财政部门结合上年财政收入完成情况，综合考虑国内外经济环境，地区生产总值预期增幅、物价指数上升程度等因素，提出本年全省地方级财政收入增幅。在此基础上，结合当年实施的各项税收政策、非税收入各项目的管理政策变化等因素，分别测算各项税收收入和非税收入增幅。

举例：吉林省 2013 年全省地方级财政收入实际增长 11.1%，增幅呈下滑趋势；2014 年全省地区生产总值预期增长 8%左右，物价指数控制在 3.5%左右。按照国家稳中求进的总原则，综合考虑各方面因素，全省一般公共预算地方级财政收入增

幅定为 8%，其中税收收入增长 9.9%，非税收入增长 2.7%。

转移性收入主要根据上级财政提前下达数和有关文件要求进行预计。

(2) 支出预算安排。一般公共预算支出预算包括当年预算支出和转移性支出。当年预算支出包括一般公共服务、国防等支出，转移性支出包括上解上级支出、补助下级支出、调出资金等。

按照“量入为出、收支平衡”的原则，全省财政各项收入总额一经确定，相应全省财政各项支出总额也就确定下来了。全省财政各项支出总额，扣除转移性支出，即为本级预算支出规模。在确定了一般预算财政支出的数额后，还需测算出一般预算财政支出的增长幅度，再按照有保有压、优化结构、保障重点等政策要求，测算核定预算年度的各支出功能科目的预计增加额，据此测算出各支出功能科目的具体增长比例。

一般预算财政支出的增幅并不是当年支出预算数与上年实际的财政支出数相比计算出来的，而是当年支出预算数与“上年支出基数”相比计算出来的。

背景知识

上年支出基数 = 上年实际支出数 - 以前年度结转资金形成的支出 - 预算执行中追加的中央转移性收入形成的支出。

举例：吉林省 2013 年全省公共财政支出执行数为 2744.8 亿元，按照可比口径调整后，支出基数为 2322.1 亿元；2014 年全省公共财政支出预算数为 2441.4 亿元，与上年支出基数相比，增幅为 5.1%，剔除中央提前下达的专项转移支付补助资金后，地方可用财力安排支出增幅为 6.4%。

在优化财政支出结构方面,《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》提出了“严格控制政府性楼堂馆所、财政供养人员以及‘三公’经费等一般性支出。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。对重点支出根据推进改革的需要和确需保障的内容统筹安排,优先保障,不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。”

2. 政府性基金预算

(1) 收入预算安排。各政府性基金收入预算包括当年政府性基金收入、转移性收入。当年政府性基金收入包括当年组织的农网还贷资金收入、散装水泥专项资金收入、国有土地使用权出让收入等,转移性收入包括上年结余收入、上级补助收入、下级上解收入、调入资金等。

当年政府性基金收入要根据经济形势变化、政策调整等因素,结合各项不同类型政府性基金的管理特点,综合考虑收入预算中的增减因素,科学准确地进行预测。

转移性收入要依据相关政策规定进行合理预测。属于上级按分成比例返还的,要根据收入预计数及分成比例确定上级补助收入数额。

(2) 支出预算安排。政府性基金支出预算包括当年政府性基金支出和转移性支出。当年政府性基金支出包括教育支出、文化体育与传媒支出、社会保障和就业支出等,转移性支出包括调出资金和年终结余等。

按照政府性基金的使用原则,应当结合基金项目收入情况和实际支出需要,按基金项目编制,做到以收定支。

3. 国有资本经营预算

(1) 收入预算安排。国有资本经营收入预算包括当年国有资本经营收入和转移性收入。当年国有资本经营收入主要

包括：利润收入，国有股股利、股息收入，国有产权转让收入，清算收入，其他收入；转移性收入包括上年结余收入等。

企业应缴利润和国有股股利、股息收入的预测，主要考虑以下几项因素：国家宏观经济的总体走势和当期国家的经济政策；企业上一年度的经济效益和当年的经济运行状况；企业所在行业的特点、经济运行规律和财务政策；企业自身的业务经营特点，以及企业当年发生的特殊财务事项及其对企业经济效益的影响。

国有产权转让收入、企业清算收入具有一定的不确定性，但与国有经济战略布局和结构调整的有关政策密切相关，可依据国家相关政策进行预测。

(2) 支出预算安排。国有资本经营支出预算包括当年国有资本经营支出和转移性支出。当年国有资本经营支出包括文化体育与传媒支出、农林水支出等，转移性支出包括结转下年支出、调出资金等。

按照收支平衡的原则，结合国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展任务，统筹安排确定。必要时，可将部分企业上缴国家的利润统筹用于社会保障等方面的支出。

党的十八届三中全会提出：“划转部分国有资本充实社会保障基金，完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，2020年提到30%，更多用于保障和改善民生。”

4. 社会保险基金预算

社会保险基金预算应当按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收支平衡。

(1) 收入预算安排。社会保险基金收入预算包括企业职工基本养老保险基金收入、失业保险基金收入、城镇职工基本医

疗保险基金收入等七大类，每一类收入又分为保险费收入、财政补贴收入、利息收入、转移收入、上级补助收入、下级上解收入、其他收入等。

社会保险费收入应根据社会保险参保人数、社会保险费率、上年度社会平均工资水平、工资增长等因素，结合社会保险征缴扩面任务合理确定。

财政补贴收入应统筹考虑上年度财政补助水平，本年度新增补助项目，剔除一些不可比因素后确定。

利息收入按照存入银行和购买国债的利息收入，及个人账户基金按规定运营取得的投资收益等合理测算。

转移收入、上级补助收入、下级上解收入、其他收入等要按照上年度执行情况合理测算下一年度收入预算。

(2) 支出预算安排。社会保险基金支出预算包括企业职工基本养老保险基金支出、失业保险基金支出、城镇职工基本医疗保险基金支出等七大类，每一类支出又划分为相应的具体支出。

社会保险基金支出预算按照规定的支出范围、项目和标准进行测算，考虑近年基金支出变化趋势，综合分析人员、政策等影响支出变动因素。同时考虑当年政策变动情况，严格执行各项社会保险待遇规定，确保各项社会保险待遇政策落实，不应随意提高支付标准、扩大支出范围。

党的十八届三中全会提出：“坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则。推进机关事业单位养老保险制度改革。整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。”“完善社会保险关系转移接续政策，扩大参保缴费覆盖面，适时适当降低社

会保险费率。”

第五节 决算编制

政府决算是政府预算执行的最后结果，决算的体系框架与政府预算相对应。

（一）决算编制的原则

编制决算草案，必须符合法律、行政法规，做到收支真实、数字准确、内容完整、报送及时。

1. 准确性原则。财政决算的编制工作要坚持实事求是的原则，如实反映情况。不能以领代报、以估代编，充分发挥财政决算作为预算执行总结的经济作用，对人民负责，对历史负责。

2. 完整性原则。决算作为预算执行结果的会计报告，要全面完整地体现政府预算收支的实际情况。因此，必须严格按照国家和上级部门的要求和布置，全面落实，认真填报，不能自行取舍和遗漏。

3. 及时性原则。决算编制对于以后年度的预算编制具有重要参考价值，因此对其有很严格的时间约束，要求及时编制、及时报送，否则就难以发挥决算应有的作用。

（二）决算草案的主要内容

政府决算草案与政府预算内容相一致。也就是说，政府决算草案按照政府预算的内容，逐一反映每一项内容的最后执行结果。决算草案应当按预算数、调整预算数、决算数分别列出。一般公共预算支出应当按其功能分类编列到项，按其经济性质分类编列到款。

2013年，吉林省政府提交省人大常委会审查批准的政府决

算草案按照全省和省本级两个级次，分别编报了一般公共收支、政府性基金收支的决算情况，还提供了中央转移支付补助的决算情况。随着政府预算体系的逐步完善，政府决算草案也会陆续将国有资本经营收支、社会保险基金收支的决算情况补充进来。

(三) 几个主要项目的核算方法

1. 预算总收入

预算总收入，就是各项财政收入总计，既包括地方级财政收入，也包括中央税收返还、上级补助收入和上年结余等转移性收入。吉林省 2013 年全省地方级财政收入实际完成 1157 亿元，加上中央代理发行地方政府债券收入 108 亿元，中央补助收入 1488.2 亿元，上年结余收入和调入资金等 289.2 亿元，全省财政收入总计 3042.4 亿元。

2. 预算总支出

预算总支出，就是各项财政支出总计，既包括地方本级当年支出，也包括上解上级支出、调出资金、结转下年支出等转移性支出。吉林省 2013 年全省财政支出 2744.8 亿元，加上上解中央支出、调出资金、安排预算稳定调节基金和结转下年支出等 297.4 亿元，全省财政支出总计 3042.2 亿元。

3. 预算平衡

预算平衡的计算方法就是用预算总收入减预算总支出，得出的结果即为预算结余。吉林省 2013 年全省预算总收入 3042.4 亿元，预算总支出 3042.2 亿元，预算结余 0.2 亿元。

背景知识

年终滚存结余：预算年度终了后，政府当年各项收入大于当年支出的部分，为当年结余；当年结余加上历年的累计结余，就是年终滚存结余。

结转下年支出：预算年度内已经安排具体项目的支出，由于一些因素当年没有形成支出，需要在下年继续用于规定项目的支出。

净结余：“年终滚存结余”扣除“结转下年支出”后，就是当年预算“净结余”。

第六节 部门预算

编制部门预算是发达国家和大多数发展中国家的通行做法。部门预算是指与财政部门直接发生缴拨款关系的国家机关、社会团体和其他单位，依据国家有关法律、法规规定及其履行职能的需要编制的本部门年度收支计划。通俗地讲，就是“一个部门一本账”。

各级政府预算由本级各部门预算组成，部门的财政拨款收入与政府预算相互衔接的。

吉林省从2001年起选择省教育厅、省农委、省科技厅和省劳动保障厅等4个部门开展了部门预算改革试点工作。2002年，在总结试点经验的基础上，省级全面推开部门预算改革。目前，省级和9个市（州）、长白山管委会、40个县（市）已全面推行了部门预算改革，实现了部门预算改革的“全覆盖”。2014年，除一些涉密部门和敏感部门外，其他110个部门预算草案都报送省人民代表大会审查批准。

(一) 部门预算的编制原则

1. 综合预算原则。统一编制、统一管理、统筹安排单位各项收支，加强对除财政拨款以外的事业收入、经营收入和其他收入的管理。对按规定应列入部门预算编报范围的资金，全部编入部门预算，提高部门预算的完整性。

2. 厉行节约原则。严格控制出国（境）、公务接待、车辆购置及运行等经费支出，厉行节约，努力降低行政运行成本。

3. 确保重点原则。坚持有保有压，区分轻重缓急，按照“保人员支出、日常公用支出，剩余财力再安排项目支出”的顺序，保障重点支出的需要。

4. 收支平衡原则。坚持“量入为出、收支平衡”，既要保证单位正常运转和事业发展需要，又要兼顾财力可能，不得编制赤字预算。

(二) 部门预算的编制程序

部门预算从基层预算单位逐级编制，由部门（一级预算单位）负责汇总、审核和上报，实行“三上三下”的编报程序。“一上”是预算部门上报预算建议数据。主要包括非税收入预算、基础信息和项目管理数据。“一下”是财政部门下达项目支出预算初步安排意见。“二上”是预算部门反馈项目支出预算安排意见。“二下”是财政部门下达部门预算控制数，预算单位据此对预算数据进行调整。“三上”是预算部门上报部门预算正式文本。“三下”是财政部门批复预算。

(三) 部门预算的编制内容

部门预算由收入预算和支出预算组成。

1. 收入预算。主要包括：财政拨款收入、事业收入、事业单位经营收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、其他收入和上年结转等。

部门根据历年收入情况和预算年度收入增减变动因素，测算预算年度的各项收入来源，全面准确地编制收入预算。

2. 支出预算。主要包括：基本支出、项目支出、事业单位经营支出、对附属单位补助支出和上缴上级支出等。基本支出是指保障部门机构的正常运转，完成日常工作任务所需的人员经费和公用经费支出。项目支出是指部门完成其特定的行政工作任务或事业发展目标而安排的支出。基本支出的工资福利支出、对个人和家庭的补助支出按照机构编制和人员性质据实核定，商品和服务支出按照不同的定额标准分类核定。项目支出大多采取项目库管理方式。项目支出预算编制区分轻重缓急，突出重点，实行滚动管理，并通过开展项目支出绩效评价试点工作，将绩效评价结果作为改进预算管理和安排以后年度预算的重要依据，项目支出的绩效评价目标和各项绩效评价指标已成为部门项目支出预算编制的重要组成部分。

为健全部门预算支出标准体系，《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》明确提出了“进一步完善基本支出定额标准体系，加快推进项目支出定额标准体系建设，充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。严格机关运行经费管理，加快制定机关运行经费实物定额和服务标准。加强人员编制管理和资产管理，完善人员编制、资产管理与预算管理相结合的机制。进一步完善政府收支分类体系，按经济分类编制部门预决算和政府预决算。”

（四）部门预算的报表体系

目前，各省（自治区、直辖市）编制部门预算时使用的报表格式不尽相同，但报表内容基本包括部门预算收入、支出、结余和基础数据信息等汇总及明细情况。

吉林省报送人代会审查的部门预算草案内容包括：部门收

支预算总表、部门支出预算表、部门项目支出预算表、部门基础数据信息情况表。同时，为便于代表审查部门预算草案，还为代表提供了部门预算的编制说明，包括：编制原则、编报内容及方法、编报程序、部门和单位公用经费定额标准等。

(五) 部门决算

部门决算是指经法定程序批准的年度部门预算执行结果的会计报告，是各行政事业单位财务收支情况和资金、资产、人员机构管理状况的综合反映，是政府支出预算在部门和单位执行的具体体现。

各级政府决算由本级各部门决算组成，部门决算的财政拨款收入和支出与政府决算是相互衔接的。部门决算的编制原则、编制程序与政府决算相同。

5 第五章

DIWUZHANG

ZHENGFUDEQIANBUGOUHUAZENMEBAN

政府的钱不够花怎么办？

不当家不知柴米贵。在家庭收入有限的前提下，不论谁当家都得精打细算，掂量好哪些钱该花，哪些钱不该花。但巧妇难解无米之炊，遇到不时之需，则需要向亲戚朋友张嘴借钱，拉点饥荒，渡过难关。现代人当手头拮据时，许多人往往会用信用卡去抵挡一阵子。一国政府和一个家庭一样，要有收入，要有支出，并尽量做到收支相抵。政府的钱不够花时怎么办呢？财政赤字和政府债务便应运而生。传统观念强调平衡预算，量入为出，不搞赤字财政。随着经济危机的日益频发，为了应对眼前的经济困难，以美国为代表的各国政府开始奉行凯恩斯主义，实行扩张性的财政政策，财政预算的观念发生变化。新的观念是，在一个经济周期内平衡预算，即经济衰退的时候增加政府开支或减税，允许财政出现赤字；经济高涨的时候政府减少开支或增税，获得财政盈余，偿还因财政赤字而积累下来的债务。

第一节 赤字财政政策和财政赤字

1. 什么是赤字财政政策和财政赤字

赤字财政称为扩张性财政政策，它是指通过减税而减少国家的财政收入，增加企业和个人的可支配收入，刺激社会总需求，或通过发行国债扩大财政支出的规模。这样就必然会产生财政赤字。

财政赤字是指政府当年的财政预算支出大于收入的差额。财政赤字是一种统称，出现财政赤字又可以分为两种不同的情况，一种是编制预算时就是支出大于收入，留有一块缺口；另一种是预算安排中并没有赤字，而在预算执行过程中由于特殊原因，使收入减少或支出扩大，结果出现赤字或增加了赤字的数额，这种执行中出现的赤字也称决算赤字。理论上说，财政收支平衡是最佳情况，在现实中就是财政收支相抵或略有节余。但是，在现实中，国家经常会出现入不敷出的局面。这是现在财政赤字不可避免的一个原因。不过，这也反映出财政赤字的一定作用，即在一定限度内，可以刺激经济增长。当居民消费不足的情况下，政府通常的做法就是加大政府投资，以拉动经济的增长。财政赤字是一种客观存在的经济范畴，也是一种世界性的经济现象。纵观世界各国，在经济增长放缓时一般都以财政赤字的增加为代价来支持经济持续发展。

2. 财政赤字的不同口径

如何计算财政赤字的数额，不同国家使用的口径有所不同，最常见的有以下两种口径：

第一种：赤字 = (经常收入 + 债务收入) - (经常支出 +

投资支出+债务支出)

这一公式又可表示为：赤字 = (经常收入 - 经常支出 - 投资支出) + (债务收入 - 债务支出)

第二种：赤字 = 经常收入 - 经常支出 - 投资支出

这两种口径的差别就在于是否把年度债务收支计入正常财政收支的范围。各国对债务收支的处理方法是不相同的，日本把国债收入列入国家岁入之中，而美国等西方国家大多不把公债收入作为正常的财政收入。1993年之前，我国是采用第一种口径计算财政赤字的。1993年以后，已经改为采用第二种口径了（但在付息支出的处理上仍与西方通行口径有差别）。

多数国家的预算是分级编制的，中央政府预算中的赤字，称为中央赤字；各地方汇总的地方预算中的赤字叫做地方赤字；全国财政赤字就是将中央预算和地方预算汇总后，将两部分赤字（结余）相加后的全国总赤字。一般而言，各国中央财政出现赤字的情况很多，而地方财政出现赤字的情况很少。这是因为地方政府没有发行货币的权利，其借债能力也受到一定的限制，一旦出现赤字要通过以后年度压缩支出或增加税收来弥补。像美国，近十余年来联邦政府几乎年年是赤字，而州和地方政府则基本是略有结余的。按照我国《预算法》的规定，地方政府在编制预算时是不能出现赤字的，在实践中地方出现赤字的情况也比较少。

衡量一个国家财政赤字的多少、财政状况的好坏，进行财政赤字的年度间或国际间比较时，通常采用赤字额占GDP比重这一指标。赤字额占GDP的比重，即是将赤字数额与GDP进行对比，它反映财政收支入不敷出的程度和财政稳固状态的区间。一般认为这一指标的警戒线是3%~5%。

背景知识

经常收入是指政府通过税收等法定渠道所取得的财政收入；经常支出是发挥政府基本职能所安排的支出；投资支出是与固定资产形成直接有关的支出；债务收入包括国家在国内外发行的债券收入、向国外或银行的借款收入；债务支出是指还本付息的支出。

3. 我国财政赤字现状

1997年亚洲金融危机爆发后，中国实行积极财政政策，政府财政赤字和债务急剧增大，而且连年不断。积极财政政策过后，实行稳健财政政策，但预算仍然是赤字。财政赤字占GDP的比重，2011年为1.9%，2012年为1.5%，2013年为2.1%。

2007年，中国经济高涨，股票市场泡沫出现，股票交易印花税等税收大增，中国财政出现盈余。然而，随着金融危机的爆发，2008年国家财政又陷入赤字。国务院出台4万亿元经济刺激计划，再次实行积极财政政策。根据财政部《2013年财政决算》，2013年财政收入为130802亿，财政支出为142802亿元，预算赤字就是12000亿元。1997年以后政府财政赤字出现高峰，2013年的赤字之高是史无前例的。

2014年中央政府安排财政赤字13500亿元，比上年增加1500亿元，其中中央财政赤字9500亿元，由中央代地方发债4000亿元。财政赤字和国债规模随着经济总量扩大而有所增加，但赤字率稳定在2.1%，体现了财政政策的连续性。值得注意的是，中国的财政赤字主要是因扩大政府支出造成的，而非税收增长不足。事实上这些年来税收增长率一直很高，即使在极其困难的2009年里，财政收入仍然较2008年增加7147亿元，达到68477亿元。财政收入增长率为11.7%，高于

GDP 的增长率 (8.7%)。

表 1 全国历年财政赤字情况

单位：亿元

年份	财政赤字的决算额	财政赤字的预算额	备注
—	13,091 (以前累计)	—	(1) 2002—2008 年基本恒定 且逐渐下降； (2) 2009 年财政赤字 急剧上升； (3) 2013 年预算创历 史最高。
2001	2,596	2,600	
2002	3,097	3,100	
2003	3,198	3,200	
2004	3,192	3,200	
2005	3,000	3,000	
2006	2,749	3,000	
2007	2,000	2,450	
2008	1,800	1,800	
2009	7,500	7,500	
2010	8,500	8,500	
2011	9,000	9,000	
2012	8,000	8,000	
2013	12,000	12,000	
累计	66,632	67,350	

