

第四节 政府预算的编制、执行及审批监督制度

【知识点】部门预算编制

（一）部门预算的含义

部门预算，是指与**财政部门**直接发生经费领拨款关系的一级预算单位的预算，它由本部门及所属各单位的全部收支预算组成。部门预算反映一个部门全部收支状况的预算。

（二）部门预算的原则

- (1) 完整性原则。
- (2) 科学性原则。
- (3) 合法性原则。
- (4) 真实性原则。
- (5) 透明性原则。
- (6) 稳妥性原则：不得编制赤字预算。
- (7) 重点性原则：先重点、急需项目，后一般项目；先保证基本支出，后安排项目支出。
- (8) 绩效性原则：建立绩效考评制度。

（三）部门预算的基本内容

1. 部门收入预算的内容

部门收入预算的内容主要包括：**事业收入**（包括教育收费收入等）、**事业单位经营收入**、**上年结转资金**、**财政拨款收入**、**上级补助收入**、**下级单位上缴收入**、**用事业基金弥补收支差额和其他收入**（非本级财政拨款、事业单位投资收益）。

2. 部门支出预算的内容

部门支出预算按支出的管理要求划分，分为**项目支出预算**和**基本支出预算**。

项目支出预算	主要内容	包括基本建设、有关事业专项发展、专项业务、大型修缮、大型购置、大型会议等项目支出
	预算编制原则	①综合预算原则； ②科学论证、合理排序的原则； ③追踪问效的原则
	特征	①专项性； ②独立性；项目之间支出不能交叉，项目支出与基本支出之间也不能交叉 ③完整性，包括完成特定业务目标所涉及的全部经费支出
基本支出预算	主要内容	包括人员经费和日常公用经费
	预算编制原则	①综合预算原则； ②优先保障的原则； 首先保障基本支出的合理需要，然后安排各项事业发展所需的项目支出 ③定员定额管理的原则

【例-多选题】下列原则中，属于基本支出预算编制原则的有（ ）。

- A. 综合预算原则
- B. 科学论证、合理排序原则
- C. 优先保障原则
- D. 追踪问效原则
- E. 定员定额管理原则

答案：ACE

解析：基本支出预算编制原则包括：综合预算原则、优先保障原则、定员定额管理原则。B、D 两项属于项目支出预算编制原则。

【知识点】政府采购与政府购买服务

（一）政府采购的含义

也称公共采购，是指各级**国家机关、事业单位和团体组织**，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

（二）政府采购的原则

1.世界各国在长期的采购实践中一般遵循如下原则：**竞争原则、公开原则、公平原则**

2.我国《政府采购法》确立的基本原则

公开透明原则	公开的关键就是政府采购活动信息具有较高透明度，符合全面性、合法性、最新性、易得性和易解性标准
公平竞争原则	给予每一个参加竞争的合格的投标商均等的机会，使其享有同等的权利并履行同等的义务，不歧视任何一方。
公正原则	对所有的供应竞争者都应当平等对待。 《政府采购法》建立了回避制度。明确在政府采购活动中，采购人员及相关人员与供应商有下列利害关系之一的，应当回避： ①参加采购活动 前 3 年内 与供应商存在劳动关系。②参加采购活动 前 3 年内 担任供应商的董事、监事。③参加采购活动 前 3 年内 是供应商的控股股东或者实际控制人。④与供应商的法定代表人或者负责人有夫妻、直系血亲、三代以内旁系血亲或者近姻亲关系。⑤与供应商有其他可能影响政府采购活动公平、公正进行的关系。
诚实信用原则	①对于当事人，应当以诚实、守信和善意方式履行合同义务和其他法律义务。 ②政府采购人和采购机构不得阻止社会相关机构和个人对于政府采购资料的查询和质疑。 ③规则制定机关、司法裁判机关和行政监管机关要在确定行为规则、处理争端及解释法律和合同条款的过程中，正确平衡当事人之间的利益关系及当事人与社会公众的利益关系
讲求绩效原则	预算部门和单位应当落实全过程绩效管理要求，根据部门预算绩效目标合理确定采购需求、采购计划和采购合同，提升财政支出绩效水平

