

第七章 财政法

考点 1：预算的概念

1、概念

预算，也称政府预算或财政预算，是指由政府各部门编制、经本级政府同意提交本级人民代表大会审查批准、按此执行的年度财政收支**计划**。

2、一级政府一级预算

我国的预算共分为五级，分别是：

- (1) 中央预算；
- (2) 省、自治区、直辖市预算；
- (3) 设区的市、自治州预算；
- (4) 县、自治县、不设区的市、市辖区预算；
- (5) 乡、民族乡、镇预算。

【注意】县级以上地方政府的**派出机关**根据本级政府授权进行预算管理活动，不作为一级预算，其收支纳入本级预算。

【解释】这五级预算可以分为两类，即**中央预算**和**地方各级预算**。

- (1) 全国预算：由中央预算和地方预算组成。
- (2) 地方预算：由各省、自治区、直辖市总预算组成。
- (3) 地方各级总预算：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级的本级预算。没有下一级预算的，总预算即指本级预算。

3、分税制

- (1) 国家实行**中央和地方分税制**。
- (2) 实行分税制的预算管理体制，有利于稳定中央与地方各级预算收入来源，明确各级预算管理的职责权限，充分调动各级政府预算管理的积极性，克服权责不清的管理弊端。

4、财政转移支付

- (1) 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。
- (2) 政府间的财政转移支付，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**。
- (3) 政府间转移支付分为**一般性转移支付**和**专项转移支付**两类。

5、一般性转移支付

一般性转移支付，是指**不规定具体用途**，由下级政府统筹安排使用，旨在均衡地区间基本财力水平的预算资金。一般性转移支付是财政转移支付的主体。一般性转移支付包括：

- (1) 均衡性转移支付；

- (2) 对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的财力补助；
- (3) 其他一般性转移支付。

6、专项转移支付

- (1) 专项转移支付，是指上级政府为了实现特定的经济和社会发展目标给予下级政府，并由下级政府按照上级政府**规定的用途**安排使用的预算资金。
- (2) 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。
- (3) 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。
- (4) 专项转移支付实行**定期评估**和**退出机制**，县级以上各级财政部门会同有关部门对专项转移支付进行定期评估。

7、预算管理职权

一个完整的预算管理、运行流程包括预算的**编制、审批、执行和决算**四个阶段，因而预算管理职权包括预算的编制权、审批权、执行权、调整权、监督权等权限。

【注意】先**编**再**审**，通过后**执行**，有问题再**调整**，过程中要**监督**。

考点 2：预算收支范围

1、一般公共预算收入（5 种）

(1) 税收收入

税收收入是国家预算收入的最主要的部分。占我国一般公共预算收入的 **80%以上**。

【注意】目前我国共有 18 个税种：

【解释】出口产品退税（增值税、消费税）由税务机关负责办理。

征收部门	税种
税务部门	增值税、消费税、企业所得税、个人所得税、资源税、城镇土地使用税、城市维护建设税、印花税、土地增值税、房产税、车船税、车辆购置税、烟叶税、耕地占用税、契税、环境保护税等
海关	关税、船舶吨税、 进口环节 的增值税、消费税由海关代征

(2) 行政事业性收费收入

【举例】城市排水设施有偿使用费。

(3) 国有资源（资产）有偿使用收入

【举例】矿业权出让收入。

(4) 转移性收入

是指上级税收返还和转移支付、下级上解收入、调入资金以及按照财政部规定列入转移性收入的无隶属关系政府的无偿援助。

(5) 其他收入

罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入等。

2、一般公共预算支出

(1) 按照其**功能**分类：

- ①一般公共服务支出；
- ②外交、公共安全、国防支出；
- ③农业、环境保护支出；
- ④教育、科技、文化、卫生、体育支出；
- ⑤社会保障及就业支出和其他支出。

(2) 按照其**经济性质**分类：

- ①工资福利支出；
- ②商品和服务支出；
- ③资本性支出；
- ④其他支出。

考点 3：预算编制

1、预算编制的对象是**预算草案**。预算草案在**未经权力机关批准之前**，仅是一种**不具有法律效力**的国家预算。

2、“预算年度”自公历1月1日—12月31日。预算收入和支出以**人民币元**为计算单位。

3、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。

4、各级预算支出应当依照《预算法》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。

5、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**。

6、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。

【解释】这里的余额，是指中央一般公共预算中举借债务未偿还的本金。

7、各级政府预算按照**量入为出、收支平衡**的原则编制，**不列赤字**。（不能支出>收入）

【注意】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。

8、各级政府、各部门、各单位应当依照《预算法》规定，将所有政府收入全部列入预算，**不得隐瞒、少列**。

9、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。

10、预备费

各级一般公共预算**应当**按照本级一般公共预算支出额的**1%~3%**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。