4. 赤字财政政策的作用

财政政策作为政府宏观调控的手段，是为经济的稳定协调发展服务的，在经济发展的不同时期，应采取不同的财政政策。在经济繁荣时期，应实行紧缩性财政政策，抑制经济的过分膨胀；在经济萧条时期，应实行扩张性即赤字财政政策，刺激经济，拉动需求。这样，繁荣时期的财政盈余与萧条时期的财政赤字大体相抵，从整个经济周期来看，财政仍然是平衡

的。也就是说，财政作为政府宏观调控的重要工具，不能就财政论财政，而应跳出追求财政自身简单的平衡的狭隘圈子。如果整个经济不平衡，财政自身的平衡也就失去了意义。一个国家的财政赤字和债务规模如果不合理，会由此引发财政风险，甚至最终引发金融风险，导致经济的崩溃。历史上，1918—1923年德国的通货膨胀，1982年拉美国家债务危机，20世纪的最后10年日本经济的衰退及我国建国后的三次通货膨胀都是与过高的财政赤字有关。因此，对赤字财政政策一定要辩证地看待。

赤字财政政策是在经济运行低谷期使用的一项短期政策。在短期内，经济若处于非充分就业状态，社会的闲散资源并未充分利用时，财政赤字可扩大总需求，带动相关产业的发展，刺激经济回升。在当前金融危机、世界经济欲振乏力的条件下，中国经济能够保持平稳态势，下滑的趋势得以遏制，并且呈现出复苏的迹象，扩张性赤字财政政策功不可没。从这个角度说，财政赤字是国家宏观调控的手段，它能有效动员社会资源，积累庞大的社会资本，支持经济体制改革，促进经济的持续增长。实际上，财政赤字是国家为经济发展、社会稳定等目标，依靠坚实和稳定的国家信用调整和干预经济，在经济调控中发挥作用的一个表现。从经济运行层面上来看，当前乃至未来若干年的发展过程中，尽管国家可能会相继推出大量的相关的体制改革和配套政策，但我国目前低消费、高投资的基本格局将会持续。既然如此，公共财政就应该起到相应的对冲和平衡作用。公共财政就是政府收入与支出的基本政策取向，在转型时期，公共财政必须起到扶持经济转型的特殊作用。百姓的消费率低，那么政府就应该领头来推进公共性消费；百姓的支出低，政府就应该采取扩大支出的政策，从而引导社会的支

出。这样才能引导整个国民经济不至于过度依赖外部经济。

5. 赤字财政政策的风险

赤字财政政策并不能包治百病。刺激投资，就是扩大生产能力。实行扩张性政策，减轻了当前的生产过剩，有可能进一步加深未来的生产过剩。长期扩张积累的后果可能导致更加猛烈的经济危机。

财政赤字可能增加政府财政风险。我国赤字率 2.1%，仍然在 3%警戒线之内，从理论上讲，财政赤字的规模是可以承受的，不会发生财政风险。然而，理论上没有风险不等于就可以对财政风险掉以轻心，在社会主义市场经济条件下，经济领域的各种公共风险都有可能转化为财政风险。政府财政作为所有社会风险的最终承担者，其自身一旦发生风险，破坏性更大，结果更严重。目前，尽管中央和省级财政的日子不怎么难过，但大部分县乡财政赤字债务包袱沉重，债务依存度已达到或超越 60%，负债率则远远超过 20%，地方财政风险日渐突出。有些地方多年累积的隐性负债已由潜伏状态转向表面冲突，由于欠债久拖不还而引起的上访或群体性事件也时有发生。由此，必须绷紧防范财政风险这根弦，自上而下对症下药，综合施治，将财政风险逐步化解。

赤字财政可能诱发通货膨胀。从某种程度上说，赤字财政与价格水平的膨胀性上升有着固定的关系。赤字财政导致货币需求总量增加，而现存的商品和劳务的供给量却没有以相同的比例增加，这必然要使经济产生一种通货膨胀缺口，超量发行的货币稀释货币币值，使得钱不值钱，引起价格水平提高。我国建国后三次通货膨胀，即建国初期的第一次通货膨胀，60年代初期的第二次通货膨胀，80年代的第三次通货膨胀，这三次通货膨胀虽然是在不同的历史条件下发生的，但其发生都同大

量的财政赤字紧密相连。因此，对赤字财政政策一定要运用得当，防止经济陷入到滞涨的怪圈中去。

6. 财政赤字的弥补

弥补财政赤字主要有二种方式。第一货币化弥补（发行货币）；第二债务化（发行公债）。政府实行赤字财政政策的直接政策工具就是发行公债。我国过去曾采取货币弥补的方式，近20年来，则主要采取发行公债的方法。在经济萧条时期，为刺激经济，政府要增加支出，减少税收，这样就必然出现财政赤字，而弥补财政赤字的最佳选择就是发行公债。凯恩斯认为，在经济萧条时期，财政政策应该为实现充分就业服务，因此，赤字财政政策不仅是必要的，而且也是可能的。首先，公债的债务人是国家，债权人是公众。国家与公众的根本利益是一致的。政府的财政赤字是国家欠公众的债务，也就是自己欠自己的债务。其次，政府的政权是稳定的，这就保证了债务的偿还是有保证的，不会引起信用危机。再次，债务用于发展经济，使政府有能力偿还债务，弥补财政赤字。

第二节 政府性债务

1. 什么是政府性债务

根据审计署2013年全国政府性债务审计中的定义，政府性债务包括三类：

(1) 政府负有偿还责任的债务

中央：一是财政部发行的人民币国债中确定由中央财政资金偿还的债务，境外发行本外币债券，以及统借统还的国际金融组织贷款和外国政府贷款等政府外债。二是人民银行参与金融改革所承担的资产损失。三是应付未付商业银行、资产管理

公司共管基金。四是取消政府还贷二级公路收费后由中央财政承担的债务。五是国务院各部门及其所属单位通过举借、拖欠等方式形成，确定由中央财政资金偿还的债务。

地方：地方政府（含政府部门和机构，下同）、经费补助事业单位、公用事业单位、政府融资平台公司和其他相关单位举借，确定由财政资金偿还的债务。一是地方政府债券、国债转贷、外债转贷、农业综合开发借款、其他财政转贷债务中确定由财政资金偿还的债务。二是政府融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位、公用事业单位及其他单位举借、拖欠或以回购（BT）等方式形成的债务中，确定由财政资金（不含车辆通行费、学费等收入）偿还的债务。三是地方政府粮食企业和供销企业政策性挂账。

（2）政府负有担保责任的债务

中央：一是人民币国债中由中央单位以非财政资金偿还的债务，统借自还的国际金融组织贷款和外国政府贷款等政府外债（不含转贷地方部分）。二是中央汇金公司发行的，由中央财政提供担保的债券。三是国务院各部门及其全额拨款事业单位提供直接或间接担保的债务。四是国务院各部门举借，由非财政资金偿还的债务，视同中央政府担保债务。

地方：因地方政府提供直接或间接担保，当债务人无法偿还债务时，政府负有连带偿债责任的债务。一是政府融资平台公司、经费补助事业单位、公用事业单位和其他单位举借，确定以债务单位事业收入（含学费、住宿费等教育收费收入）、经营收入（含车辆通行费收入）等非财政资金偿还，且地方政府提供直接或间接担保的债务。二是地方政府举借，以非财政资金偿还的债务，视同政府担保债务。

（3）政府可能承担一定救助责任的其他相关债务

中央：中央所属高校、医院等经费补助事业单位通过举借等方式形成，用于公益性项目，由非财政资金偿还，且国务院各部门及其全额拨款事业单位未提供担保的债务。

地方：政府融资平台公司、经费补助事业单位和公用事业单位为公益性项目举借，由非财政资金偿还，且地方政府未提供担保的债务（不含拖欠其他单位和个人的债务）。政府在该类债务不承担偿债责任，但当债务人出现债务危机时，政府可能需要承担救助责任。

（4）乡镇债务

一是乡镇基层政权机构建设、农村公共服务体系建设、垫交税费、农村义务教育和其他原因形成的，确定由财政资金偿还的政府负有偿还责任的债务。二是乡镇政府通过举借等方式形成，或乡镇政府、全额拨款事业单位提供担保，由非财政资金偿还的政府负有担保责任的债务。三是乡镇所属经费补助事业单位和融资平台公司通过举借等方式形成，用于公益性项目，由非财政资金偿还，且乡镇政府（含政府部门和机构）及其全额拨款事业单位未提供担保的其他相关债务。

2. 财政赤字和政府性债务的关系

与财政赤字密切联系的问题是政府债务。当政府出现财政赤字的时候，只能用两种方法弥补赤字：一种方法是发行货币，另一种方法是借入债务即发行公债（1993年《国务院关于金融体制改革的决定》明确要求财政部必须停止向中国人民银行借款，财政赤字通过发行国债弥补）。我国政府在建国以后相当长的一段时期里，是按照预算平衡的原则进行理财。1978年改革开放以后，我国政府在一定程度上接受了西方发达国家的财政赤字观，以发挥政府预算对经济的调节作用，财政赤字和政府债务不断增加。为填补财政赤字，政府发行了大量国

债。在发行内债的同时，中国也开始利用外资，向外国政府、外国银行以及国际金融机构借款。

3. 我国政府性债务现状

据国家审计署的报告，截至 2013 年 6 月底，全国各级政府负有偿还责任的债务 206988.65 亿元，负有担保责任的债务 29256.49 亿元，可能承担一定救助责任的债务 66504.56 亿元（详见表 2）。

表 2 全国政府性债务规模情况

单位：亿元

年度	政府层级	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
			政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
2012 年底	中央	94376.72	2835.71	21621.16
	地方	96281.87	24871.29	37705.16
	合计	190658.59	27707.00	59326.32
2013 年 6 月底	中央	98129.48	2600.72	23110.84
	地方	108859.17	26655.77	43393.72
	合计	206988.65	29256.49	66504.56

其中，中央政府负有偿还责任的债务 98129.48 亿元，负有担保责任的债务 2600.72 亿元，可能承担一定救助责任的债务 23110.84 亿元。中央的政府性债务最主要构成是中央财政资金偿还的国债债券、国际金融组织和外国政府贷款 81511.05 亿元，占 83.06%。

地方政府负有偿还责任的债务 108859.17 亿元，负有担保责任的债务 26655.77 亿元，可能承担一定救助责任的债务

43393.72 亿元。地方债务主要构成是市政建设、土地收储、交通运输、保障性住房、教科文卫、农林水利、生态建设等基础性、公益性项目的支出等占地方债务总支出的 86.77%。

从政府层级看：省级、市级、县级、乡镇政府负有偿还责任的债务分别为 17780.84 亿元、48434.61 亿元、39573.60 亿元和 3070.12 亿元（详见表 3）。

表 3 2013 年 6 月底地方各级政府性债务规模情况表

单位：亿元

政府层级	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
省级	17780.84	15627.58	18531.33
市级	48434.61	7424.13	17043.7
县级	39573.6	3488.04	7357.54
乡镇	3070.12	116.02	461.15
合计	108859.17	26655.77	43393.72

从举借主体看，融资平台公司、政府部门和机构、经费补助事业单位是政府负有偿还责任债务的主要举借主体，分别举借 40755.54 亿元、30913.38 亿元、17761.87 亿元（详见表 4）。

从债务资金来源看，银行贷款、BT、发行债券是政府负有偿还责任债务的主要来源，分别为 55252.45 亿元、12 146.30 亿元和 11658.67 亿元（详见表 5）。

从债务资金投向看，主要用于基础设施建设和公益性项目，大多有经营收入作为偿债来源。在已支出的政府负有偿还责任的债务 101188.77 亿元中，用于市政建设、土地收储、交

表 4 2013 年 6 月底地方政府性债务余额举借主体情况表

单位：亿元

主体 \ 类别	政府负有偿还责任的债务		政府或有债务			
			政府负有担保责任的债务		政府可能承担一定救助责任的债务	
	规模	比重	规模	比重	规模	比重
融资平台公司	40755.54	37.4	8832.51	33.1	20116.37	46.4
政府部门和机构	30913.38	28.4	9684.2	36.3	0	0
经费补助事业单位	17761.87	16.4	1031.71	3.9	5157.1	11.9
国有独资或控股企业	11562.54	10.6	5754.14	21.6	14039.26	32.3
自收自支事业单位	3462.91	3.2	377.92	1.5	2184.63	5
其他单位	3162.64	2.9	831.42	3.1	0	0
公用事业单位	1240.29	1.1	143.87	0.5	1896.36	4.4
合计	108859.17	100	26655.77	100	43393.72	100

表 5 2013 年 6 月底地方政府性债务资金来源情况表

单位：亿元

债权人类别	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
银行贷款	55252.45	19085.18	26849.76
BT	12146.30	465.05	2152.16
发行债券	11658.67	1673.58	5124.66
其中：地方政府债券	6146.28	489.74	0.00
企业债券	4590.09	808.62	3428.66

续表

债权人类别	政府负有 偿还责任 的债务	政府或有债务	
		政府负有担保 责任的债务	政府可能承担一 定救助责任的债务
中期票据	575.44	344.82	1019.88
短期融资券	123.53	9.13	222.64
应付未付款项	7781.90	90.98	701.89
信托融资	7620.33	2527.33	4104.67
其他单位和个人借款	6679.41	552.79	1159.39
垫资施工、延期付款	3269.21	12.71	476.67
证券、保险业和其他 金融机构融资	2000.29	309.93	1055.91
国债、外债等财政转贷	1326.21	1707.52	0.00
融资租赁	751.17	193.05	1374.72
集资	373.23	37.65	393.89
合计	108859.17	26655.77	43393.72

通运输、保障性住房、教科文卫、农林水利、生态建设等基础性、公益性项目的支出 87,806.13 亿元，占 86.77%（详见表 6）。

表 6 2013 年 6 月底地方政府性债务余额支出投向情况表

单位：亿元

债务支出投向类别	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
市政建设	37935.06	5265.29	14830.29
土地收储	16892.67	1078.08	821.31
交通运输设施建设	13943.06	13188.99	13795.32
保障性住房	6851.71	1420.38	2675.74
教科文卫	4878.77	752.55	4094.25
农林水利建设	4085.97	580.17	768.25
生态建设和环境保护	3218.89	434.60	886.43
工业和能源	1227.07	2110.29	2552.27
其他	12155.57	2110.29	2552.27
合计	101188.77	25635.39	40684.31

第三节 财政赤字和政府性债务风险评估

如果赤字规模过大，则会造成主权政府信用下降。在市场上，财政状况持续恶化可能招致主权政府国际评级的下降，同时随着政府债务违约风险的增加，反映信用风险水平的信用违约掉期（CDS）产品的价格就会升高，如希腊政府年期的 CDS 价格已从 2009 年 11 月 20 日的 175 点上升到 2010 年 2 月 4 日的 428 点（2 月 19 日已回落到 350 点），从而在整体上加大大主

权政府的融资成本。在金融危机尚未消失、经济难言稳定复苏和融资成本上升的经济环境里，巨额财政赤字将导致政府债务和利息支出迅速增长，加剧财政风险，引起主权政府信用的丧失。

不仅如此，财政赤字还将影响政治和社会的稳定。巨额财政赤字将引起要求降低赤字水平的内外部政治压力。为了消除财政赤字的影响，政府必将采取财政紧缩措施，甚至大幅削减开支。当前，这些发达国家又都普遍面临着失业率大幅攀升的尴尬，民怨沸腾，因此，政府勒紧“裤腰带”，削减赤字的努力只会加剧国内社会矛盾，这将是各国政府无法回避的政治风险。例如，希腊总工会在 2010 年 2 月上旬组织了长时间的罢工，抗议政府财政紧缩政策，从而造成公共服务系统瘫痪。

我国的政府性债务主要用于经济社会发展和人民生活条件改善相关的项目建设，大多有相应的资产和收入作为偿债保障。目前，国际上对政府性债务负担状况尚无统一评价标准，通常，以负债率、政府外债与 GDP 的比率、债务率和逾期债务率等指标表示。我国政府性债务各项风险指标均处于国际通常使用的控制标准参考值范围内，风险总体可控。但对土地的依赖程度较大。截至 2012 年底，11 个省级、316 个市级、1396 个县级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额 34865.24 亿元，占省市县三级政府负有偿还责任债务余额 93642.66 亿元的 37.23%。

(1) 负债率。截至 2012 年底，全国政府负有偿还责任的债务余额与当年 GDP (518942 亿元) 的比率为 36.74%。政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务大多有相应的经营收入为偿债来源，只有在被担保人和债务人自身偿债出现困难时，政府才需承担一定的偿还或救助责任。考虑以上两

类债务后，2012 年底全国政府性债务的总负债率为 39.43%，低于国际通常使用的 60% 的负债率控制标准参考值。

(2) 政府外债与 GDP 的比率。截至 2012 年底，全国政府外债余额为 4733.58 亿元，占 GDP 的比率为 0.91%，低于国际通常使用的 20% 的控制标准参考值。

(3) 债务率。截至 2012 年底，全国政府负有偿还责任债务的债务率为 105.66%。若将政府负有担保责任的债务按照 19.13%、可能承担一定救助责任的债务按照 14.64% 的比率折算，总债务率为 113.41%，处于国际货币基金组织确定的债务率控制标准参考值范围之内。

(4) 逾期债务率。截至 2012 年底，全国政府负有偿还责任债务的逾期债务率为 5.38%，除去应付未付款项形成的逾期债务后，逾期债务率为 1.01%；政府负有担保责任的债务、可能承担一定救助责任的债务的逾期债务率分别为 1.61% 和 1.97%，均处于较低水平。

背景知识

CDS (Credit Default Swap) 信贷违约掉期，是目前全球交易最为广泛的场外信用衍生品。是 1995 年由摩根大通首创由信用卡贷款所衍生出来的一种金融衍生产品，它可以被看作是一种金融资产的违约保险。

6 第六章

DILIUZHANG

ZHENG FU HUA QIAN SHUI SHU O LE SUAN

政府花钱谁说了算？

2013年，全国财政支出接近14万亿元，2014年突破15万亿元，相当于全国平均每人支出1万多元。如此庞大的财政支出如果不科学合理地安排，必然会对国民经济发展产生不利影响，轻者有损国计民生，重者导致祸国殃民。因此，通过政府预算进行筹集收入和安排支出，与经济社会发展及广大人民群众切身利益息息相关。那么，财政支出如何安排，政府花钱由谁来决定呢？是财政局长，还是书记、县长呢？我国宪法规定，审查和批准预算并监督其执行，属于人大的一项重要职权，这就明确了政府花钱谁说了算的问题。依据宪法，政府预算必须经由人民代表大会审查批准才具有合法性。通过各级人大及其常委会履行宪法和法律所赋予的预算审查监督职权，提高政府预算的科学性、完整性、准确性，增强政府预算的透明度和约束力。各级政府财政部门要

根据人大批准的预算，通过加强财政科学化精细化管理，严格控制财政支出，减少损失浪费，提高财政资金的使用效益。

全球瞭望

美国政府关门危机 (Government shutdown)：指的是在国会无法通过足够的预算案的情况下，美国政府关闭一些政府机构，暂时停止提供“非必要服务”，相关的政府雇员停发工资以减少开支。通常在政府停摆后仍然维持运转的联邦机构与服务包括：气象、医疗、邮政、军事，航空管制以及刑罚系统等。但这些机构的运作并没有法律保障，如果预算案迟迟不能通过，这些机构也有可能停止服务，只不过情况还没有发生过。自美国国会预算程序于1976年正式执行以来，美国政府一共停摆过18次。历史上最长的停摆发生在1994年，长达21天。危机影响：(1) 联邦政府雇员可能放假；(2) 首都华盛顿将垃圾遍地；(3) 逛不了国家公园、动物园和博物馆（关闭）；(4) 外国人访美签证时间会延迟（积压）；(5) 市场影响。

第一节 人大审查和批准预算的工作程序

按照我国现行的做法，政府预算管理的基本工作程序是：政府编制预算草案，同级人民代表大会审查和批准预算及预算执行情况的报告，财政部门组织实施预算，各部门、单位执行预算，审计机关对年度预算执行情况进行审计监督，人大常委会对预算执行过程进行监督并结合审计报告审查和批准决算。人大及其常委会对预算进行审查监督，整个工作程序涉及预算编制、预算执行、预算调整、决算四个环节。因为各级人大的

职权不一样，省、市（州）、县（市）、乡四级人大开展预算审查监督工作的方式方法也不完全相同，2015年实施的新预算法对此已经作出详细规定。下面简要介绍一下几项常规性的工作流程：

1. **审查批准预算。**各级政府预算由同级人民代表大会审查批准。按预算管理体制划分，乡镇人大审查和批准的预算都是乡镇本级的预算；县级以上人大审查的预算包括本级预算在内的总预算，批准的是本级预算。比如省人民代表大会审查的是全省总预算，其中既包括省本级预算，又包括汇总的市（州）、县（市）预算，但批准的只是省本级预算。市、州也是这样，市、州人民代表大会审查的是全市、州的总预算，既包括市、州本级预算，又包括所属的县（市）预算，但批准的只是州本级预算，县（市）预算由本级人民代表大会批准。这里主要体现了对各级人大预算管理职权的界定，因为各级人大只对本级政府负责，各级政府预算只能由同级人大批准。上级人大可以撤销下一级人大关于预算的不适当的决定、决议。地方人大审查批准预算一般要经过以下几个步骤：