（三）政府采购的**基本方式**

竞争性采购	招标采购	通过公开招标的方式，邀请所有符合条件的供应商参加。优点：最能体现政府采购的公开性、竞争性。这是 主要的采购方式
	竞争性谈判采购	采购人与多家供应商进行分别谈判，从中确定中标供应商并授予合同的采购方式。优点： 能够缩短采购周期、减少工作量、较好地满足采购人需求、保护民族产业。 缺点： 违反了自由企业精神，可能助长企业价格垄断；容易滋生串通舞弊的机会；容易造成企业任意抬高价格。 【提示】 对采用竞争性谈判采购的一般会赋予限制条件，如招标后没有供应商投标，或者没有合格标的，或者重新招标没能成功的
	询价采购	采购单位向国内外有关供应商发出询价单，然后对供应商提供的报价进行比较，并确定中标供应商，以确保产品和服务价格具有竞争性
非竞争性采购	主要是 单一来源采购（直接采购） ，是指采购标的达到了竞争性招标采购的金额标准，但由于采购来源渠道单一，或属于专利、首次制造、合同追加、原有项目的后续扩充等特殊情况的，在此情况下，也只能从唯一的供应商那里采购	

（四）政府购买服务

购买主体	各级行政机关，具有行政管理职能的事业单位，纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织
承接主体	登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织（重要承接主体），按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位，依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量
购买内容	属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供的服务事项
购买方式及程序	对于政府集中采购目录以内或采购限额标准以上的项目，采用公开招标、邀请招标竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购等方式确定承接主体
预算与财务管理	（1）妥善安排购买服务所需资金（2）健全购买服务预算管理体系（3）强化购买服务预算执行监控

【例-单选题】下列关于政府采购方式的说法，不正确的是（ ）。

- A.招标采购的优点是最能体现政府采购的公开性、竞争性，是比较普遍的采购方式
- B.询价采购的缺点是违反了自由企业精神，可能助长企业价格垄断
- C.对采用竞争性谈判采购的一般会赋予限制条件
- D.采用竞争性方式采购的，参加竞标的供应商一般不得少于 3 家

答案：B

解析：竞争性谈判方式的优点：能够缩短采购周期、减少工作量、较好地满足采购人需求、保护民族产业。
缺点：违反了自由企业精神，可能助长企业价格垄断；容易滋生串通舞弊的机会；容易造成企业任意抬高价格。

【知识点】现代国库制度

（一）国库集中收付管理

1.国库集中收付管理的主要内容

（1）完善的国库单一账户体系

财政部门在国库或国库指定的代理银行开设统一的账户，各单位在统一账户下设立分类账户，实行集中管理。

（2）规范的财政资金收付程序和方式

① 财政收入按照规范的收入程序和方式——直接缴入国库单一帐户。

② 财政支出通过规范的资金支付程序和方式直接向货物和劳务支付货款。

（3）国库集中收付管理是对财政收支活动实行有效的监控。

2.我国国库集中收付制度

以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为其主要形式。

（1）改革资金收缴方式：采取直接缴库和集中汇缴方式，将税收收入和非税收入直接缴入国库单一账户或财政专户。

（2）改革资金支付方式：实行财政直接支付和财政授权支付方式，通过国库单一账户体系将资金支付给收款人。

（3）改革账户管理体系：建立集中、可控、科学的国库单一账户体系。

（二）公债管理

1.公债管理是在控制公债规模和公债风险的前提下，通过公债发行、兑付、交易等一系列管理活动，长期以最小成本满足财政筹资需要，同时促进公债市场发展。

2.我国公债管理的发展情况如下

- (1) 公债发行的**市场化程度不断提高**（1981年行政摊派到目前记账式公债全部招标发行）。
- (2) 公债**期限结构逐步多样化**（3个月-30年）。
- (3) 公债**交易方式不断创新**（最初的现券交易、质押式回购交易到目前远期交易、掉期交易、融券交易等，还推出了做市商制度等）。

3.公债规模控制

各国对公债规模的控制分为公债发行额管理和公债余额管理两种，公债余额管理又分为**限额管理**和**预算差额管理**。

我国自2006年开始实行公债余额管理。

【提示】公债限额管理是指立法机关为政府发行公债设置额度限制，在此限额内，政府自行决定公债发行品种、时间和发行方式。

预算差额管理是指立法机关每年审批预算赤字或预算盈余，即公债规模的增量或减量，不审批公债的借新还旧部分。

作用：**公债余额管理的实施**，可以在不突破全国人民代表大会规定的公债余额限额的前提下，根据国库库款的预测情况，合理安排公债发行时间和节奏，通过少发债或使用国库资金提前兑付公债等方式，积极调节国库暂时闲置的资金，使公债管理与国库库款更好地衔接。

（三）国库现金管理

- 1.国库现金管理是在确保国库现金支付需要的前提下，以实现国库闲置**现金最小化和投资收益最大化**为目标的一系列财政管理活动。
- 2.国库现金管理对象主要包括**库存现金、活期存款和与现金等价的短期金融资产**。
- 3.作用：减少闲置现金，最大限度提高国库库存资金使用效率。
- 4.操作方式：商业银行定期存款、买回公债、公债回购和逆回购等。