11、预算周转金

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。

考点 4：企业国有资产管理体制

【解释】国家出资企业包括：

- (1) 国有独资企业；
- (2) 国有独资公司；
- (3) 国有资本控股公司；
- (4) 国有资本参股公司。

1、国家出资企业**管理者的选择与考核**制度

履行出资人职责的机构任免或建议任免国家出资企业的人员，包括：

- (1) **任免**国有独资企业的经理、副经理、财务负责人和其他高级管理人员；
- (2) **任免**国有独资公司的董事长、副董事长、董事、监事会主席和监事；
- (3) 向国有资本控股公司、国有资本参股公司的股东会提出董事、监事**人选**。

【注意】国家出资企业中应当由**职工代表**出任的董事、监事，依照有关法律、行政法规的规定由**职工民主选举**产生。

2、董事、高级管理人员和监事**兼职限制**：

(1) 未经**履行出资人职责的机构**同意，国有独资企业、国有独资公司的董事、高级管理人员**不得在其他企业兼职**。

(2) 未经**股东会**同意，国有资本控股公司、国有资本参股公司的董事、高级管理人员**不得在经营同类业务的其他企业兼职**。

(3) 未经**履行出资人职责的机构**同意，国有独资公司的董事长不得兼任经理。（防止权力过大）

(4) 未经**股东会**同意，国有资本控股公司的董事长不得兼任经理。

(5) 董事、高级管理人员**不得兼任**监事。

3、任期审计

国有独资企业、国有独资公司和**国有资本控股公司**的主要负责人，应当接受依法进行的任期经济责任审计。

考点 5：行政事业性国有资产管理法律制度

一、行政事业性国有资产的**配置、使用和处置**

1、行政事业性国有资产的配置

资产配置包括**调剂、购置、建设、租用、接受捐赠**等方式。

【解释】各部门及其所属单位应当优先通过**调剂**方式配置资产。不能调剂的，可以采用购置、建设、租用等方式。

2、行政事业性国有资产的使用

行政单位国有资产应当用于本单位履行职能的需要。除法律另有规定外，行政单位**不得**以任何形式将国有资产用于**对外投资**或者**设立营利性组织**。

【解释】事业单位国有资产应当用于保障事业发展、提供公共服务。

3、行政事业性国有资产的处置

(1) 下列资产及时予以**报废、报损**：

- ①因技术原因确需淘汰或者无法维修、无维修价值的资产；
- ②涉及盘亏、坏账以及非正常损失的资产；
- ③已超过使用年限且无法满足现有工作需要的资产；
- ④因自然灾害等不可抗力造成毁损、灭失的资产。

(2) 罚没资产

各部门及其所属单位应当将依法罚没的资产按照国家规定**公开拍卖**或者按照国家有关规定处理，所得款项全部**上缴国库**。

(3) 划转、交接

各部门及其所属单位发生**分立、合并、改制、撤销、隶属关系改变或者部分职能、业务调整**等情形，应当根据国家有关规定办理相关国有资产划转、交接手续。

二、行政事业性国有资产的**基础管理**

1、各部门及其所属单位应当按照国家规定设置行政事业性国有资产台账，依照国家统一的会计制度进行会计核算，**不得形成账外资产**。

2、各部门及其所属单位应当定期或者不定期对资产进行**盘点、对账**。

【解释】出现资产盘盈盘亏的，应当按照财务、会计和资产管理制度有关规定处理，做到**账实相符**和**账账相符**。

3、除国家另有规定外，各部门及其所属单位将行政事业性国有资产进行**转让、拍卖、置换、对外投资**等，应当按照国家有关规定进行**资产评估**。

4、有下列情形之一的，各部门及其所属单位**应当**对行政事业性国有资产进行**清查**：

- (1) 根据本级政府部署要求；
- (2) 发生重大资产调拨、划转以及单位分立、合并、改制、撤销、隶属关系改变等情形；
- (3) 因自然灾害等不可抗力造成资产毁损、灭失；
- (4) 会计信息严重失真；
- (5) 国家统一的会计制度发生重大变更，涉及资产核算方法发生重要变化；
- (6) 其他应当进行资产清查的情形。