（1）审前准备。由各级人大专门委员会或常委会工作机构为代表大会审查批准预算做好各项准备工作，包括给政府有关部门印发通知、收集有关资料、参加政府召开的预算工作会议、围绕本年预算执行和下一年度预算安排开展调研等。

（2）初审。在地方各级人民代表大会召开30日前，政府财政部门应当将本级预算草案的初步方案提交给本级人大相关专门委员会或常委会工作机构。由人大专门委员会或常委会工作机构组织召开会议，听取政府财政部门关于预算执行和预算草案情况的汇报，对预算报告和预算草案提出初步审查意见。召开会议时可以请相关专门委员会和部分人大代表参加。根据初

步审查意见，财政部门对预算报告和预算草案进行修改完善，并将采纳初步审查意见的情况向人大专门委员会或常委会工作机构反馈。设立预算的乡、镇，政府预算直接由乡、镇人民代表大会审查批准。

(3) 审查批准预算。在地方各级人民代表大会上，政府要向大会作关于本级总预算执行和预算草案的报告，全体代表对预算报告和预算草案进行审查，表决通过本次代表大会关于批准预算的决议草案。在代表大会期间，人大专门委员会或常委会工作机构，还要根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，对预算报告和预算草案作进一步审查，形成审查结果的报告，提请大会主席团表决通过后，连同代表大会关于批准预算的决议草案一并印发全体代表。实行部门预算改革后，本级政府各部门预算也都提交代表大会进行审查。

(4) 预算批复和公开。地方各级政府预算经本级人民代表大会审查批准后，财政部门应当在规定的时限内，向本级政府各部门批复预算，并向社会公开。

2. **监督预算执行。**地方各级政府预算经过本级人民代表大会审查批准后，由政府财政部门负责组织执行。地方各级人大常委会负责对本级政府预算执行情况的监督，具体工作由人大专门委员会或常委会工作机构组织开展。监督法规定，县级以上地方各级人民政府应当在每年六月至九月期间，向本级人民代表大会常务委员会报告本年度上一阶段预算的执行情况。实际工作中，各地召开人大常委会的时间不统一，听取和审议预算执行情况的时间安排不尽一致。在听取和审议预算执行情况的报告后，要将常委会组成人员的审议意见及时转交给本级政府研究处理，并将研究处理情况在规定的时间内向本级人大常委会报告。

3. **审查批准预算调整方案。**预算法规定，各级政府对于必须进行的预算调整，应当编制预算调整方案，提请本级人大常委会审查批准。乡、镇政府预算的调整方案，必须提请本级人民代表大会审查批准。未经批准，不得调整预算。

4. **审查批准决算。**政府财政部门和各部門預算單位根據預算執行結果編制決算，審計部門對年度預算執行和其他財政收支情況進行審計。縣級以上地方各級人大常委會結合審計工作報告，審查批准本級政府決算；鄉、鎮政府決算由本級人民代表大會審查批准。

審查批准預算調整方案、審查批准決算和審查批准預算的工作步驟基本相同，有所不同的是縣級以上地方政府預算調整方案和決算由同級人大常委會審查批准，並且在審查批准決算時，要聽取審計工作報告。

第二节 预算审查的重点内容

政府預算包羅萬象，其中既體現黨和國家的方針政策，又關係平民百姓的日常生活和切身利益。在不同的歷史時期，國家財政所面臨的形勢和任務都不一樣，政府預算收入構成和支出保障重點也存在很大差別。在國民經濟恢復時期，國家財政的主要任務是為經濟建設籌集資金，保證國家重點工程項目的資金需要。改革開放後，為營造公平的市场環境，財政資金逐步從競爭性生產領域退出，國家財政實現了從生產建設型財政向公共財政的過渡。對政府預算進行審查監督，必須緊緊圍繞特定時期國家財政所要實現的目標，確保各項財政資金嚴格按預算執行，發揮使用效益，減少損失浪費。因此，預算審查監督的重點內容不是一成不變的，應當與時俱進。新修改的預算

法规定：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告重点审查下列内容：（一）上一年预算执行情况是否符合本级人民代表大会预算决议的要求；（二）预算安排是否符合本法的规定；（三）预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策，收支政策是否切实可行；（四）重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当；（五）预算的编制是否完整，是否符合本法第四十六条（“报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级一般公共预算支出，按其功能分类应当编列到项；按其经济性质分类，基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出，按其功能分类应当编列到项。”）的规定；（六）对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当；（七）预算安排举借的债务是否合法、合理，是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源；（八）与预算有关重要事项的说明是否清晰。”这些规定都是原则性的，实际工作中要灵活掌握。

近年来，随着国家财政实力的不断增强，通过建立县级基本财力保障机制等措施，各级财政基本上摆脱了“吃饭”财政的被动局面。各级政府都十分重视优化财政支出结构，加大民生领域的投入，人民群众都切身感受到了公共财政阳光的温暖。但是，我国人民生活的总体水平还不高，还有相当一部分弱势群体生活在贫困线以下，财政保障和改善民生的能力仍显不足。预算安排上，有些项目支出还不够科学合理，精细化程度还不够高，财政资金使用绩效还有很大的提升空间。这就需要人大及其常委会，以及社会公众继续加强对政府预算的审查监督。有专家称，目前各级政府预算对“三公经费”控制得都比较严格，也都做到了向社会公开，但公开的只是个大概，具

体的支出项目还不详细。应当要求将这些数字再作进一步的解释，如接待费总数有了，那么共接待了多少批人次、人均消费标准是多少，其中吃饭多少、住宿多少、烟酒多少等，都要一目了然，这样才能达到监督的目的。再比如“重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当”，怎么个适当法，在重点支出和重大投资项目的决策中怎么能够充分体现民主和科学？发现问题又怎么能及时纠正，减少不必要的损失浪费？这些问题都有待于我们进行深入细致的探索和研究。

第三节 部门预算审查

各级政府预算由本级政府各部门预算组成。对部门预算进行审查监督，是细化政府预算审查监督工作的必然要求。2000年，我国开始实行部门预算改革。与过去的预算管理方法相比，部门预算具有以下优点：一是将各类不同性质的财政资金统一编制到使用这些资金的部门，一个部门一本预算，从而保证了部门预算的完整，也避免了各个部门从财政多头争取资金；二是取消财政部门与预算单位之间的中间环节，凡是直接与财政部门发生经费领拨关系的部门，均作为一级预算拨款单位，减少资金在途时间；三是部门预算从基层单位编起，层层汇总审核上报财政部门，大大提高了预算编制的真实性和准确性；四是按照综合预算管理办法编制预算，统筹考虑部门和单位的各项资金，有利于加强财政部门对各预算部门和单位的财务管理。部门预算的主要内容包括：编制部门预算的指导思想、政策依据和编制原则，体现各项收支与部门职能的关系；部门基本情况，详细阐述部门主要职责、年度工作要点、机构人员情况等；收支预算安排情况，包括支出预算总体说明及分

类说明，专项支出安排情况说明等；部门预算收支情况表，包括收支预算总表、支出预算表、项目支出预算表、单位基本信息情况表等。

实行部门预算以后，对部门预算进行审查监督成为人大预算审查监督工作的一项重要内容。目前，中央国家机关各部门预算提交全国人民代表大会进行审查，省、市级部门预算提交同级人民代表大会进行审查，并且都向社会公开。由于受财政保障能力限制，县一级部门预算编制工作还没有完全铺开。近几年部门预算审查监督工作取得显著成效，部门预算年初到位率逐年提高，部门预算编制逐步向科学化和精细化方向发展，部门预算绩效管理工作稳步推进，部门预算公开取得突破性进展，各部门预算单位主动接受人大和社会监督的意识明显提高。

审查部门预算，重点应当审查部门预算编制的完整性和准确性，主要看各项收入是否全部门纳入预算，各项支出安排是否科学合理，有无虚列支出和虚置专项等问题。审查内容包括：预算编制的指导思想和原则，落实全口径预算管理情况，重点支出保障情况，专项资金项目落实情况，政府采购预算编制情况，预算绩效目标设置情况等。审查过程中还要参考上一年度或以前年度部门预算执行情况，对历年结余结转和追加情况进行分析。为加强部门预算审查监督，各省人大分别采取不同方式，组织有关力量，对一些重点部门和单位的预算进行了专项审查。有的省人大常委会还专门制定了部门预算审查监督工作办法，建立了长效工作机制。

目前，部门预算工作中还存在一些问题：

——部门预算涵盖收支内容还不完整。从预算编制的收支内容上看，部门累计净结余仍然没有与当年预算安排有机结

合；中央专项转移支付资金、预算主管部门集中掌握分配的专项资金等，有的还没有纳入部门预算；一些部门和单位的经营收入、上级补助收入等也没有编入预算。

——部门支出预算编制还不够准确。目前执行的省级部门和单位公用经费定额标准中，有些定额项目设定的标准与部门和单位的实际支出情况还存在一定差距；有些项目支出只是明确了资金的使用方向，没有细化到使用单位和具体项目，还存在着资金“打捆”的问题，有些属于政府采购的项目还没有编制政府采购预算；有些项目支出的申报依据、使用用途基本相同，设置重复。

——部门预算的约束力有待增强。从部门预算执行情况看，预算追加的数额仍然较大。有些预算项目没有在当年执行完毕，形成了大量的结转资金。特别是一些项目连续多年结转，严重影响了预算资金的使用绩效。

第四节 预算审查监督的实效性

长期以来，人们对政府预算存在着“外行看不懂、内行说不清”的思想认识。人大对预算进行审查，最感到困惑的也是看不懂预算，甚至觉得预算审查无从下手。基于这样一种状况，人大对预算的审查监督只能是程序性的，仅停留在“一个报告一张表”的工作层面上，起不到应有的作用。为解决这一问题，多年来，全国各级人大在增强预算审查监督工作实效上进行了有益探索，积累了很多经验。从目前全国各地人大开展预算审查监督工作情况看，主要有以下一些好的做法值得借鉴。

1. 充分发挥人大代表的作用。人大代表是人大履行预算审

查监督职能的主体。新修订的预算法，对邀请人大代表参加预算审查监督工作专门作出了规定。预算审查监督过程中，应充分发挥代表作用。在代表大会期间，可以组织代表小组对预算报告和预算草案进行专项审查。在预算执行中，可以联系一部分代表，参与预算执行的审查监督。还可以针对政府预算中的某些问题，组织代表开展专题询问。应当加强对人大代表进行预算专业知识的培训，及时让代表了解财政工作动态和财政政策取向，充分征求人大代表对有关重点预算支出和重大项目安排的意见。各级人大代表也应当切实履行工作职责，发挥应用的作用。

2. 积极推进预算公开，使政府预算在阳光下运行。预算公开是促进预算公平公正的重要手段。近年来，政府预算在向社会公开方面取得重要进展，但所公开的预算还都是粗线条的，内容格式过于简单，缺少详细的说明，起不到公开监督的作用。修改后的预算法对预算公开作出明确规定，违反规定的将被追究行政责任。各级政府及预算部门，应当在现有公开内容的基础上，进一步细化预算公开事项，使公众都能清楚地知道预算资金的来龙去脉和使用绩效。

3. 发挥审计机关作用，积极督促审计整改。审计部门关于本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告，对人大预算审查监督具有重要参考价值，是人大提出意见和建议的主要依据。发挥审计机关作用，积极督促有关部门对审计查出问题进行整改，一方面有利于审计结果的综合利用，另一方面有利于人大预算监督工作有的放矢，容易取得实效。

4. 加强财政专项资金的审查监督。预算支出中有很大部分属于专项支出。清理、整合、规范财政专项资金，是改进预算管理制度的重要内容，也应作为人大加强预算审查监督的重

点。对专项资金设立的依据、管理办法、使用效益等都要进行审查，有效解决专项资金“小、散、乱”的问题，提高财政专项资金的使用效益。预算执行过程中，只花钱不问效的问题还比较突出，集中反映在专项资金的安排使用上。多年来国家一直高度重视“三农”工作，财政投入很大，如粮食直补、农机具和家电补贴、种子化肥农药补贴、村村通公路建设、新农村建设、扶贫资金等，这些钱使用效果如何，应当引起社会关注。城市建设中的浪费和投资损失有很多让人触目惊心，感到气愤。路桥该不该修、机场该不该建、马路边石该不该换，类似这些事关群众利益的市政工程不应当背离民意。不能名义上为百姓做好事，实际上是少数人捞好处（政绩和钱财），否则这样的工程只能是劳民伤财，质量也无从保证，必然会引来老百姓的谩骂和不满。

背景知识

参与式预算：政府将涉及公众切身利益的公共项目建设资金等，交给公众讨论，并由公众决定，使预算编制更加公开、民主、透明——这就是“参与式预算”。此举提高了资金使用效果，避免了腐败，还唤醒了百姓的民主意识和参与意识，为民意的充分表达提供了平台。

第七章

DILIUZHANG

ZHENG FU HUA QIAN JIANG JIUXIAO GUOMA

政府花钱讲究效果吗？

政府花钱的过程就是财政资金的支出过程。那么，政府花钱是否讲究效果，效果如何？这就涉及到如何制定年初预算；年度部门预算如何执行；人大、审计部门如何对政府预算进行审查监督、政府绩效考核以及社会公众通过政府预算公开对其进行监督等一系列活动。

第一节 预算资金绩效管理

什么是政府绩效？国外更多的是沿用“3E”来定义，即经济性（Economy）、效率性（Efficiency）和效果性（Effectiveness）。其中，经济性是指政府为获取物质和人力资源的所付出的成本和代价，简单地说就是是否能够以最少的代价取得所需的产出，即维持低成本。经济性的目的主要是评价在政府的支出过程中，是否存在浪费现象。效率

性是指政府所提供的产出与所付出的代价之间的关系，是否以最少的代价获取最多的产出，即最好地利用资源。效率性的目的是评价政府的支出是否是值得的，是有效率的。效果性是指政府行动的结果与目标或行动的既定效果相匹配的程度，即提供人们对政府的需求。其中，政府绩效经济性方面的考评就包含了财政资金使用效果，即政府花钱的效果。

预算资金绩效管理是成熟市场经济国家普遍实行的一项重要的重要的常规性工作。在我国，还刚刚起步。它的关注点不是政府部门的钱够不够花，而是钱怎么花，花的效果是不是好，老百姓最终从中得到了什么。对财政资金的管理由传统的注重资金投入，转向注重支出的效果上来。预算资金绩效管理适应了当前政府信息公开化、公民享有知情权和建设公共服务型政府的新时代、新形势，受到我国中央和地方政府的高度重视和大力推行。为加强此项工作，吉林省制定了《吉林省人民政府关于推进预算绩效管理的意见》、《吉林省预算绩效管理办法（试行）》、《2014年吉林省省级部门支出管理绩效综合评价方案（试行）》等规定办法（见附录）。

如《2013年吉林省省级部门支出管理绩效综合评价方案（试行）》对绩效管理内容进行了详细规定（见图1）。

预算资金绩效管理在一定时期内，对政府花钱的目标、结果及其影响等方面进行综合性考核和评价。它是一种以结果为导向的新的政府资金管理方式，目的在于提高政府管理效率、资金使用效益和公共服务水平。预算资金绩效管理要求政府各部门、各单位制定公开的绩效目标和具体衡量指标，为决策者提供更多、更有效的信息，使项目决策者和管理者能够检测每个项目是否达到预期的目标，并以此作为新决策的基础。预算资金绩效管理适应了公共财政建设新形势，改变了长期以来对

财政资金重投入、轻绩效，重事前管理、轻事后监督，重财务制度、轻社会效益的局面，提出使用财政资金，要对资金使用效果负责的管理要求。这种制度安排，有利于促进政府管理理念转变，建设行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，有利于促进决策者落实科学的发展观，树立正确的政绩观。

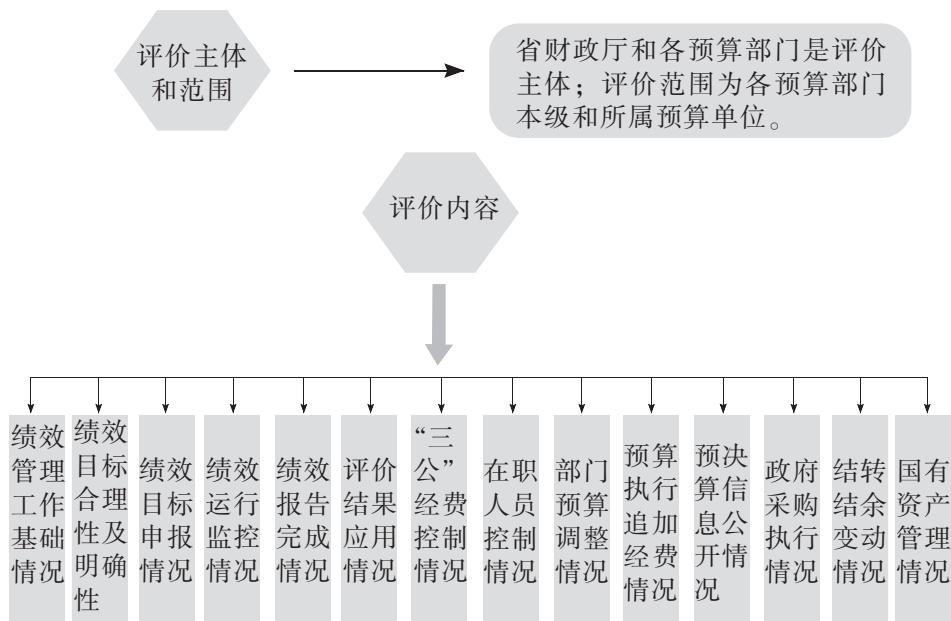


图 1

第二节 审计监督

在社会主义市场经济条件下，加强预算管理，是各级政府部门管好用好财政资金的一项重要工作，这为我们从源头上控制经费投向、投量，确保把有限经费用到各项建设的刀刃上，起到了关键性作用。然而，有些政府部门对预算的编制高度重视，可是对预算的执行却往往不够认真，预算归预算，花钱归

花钱，年终考核时将预算执行结果与年初预算一对照，往往偏差很大，使预算失去了应有的严肃性。审计机关作为经济监督部门，虽然它不直接组织预算工作，但通过对本级财政及部门预算执行情况进行审计监督，反映年度预算的执行情况，并针对审计出的问题，提出加强改进意见，促进了预算执行水平的稳步提升。

预算执行审计，从广义上说，它是指各级审计机关在本级人民政府和上级审计机关的领导下，按照国家有关财经法律法规，依法对直接组织本级政府预算执行的财政部门、税务部门、国家金库地方支库以及参与预算执行的有关重点部门（单位）预算执行情况进行的审计监督。从狭义上说，主要是指对财政部门组织实施本级政府预算执行情况所进行的审计监督。

1. 预算执行审计发展

我国《宪法》第九十一条规定：“对各级政府的财政收支，对国家的财政、金融机构和企事业单位的财务收支，进行审计监督”。这是我国预算执行审计的法律渊源。1985年8月国务院发布的《关于审计工作的暂行规定》第13条规定：“对财政计划、信贷计划的执行及结果，进行审计监督”，并列为审计机关的主要任务之一。建国后第一次通过行政立法，把预算执行审计规范为对财政计划执行及结果的审计。1994年8月，八届全国人大常委会第九次会议通过的《中华人民共和国审计法》，在总则第四条规定“国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其它财政收支的工作报告”。第一次通过国家立法形式，确立了预算执行审计独立的法律概念。

2. 预算执行审计的主要内容

本级财政预算执行情况的审计

(1) 预算编制、批复、执行情况审计。

——预算编制是否合法，细化。

——审查预算编制依据和标准是否充分合理；编制方法是否正确，是否按照零基预算方法编制，彻底改变基数加增长的做法。

——预算执行是否合规，对部门的资金拨付是否按年初预算编制进行，预算调整程序是否合法，有没有相应的调整方案，是否经人大批准。

(2) 预算收入情况审计。审查预算收入的征收、退库、划解、入库情况。

(3) 预算支出情况审计。主要审查预算支出的真实性，合法性。

(4) 转移支付资金审计。首先，要准确掌握预算内转移支付总体规模、结构及增长趋势等情况。其次，摸清资金拨付的渠道，审查全部资金的到位率和拨付资金的及时性、合法性、合规性。最后检查资金使用情况。同时，要对本级财政安排的配套资金到位率进行认真核实，确认资金是否真正到位。