【例-多选题】公债余额管理包括（ ）。

- A.公债限额管理
- B.公债全额管理
- C.预算差额管理
- D.公债发行额管理
- E.公债储备额管理

答案：AC

解析：公债余额管理又分为**限额管理**和**预算差额管理**。

【知识点】政府预算的审查、批准和监督制度

（一）政府预算的审查和批准

政府预算的审查和批准包括财政部门对预算的审查和立法机关对预算的审查及批准。

1.发达国家的预算审批

- (1) **行政机关**负责预算编制和执行以及决算。
- (2) **立法机关**负责预算审批。
- (3) **司法机关**负责预算监督。

2.我国立法机关的预算审批程序及内容

我国法定的**预算审批部门**——各级人民代表大会，重点审查**预算草案**的合法性、完整性、可行性等方面。人大审批预算的过程分为初审和终审两阶段。

- (1) **初审**——在各级人民代表大会召开前，预算草案的主要内容由各级人民代表大会的相关部门进行初步审

查。

(2) **终审**——各级人民代表大会对预算草案的审查和批准。

(二) 政府预算的监督

1. 政府预算监督的含义

对财政收支的审计是政府预算监督的最基本表现形式之一。

分类	具体内容
广义	具有监督权的 各主体 ，依照法定的权限和程序，检查和监督各级政府预算所实施的情况（内、外部的监督）。
狭义	国家 财政机关 对各级政府预算编制、执行、调整乃至决算等活动的 合法性和有效性 进行的监督（政府内部的监督）。

2. 政府预算监督的分类

政府预算监督按不同的方式也有不同的分类，具体如表所示。

划分方式	具体分类
按照时间顺序划分	事前监督、事中监督、事后监督
按照体系的构成划分	财政部门监督、审计部门监督、社会中介机构监督、社会舆论监督、立法机关监督以及司法监督

3. 政府预算监督的特点

特点	具体内容
预算监督主体的 多元性	预算监督主体：各级人民代表大会及其常务委员会、各级政府财政部门、审计部门、社会中介机构、社会舆论和司法机关。
预算监督对象的 广泛性	预算监督对象：中央预算和地方总预算。
预算监督体系的 层次性	政府层面的监督以及外部监督，如：立法机关、社会中介机构、社会舆论、司法机关等。
预算监督过程的 全面性	包括对预算编制、预算执行、预算调整、决算、预算备案等各个环节的监督。
预算监督依据的 法律性	——
预算监督形式的 多样性	多渠道、多形式监督。

4. 政府监督的主要内容

部门划分	监督内容
财政部门	对预算编制、收支执行的监督、对政府采购的监督、对内部财务收支的监督等。
审计部门	对预算编制、执行、决算的审计，对政府性基金的审计等。
立法机关	对政府预算编制、调整和变更的监督、对政府决算的监督。

【例-多选题】政府预算监督的特点包括（ ）。

- A.预算监督体系的集中性
- B.预算监督主体的多元性
- C.预算监督过程的全面性
- D.预算监督依据的法律性
- E.预算监督形式的多样性

答案：BCDE

解析：政府预算监督的特点包括：

(1) 预算监督体系的层次性；(2) 预算监督主体的多元性；(3) 预算监督过程的全面性；(4) 预算监督依据的法律性；(5) 预算监督形式的多样性；(6) 预算监督对象的广泛性。

【知识点】预算违法行为的法律责任

处罚	具体行为
追究行政责任	<ul style="list-style-type: none"> ① 未依照规定，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； ② 违反规定进行预算调整的； ③ 未依照规定对有关预算事项进行公开和说明的； ④ 违反规定设立政府性基金项目和其他财政收入项目的；⑤ 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； ⑥ 违反规定开设财政专户的。
给予降级、撤职、开除处分	<ul style="list-style-type: none"> ① 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； ② 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； ③ 截留、占用、挪用或者拖欠应当上缴国库的预算收入的； ④ 违反规定改变预算支出用途的； ⑤ 擅自改变上级政府专项转移支付资金用途的； ⑥ 违反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。
给予撤职、开除处分	<p>各级政府、各部门、各单位违反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，构成犯罪的，依法追究刑事责任。</p>
依法给予处分	<ul style="list-style-type: none"> ① 违反法律、法规的规定，改变预算收入上缴方式的； ② 以虚报、冒领等手段骗取预算资金的； ③ 违反规定扩大开支范围、提高开支标准的； ④ 其他违反财政管理规定的行为。
依法追究刑事责任	<p>对于违反《预算法》规定构成犯罪的，依法追究刑事责任。</p>