(5) 国库集中收付情况审计。审查各级财政、税务和其他征收机关预算内外收入缴库方式、程序是否合规，收入是否进入国库同一账户，有无违规进入过渡户或通过私设账户、“小金库”截留、挪用财政收入等违规、违纪情况；未纳入预算管理的行政事业性收费、预算外资金、财政专户管理及“收支两条线”管理是否合规等情况。监督国库集中支付资金的真实性、合法性，看有无不按预算和程序支付资金情况。

(6) 政府采购情况审计。首先审核政府采购编制依据是否充分有效；审查纳入政府采购预算的范围是否正确。其次审核是否按照批复的政府采购计划实施采购，有无存在无计划、超

计划采购的行为，追加政府采购支出是否按规定报经有关部门批准，有无随意追加政府采购支出的行为。审计政府采购的方式是否符合规定。现在政府采购的方式主要有公开招标、竞争性谈判、询价等。关注政府采购的效益情况。

本级部门预算执行情况的审计

部门预算执行审计是指各级审计机关在本级政府行政首长的领导下，依据本级人大审查和批准的年度财政预算，对各预算执行部门和单位，在预算执行过程中筹集、分配和使用财政资金的情况的真实、合法、效益性所进行的审计监督。

(1) 部门预、决算编报的完整性和规范性。

(2) 部门预算执行的真实性、合规性。

(3) 专项资金分配、管理、使用及效益情况。

(4) 部门基本支出情况。重点检查部门公务用车购置和管理、因公出国、会议费、差旅费，楼堂馆所建设，招待费支出等情况，关注擅自提高标准、自定项目和扩大范围发放津贴补贴。

(5) 部门负债情况。对部门债务规模进行检查，掌握负债情况，划分债务性质，评价债务风险，揭示部门债务形成、管理和使用中存在的问题。

第三节 预算公开

我国在预算公开方面起步较晚，随着民主政治深入人心，要求预算信息公开的呼声越来越大。预算公开有效地保证了公民对预算的知情权、参与权、监督权，将政府活动置于民众视线之下。预算公开让政府变得“透明”，让公民更加便捷地获得与政府对话的权利，是一个负责任政府的自我约束，是民主

理财的重要手段。通过预算公开，可以让政府的钱花的有谱，人民群众心里有数。

1. 我国政府预算决算信息公开情况

(1) 预算公开制度确立。2008年5月1日我国实施了《政府信息公开条例》，我国政府信息的公开有了法律依据，财政信息的公开也是在此背景下才迈出了第一步。

(2) 预算公开正式起步。2009年，我国首次公开了经全国人大审查批准的中央财政收入、中央财政支出、中央本级支出、中央对地方税收返还和转移支付等4张预算表。当年年底，国务院首次为公开部门预算列出时间表，三年内实现向社会公开全部部门预算。

(3) 预算公开范围不断扩大。2010年，经全国人大审查批准的中央财政预算12张表格全部公开，内容涵盖公共财政预算、政府性基金预算和国有资本经营预算。在报送全国人大审查部门预算的98个中央部门中，有75个公开了部门预算，有18个省（区、市）财政公开了本地区公共财政预算和政府性基金预算；2011年，92个中央部门公开了部门预算。27个省（区、市）财政进行了公开，20个省（区、市）公开了省直部门的部门预算；2012年公开部门预算的中央部门为97个；2013年除部分实施机构和职能调整的部门暂未公开外，共91个中央部门公开了部门预算。

(4) 预算公开内容不断细化。94个中央部门首次随同部门预算公开了本部门“三公经费”2013年预算总额和分项数额，并对增减变化的原因进行了说明。公开决算时，中央部门不仅细化说明了因公出国（境）团组数及人数、公务用车购置数及保有量、公务接待有关情况，还对增减变化的原因进行了说明。

2. 预算公开还有待进一步推进

一是现在很多政府预算决算公开内容不够详细，在公开的信息中又往往只涉及到“类”一级，没有“款”、“项”、“目”的具体内容，有的虽稍细一些，但也只列到“款”级科目。面对这些庞大的分类数字，“外行人看不懂、内行人说不清”，尤其人民群众关心的民生项目支出，有些仍然无法确知，实质和深层次问题尚未涉及。

二是公开范围还不够全面。除涉密部门外，中央和地方所有使用财政拨款的部门均应公开本部门的预算决算。

三是部门预算决算公开内容有待细化。除按项级科目公开外，还需要逐步将部门预算公开到“基本支出”和“项目支出”，研究将部门决算按经济分类公开。

预算资金作为公共资金，取之于民，用之于民，预算公开对于满足群众的知情权、方便群众监督，督促政府养成廉洁意识和节约意识，杜绝腐败，用好纳税人的钱，具有重要作用。推动预算公开不是目的，最根本的是通过预算公开加强人大对政府预算管理的法律监督和社会的民主监督，促进政府改善预算管理，用好人民赋予的财权。

8 第八章

DIBAZHANG

亮 剑

LIANGJIAN

第一节 政府预算审查监督的法律依据

审查和批准政府预算，是宪法和法律赋予各级人大的重要职权，也是发挥人大监督职能的具体体现。人大代表要履行好对政府预算的审查监督职责，有必要了解政府预算审查监督的法律依据以及现行法律法规赋予人大的预算审查监督职责有哪些。

1. 预算审查监督相关法律法规

这些规定主要划分为三类：

第一类是国家最高权力机关即全国人民代表大会或其常务委员会制定、颁布的法律、决定。主要有：《宪法》、《预算法》、《审计法》、《监督法》、《全国人民代表大会议事规则》、《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》、《全国人

大常委会关于加强经济工作监督的决定》、《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》等。

第二类是国务院根据宪法和法律制定的行政法规，如《预算法实施条例》、《审计法实施条例》等。

第三类是具备立法权的地方权力机关制定的地方性法规，包括省、自治区、直辖市和计划单列市及具备立法条件的较大的市的地方人大及其常委会，在同宪法、法律和行政法规不相抵触的前提下制定的地方性法规。如《吉林省预算审查监督条例》、《吉林省实施〈监督法〉办法》、《吉林省人大常委会关于加强经济工作监督的决定》、《长春市预算审查监督条例》等。

经 济 宪 法

素有“经济宪法”之称的《中华人民共和国预算法》日前完成实施 20 年来的首次大修，并决定于 2015 年 1 月 1 日起施行。此次修改突出预算的完整性，政府全部收支要纳入预算管理；遵循预算公开原则，强调预算必须接受社会监督；更加符合经济规律，拓展预算审核重点、完善地方债管理等多处修改，传递出建立现代财政制度的改革方向。

亮点一：政府全部收支入预算，接受人大监督

新《预算法》一大亮点是实行全口径预算管理，如第 4 条明确规定“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”；第 5 条明确规定“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算”。实行全口径预算管理，是建立现代财政制度的基本前提。收入是全口径的，不仅包括税收和收费，还包括国有资本经营收入、政府性基金收入等；支出也要涵盖广义政府的所有活动；同时，将地方政府债务纳入预算管理，避免地方政府债务游离于预算之外、脱离人大监督。

亮点二：避免“过头税”，预算审核重点转向支出预算和政策

原《预算法》规定预算审查重点是收支平衡，并要求预算收入征收部门完成上缴任务。于是在客观上带来预算执行“顺周期”问题，容易导致收入征收部门在经济增长放缓时，为完成任务收“过头税”，造成经济“雪上加霜”；而在经济过热时，为不抬高基数搞“藏富于民”，该收不收，造成经济“热上加热”。新《预算法》旨在改变这一现状，将审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。同时，收入预算从约束性转向预期性，通过建立跨年度预算平衡机制，解决预算执行中的超收或短收问题，如超收收入限定冲抵赤字或补充预算稳定调节基金，省级一般公共预算年度执行中出现短收，允许增列赤字并在下一年度预算中弥补等。这些规定强调依法征收、应收尽收，有助于避免收“过头税”等行为，增强政府“逆周期”调控政策效果。

亮点三：规范专项转移支付，减少“跑部钱进”

针对地方可自由支配的一般性转移支付规模偏小、限定用途的专项转移支付项目繁杂、交叉重复、资金分散、配套要求多等问题，新《预算法》第16条、第38条、第52条等条款对转移支付的设立原则、目标、预算编制方法、下达时限等做出规定。重点规范了专项转移支付，如强调要建立健全专项转移支付定期评估和退出机制、市场竞争机制能够有效调节事项不得设立专项转移支付、除国务院规定上下级政府应共同承担事项外不得要求下级政府承担配套资金等，有利于减少“跑部钱进”现象和中央部门对地方事权的不适当干预，也有利于地方统筹安排预算。

亮点四：“预算公开”入法，从源头防治腐败

与原《预算法》相比，新《预算法》首次对“预算公开”做出全面规定，第14条对公开的范围、主体、时限等提出明确具体的要求，对转移支付、政府债务、机关运行经费等社会高度关注事项要求公开作出说明，并在第92条中规定了违反预算公开规范的法律责任。将预算公开实践成果总结入法，形成刚性的法律约束，是《预算法》修改的重要进步，有利于确保人民群众知情权、参与权和监督权，提升财政管理水平，从源头上预防和治理腐败。而对于预算不够细化问题，新《预算法》第32条、37条、46条等多处作出明确规定，如强调今后各级预算支出要按其功能和经济性质分类编制。按功能分类能明确反映政府职能活动，知道政府支出是用到教育上还是水利上；按经济分类则明确反映政府支出按经济属性究竟是怎么花出去的，知道有多少用于支付工资，多少用于办公用房建设等。两种方式不能偏废，分别编制支出功能分类和经济分类预算有利于更全面理解预算是怎样实现的。

亮点五：严格债务管理，防范债务风险

相比原《预算法》，新《预算法》为地方政府债务管理套上预算监管的“紧箍咒”。目前地方政府债务风险虽总体可控，但大多数债务未纳入预算管理，脱离中央和同级人大监督，局部存风险隐患。按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路，新《预算法》第35条和第94条，从举债主体、用途、规模、方式、监督制约机制和法律责任等多方面做了规定，从法律上解决了地方政府债务怎么借、怎么管、怎么还等问题。

亮点六：“勤俭节约”入法，违纪铁腕追责

针对现实中的奢侈浪费问题，新《预算法》对于厉行节

约、硬化支出预算约束作出严格规定，如第 12 条确定了统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则，第 37 条规定严控机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出等。相对于原《预算法》仅就擅自变更预算、擅自支配库款、隐瞒预算收入等三种情形设置了法律责任，且不够具体明确，新《预算法》重新梳理了违法违纪情形，加大了责任追究力度，在第 92、93、94、95 四条里集中详细规定了法律责任。如对政府及有关部门违规举债、挪用重点支出资金，或在预算之外及超预算标准建设楼堂馆所的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除的处分。此外，如构成犯罪还将依法追究刑事责任等。

2. 人大及其常委会预算审查监督职权

各级人民代表大会预算审查监督职权：

审查批准预决算。《预算法》第 20、21 条规定，全国人民代表大会审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告，批准中央预算和中央预算执行情况的报告；县级以上地方各级人民代表大会审查本级总预算草案及本级总预算执行情况的报告，批准本级预算和本级预算执行情况的报告；乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准本级预算和本级预算执行情况的报告，审查和批准本级预算的调整方案，审查和批准本级决算。

改变或者撤销有关预决算的决议、决定、命令。《预算法》第 20、21 条规定，全国人民代表大会有权改变或者撤销全国人大常委会关于预算、决算的不适当决议；县级以上地方各级人民代表大会有权改变或者撤销本级人大常委会关于预算、决算的不适当的决议，撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令；乡、民族乡、镇的人民代表大会有权撤销本级政府

关于预算、决算的不适当的决定和命令。

立法权。《宪法》和《立法法》规定，全国人大及其常委会行使国家立法权。根据《地方组织法》第7条规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在同宪法、法律、行政法规不相抵触的前提下，可以制定和颁布有关预算的地方性法规，报全国人大常委会和国务院备案。省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会根据本市的具体情况和实际需要，在同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不相抵触的前提下，可以制定有关预算的地方性法规，报省、自治区的人大常委会批准后施行，并由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。

保证预算实施。《地方组织法》第8条规定，县级以上的地方各级人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规和上级人大及其常委会决议的遵守和执行，保证国家计划和国家预算的执行。

监督预算执行。《预算法》第83条规定，全国人民代表大会对中央和地方预决算进行监督，县级以上地方各级人民代表大会对本级和下级预决算进行监督，乡、民族乡、镇人民代表大会对本级预决算进行监督。《监督法》第84条规定，各级人民代表大会有权就预决算中的重大事项或者特定问题组织调查，有关的政府、部门、单位和个人应当如实反映情况和提供必要的材料。

县级以上各级人大常委会预算审查监督职权：

审查批准预算调整方案。根据《监督法》第17条和《预算法》20、21条规定，各级人大常委会审查和批准本级预算调整方案。

审查批准决算。根据《监督法》第 15 条和《预算法》第 20 条、第 21 条规定，各级人大常委会审查和批准本级政府决算。

撤销有关预决算的决议、决定、命令。根据《监督法》第 29、30 条和《预算法》第 20、21 条规定，县级以上地方各级人大常委会有权撤销本级政府和下一级人大及其常委会关于预决算的不适当的决定、命令和决议。

立法权。根据《立法法》第 7 条规定，全国人大常委会有权制定和修改有关预算的法律。根据《地方组织法》第 43 条规定，省、自治区、直辖市的人大常委会在本级人民代表大会闭会期间，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定和颁布有关预算的地方性法规，报全国人大常委会和国务院备案。省、自治区政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大常委会，在本级人民代表大会闭会期间，根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定有关预算的地方性法规，报省、自治区的人大常委会批准后施行，并由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。

监督预算执行。根据《监督法》第 16、18 条和《预算法》第 21、83、86 条和《审计法》第 4 条规定，县级以上各级人大常委会监督本级总预算的执行；有权就预决算中的重大事项或者特定问题组织调查；常委会会议期间，常委会组成人员依照法律规定程序就预决算中的有关问题提出询问或者质询；国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人大常委会报告预算执行和其他财政收支的审计工作报告，必要时，常委会对审计报告作出决议；国务院和县级以上地方人民政府应当将审计

工作报告中指出问题的纠正情况和处理结果向本级人大常委会报告。

备案审查权。根据《预算法》第 23、第 24 条和《预算法实施条例》第 13 条规定，国务院、县级以上地方各级人民政府将下一级政府报送备案的预算汇总后报本级人大常委会备案；地方各级人民政府确定的上下级政府之间有关收入和支出项目的划分以及上解、返还或者补助的具体办法，报本级人大常委会备案。

第二节 各级人大预算审查监督工作机构

各级人大及其常委会下设的专门委员会或者工作机构协助本级人大及其常委会行使预算审查监督职权，即行使初步审查权。其中，财政经济（工作）委员会和预算（工作）委员会是各级人大及其常委会设立的协助行使预算审查监督职权的专门（工作）机构。因各地实际情况不一，所设立的机构也有所不同，各机构的职责和职权也有很大区别。现以全国人大和吉林省人大预算审查监督工作机构为例予以说明。

1. 全国人大及其常委会预算审查监督工作机构

全国人大财经委，是全国人民代表大会下设的专门委员会之一，在全国人民代表大会闭会期间受全国人大常委会领导和监督。全国人大财经委对政府预算的审查主要包括：一是在代表大会召开一个月前，对国务院财政部门提交的预算草案进行初步审查，提出初步审查简报；二是根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，向全国人民代表大会主席团提出预算审查结果报告；三是对财政预算有关重要问题进行调查研究，提出建议；四是可以提出全国人大及其常委会职权范围内与财政预

算有关的议案。全国人大财经委由主任委员 1 人，副主任委员若干人和委员若干人组成，实行集体决策制，通过全体会议行使职责。下设办事机构有办公室、法案室、经济室和调研室。

1998 年 12 月，第九届全国人大常委会决定设立预算工委，作为全国人大常委会下设的工作机构。其职能是：协助全国人大财经委承担全国人大及其常委会审查预决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体工作；受委员长会议委托，承担有关法律草案的起草工作；协助全国人大财经委承担有关法律草案审议方面的具体工作；承办常委会、委员长会议交办以及财经委需要协助办理的其他有关财政预算的具体事项；经委员长会议专项同意，预算工委可以要求政府有关部门和单位提供预算情况，并获取相关信息资料及说明；经委员长会议专项批准，可以对各部门、各预算单位、重大建设项目的预算资金使用和专项资金的使用进行调查，政府有关部门和单位应积极协助、配合。全国人大预算工委实行主任负责制，委员会主任一般由财经委副主任委员兼任，内设办公室、预决算审查室、法案室和调研室。

2. 吉林省人大及其常委会预算审查监督工作机构

吉林省人大及其常委会预算审查监督工作机构是吉林省人大财经委和常委会预算工委。吉林省人大财经委受省人民代表大会领导，在省人民代表大会闭会期间，受省人大常委会领导。其预算审查监督主要职责是，审查全省和省本级预算以及预算执行情况的报告，向省人民代表大会主席团提出审查报告；审查全省和省本级预算执行情况报告、决算草案以及预算的部分变更，向省人大常委会提出审查报告；审查省本级预算超收收入的安排使用情况。吉林省人大财经委由主任委员 1 人，副主任委员若干人和委员若干人组成，实行集体决策制，通过

全体会议行使职责。下设办公室。

吉林省人大常委会预算工委是省人大常委会设立的协助省人大及其常委会进行预算审查的工作机构，在常委会领导下开展工作，对常委会负责。其主要职责：一是协助省人大财经委承担省人大及其常委会审查预决算、审查预算调整方案、监督预算执行方面的具体工作；二是对财税体制和预算制度改革情况开展调查研究；三是对预算收支平衡情况、重要支出的安排和资金到位情况、预算超收收入的安排和使用情况、部门预算制度建立和执行情况以及执行省人民代表大会批准预算决议情况进行重点检查和调研。吉林省人大常委会预算工委实行主任负责制，内设综合处。

第三节 人大代表预算审查监督职权

人民代表大会是由人大代表组成的，因此，人大预算审查监督权的行使，离不开人大代表的参与。为保障代表权利，充分发挥代表作用，有关法律法规对人大代表在预算审查监督中的职责和履职方式作出了规定。

1. 人大代表预算审查监督职权

知情权。人大代表的知情权，是指人大代表基于特定的法律身份和地位，由国家强制力保障的，对于国家机关的决策和重要事务以及社会上发生的重大事件，有了解和知悉的权利。知情权是人大代表行使预算审查监督职责的基础。人大及其常委会要为代表知情知政提供信息，扩大代表对常委会活动的参与，为代表深入审议各项议案和报告创造条件，保障代表的知情权。此外，人大代表在闭会期间，还可以依法通过视察、调查、持证视察等形式了解相关信息。

审议权。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第8条规定，人大代表有权参加人民代表大会全体会议、代表团全体会议、小组会议，审议列入会议议程的有关预算的各项议案和报告；有权被推选或者受邀请列席主席团会议、专门委员会会议，就有关预算审查监督的事项发表意见。

询问权。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第13条规定，人大代表在审议有关预算的议案或者报告时，可以向本级有关国家机关提出询问，有关国家机关应当根据人大代表的要求作出回答。

质询权。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第14条规定，人大代表有权依照法律规定的程序就有关预算事项提出对本级人民政府及其所属各部门、人民法院、人民检察院的质询案。

提案权。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第9条规定，人大代表有权依照法律规定的程序向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的有关预算审查监督的议案。

表决权。表决权是指人大代表在本级人大会议上，对列入大会审议的有关预算的议案表示赞成、反对或者弃权。

建议权。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第18、27条规定，各级人大代表有权向本级人民代表大会提出预算方面的建议、批评和意见；县级以上各级人大代表有权向本级人大常委会提出预算方面的建议、批评和意见。

免责权。根据《宪法》第75条和《地方组织法》第34条规定，各级人大代表、人大常委会组成人员，在人民代表大会

和常委会会议上的发言和表决，不受法律追究。

2. 人大代表履行预算审查监督职权方式

在各级人大及其常委会会议期间，人大代表履行预算审查监督职权的方式主要有：

听取和审议有关预决算的报告。听取和审议报告是人大代表和人大常委会组成人员履行预算审查监督职权的一种基本方式。在预算审查监督方面，人大及其常委会每年听取的报告可以分为三个方面：一是法定的专项工作报告，包括听取上一年度预算执行情况和本年度预算草案的报告；听取上一年度本级决算草案的报告、上一年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告；听取和审议审计查出问题整改情况的报告等。二是人大常委会根据每年的预算执行情况决定听取的报告。三是根据每年人大预算审查监督的重点，选择性地听取有关情况的报告。人大代表和常委会组成人员通过审议，充分发表自己的意见和见解，并提出建议。

表决有关预决算的决议决定。在听取和审议有关预决算报告的基础上，人大代表或者常委会组成人员通过集体权利的行使，由人大会议或者人大常委会会议作出具有法律效力的决议或者决定。决议或者决定可以是批评某项报告，也可以是提出审议意见，还可以就某一具体问题作出决定。进行特定问题调查后，也可以作出相应的决议。决议和决定都必须是经过人民代表大会全体代表会议或人大常委会会议认真审议讨论并进行表决，以全体组成人员过半数通过方能生效。

针对有关预算问题的询问和质询。询问和质询是人大代表或人大常委会组成人员在人大会议或者人大常委会会议审议议案和报告时，向被监督的有关国家机关提出询问或质询案，以实现一定监督目的的方式。根据《地方组织法》第29条和《监

《监督法》第 34 条的规定，人大及其常委会在审议有关预决算的议案或报告时，政府及其有关部门应当派负责人员到会，听取意见，回答询问；主席团和专门委员会对有关预算议案和报告进行审议时，政府或有关部门负责人应到会听取意见，回答询问。质询是比询问更为严厉的一种监督方式，因此质询提起有比较严格的法定条件和处理程序，并规定了可能导致的法律责任。根据《全国人民代表大会组织法》第 16 条、《地方组织法》第 28 条和《监督法》第 35 条规定，全国人大一个代表团、30 名以上的代表联名、地方各级人大代表 10 人以上联名，可以向本级人民代表大会，全国人大常委会组成人员 10 人以上联名，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市人大常委会组成人员 5 人以上联名，县级人大常委会组成人员 3 人以上联名，可以向本级人大常委会，提出对本级人民政府及其所属部门、人民法院、人民检察院的质询案。预算方面的质询一般是对比较重大而又带疑问的财政问题提起。

提出有关预算问题的议案、建议、批评和意见。议案的提出具有严格的程序和规定。根据《全国人民代表大会组织法》第 10 条、《地方组织法》第 18 条规定，全国人大代表 30 人以上联名，县级以上的地方各级人大代表 10 人以上联名，乡、民族乡、镇的人大代表 5 人以上以上联名，在大会举行会议期间，可以向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内有关预算审查监督问题的议案。

有关预算的特定问题调查。特定问题调查是对行政、司法机关工作中比较重大的预算问题提起，或对国家机关领导人有关失职、不当之事和比较严重的涉及预算方面的违法嫌疑而提起。调查有一定的法律强制性，对被监督者会造成强大压力，可能导致有关人员的辞职、作出纠正某事情的决议或提出罢免

案。因此，特定问题调查既具有了解情况的性质，也具有处理问题的性质。《全国人民代表大会议事规则》第46条、《地方组织法》第31条规定，全国人大主席团、三个以上代表团或者十分之一以上代表联名，县级以上地方各级人大主席团或者十分之一以上代表联名，可以提议组织关于特定问题的调查委员会，由主席团提请大会全体会议决定。《监督法》第40条规定，委员长会议或者主任会议、五分之一以上常委会组成人员书面联名，可以向本级人大常委会提议组织关于特定问题的调查委员会，由委员长会议或者主任会议决定提请常委会审议，或者先交有关的专门委员会审议、提出报告，再决定提请常委会审议。

提出罢免案和撤职案。由人大及其常委会选举、决定任命和批准任命的国家机关组成人员，有严重违反财经法纪的，人大代表和常委会组成人员可以依照法律规定提出罢免案和撤职案。《全国人民代表大会议事规则》第39条规定，全国人民代表大会期间，主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表，可以提出对于全国人大常委会组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院的组成人员，中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的罢免案；《地方组织法》第26条规定，县级以上的地方各级人民代表大会举行会议的时候，主席团、常务委员会或者十分之一以上代表联名，可以提出对本级人大常委会组成人员、人民政府组成人员、人民法院院长、人民检察院检察长的罢免案；乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候，主席团或者五分之一以上代表联名，可以提出对人民代表大会主席、副主席，乡长、副乡长、镇长、副镇长的罢免案。《监督法》第45条规定，县级以上地方各级人大常委会五分之一以上的组成人员书面联

名，可以向常委会提出对《监督法》第44条所列工作人员的撤职案。

从法律规定来看，人大代表在闭会期间履行预算审查监督职权的方式主要是参与人大常委会组织的各项监督活动，包括：

视察或专题调研。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第22、23条规定，视察或专题调研主要是通过组织人大代表集中视察、专题调研与人大代表持证视察相结合的方式进行。代表在视察或专题调研期间可以听取被视察单位情况介绍和群众意见、要求，向被视察单位提出建议、批评和意见，但不直接处理问题。代表视察的内容，主要是围绕人大及其常委会即将审议的财政预决算报告等议题进行，了解有关预决算的决议、决定贯彻执行情况以及人民群众的意见和要求等。

执法检查。根据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第26条规定，人大代表可以应邀列席本级人大常委会会议，参加本级人大常委会组织的执法检查和其他活动。执法检查是在视察基础上发展起来的一项专门监督法律实施的工作。每年常委会在征求执法检查计划时，常委会预算工作机构可以对某个预决算法律法规实施情况提出执法检查建议。在常委会批准后，组织有关委员、代表开展执法检查工作。

提出建议、批评和意见。人大代表提出建议、批评和意见的权利，是一项经常性的权利，在会议和闭会期间都可以提起。听取、反映人民群众对预决算的意见和要求，也是代表的一项义务。人大代表要根据所在选区的预算执行情况提出有针对性的建议、批评和意见。

附录一

中华人民共和国预算法

(1994年3月22日第八届全国人民代表大会第二次会议通过 1994年3月22日中华人民共和国主席令第二十一号公布 自1995年1月1日起施行 根据2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》修正 自2015年1月1日起施行)

第一章 总则

第一条 为了规范政府收支行为，强化预算约束，加强对预算的管理和监督，建立健全全面规范、公开透明的预算制度，保障经济社会的健康发展，根据宪法，制定本法。

第二条 预算、决算的编制、审查、批准、监督，以及预算的执行和调整，依照本法规定执行。

第三条 国家实行一级政府一级预算，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，乡、民族乡、镇五级预算。

全国预算由中央预算和地方预算组成。地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。

地方各级总预算由本级预算和汇总的下一级总预算组成；下一级只有本级预算的，下一级总预算即指下一级的本级预算。没有下一级预算的，总预算即指本级预算。

第四条 预算由预算收入和预算支出组成。

政府的全部收入和支出都应当纳入预算。

第五条 预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。

一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。

第六条 一般公共预算是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

中央一般公共预算包括中央各部门（含直属单位，下同）的预算和中央对地方的税收返还、转移支付预算。

中央一般公共预算收入包括中央本级收入和地方向中央的上解收入。中央一般公共预算支出包括中央本级支出、中央对地方的税收返还和转移支付。

第七条 地方各级一般公共预算包括本级各部门（含直属单位，下同）的预算和税收返还、转移支付预算。

地方各级一般公共预算收入包括地方本级收入、上级政府对本级政府的税收返还和转移支付、下级政府的上解收入。地方各级一般公共预算支出包括地方本级支出、对上级政府的上解支出、对下级政府的税收返还和转移支付。

第八条 各部门预算由本部门及其所属各单位预算组成。

第九条 政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。

政府性基金预算应当根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，做到以收定支。

第十条 国有资本经营预算是对国有资本收益作出支出安排的收支预算。

国有资本经营预算应当按照收支平衡的原则编制，不列赤字，并安排资金调入一般公共预算。

第十一条 社会保险基金预算是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。

社会保险基金预算应当按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收支平衡。

第十二条 各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。

各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。

第十三条 经人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。

第十四条 经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开，并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。

经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表，应当在批复后二十日内由各部门向社会公开，并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。

各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开。

本条前三款规定的公开事项，涉及国家秘密的除外。

第十五条 国家实行中央和地方分税制。

第十六条 国家实行财政转移支付制度。财政转移支付应当规范、公平、公开，以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标。

财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付，以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体。

按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付，用于办理特定事项。建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付。

上级政府在安排专项转移支付时，不得要求下级政府承担配套资金。但是，按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项除外。

第十七条 各级预算的编制、执行应当建立健全相互制约、相互协调的机制。

第十八条 预算年度自公历1月1日起，至12月31日止。

第十九条 预算收入和预算支出以人民币元为计算单位。

第二章 预算管理职权

第二十条 全国人民代表大会审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告；批准中央预算和中央预算执行情况的报告；改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议。

全国人民代表大会常务委员会监督中央和地方预算的执行；审查和批准中央预算的调整方案；审查和批准中央决算；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于预算、决算的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规和决议。

第二十一条 县级以上地方各级人民代表大会审查本级总预算草案及本级总预算执行情况的报告；批准本级预算和本级预算执行情况的报告；改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议；撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督本级总预算的执行；审查和批准本级预算的调整方案；审查和批准本级决算；撤销本级政府和下一级人民代表大会及其常务委员会关于预算、决算的不适当的决定、命令和决议。

乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准本级预算和本级预算执行情况的报告；监督本级预算的执行；审查和批准本级预算的调整方案；审查和批准本级决算；撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

第二十二条 全国人民代表大会财政经济委员会对中央预算草案初步方案及上一年预算执行情况、中央预算调整初步方案和中央决算草案进行初步审查，提出初步审查意见。

省、自治区、直辖市人民代表大会有关专门委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况、本级预算调整初步方案和本级决算草案进行初步审查，提出初步审查意见。

设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况、本级预算调整初步方案和本级决算草案进行初步审查，提出初步审查意见，未设立专门委员会的，由本级人民代表大会常务委员会有关工作机构研究提出意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况进行初步审查，提出初步审查意见。县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会有关工作机构对本级预算调整初步方案和本级决算草案研究提出意见。

设区的市、自治州以上各级人民代表大会有关专门委员会进行

初步审查、常务委员会有关工作机构研究提出意见时，应当邀请本级人民代表大会代表参加。

对依照本条第一款至第四款规定提出的意见，本级政府财政部门应当将处理情况及时反馈。

依照本条第一款至第四款规定提出的意见以及本级政府财政部门反馈的处理情况报告，应当印发本级人民代表大会代表。

全国人民代表大会常务委员会和省、自治区、直辖市、设区的市、自治州人民代表大会常务委员会有关工作机构，依照本级人民代表大会常务委员会的决定，协助本级人民代表大会财政经济委员会或者有关专门委员会承担审查预算草案、预算调整方案、决算草案和监督预算执行等方面的具体工作。

第二十三条 国务院编制中央预算、决算草案；向全国人民代表大会作关于中央和地方预算草案的报告；将省、自治区、直辖市政府报送备案的预算汇总后报全国人民代表大会常务委员会备案；组织中央和地方预算的执行；决定中央预算预备费的动用；编制中央预算调整方案；监督中央各部门和地方政府的预算执行；改变或者撤销中央各部门和地方政府关于预算、决算的不适当的决定、命令；向全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会报告中央和地方预算的执行情况。

第二十四条 县级以上地方各级政府编制本级预算、决算草案；向本级人民代表大会作关于本级总预算草案的报告；将下一级政府报送备案的预算汇总后报本级人民代表大会常务委员会备案；组织本级总预算的执行；决定本级预算预备费的动用；编制本级预算的调整方案；监督本级各部门和下级政府的预算执行；改变或者撤销本级各部门和下级政府关于预算、决算的不适当的决定、命令；向本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会报告本级总预算的执行情况。

乡、民族乡、镇政府编制本级预算、决算草案；向本级人民代表大会作关于本级预算草案的报告；组织本级预算的执行；决定本

级预算预备费的动用；编制本级预算的调整方案；向本级人民代表大会报告本级预算的执行情况。

经省、自治区、直辖市政府批准，乡、民族乡、镇本级预算草案、预算调整方案、决算草案，可以由上一级政府代编，并依照本法第二十一条的规定报乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准。

第二十五条 国务院财政部门具体编制中央预算、决算草案；具体组织中央和地方预算的执行；提出中央预算预备费动用方案；具体编制中央预算的调整方案；定期向国务院报告中央和地方预算的执行情况。

地方各级政府财政部门具体编制本级预算、决算草案；具体组织本级总预算的执行；提出本级预算预备费动用方案；具体编制本级预算的调整方案；定期向本级政府和上一级政府财政部门报告本级总预算的执行情况。

第二十六条 各部门编制本部门预算、决算草案；组织和监督本部门预算的执行；定期向本级政府财政部门报告预算的执行情况。

各单位编制本单位预算、决算草案；按照国家规定上缴预算收入，安排预算支出，并接受国家有关部门的监督。

第三章 预算收支范围

第二十七条 一般公共预算收入包括各项税收收入、行政事业性收费收入、国有资源（资产）有偿使用收入、转移性收入和其他收入。

一般公共预算支出按照其功能分类，包括一般公共服务支出，外交、公共安全、国防支出，农业、环境保护支出，教育、科技、文化、卫生、体育支出，社会保障及就业支出和其他支出。

一般公共预算支出按照其经济性质分类，包括工资福利支出、商品和服务支出、资本性支出和其他支出。

第二十八条 政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的收支范围，按照法律、行政法规和国务院的规定执行。

第二十九条 中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分、地方向中央上解收入、中央对地方税收返还或者转移支付的具体办法，由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第三十条 上级政府不得在预算之外调用下级政府预算的资金。下级政府不得挤占或者截留属于上级政府预算的资金。

第四章 预算编制

第三十一条 国务院应当及时下达关于编制下一年预算草案的通知。编制预算草案的具体事项由国务院财政部门部署。

各级政府、各部门、各单位应当按照国务院规定的时间编制预算草案。

第三十二条 各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制。

各级政府依据法定权限作出决定或者制定行政措施，凡涉及增加或者减少财政收入或者支出的，应当在预算批准前提出并在预算草案中作出相应安排。

各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况，编制本部门、本单位预算草案。

前款所称政府收支分类科目，收入分为类、款、项、目；支出按其功能分类分为类、款、项，按其经济性质分类分为类、款。

第三十三条 省、自治区、直辖市政府应当按照国务院规定的时间，将本级总预算草案报国务院审核汇总。

第三十四条 中央一般公共预算中必需的部分资金，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，举借债务应当控制适当的规模，保持合理的结构。

对中央一般公共预算中举借的债务实行余额管理，余额的规模不得超过全国人民代表大会批准的限额。

国务院财政部门具体负责对中央政府债务的统一管理。

第三十五条 地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，除本法另有规定外，不列赤字。

经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。

除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。

除法律另有规定外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人债务以任何方式提供担保。

国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。国务院财政部门对地方政府债务实施监督。

第三十六条 各级预算收入的编制，应当与经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接。

各级政府、各部门、各单位应当依照本法规定，将所有政府收入全部列入预算，不得隐瞒、少列。

第三十七条 各级预算支出应当依照本法规定，按其功能和经济性质分类编制。

各级预算支出的编制，应当贯彻勤俭节约的原则，严格控制各部门、各单位的机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出。

各级一般公共预算支出的编制，应当统筹兼顾，在保证基本公共服务合理需要的前提下，优先安排国家确定的重点支出。

第三十八条 一般性转移支付应当按照国务院规定的基本标准和计算方法编制。专项转移支付应当分地区、分项目编制。

县级以上各级政府应当将对下级政府的转移支付预计数提前下达下级政府。

地方各级政府应当将上级政府提前下达的转移支付预计数编入本级预算。

第三十九条 中央预算和有关地方预算中应当安排必要的资金，用于扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展经济社会建设事业。

第四十条 各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支。

第四十一条 各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算周转金，用于本级政府调剂预算年度内季节性收支差额。

各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金，用于弥补以后年度预算资金的不足。

第四十二条 各级政府上一年预算的结转资金，应当在下一年度用于结转项目的支出；连续两年未用完的结转资金，应当作为结余资金管理。

各部门、各单位上一年预算的结转、结余资金按照国务院财政部门的规定办理。

第四十三条 中央预算由全国人民代表大会审查和批准。

地方各级预算由本级人民代表大会审查和批准。

第四十四条 国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的四十五日前，将中央预算草案的初步方案提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。

省、自治区、直辖市政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前，将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查。

设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前，将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查，或者送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区政府应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前，将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会常务委员会进行初步审查。

第四十五条 县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议审查预算草案前，应当采用多种形式，组织本级人民代表大会代表，听取选民和社会各界的意见。

第四十六条 报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级一般公共预算支出，按其功能分类应当编列到项；按其经济性质分类，基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出，按其功能分类应当编列到项。

第五章 预算审查和批准

第四十七条 国务院在全国人民代表大会举行会议时，向大会作关于中央和地方预算草案以及中央和地方预算执行情况的报告。

地方各级政府在本级人民代表大会举行会议时，向大会作关于总预算草案和总预算执行情况的报告。

第四十八条 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告重点审查下列内容：

（一）上一年预算执行情况是否符合本级人民代表大会预算决议的要求；

（二）预算安排是否符合本法的规定；

（三）预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策，收支政策是否切实可行；

（四）重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当；

(五) 预算的编制是否完整，是否符合本法第四十六条的规定；

(六) 对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当；

(七) 预算安排举借的债务是否合法、合理，是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源；

(八) 与预算有关重要事项的说明是否清晰。

第四十九条 全国人民代表大会财政经济委员会向全国人民代表大会主席团提出关于中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的审查结果报告。

省、自治区、直辖市、设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会，县、自治县、不设区的市、市辖区人民代表大会常务委员会，向本级人民代表大会主席团提出关于总预算草案及上一年总预算执行情况的审查结果报告。

审查结果报告应当包括下列内容：

(一) 对上一年预算执行和落实本级人民代表大会预算决议的情况作出评价；

(二) 对本年度预算草案是否符合本法的规定，是否可行作出评价；

(三) 对本级人民代表大会批准预算草案和预算报告提出建议；

(四) 对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议。

第五十条 乡、民族乡、镇政府应当及时将经本级人民代表大会批准的本级预算报上一级政府备案。县级以上地方各级政府应当及时将经本级人民代表大会批准的本级预算及下一级政府报送备案的预算汇总，报上一级政府备案。

县级以上地方各级政府将下一级政府依照前款规定报送备案的预算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案。国务院将省、自治区、直辖市政府依照前款规定报送备案的预算汇总后，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第五十一条 国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府依

照本法第四十条规定报送备案的预算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准预算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定。

第五十二条 各级预算经本级人民代表大会批准后，本级政府财政部门应当在二十日内向本级各部门批复预算。各部门应当在接到本级政府财政部门批复的本部门预算后十五日内向所属各单位批复预算。

中央对地方的一般性转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后三十日内正式下达。中央对地方的专项转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后九十日内正式下达。

省、自治区、直辖市政府接到中央一般性转移支付和专项转移支付后，应当在三十日内正式下达到本行政区域县级以上各级政府。

县级以上地方各级预算安排对下级政府的一般性转移支付和专项转移支付，应当分别在本级人民代表大会批准预算后的三十日和六十日内正式下达。

对自然灾害等突发事件处理的转移支付，应当及时下达预算；对据实结算等特殊项目的转移支付，可以分期下达预算，或者先预付后结算。

县级以上各级政府财政部门应当将批复本级各部门的预算和批复下级政府的转移支付预算，抄送本级人民代表大会财政经济委员会、有关专门委员会和常务委员会有关工作机构。

第六章 预算执行

第五十三条 各级预算由本级政府组织执行，具体工作由本级政府财政部门负责。

各部门、各单位是本部门、本单位的预算执行主体，负责本部门、本单位的预算执行，并对执行结果负责。

第五十四条 预算年度开始后，各级预算草案在本级人民代表大会批准前，可以安排下列支出：

(一) 上一年度结转的支出；

(二) 参照上一年同期的预算支出数额安排必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；

(三) 法律规定必须履行支付义务的支出，以及用于自然灾害等突发事件处理的支出。

根据前款规定安排支出的情况，应当在预算草案的报告中作出说明。

预算经本级人民代表大会批准后，按照批准的预算执行。

第五十五条 预算收入征收部门和单位，必须依照法律、行政法规的规定，及时、足额征收应征的预算收入。不得违反法律、行政法规规定，多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征的预算收入，不得截留、占用或者挪用预算收入。

各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标。

第五十六条 政府的全部收入应当上缴国家金库（以下简称国库），任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用或者拖欠。

对于法律有明确规定或者经国务院批准的特定专用资金，可以依照国务院的规定设立财政专户。

第五十七条 各级政府财政部门必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金，加强对预算支出的管理和监督。

各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行，不得虚假列支。

各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。

第五十八条 各级预算的收入和支出实行收付实现制。

特定事项按照国务院的规定实行权责发生制的有关情况，应当向本级人民代表大会常务委员会报告。

第五十九条 县级以上各级预算必须设立国库；具备条件的乡、民族乡、镇也应当设立国库。

中央国库业务由中国人民银行经理，地方国库业务依照国务院

的有关规定办理。

各级国库应当按照国家有关规定，及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算支出的拨付。

各级国库库款的支配权属于本级政府财政部门。除法律、行政法规另有规定外，未经本级政府财政部门同意，任何部门、单位和个人都无权冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库的库款。

各级政府应当加强对本级国库的管理和监督，按照国务院的规定完善国库现金管理，合理调节国库资金余额。

各级政府应当加强对本级国库的管理和监督。

第六十条 已经缴入国库的资金，依照法律、行政法规的规定或者国务院的决定需要退付的，各级政府财政部门或者其授权的机构应当及时办理退付。按照规定应当由财政支出安排的事项，不得用退库处理。

第六十一条 国家实行国库集中收缴和集中支付制度，对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。

第六十二条 各级政府应当加强对预算执行的领导，支持政府财政、税务、海关等预算收入的征收部门依法组织预算收入，支持政府财政部门严格管理预算支出。

财政、税务、海关等部门在预算执行中，应当加强对预算执行的分析；发现问题时应当及时建议本级政府采取措施予以解决。

第六十三条 各部门、各单位应当加强对预算收入和支出的管理，不得截留或者动用应当上缴的预算收入，不得擅自改变预算支出的用途。

第六十四条 各级预算预备费的动用方案，由本级政府财政部门提出，报本级政府决定。

第六十五条 各级预算周转金由本级政府财政部门管理，不得挪作他用。

第六十六条 各级一般公共预算年度执行中有超收收入的，只

能用于冲减赤字或者补充预算稳定调节基金。

各级一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。

省、自治区、直辖市一般公共预算年度执行中出现短收，通过调入预算稳定调节基金、减少支出等方式仍不能实现收支平衡的，省、自治区、直辖市政府报本级人民代表大会或者其常务委员会批准，可以增列赤字，报国务院财政部门备案，并应当在下一年度预算中予以弥补。

第七章 预算调整

第六十七条 经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的地方各级预算，在执行中出现下列情况之一的，应当进行预算调整：

- （一）需要增加或者减少预算总支出的；
- （二）需要调入预算稳定调节基金的；
- （三）需要调减预算安排的重点支出数额的；
- （四）需要增加举借债务数额的。

第六十八条 在预算执行中，各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施，也不制定减少财政收入的政策和措施；必须作出并需要进行预算调整的，应当在预算调整方案中作出安排。

第六十九条 在预算执行中，各级政府对于必须进行的预算调整，应当编制预算调整方案。预算调整方案应当说明预算调整的理由、项目和数额。

在预算执行中，由于发生自然灾害等突发事件，必须及时增加预算支出的，应当先动支预备费；预备费不足支出的，各级政府可以先安排支出，属于预算调整的，列入预算调整方案。

国务院财政部门应当在全国人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。

省、自治区、直辖市政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查。

设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查，或者送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

中央预算的调整方案应当提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。县级以上地方各级预算的调整方案应当提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准；乡、民族乡、镇预算的调整方案应当提请本级人民代表大会审查和批准。未经批准，不得调整预算。

第七十条 经批准的预算调整方案，各级政府应当严格执行。未经本法第六十九条规定的程序，各级政府不得作出预算调整的决定。

对违反前款规定作出的决定，本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会或者上级政府应当责令其改变或者撤销。

第七十一条 在预算执行中，地方各级政府因上级政府增加不需要本级政府提供配套资金的专项转移支付而引起的预算支出变化，不属于预算调整。

接受增加专项转移支付的县级以上地方各级政府应当向本级人民代表大会常务委员会报告有关情况；接受增加专项转移支付的乡、民族乡、镇政府应当向本级人民代表大会报告有关情况。

第七十二条 各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。严格控制不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金的调剂，确需调剂使用的，按照国务院财政部门的规定办理。

第七十三条 地方各级预算的调整方案经批准后，由本级政府报上一级政府备案。

第八章 决算

第七十四条 决算草案由各级政府、各部门、各单位，在每一预算年度终了后按照国务院规定的时间编制。

编制决算草案的具体事项，由国务院财政部门部署。

第七十五条 编制决算草案，必须符合法律、行政法规，做到收支真实、数额准确、内容完整、报送及时。

决算草案应当与预算相对应，按预算数、调整预算数、决算数分别列出。一般公共预算支出应当按其功能分类编列到项，按其经济性质分类编列到款。

第七十六条 各部门对所属各单位的决算草案，应当审核并汇总编制本部门的决算草案，在规定的期限内报本级政府财政部门审核。

各级政府财政部门对本级各部门决算草案审核后发现有不符合法律、行政法规规定的，有权予以纠正

第七十七条 国务院财政部门编制中央决算草案，经国务院审计部门审计后，报国务院审定，由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。

县级以上地方各级政府财政部门编制本级决算草案，经本级政府审计部门审计后，报本级政府审定，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

乡、民族乡、镇政府编制本级决算草案，提请本级人民代表大会审查和批准。

第七十八条 国务院财政部门应当在全国人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准中央决算草案的三十日前，将上一年度中央决算草案提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。

省、自治区、直辖市政府财政部门应当在本级人民代表大会常

务委员会举行会议审查和批准本级决算草案的三十日前，将上一年度本级决算草案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查。

设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准本级决算草案的三十日前，将上一年度本级决算草案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查，或者送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

县、自治县、不设区的市、市辖区政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准本级决算草案的三十日前，将上一年度本级决算草案送交本级人民代表大会常务委员会有关工作机构征求意见。

全国人民代表大会财政经济委员会和省、自治区、直辖市、设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会，向本级人民代表大会常务委员会提出关于本级决算草案的审查结果报告。

第七十九条 县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇人民代表大会对本级决算草案，重点审查下列内容：

- (一) 预算收入情况；
- (二) 支出政策实施情况和重点支出、重大投资项目资金的使用及绩效情况；
- (三) 结转资金的使用情况；
- (四) 资金结余情况；
- (五) 本级预算调整及执行情况；
- (六) 财政转移支付安排执行情况；
- (七) 经批准举借债务的规模、结构、使用、偿还等情况；
- (八) 本级预算周转金规模和使用情况；
- (九) 本级预备费使用情况；
- (十) 超收收入安排情况，预算稳定调节基金的规模和使用情况；
- (十一) 本级人民代表大会批准的预算决议落实情况；

(十二) 其他与决算有关的重要情况。

县级以上各级人民代表大会常务委员会应当结合本级政府提出的上一年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告，对本级决算草案进行审查。

第八十条 各级决算经批准后，财政部门应当在二十日内向本级各部门批复决算。各部门应当在接到本级政府财政部门批复的本部门决算后十五日内向所属单位批复决算。

第八十一条 地方各级政府应当将经批准的决算及下一级政府上报备案的决算汇总，报上一级政府备案。

县级以上各级政府应当将下一级政府报送备案的决算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案。

第八十二条 国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府依照本法第六十四条规定报送备案的决算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准该项决算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定；经审议决定撤销的，该下级人民代表大会常务委员会应当责成本级政府依照本法规定重新编制决算草案，提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

第九章 监督

第八十三条 全国人民代表大会及其常务委员会对中央和地方预算、决算进行监督。

县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会对本级和下级预算、决算进行监督。

乡、民族乡、镇人民代表大会对本级预算、决算进行监督。

第八十四条 各级人民代表大会和县级以上各级人民代表大会常务委员会有权就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查，有关的政府、部门、单位和个人应当如实反映情况和提供必要的材料。

第八十五条 各级人民代表大会和县级以上各级人民代表大会常务委员会举行会议时，人民代表大会代表或者常务委员会组成人员，依照法律规定程序就预算、决算中的有关问题提出询问或者质询，受询问或者受质询的有关的政府或者财政部门必须及时给予答复。

第八十六条 国务院和县级以上地方各级政府应当在每年六月至九月期间向本级人民代表大会常务委员会报告预算执行情况。

第八十七条 各级政府监督下级政府的预算执行；下级政府应当定期向上一级政府报告预算执行情况。

第八十八条 各级政府财政部门负责监督检查本级各部门及其所属各单位预算的编制、执行，并向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况。

第八十九条 县级以上政府审计部门依法对预算执行、决算实行审计监督。

对预算执行和其他财政收支的审计工作报告应当向社会公开。

第九十条 政府各部门负责监督检查所属各单位的预算执行，及时向本级政府财政部门反映本部门预算执行情况，依法纠正违反预算的行为。

第九十一条 公民、法人或者其他组织发现有违反本法的行为，可以依法向有关国家机关进行检举、控告。

接受检举、控告的国家机关应当依法进行处理，并为检举人、控告人保密。任何单位或者个人不得压制和打击报复检举人、控告人。

第十章 法律责任

第九十二条 各级政府及有关部门有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任：

（一）未依照本法规定，编制、报送预算草案、预算调整方案、决算草案和部门预算、决算以及批复预算、决算的；

- (二) 违反本法规定，进行预算调整的；
- (三) 未依照本法规定对有关预算事项进行公开和说明的；
- (四) 违反规定设立政府性基金项目和其他财政收入项目的；
- (五) 违反法律、法规规定使用预算预备费、预算周转金、预算稳定调节基金、超收收入的；
- (六) 违反本法规定开设财政专户的。

第九十三条 各级政府及有关部门、单位有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分：

- (一) 未将所有政府收入和支出列入预算或者虚列收入和支出的；
- (二) 违反法律、行政法规的规定，多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征预算收入的；
- (三) 截留、占用、挪用或者拖欠应当上缴国库的预算收入的；
- (四) 违反本法规定，改变预算支出用途的；
- (五) 擅自改变上级政府专项转移支付资金用途的；
- (六) 违反本法规定拨付预算支出资金，办理预算收入收纳、划分、留解、退付，或者违反本法规定冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库库款的。

第九十四条 各级政府、各部门、各单位违反本法规定举借债务或者为他人债务提供担保，或者挪用重点支出资金，或者在预算之外及超预算标准建设楼堂馆所的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除的处分。

第九十五条 各级政府有关部门、单位及其工作人员有下列行为之一的，责令改正，追回骗取、使用的资金，有违法所得的没收违法所得，对单位给予警告或者通报批评；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- (一) 违反法律、法规的规定，改变预算收入上缴方式的；
- (二) 以虚报、冒领等手段骗取预算资金的；

(三) 违反规定扩大开支范围、提高开支标准的；

(四) 其他违反财政管理规定的行为。

第九十六条 本法第九十二条、第九十三条、第九十四条、第九十五条所列违法行为，其他法律对其处理、处罚另有规定的，依照其规定。

违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十一章 附则

第九十七条 各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，报本级人民代表大会常务委员会备案。

第九十八条 国务院根据本法制定实施条例。

第九十九条 民族自治地方的预算管理，依照民族区域自治法的有关规定执行；民族区域自治法没有规定的，依照本法和国务院的有关规定执行。

第一百条 省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会根据本法，可以制定有关预算审查监督的决定或者地方性法规。

第一百零一条 本法自1995年1月1日起施行。1991年10月21日国务院发布的《国家预算管理条例》同时废止。

附录二

国务院关于深化预算管理制度改革的决定

国发〔2014〕45号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，按照新修订的预算法，改进预算管理，实施全面规范、公开透明的预算制度，现就深化预算管理制度改革作出如下决定。

一、充分认识深化预算管理制度改革的重要性和紧迫性

建立与实现现代化相适应的现代财政制度，对于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安具有重要意义。改革开放以来，特别是1995年预算法及预算法实施条例施行以来，在党中央、国务院的正确领导下，我国财政制度改革取得显著成效，初步建立了与社会主义市场经济体制相适应的公共财政制度体系，作为公共财政制度基础的预算管理制度也不断完善，为促进经济社会持续健康发展发挥了重要作用。

当前，我国已进入全面建成小康社会的关键阶段。随着经济社会发展，现行预算管理制度也暴露出一些不符合公共财政制度和现代国家治理要求的问题，主要表现在：预算管理和控制方式不够科学，跨年度预算平衡机制尚未建立；预算体系不够完善，地方政府债务未纳入预算管理；预算约束力不够，财政收支结构有待优化；财政结转结余资金规模较大，预算资金使用绩效不高；预算透明度不够，财经纪律有待加强等，财政可持续发展面临严峻挑战。

党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总目标，并对改进

预算管理制度提出了明确要求，今年《政府工作报告》也作出了部署。贯彻落实党的十八届三中全会精神和国务院决策部署，深化预算管理制度改革，实施全面规范、公开透明的预算制度，是深化财税体制改革，建立现代公共财政制度的迫切需要；是完善社会主义市场经济体制，加快转变政府职能的必然要求；是推进国家治理体系现代化，实现国家长治久安的重要保障。

二、准确把握深化预算管理制度改革的总体方向

（一）指导思想

深化预算管理制度改革，要以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，落实党中央、国务院决策部署，按照全面深化财税体制改革的总体要求，遵循社会主义市场经济原则，加快转变政府职能，完善管理制度，创新管理方式，提高管理绩效，用好增量资金，构建全面规范、公开透明的预算制度，进一步规范政府行为，防范财政风险，实现有效监督，提高资金效益，逐步建立与实现现代化相适应的现代财政制度。

（二）基本原则

遵循现代国家治理理念。按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，着力构建规范的现代预算制度，并与相关法律和制度的修订完善相衔接。健全财政法律制度体系，注重运用法律和制度规范预算管理，提高政府公共服务水平。

划清市场和政府的边界。凡属市场能发挥作用的，财税等优惠政策要逐步退出；凡属市场不能有效发挥作用的，政府包括公共财政等要主动补位。

着力推进预算公开透明。实施全面规范、公开透明的预算制度，将公开透明贯穿预算改革和管理全过程，充分发挥预算公开透明对政府部门的监督和约束作用，建设阳光政府、责任政府、服务政府。

坚持总体设计、协同推进。既要注重顶层设计，增强改革的系统性、整体性、协同性，又要考虑外部环境和制约因素，实现与行

政管理体制改革的有序衔接，合理把握改革的力度和节奏，确保改革顺利实施。

三、全面推进深化预算管理制度改革的各项工作

（一）完善政府预算体系，积极推进预算公开

1. 完善政府预算体系。明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围，建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，政府的收入和支出全部纳入预算管理。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。加强社会保险基金预算管理，做好基金结余的保值增值，在精算平衡的基础上实现社会保险基金预算的可持续运行。

2. 健全预算标准体系。进一步完善基本支出定额标准体系，加快推进项目支出定额标准体系建设，充分发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。严格机关运行经费管理，加快制定机关运行经费实物定额和服务标准。加强人员编制管理和资产管理，完善人员编制、资产管理与预算管理相结合的机制。进一步完善政府收支分类体系，按经济分类编制部门预决算和政府预决算。

3. 积极推进预决算公开。细化政府预决算公开内容，除涉密信息外，政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目，专项转移支付预决算按项目按地区公开。积极推进财政政策公开。扩大部门预决算公开范围，除涉密信息外，中央和地方所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。细化部门预决算公开内容，逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出。按经济分类公开政府预决算和部门预决算。加大“三公”经费公开力度，细化公开内容，除涉密信息外，所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。对预决算公开过程中社会关切的问题，要规范整改、完善制度。

（二）改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制

1. 实行中期财政规划管理。财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法。中期财政规划要与国民经济和社会发展规划纲要及国家宏观调控政策相衔接。强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。推进部门编制三年滚动规划，加强项目库管理，健全项目预算审核机制。提高财政预算的统筹能力，各部门规划中涉及财政政策和资金支持的，要与三年滚动财政规划相衔接。

2. 改进年度预算控制方式。一般公共预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。强化支出预算约束，各级政府向本级人大报告支出预算的同时，要重点报告支出政策内容。预算执行中如需增加或减少预算总支出，必须报经本级人大常委会审查批准。收入预算从约束性转向预期性，根据经济形势和政策调整等因素科学预测。中央一般公共预算因宏观调控政策需要可编列赤字，通过发行国债予以弥补。中央政府债务实行余额管理，中央国债余额限额根据累计赤字和应对当年短收需发行的债务等因素合理确定，报全国人大或其常委会审批。经国务院批准，地方一般公共预算为没有收益的公益性事业发展可编列赤字，通过举借一般债务予以弥补，地方政府一般债务规模纳入限额管理，由国务院确定并报全国人大或其常委会批准。加强政府性基金预算编制管理。政府性基金预算按照以收定支的原则，根据政府性基金项目的收入情况和实际支出需要编制；经国务院批准，地方政府性基金预算为有一定收益的公益性事业发展可举借专项债务，地方政府专项债务规模纳入限额管理，由国务院确定并报全国人大或其常委会批准。财政部在全国人大或其常委会批准的地方政府债务规模内，根据各地区债务风险、财力状况等因素测算分地区债务限额，并报国务院批准。各省、自治区、直辖市在分地区债务限额内举借债务，报省级人大或其常委会批准。国有资本经营预算按照收支平衡的原则编制，不列赤字。

3. 建立跨年度预算平衡机制。根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要，建立跨年度预算平衡机制。中央一般公共预算执行中如出现超收，超收收入用于冲减赤字、补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金、削减支出或增列赤字并在经全国人大或其常委会批准的国债余额限额内发债平衡。地方一般公共预算执行中如出现超收，用于化解政府债务或补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出实现平衡。如采取上述措施后仍不能实现平衡，省级政府报本级人大或其常委会批准后增列赤字，并报财政部备案，在下一年度预算中予以弥补；市、县级政府通过申请上级政府临时救助实现平衡，并在下一年度预算中归还。政府性基金预算和国有资本经营预算如出现超收，结转下年安排；如出现短收，通过削减支出实现平衡。

（三）加强财政收入管理，清理规范税收优惠政策

1. 加强税收征管。各级税收征管部门要依照法律法规及时足额组织税收收入，并建立与相关经济指标变化情况相衔接的考核体系。切实加强税收征管，做到依法征收、应收尽收，不收过头税。严格减免税管理，不得违反法律法规的规定和超越权限多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征税款。加强执法监督，强化税收入库管理。

2. 加强非税收入管理。各地区、各部门要依照法律法规切实加强非税收入管理。继续清理规范行政事业性收费和政府性基金，坚决取消不合法、不合理的收费基金项目。加快建立健全国有资源、国有资产有偿使用制度和收益共享机制。加强国有资本收益管理，完善国家以所有者身份参与国有企业利润分配制度，落实国有资本收益权。加强非税收入分类预算管理，完善非税收入征缴制度和监督体系，禁止通过违规调库、乱收费、乱罚款等手段虚增财政收入。

3. 全面规范税收优惠政策。除专门的税收法律、法规和国务院规定外，各部门起草其他法律、法规、发展规划和区域政策都不得

突破国家统一财税制度、规定税收优惠政策。未经国务院批准，各地区、各部门不能对企业规定财政优惠政策。各地区、各部门要对已经出台的税收优惠政策进行规范，违反法律法规和国务院规定的一律停止执行；没有法律法规障碍且具有推广价值的，尽快在全国范围内实施；有明确时限的到期停止执行，未明确时限的应设定优惠政策实施时限。建立税收优惠政策备案审查、定期评估和退出机制，加强考核问责，严惩各类违法违规行爲。

（四）优化财政支出结构，加强结转结余资金管理

1. 优化财政支出结构。严格控制政府性楼堂馆所、财政供养人员以及“三公”经费等一般性支出。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。对重点支出根据推进改革的需要和确需保障的内容统筹安排，优先保障，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。结合税费制度改革，完善相关法律法规，逐步取消城市维护建设税、排污费、探矿权和采矿权价款、矿产资源补偿费等专款专用的规定，统筹安排这些领域的经费。统一预算分配，逐步将所有预算资金纳入财政部门统一分配。在此之前，负责资金分配的部门要按规定将资金具体安排情况及时报财政部门。

2. 优化转移支付结构。完善一般性转移支付增长机制，增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上；明显增加对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的转移支付；中央出台增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。要大力清理、整合、规范专项转移支付，在合理界定中央与地方事权的基础上，严格控制引导类、救济类、应急类专项转移支付，属地方事务的划入一般性转移支付。对竞争性领域的专项转移支付逐一进行甄别排查，凡属“小、散、乱”以及效用不明显的要坚决取消，其余需要保留的也要予以压缩或实行零增长，并改进分配方式，减少行政性分配，引入市场化运作模式，逐步与金融资本相结合，引导带动社会资本增加投入。对目标接近、资金

投入方向类同、资金管理方式相近的专项转移支付予以整合。规范专项转移支付项目设立，严格控制新增项目和资金规模，建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。加快修订完善中央对地方转移支付管理办法，对转移支付项目的设立、资金分配、使用管理、绩效评价、信息公开等作出规定。研究建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。在明确中央和地方支出责任的基础上，认真清理现行配套政策，对属于中央承担支出责任的事项，一律不得要求地方安排配套资金；对属于中央和地方分担支出责任的事项，由中央和地方按各自应分担数额安排资金。各地区要对本级安排的专项资金进行清理、整合、规范，完善资金管理办法，提高资金使用效益。

3. 加强结转结余资金管理。建立结转结余资金定期清理机制，各级政府上一年预算的结转资金，应当在下一年用于结转项目的支出；连续两年未用完的结转资金，应当作为结余资金管理，其中一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。各部门、各单位上一年预算的结转、结余资金按照财政部的规定办理。要加大结转资金统筹使用力度，对不需按原用途使用的资金，可按规定统筹用于经济社会发展亟须资金支持的领域。建立预算编制与结转结余资金管理相结合的机制，细化预算编制，提高年初预算到位率。建立科学合理的预算执行进度考核机制，实施预算执行进度的通报制度和监督检查制度，有效控制新增结转结余资金。

4. 加强政府购买服务资金管理。政府购买服务所需资金列入财政预算，从部门预算经费或者经批准的专项资金等既有预算中统筹安排，支持各部门按有关规定开展政府购买服务工作，切实降低公共服务成本，提高公共服务质量。

（五）加强预算执行管理，提高财政支出绩效

1. 做好预算执行工作。硬化预算约束，年度预算执行中除救灾等应急支出通过动支预备费解决外，一般不出台增加当年支出的政策，一些必须出台的政策，通过以后年度预算安排资金。及时批复

部门预算，严格按照预算、用款计划、项目进度、有关合同和规定程序及时办理资金支付，涉及政府采购的应严格执行政府采购有关规定。进一步提高提前下达转移支付预计数的比例，按因素法分配且金额相对固定的转移支付提前下达的比例要达到90%。加快转移支付预算正式下达进度，除据实结算等特殊项目外，中央对地方一般性转移支付在全国人大批准预算后30日内正式下达，专项转移支付在90日内正式下达。省级政府接到中央一般性转移支付或专项转移支付后，应在30日内正式下达到县级以上地方各级政府。规范预算变更，各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金需要调剂使用的，按照财政部的规定办理。

2. 规范国库资金管理。规范国库资金管理，提高国库资金收支运行效率。全面清理整顿财政专户，各地一律不得新设专项支出财政专户，除财政部审核并报国务院批准予以保留的专户外，其余专户在2年内逐步取消。规范权责发生制核算，严格权责发生制核算范围，控制核算规模。地方各级财政除国库集中支付年终结余外，一律不得按权责发生制列支。按国务院规定实行权责发生制核算的特定事项，应当向本级人大常委会报告。全面清理已经发生的财政借垫款，应当由预算安排支出的按规定列支，符合制度规定的临时性借垫款及时收回，不符合制度规定的借垫款限期收回。加强财政对外借款管理，各级财政严禁违规对非预算单位及未纳入年度预算的项目借款和垫付财政资金。各级政府应当加强对本级国库的管理和监督，按照国务院的规定完善国库现金管理，合理调节国库资金余额。

3. 健全预算绩效管理机制。全面推进预算绩效管理工作，强化支出责任和效率意识，逐步将绩效管理范围覆盖各级预算单位和所有财政资金，将绩效评价重点由项目支出拓展到部门整体支出和政策、制度、管理等方面，加强绩效评价结果应用，将评价结果作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。

4. 建立权责发生制的政府综合财务报告制度。研究制定政府综合财务报告制度改革方案、制度规范和操作指南，建立政府综合财务报告和政府会计标准体系，研究修订总预算会计制度。待条件成熟时，政府综合财务报告向本级人大或其常委会报告。研究将政府综合财务报告主要指标作为考核地方政府绩效的依据，逐步建立政府综合财务报告公开机制。

（六）规范地方政府债务管理，防范化解财政风险

1. 赋予地方政府依法适度举债权限，建立规范的地方政府举债融资机制。经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务；市县级政府确需举借债务的由省、自治区、直辖市政府代为举借。政府债务只能通过政府及其部门举借，不得通过企事业单位等举借。地方政府举债采取政府债券方式。剥离融资平台公司政府融资职能。推广使用政府与社会资本合作模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。

2. 对地方政府债务实行规模控制和分类管理。地方政府债务规模实行限额管理，地方政府举债不得突破批准的限额。地方政府债务分为一般债务、专项债务两类，分类纳入预算管理。一般债务通过发行一般债券融资，纳入一般公共预算管理。专项债务通过发行专项债券融资，纳入政府性基金预算管理。

3. 严格限定政府举债程序和资金用途。地方政府在国务院批准的分地区限额内举借债务，必须报本级人大或其常委会批准。地方政府举借债务要遵循市场化原则。建立地方政府信用评级制度，逐步完善地方政府债券市场。地方政府举借的债务，只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。

4. 建立债务风险预警及化解机制。财政部根据债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，评估各地区债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警。债务高风险地区要积极采取措施，逐步降低风险。对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务，各地

区可申请发行地方政府债券置换，以降低利息负担，优化期限结构。要硬化预算约束，防范道德风险，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则。

5. 建立考核问责机制。把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。明确责任落实，省、自治区、直辖市政府要对本地区地方政府性债务负责任。地方各级政府要切实担负起加强地方政府性债务管理、防范化解财政金融风险的责任，政府主要负责人要作为第一责任人，认真抓好政策落实。

（七）规范理财行为，严肃财经纪律

1. 坚持依法理财，主动接受监督。各地区、各部门要严格遵守预算法、税收征收管理法、会计法、政府采购法等财税法律法规，依法行使行政决策权和财政管理权，自觉接受人大监督和社会各界的监督。建立和完善政府决算审计制度，进一步加强审计监督。推进预算公开，增强政府理财工作的透明度，减少政府自由裁量权，让财政资金在阳光下运行。

2. 健全制度体系，规范理财行为。要健全预算编制、收入征管、资金分配、国库管理、政府采购、财政监督、绩效评价、责任追究等方面的制度建设，扎紧制度的篱笆。要规范理财行为，严格按照规范的程序和要求编报预决算，按规定的用途拨付和使用财政资金，预决算编报都要做到程序合法、数据准确、情况真实、内容完整。

3. 严肃财经纪律，强化责任追究。财经纪律是财经工作中必须遵守的行为准则，也是预算管理制度改革取得成效的重要保障。地方各级政府要对本地区各部门、各单位财经纪律的执行情况进行全面检查，通过单位自查、财政部门和审计机关专项检查，及时发现存在的问题。强化责任追究，对检查中发现的虚报、冒领、截留、挪用、滞留财政资金以及违规出台税收优惠政策等涉及违规违纪的行为，要按照预算法等法律法规的规定严肃处理。

四、切实做好深化预算管理制度改革的实施保障工作

深化预算管理制度改革涉及制度创新和利益关系调整，任务艰巨，面临许多矛盾和困难。各地区、各部门要从大局出发，进一步提高认识，把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来。要以高度的责任感、使命感和改革创新精神，切实履行职责，加强协调配合，认真落实各项改革措施，合力推进预算管理制度改革。要坚持于法有据，积极推进相关法律法规的修改工作，确保在法治轨道上推进预算管理制度改革。本决定有关要求需要与法律规定相衔接的，按法律规定的程序做好衔接。要加强宣传引导，做好政策解读，为深化预算管理制度改革营造良好的社会环境。财政部要抓紧制定深化预算管理制度改革的具体办法，印发各地区、各部门执行。各地区要结合本地实际情况制定具体政策措施和工作方案，切实加强组织领导，确保改革顺利实施。

国务院

2014年9月26日

附录三

吉林省人民政府 关于推进预算绩效管理的意见

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为深入贯彻落实科学发展观，加强政府绩效管理，强化预算支出责任和效率，提高财政资金使用效益，按照国家有关要求，结合我省实际，现就推进预算绩效管理提出如下意见：

一、充分认识推进预算绩效管理的重要意义

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，是以支出结果为导向的预算管理新模式。预算绩效管理强化政府预算为民服务的理念，强调预算支出的责任和效率，要求在预算编制、执行、监督全过程中更加关注预算资金的产出和结果，要求政府部门不断改进服务水平和质量，花尽量少的资金、办尽量多的实事，向社会公众提供更多、更好的公共产品和公共服务，使政府行为更加务实、高效。

党中央、国务院高度重视预算绩效管理工作，多次强调要深化预算制度改革，加强预算绩效管理，提高预算资金使用效益和政府工作效率。党的十六届三中全会提出“建立预算绩效评价体系”，党的十七届二中、五中全会提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”，“完善政府绩效评估制度”。推进预算绩效管理是贯彻落实党中央、国务院部署和要求的重要体现，是深入贯彻落实科学发展观的必然要求，是深化行政管理体制改革、促进政府职能转变的重要举措，对于加快经济发展方式转变、构建和谐社会，促进高效、责任、

透明政府建设具有重大的政治、经济和社会意义。

近年来，在各地、各部门的共同努力下，我省预算管理改革取得重大进展，为全面推进预算绩效管理奠定了良好基础。随着经济的快速发展和中央转移支付力度的不断加大，我省财政支出规模不断扩大，加快推进预算绩效管理，切实提高财政资金使用效益，对于进一步提高财政保障能力，更好地促进我省经济社会又好又快发展，保障和改善民生，具有重要作用。

二、推进预算绩效管理的指导思想、总体目标和基本原则

（一）指导思想

全面贯彻党的十七大、十七届五中全会精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照党中央、国务院关于加强政府绩效和预算绩效管理的总体要求，不断健全完善公共财政体制机制，增强预算支出绩效理念，提高部门支出责任和政府行政效率，促进绩效政府和责任政府建设。

（二）总体目标

逐步建立以绩效目标实现为导向，以绩效评价为手段，以结果应用为保障，以改进预算管理、优化资源配置、控制节约成本、提高公共产品质量和公共服务水平为目的，覆盖所有财政性资金，贯穿预算编制、执行、监督全过程的预算绩效管理体系。

（三）基本原则

1. 统一领导，分级管理。预算绩效管理在各级政府的领导下，由财政部门牵头，各部门分工负责。财政部门负责组织本级预算部门、项目主管部门，并指导下级财政部门开展预算绩效管理工作；预算部门、项目主管部门作为本部门预算和项目支出绩效管理的主体，负责组织、指导本级和所属预算单位、项目实施单位开展预算绩效管理工作。

2. 科学合理，规范有序。逐步建立健全预算绩效管理制度体系，优化全过程预算绩效管理工作流程，完善预算绩效管理工作机制，做到程序合理、职责明晰、便于操作、规范高效。

3. 客观公正，公开透明。预算绩效管理要做到指标科学，数据准确，标准客观，方法合理，评价公正，并逐步推进评价结果的公开透明。

4. 积极稳妥，分步实施。结合各地、各部门实际，合理确定并逐步扩大预算绩效管理试点范围，有计划、分步骤、积极稳妥地推进相关工作。

三、预算绩效管理的主要内容

预算绩效管理是一个综合性系统工程，包括绩效目标设定、绩效跟踪监控、绩效评价、评价结果反馈和应用等环节。推进预算绩效管理，就是将预算绩效管理的相关要求纳入预算管理全过程，体现在预算编制、执行、监督等预算管理的各个环节，逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、项目完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制。

（一）绩效目标管理

1. 绩效目标设定。绩效目标是预算绩效管理的基础。预算部门和项目主管部门在编制年度预算时，根据政府编制预算的总体要求和财政部门的具体部署、国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划，科学、合理地测算资金需求，确定年度工作计划或项目规划，编制预算绩效说明，制订绩效目标和绩效指标。

2. 绩效目标审核。财政部门依据国家相关政策、党委和政府重点工作安排、财政支出方向和重点、部门职能及事业发展规划等，对部门提出的绩效目标进行审核，包括绩效目标与部门职能的相关性、为实现绩效目标所采取措施的可行性、绩效指标设置的科学性、实现绩效目标所需资金的合理性等。审核不合格的，不能进入预算编审下一步流程。

3. 绩效目标批复。财政预算经同级人民代表大会审查批准后，财政部门在部门预算和财政专项资金预算批复中，同时批复绩效目标和绩效指标等内容。

（二）绩效运行跟踪监控管理

预算绩效运行跟踪监控管理是预算绩效管理的重要环节。财政部门、预算部门和项目主管部门要逐步建立绩效运行跟踪监控机制，定期采集绩效运行信息并汇总分析，对绩效目标运行情况跟踪管理和督促检查。跟踪监控中发现绩效运行目标与预期绩效目标发生偏离时，要及时采取措施予以纠正，保障绩效目标的顺利实现。

（三）绩效评价管理

预算支出绩效评价是预算绩效管理的核心。预算执行结束后，要在规定时间内对预算完成情况进行绩效评价。项目实施单位要向预算部门或项目主管部门提交绩效报告，年度内实际取得的绩效没有达到设定的绩效目标的，须说明理由。预算部门和项目主管部门对项目实施单位提交的绩效报告组织开展绩效评价，向财政部门报送绩效评价报告。财政部门对预算部门和项目主管部门的绩效评价工作进行指导、监督和检查，并对其报送的绩效报告或绩效评价报告进行审核，提出进一步改进预算管理、提高预算支出绩效的意见和建议。根据需要，财政部门对预算部门和项目主管部门报送的绩效报告或绩效评价报告组织开展评价或再评价。

（四）绩效评价结果反馈和应用管理

建立预算支出绩效评价结果反馈和应用制度，财政部门要将绩效评价结果及时反馈给预算部门和项目主管部门，各部门要根据绩效评价结果完善管理制度，改进管理措施，提高管理水平，增强支出责任，强化绩效意识。绩效评价结果作为财政部门安排以后年度预算的重要依据，并逐步扩大绩效评价结果的应用范围，建立与政府绩效管理有机结合的预算绩效管理问责工作机制。

四、推进预算绩效管理的工作要求

（一）加强领导，协调推进

各级政府要把预算绩效管理作为政府绩效管理的重要内容和当前及今后一个时期深化预算改革的重要工作，切实加强领导，精心组织，充实工作力量，安排必要的工作经费，重点加以推进。各级财政、审计、监察、人力资源社会保障等部门要结合自身职能，积

极探索实现绩效监督、绩效审计、绩效问责、预算绩效管理与政府绩效管理有机结合的有效途径和方法，逐步建立健全运转顺畅、规范有序的预算绩效管理工作机制。

（二）健全制度，完善手段

根据国民经济和社会发展规划及专项规划，滚动编制部门事业发展计划，并与部门预算编制有机结合，提高部门预算编制的科学性和合理性。健全完善预算绩效管理的相关制度及配套办法，为推进预算绩效管理提供制度保障。建立健全预算支出绩效指标体系和标准体系，搞好信息平台建设，为推进预算绩效管理提供技术支撑。

（三）深化改革，强化基础

进一步深化部门预算、国库集中收付等预算管理制度改革，规范预算编报程序，细化预算编制，提高预算到位率，严格预算约束，增强预算执行的科学性和时效性。加强国有资产管理，促进资产管理与预算管理有机结合。完善政府预算体系，探索实施中长期预算管理，试编滚动预算。按照政府信息公开的有关规定，积极推进预算信息公开。

（四）积极试点，稳步推进

省级和已经开展绩效评价试点的市、县，要在现有试点的基础上，按照全过程预算绩效管理的要求，进一步扩大试点范围，实行绩效目标管理与绩效评价管理相结合的管理方式，并做好绩效评价结果的应用；其他市、县从2012年开始要全部开展试点。要不断总结完善试点经验，力争到“十二五”期末，初步建立比较规范的预算绩效管理体系和运行机制。

二〇一一年八月二十二日

附录四

吉林省预算绩效管理办法

第一章 总则

第一条 为加强预算绩效管理，强化预算支出责任和效率，提高财政资金使用效益，根据财政部印发的《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）和《吉林省人民政府关于推进预算绩效管理的意见》（吉政发〔2011〕36号），以及有关财务规章制度，制定本办法。

第二条 预算绩效管理是指以绩效目标为导向，以绩效评价为手段，以结果应用为保障，以改进预算管理、优化资源配置、控制节约成本、提高公共产品质量和公共服务水平为目的，覆盖所有财政性资金，贯穿预算编制、执行、监督全过程的预算绩效管理活动。

第三条 各级财政部门、预算部门（单位）、项目主管部门和项目的具体实施单位是预算绩效管理的主体。

预算部门（单位，以下简称预算部门）是指与财政部门有预算缴拨款关系，按照有关法律、法规编报部门预算的国家机关、政党组织、事业单位、社会团体和其他独立核算的法人组织。

项目主管部门是指按照有关法律、法规、规章制度和同级政府有关规定，行使财政专项资金分配、项目考察论证和规划、组织和指导项目实施等职责的部门。

第四条 公共财政预算资金安排支出的绩效管理活动适用本办法。

第五条 预算绩效管理应当遵循以下基本原则：

（一）科学规范原则。预算绩效管理应当严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，事前设定目标、事中跟踪监控目标实现进程、事后评价目标完成情况。

（二）公正公开原则。预算绩效管理应当符合真实、客观、公正的要求，预算绩效管理信息要依法逐步公开，并接受监督。

（三）分级分类原则。预算绩效管理由各级财政部门、预算部门、项目主管部门根据管理对象的特点分类组织实施。

（四）绩效相关原则。预算绩效管理应当针对具体支出及产出绩效进行，应当清晰反映支出和产出效果之间的紧密对应关系。

第六条 预算绩效管理的主要依据：

（一）国家相关法律、法规和规章制度。

（二）各级政府制定的国民经济与社会发展规划和政策。

（三）预算管理制度、资金及财务管理办法、财务会计资料。

（四）预算部门职能职责、中长期发展规划及年度工作计划。

（五）相关行业政策、行业标准及专业技术规范。

（六）申请预算时提出的绩效目标及其他相关材料，财政部门预算批复，财政部门 and 预算部门年度预算执行情况，年度决算报告。

（七）人大审查结果报告、审计报告及决定、财政监督检查报告及决定。

（八）其他相关资料。

第二章 预算绩效管理的对象和内容

第七条 预算绩效管理的对象主要包括纳入部门预算管理的财政资金、按规定未纳入部门预算管理的财政专项资金，预算绩效管理相应划分为部门预算绩效管理和财政专项资金绩效管理。

本办法所称财政专项资金（以下简称专项资金），是指财政预算安排或设立，由项目主管部门分配下达项目计划，用于单位、企业、其他社会经济组织（以下简称项目实施单位）的专项资金，以及上级政府对下级政府的转移支付。

第八条 部门预算绩效管理包括部门基本支出绩效管理、部门项目支出绩效管理和部门整体支出绩效管理。

部门预算绩效管理应当以项目支出为重点，着重对一定金额以上、与本部门职能密切相关、具有明显社会影响和经济影响的项目支出实施绩效管理。有条件的部门和市县可以对部门基本支出、部门整体支出开展绩效管理。

第九条 专项资金绩效管理包括专项资金支持的具体项目支出绩效管理和专项资金整体支出绩效管理。

专项资金绩效管理原则上应当以对社会、经济发展和民生有重大影响的支出为重点进行。

第十条 预算绩效管理的主要内容是：绩效目标管理，绩效运行跟踪监控管理，绩效评价管理，绩效评价结果反馈和应用管理。

第三章 预算绩效管理职责

第十一条 预算绩效管理在各级政府的统一领导下，由财政部门、预算部门、项目主管部门等负责组织实施。

第十二条 财政部门在预算绩效管理方面的职责：

(一) 负责制定预算绩效管理规章制度、办法和相应的技术规范，并对有关制度和办法的执行情况进行监督检查。

(二) 组织、指导本级预算部门、项目主管部门和下级财政部门预算绩效管理工作。

(三) 审核、批复绩效目标，并对绩效目标执行情况进行跟踪检查。

(四) 对预算部门、项目主管部门和下级财政部门提交的绩效报告或绩效评价报告进行审核，并根据需要实施绩效评价或再评价，提出改进预算管理意见并督促落实。

(五) 建立完善绩效指标库、绩效标准库、专家库、中介机构库，推进预算绩效管理信息平台建设。

第十三条 预算部门在预算绩效管理方面的职责：

(一) 负责制定本部门预算绩效管理规章制度、办法，并对部门

本级和所属单位的执行情况进行监督检查。

(二) 具体组织实施、指导部门本级和所属单位的绩效管理工作。

(三) 组织部门本级和所属单位编制、报送绩效目标，对所属单位绩效目标进行初审，并对绩效目标执行情况进行跟踪检查。

(四) 定期向财政部门报告绩效目标执行情况和预算绩效管理情况。

(五) 组织对部门本级绩效目标完成情况进行总结分析，撰写绩效报告；对所属单位报送的绩效报告进行审核，并根据需要对所属单位实施绩效评价，形成绩效评价报告；按照规定时间将绩效报告和绩效评价报告报送同级财政部门。

(六) 落实财政部门整改意见，根据绩效评价结果改进部门预算绩效管理工作。

(七) 负责本部门预算绩效评价结果在一定范围内的公开工作。

第十四条 项目主管部门在预算绩效管理方面的职责：

(一) 配合财政部门制定本部门分管专项资金绩效管理规章制度、实施办法，并对专项资金执行情况进行监督检查。

(二) 组织编制并向财政部门报送专项资金整体支出绩效目标。

(三) 具体组织实施、指导项目实施单位专项资金绩效管理工作。

(四) 组织项目实施单位编制、报送专项资金绩效目标，并进行审核，对绩效目标执行情况进行跟踪检查。

(五) 定期向财政部门报告专项资金绩效目标执行情况和绩效管理情况。

(六) 组织对项目实施单位报送的绩效报告进行审核，并根据需要对项目实施单位开展绩效评价，形成绩效评价报告；对分管专项资金整体支出绩效目标完成情况进行总结分析，撰写绩效报告；按照规定时间将绩效报告和绩效评价报告报送同级财政部门。

(七) 落实财政部门整改意见，根据绩效评价结果改进专项资金

绩效管理工作的。

(八) 负责分管专项资金绩效评价结果在一定范围内的公开工作。

第四章 绩效目标管理

第十五条 绩效目标是预算绩效管理的对象计划在一定期限内达到的产出和效果。绩效目标管理的主要内容包括：绩效目标设定，绩效目标审核，绩效目标批复。

第十六条 预算部门和项目主管部门编制年度预算时，要根据财政部门编制预算的要求、国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划，确定年度工作计划或项目规划，设定绩效目标，编制预算绩效说明，制定绩效指标和绩效标准。

第十七条 绩效目标由预算部门和项目主管部门在申报预算时填报。预算部门和项目主管部门申报预算时，应当按照本办法规定将绩效目标编入年度预算，并在预算编审“一上”阶段报送财政部门。

第十八条 绩效目标应当包括以下主要内容：

- (一) 预期产出，包括提供的公共产品和服务的数量。
- (二) 预期效果，包括经济效益、社会效益、环境效益和可持续发展影响等。
- (三) 服务对象或项目受益人满意程度。
- (四) 达到预期产出所需要的成本资源。
- (五) 衡量预期产出、预期效果和服务对象满意程度的绩效指标。
- (六) 其他。

第十九条 绩效目标应当符合以下要求：

(一) 指向明确。绩效目标要符合国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划，并与相应的预算支出范围、方向、效果紧密相关。

(二) 具体细化。绩效目标应当从数量、质量、成本和时效等方

面进行细化，尽量进行定量表述，不能以量化形式表述的，可以采用定性的分级分档形式表述。

（三）合理可行。制定绩效目标时要经过调查研究和科学论证，目标要符合客观实际。

第二十条 预算绩效说明要详细说明为达到绩效目标拟采取的工作程序、方式方法、资金需求、信息资源等，并有明确的职责和分工。

第二十一条 绩效指标是指衡量绩效目标实现程度的考核工具。绩效指标要针对绩效目标编制，绩效指标的确定应当遵循以下原则：

（一）相关性原则。应当与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

（二）重要性原则。应当优先使用最具绩效管理对象代表性、最能反映绩效管理要求的核心指标。

（三）可比性原则。对同类绩效管理对象要设定共性的绩效指标，以便于评价结果可以相互比较。

（四）系统性原则。应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映预算支出所产生的效益。

（五）经济性原则。应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

第二十二条 绩效指标分为共性指标和个性指标。

（一）共性指标是适用于所有绩效管理对象的指标。主要包括项目决策和项目管理两方面内容。其中：项目决策包括目标设定、决策过程和资金分配等内容；项目管理包括资金到位、资金管理和组织实施等内容。

（二）个性指标是针对预算部门、专项资金和项目特点设定的指标。主要分为产出指标和效果指标两类。产出指标反映与绩效目标相关的产品和服务的提供情况，包括产出数量、质量、时效和成本等内容；效果指标反映与目标相关的预算支出预期结果的实现程度，包括经济效益、社会效益、环境效益、可持续影响和服务对象满意度等内容。

共性指标由财政部门统一制定，个性指标由财政部门会同预算部门和项目主管部门制定。

第二十三条 绩效标准是指衡量绩效目标完成程度的尺度。绩效标准具体包括：

（一）计划标准。是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为绩效管理标准。

（二）行业标准。是指参照国家公布的行业指标数据制定的绩效管理标准。

（三）历史标准。是指参照同类指标的历史数据制定的绩效管理标准。

（四）其他经财政部门确认的标准。

第二十四条 财政部门要依据国家相关政策、党委政府重点工作安排、预算支出方向和重点、部门职能及事业发展规划等，对预算部门和项目主管部门申报的绩效目标进行审核，包括绩效目标与部门职能的相关性、绩效目标实现所采取措施的可行性、绩效指标设置的科学性、实现绩效目标所需资金的合理性等。不符合相关要求的，财政部门应当要求其调整、修改，审核通过后方可进入预算编审下一步流程。

第二十五条 绩效目标一经确定一般不予调整。确需调整的，应当根据绩效管理的要求和审核流程，按照规定程序重新报批。

第二十六条 财政预算经各级人民代表大会审查批准后，财政部门应在部门预算和专项资金预算批复中，同时批复绩效目标和绩效指标等内容，作为预算部门和项目主管部门执行及绩效评价的依据。批复的绩效目标应当清晰、可量化。

第五章 绩效运行跟踪监控管理

第二十七条 在预算执行中，财政部门、预算部门和项目主管部门要逐步建立绩效运行跟踪监控机制，定期采集绩效运行信息并汇总分析，对绩效目标运行情况跟踪管理和督促检查，保障绩效目标的顺利实现。

第二十八条 预算部门和项目主管部门应当对重点项目，制定具体的绩效实施计划报财政部门备案。

第二十九条 财政部门、预算部门和项目主管部门要对绩效目标的实现情况进行监督检查和控制。

第三十条 当预算执行绩效与绩效目标发生偏离时，预算部门和项目主管部门应及时向财政部门报告，并采取矫正措施。

第三十一条 财政部门、预算部门和项目主管部门要根据项目的绩效完成进度拨款，发现无绩效或低于预期绩效的项目，要取消或减少预算安排，并收回相应未支出的预算资金。

第三十二条 预算执行中，预算部门和项目主管部门提出的预算调整事项，要严格按照预算绩效管理的要求和审核流程重新上报。

第三十三条 预算部门和项目主管部门要及时统计预算执行中有关绩效数据，按照财政部门统一要求编制预算绩效运行报告，在规定时间内报送财政部门。

第三十四条 财政部门要对本级政府的重点项目进行检查，逐步建立预算绩效的监督与预警管理信息系统，采集和跟踪预算绩效信息，及时向本级政府、上级财政部门报告情况。

第六章 绩效评价管理

第三十五条 预算执行结束后，财政部门、预算部门和项目主管部门要根据设定的绩效目标和指标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对预算支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价。

第三十六条 绩效评价方法主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法等。

(一) 成本效益分析法。是指将一定时期内的支出与效益进行对比分析，以评价绩效目标实现程度。

(二) 比较法。是指通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度。

(三) 因素分析法。是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施

效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

（四）最低成本法。是指对效益确定却不易计量的多个同类对象的实施成本进行比较，评价绩效目标实现程度。

（五）公众评判法。是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对预算支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

（六）其他评价方法。

第三十七条 绩效评价方法的选用应当坚持简便有效的原则。

根据评价对象的具体情况，可采用一种或多种方法进行绩效评价。

第三十八条 绩效评价一般以预算年度为周期。预算年度终了三个月内，预算部门本级和所属预算单位应当完成项目绩效的总结分析，并向预算部门提交绩效报告；预算年度终了四个月内，预算部门要完成本部门的绩效审核和评价工作，并向同级财政部门报送绩效报告和绩效评价报告。

对跨年度的重大（重点）项目可根据项目或支出完成情况实施阶段性评价。项目主管部门和项目实施单位专项资金绩效总结和绩效评价的完成和报送时间另行规定。

第三十九条 预算年度终了六个月内，财政部门应当对预算部门和项目主管部门提交的绩效报告和绩效评价报告进行审核，提出审核意见；对重点项目或根据工作需要，实施绩效评价或再评价。

第四十条 绩效报告应当包括以下主要内容：

（一）基本概况，包括部门职能、事业发展规划、预决算情况、项目立项依据等。

（二）绩效目标及其设立依据和调整情况。

（三）管理措施及组织实施情况。

（四）总结分析绩效目标完成情况。

（五）说明未完成绩效目标原因。

（六）下一步改进工作的意见及建议。

第四十一条 绩效评价报告应当包括以下主要内容：

（一）基本概况。

- (二) 绩效评价的组织实施情况。
- (三) 绩效评价指标体系、评价标准和评价方法。
- (四) 绩效目标的实现程度。
- (五) 存在问题及原因分析。
- (六) 评价结论及建议。
- (七) 其他需要说明的问题。

第四十二条 绩效报告和绩效评价报告应当依据充分、真实完整、数据准确、分析透彻、逻辑清晰、客观公正。

预算部门、项目主管部门和项目实施单位应当对绩效报告、绩效评价报告涉及基础资料的真实性、合法性、完整性负责。

第四十三条 绩效报告和绩效评价报告的具体格式由财政部门统一制定。

第四十四条 财政部门、预算部门和项目主管部门组织开展绩效评价工作时，对重大、重点项目，可根据需要聘请经财政部门资质审查确认的专家、中介机构等第三方参与。财政部门要对第三方参与绩效评价的工作进行规范，并指导其开展工作。

第七章 绩效评价结果反馈和应用管理

第四十五条 绩效审核或评价结果采取评分与评级相结合的形式。

根据每项具体指标的重要程度设定相关分值，满分为 100 分，共性指标和个性指标分值各为 50 分。

根据项目得分结果划分四个评价级次，其中：总分为 90~100 分（含 90 分）的项目为“有效”，75~90 分（含 75 分）为“基本有效”，60~75 分（含 60 分）为“一般”，低于 60 分的为“较差”。

结果确定为“有效”的，应当是经过财政部门绩效评价或再评价后确认的结果。

第四十六条 财政部门、预算部门和项目主管部门应当及时整理、归纳、分析、反馈绩效审核或评价结果，并将其作为改进预算管理和安排以后年度预算的重要依据。

对结果确定为“有效”和“基本有效”的，根据不同情况，在安排以后年度预算时给予优先保障和重点支持；“一般”的，在安排以后年度预算时进行重点审查，可视情况适当削减以后年度预算。

对绩效管理中发现的问题、达不到绩效目标或结果确定为“较差”的，责令其限期整改；不进行整改或整改不到位的，应当根据情况调整项目或相应调减项目预算，直至取消该项目预算拨款。

第四十七条 绩效审核或评价结果应当按照政府信息公开有关规定在一定范围内公开。

第四十八条 绩效审核或评价结果供有关部门实施行政问责和政府绩效管理工作中参考。

第四十九条 预算绩效管理工作中发现的财政违法行为，依照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 第 427 号）等国家有关规定追究责任。

第八章 附 则

第五十条 政府性基金和国有资本经营预算资金安排支出的绩效管理活动，参照本办法执行。

第五十一条 各市县、省级预算部门可结合实际制定具体的管理办法和实施细则。

省财政厅会同省级项目主管部门，根据本办法研究制定专项资金绩效管理实施办法；对中央财政补助及地方安排的配套资金绩效管理，财政部有明确规定的，按照财政部规定执行。

第五十二条 本办法自印发之日起施行。《吉林省财政支出绩效评价管理暂行办法》（吉财预〔2009〕806号）同时废止。

附录五

2014年吉林省省级部门整体支出绩效评价方案

根据财政部印发的《预算绩效管理工作规划（2012—2015）年》（财预〔2012〕396号）、《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）和《吉林省预算绩效管理办法（试行）》（吉财预〔2011〕600号），为做好2014年纳入试点范围的省级预算部门整体支出绩效评价工作，制定本方案。

一、评价目的

通过开展部门整体支出绩效评价，促进部门从整体上提升预算管理水平和提高财政资金使用效益，更好地履行部门职责。

二、评价主体和范围

省财政厅和各预算部门本级是部门整体支出绩效评价的主体。评价范围分别为各预算部门本级和所属预算单位。

三、评价内容

评价内容主要包括：部门预算绩效管理工作开展情况、预算编制的科学化精细化程度、预算执行的均衡性和规范性，控制压缩行政运行成本情况、预决算信息公开的及时性和透明度、清理压缩结余结转资金情况、政府采购执行和国有资产管理情况等方面，评价得分采用百分制和减分制相结合。

1. 绩效管理工作基础情况（10分）

通过对部门组织队伍、规章制度、宣传培训等基础工作进行评价，反映部门推进预算绩效管理、规范财务行为方面的整体情况。

得分=部门是否有专门机构或人员负责预算绩效管理工作×2.5

+是否制定内部财务管理制度×2.5+是否制定内部预算绩效管理制度×2.5+是否开展了预算绩效管理宣传和培训等工作×2.5

是为1，否为0。

部门制定的内部财务及预算绩效管理制度须以正式文件印发。

2. 部门整体支出绩效目标制定情况（5分）

通过对部门是否制定整体支出绩效目标进行评价，反映部门履职、年度工作任务与预算绩效管理的结合情况。

得分=是否制定整体支出绩效目标×5

是为1，否为0。

整体支出绩效目标应依据国民经济和社会发展规划、部门“三定”方案确定的职责、部门中长期发展规划，以及省委、省政府重点工作任务来进行制定。

3. 绩效指标明确性（5分）

通过对部门整体支出绩效目标所设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量，反映部门整体支出绩效目标的明细化程度。

得分=是否将部门整体支出绩效目标细化分解为具体的工作任务×2.5+是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现×2.5

是为1，否为0。

4. 绩效报告完成情况（5分）

通过对本年度部门整体支出绩效报告的报送时间、完成质量等方面进行评价，反映部门绩效管理水平和对评价工作的重视程度。

得分=是否按照时限报送×2.5+绩效报告质量（A/B/C）×2.5

是为1，否为0。

由省财政厅组织有关方面专家成立评价工作组，对各部门撰写的绩效报告质量进行评审，绩效报告质量分为A、B、C三类（A类为1，B类为0.6，C类为0）。

5. 部门整体支出绩效评价结果应用情况（5分）

通过对部门以前年度整体支出绩效评价结果的应用情况，反映

绩效评价结果的利用水平和程度。

得分=已制定或落实改进措施项目数/应改进的项目数×5

已落实改进措施包括加强预算管理、整改发现问题、健全制度措施、实施绩效问责等。

新纳入整体支出绩效评价试点的部门，此项得分暂按5分计算。

6. “三公”经费控制情况（10分）

通过本年度部门“三公”经费财政拨款实际支出情况与预算安排情况进行对比评价，反映部门执行中控制和压缩“三公”经费的努力程度和效果。

“三公”经费控制率=（“三公”经费财政拨款实际支出数/“三公”经费预算安排数）×100%

控制率≤1时，即，本年度“三公”经费财政拨款实际支出数小于或等于预算安排数，得分=控制率×10。

控制率>1时，即，本年度“三公”经费财政拨款实际支出数大于预算安排数，此项不得分。

预算安排数包括年初预算安排和执行中追加情况，统计“三公”经费财政拨款实际支出数据时，剔除预算执行中中央追加明确用于“三公”经费方面的支出及上年结转的“三公”经费支出。

7. 部门预算调整情况（5分）

本年度部门预算经人民代表大会批复后，对预算执行中本部门预算进行数额和结构上的调整情况进行评价，反映部门预算编制的准确性及细化程度。

得分=是否对部门预算进行调整×5

是为0，否为1。

因落实预算执行中出台的国家和省有关政策、发生不可抗力等因素而必须进行调整的除外。

8. 预算执行中追加经费情况（10分）

本年度部门预算批复后，对预算执行中追加部门项目经费数额和年初部门预算批复的部门项目支出总额进行比较评价，反映部门

预算编制的准确性及预算执行的严肃性。

追加率 = (追加预算资金额 / 部门项目支出总额) × 100%

追加率 = 0 时，得 10 分。

追加率 > 0 且 ≤ 10% 时，得分 = (1 - 追加率 / 10%) × 10。

追加率 > 10% 时，不得分。

因落实预算执行中出台的国家和省有关政策、发生不可抗力等因素追加预算的事项除外。

9. 预决算信息公开情况 (10 分)

通过对部门能否按照政府信息公开等有关规定公开预决算信息、省级专项资金和重点项目资金信息情况进行评价，反映部门预决算管理的公开透明情况。

得分 = 公开内容是否完整规范 × 5 + 是否按规定时限公开 × 5

是为 1，否为 0。

未按规定公开的，以及对符合《中华人民共和国政府信息公开条例》中规定的公民、法人或者其他组织申请获取预决算信息未及受理的，该项不得分。

10. 政府采购执行情况 (5 分)

通过对本年度部门实际政府采购金额与政府采购预算金额的比率进行评价，反映部门政府采购预算执行情况。

政府采购执行率 = (实际政府采购金额 / 政府采购预算金额) × 100%

得分 = 政府采购执行率 × 5

实际政府采购金额是指列入本年度采购预算的项目当年实际采购金额。

11. 结余结转情况 (5 分)

通过对本年度部门结余结转资金额与财政拨款实际支出数的比例进行评价，反映部门结余结转资金的控制程度。

结余结转率 = (本年度累计结余结转资金额 / 本年度财政拨款实际支出数) × 100%

结余结转率 $\leq 5\%$ 时，得5分。

结余结转率 $> 5\%$ 且 $\leq 10\%$ 时，得分 $= (1 - \text{结余结转率}/10\%) \times 5$

结余结转率 $> 10\%$ 时，不得分。

12. 结余结转变动情况（10分）

通过对本年度部门结余结转资金额与上一年度结余结转资金额的变动情况进行对比评价，反映部门控制和压缩结余结转资金规模的努力程度。

结余结转变动率 $= (\text{上年度累计结余结转资金额} - \text{本年度累计结余结转资金额}) / \text{上年度累计结余结转资金额} \times 100\%$

变动率 ≥ 0 且 $< 50\%$ 时，即，本年度结余结转资金额小于或等于上一年度结余结转资金额，且压缩比例在 50% 以内的，得分 $= \text{变动率}/50\% \times 10$ 。

变动率 $\geq 50\%$ 或结余结转率 $\leq 5\%$ 时，得10分。

变动率 < 0 时，即，本年度结余结转资金额大于上一年度结余结转资金额，不得分。

13. 支出进度（10分）

通过部门支出进度是否达到既定进度要求进行评价，反映部门预算执行的及时性和均衡性。

截止到6月末支出进度目标 45% ，截止到9月末支出进度目标 75% ，截止到12月末支出进度目标 95% 。

得分 $= 6\text{月支出进度}/45\% \times 3 + 9\text{月支出进度}/75\% \times 3 + 12\text{月支出进度}/95\% \times 4$

支出进度考核的是年初部门预算执行情况。

14. 国有资产管理情况（5分）

通过对部门国有资产管理工作开展情况进行评价，反映部门规范和加强国有资产管理、维护国有资产的安全完整、提高国有资产使用效益的有关情况。

得分 $= \text{是否已制定资产管理制度} \times 1 + \text{资产是否安全完整} \times 1 + \text{是否开展资产的账卡管理、是否账实相符} \times 1 + \text{资产处置是否规范} \times$

1+资产有偿使用及处置收入是否及时足额上缴国库×1
是为1，否为0。

15. 监督发现问题（减分项目）

是指审计、财政、纪检、监察等机关对部门在预算管理方面发现的问题情况进行减分，反映部门预算管理的合法、合规情况。

存在违规问题的，-5分。

存在重大违纪问题的，-10分。

存在违法问题，相关负责人已移交司法机关立案，该部门整体支出绩效评价结果为较差（一票否决）。

四、评价程序

（一）部门自评

各部门按照相关要求，开展自评工作，撰写部门整体支出绩效报告，于2015年4月31日前，报省财政厅（部门预算主管处），同时报送相关佐证材料。

（二）开展评价

省财政厅组织有关方面专家及中介机构成立评价工作组，收集相关基础资料，必要时采用适当的方式开展现场评价。

（三）撰写报告

评价工作组对部门评价结果分类分析，形成部门整体支出绩效评价报告。

五、评价结果和应用

（一）绩效评价结果分为优秀（85分及以上）、良好（75—85分）、合格（60—75分）和较差（60分以下）四个等级。

（二）评价结果反馈相关部门，对评价中发现的问题，责成部门进行整改。相关部门要将整改结果报告省财政厅。

（三）绩效评价结果在一定范围内进行公开。

（四）对绩效评价结果为优秀的部门，在安排2016年度部门预算时，按8%的比例增加核定公用经费；绩效评价结果为良好的部门，在安排2016年度部门预算时，按5%的比例增加核定公用经费。