5、结果处理

(1) 各部门及其所属单位在资产清查中发现**账实不符、账账不符**的，应当查明原因予以说明，并随同清查结果一并履行审批程序。

(2) 各部门及其所属单位应当根据审批结果及时**调整资产台账信息**，同时进行会计处理。

(3) 由于资产使用人、管理人的原因造成资产**毁损、灭失**的，应当依法追究相关责任。

考点 6：政府采购当事人

政府采购当事人，是在政府采购活动中享有权利和承担义务的各类主体，包括采购人、供应商和采购代理机构等。

1、采购人

采购人是指依法进行政府采购的**国家机关、事业单位和团体组织**（不包括企业和个人）。

【解释】政府采购实行**集中采购**和**分散采购**相结合的采购模式。集中采购的范围由**省级以上人民政府**公布的集中采购目录确定，分散采购的范围由**采购限额标准**确定。（2026 年调整）

2、采购代理机构

(1) 采购代理机构与行政机关不得存在隶属关系或者其他利益关系。

(2) 集中采购机构是设区的市级以上人民政府依法设立的**非营利事业法人**。

(3) 集中采购机构以外的采购代理机构，是从事采购代理业务的社会中介机构。

3、供应商

(1) 供应商是指向采购人提供货物、工程或者服务的“**法人、其他组织或者自然人**”。

(2) 供应商参加政府采购活动应当具备下列条件：

①具有**独立承担民事责任**的能力；

- ②具有**良好的商业信用和健全的财务会计制度**；
- ③具有履行合同所**必需的设备和专业技术能力**；
- ④有依法**缴纳税收和社会保障资金的良好记录**；
- ⑤参与政府采购活动前**3年内**，在经营活动中没有重大违法记录；
- ⑥法律、行政法规规定的其他条件。

（3）单位负责人为**同一人**或者存在直接控股、管理关系的不同供应商，**不得参加**同一合同项下的政府采购活动。（不得围标）

（4）两个以上的自然人、法人或者其他组织**可以组成**一个**联合体**，以一个供应商的身份共同参加政府采购。

【解释】联合体中有同类资质的供应商按照联合体分工承担相同工作的，应当按照资质等级“较低”的供应商确定资质等级。以联合体形式参加政府采购活动的，联合体各方**不得再单独参加**或者**与其他供应商另外组成联合体参加**同一合同项下的政府采购活动。

考点 7：政府采购方式

政府采购采用以下方式：公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价和国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。**公开招标**应作为政府采购的**主要采购方式**。

1、公开招标

- （1）公开招标应作为政府采购的**主要采购方式**。
- （2）采购人**不得**将应当以公开招标方式采购的货物或者服务**化整为零**或者以其他任何方式**规避**公开招标采购。
- （3）依法必须进行招标的项目，其招标投标活动**不受地区或者部门的限制**。（不得地方保护）
- （4）招标采购单位根据招标采购项目的具体情况，可以组织潜在投标人现场考察或者召开开标前答疑会，但**不得**单独或者分别组织只有**1个投标人**参加的现场考察。
- （5）招标文件规定的各项技术标准应当符合**国家强制性标准**。

2、邀请招标（不得少于 3 家）

- （1）具有特殊性，只能从**有限范围的供应商**处采购的；
- （2）采用公开招标方式的**费用占政府采购项目总价值的比例过大的**。

【举例】某设备全国只有 4 家企业可以生产。

（3）招标采购单位从评审合格投标人中通过**随机方式**选择**3家以上的投标人**，并向其发出投标邀请书，只有**接到邀请者**方才有资格参与投标。

3、竞争性谈判（不得少于 3 家）

- （1）竞争性谈判的适用情形

①招标后**没有**供应商投标或者**没有**合格标的或者重新招标未能成立的；

②技术复杂或者性质特殊，**不能确定详细规格或者具体要求的**；

③采用招标所需时间不能满足用户**紧急需要**的；

④**不能事先计算出价格总额**的。

（2）谈判小组由采购人的代表和有关专家共**3 人以上的单数**组成，其中专家的人数不得少于成员总数的**2/3**。

（3）谈判小组从符合相应资格条件的供应商名单中确定**不少于 3 家**的供应商参加谈判，并向其提供谈判文件。

4、单一来源采购

（1）只能从**唯一供应商**处采购的；

（2）发生了**不可预见的紧急情况**不能从其他供应商处采购的；

（3）必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且**添购资金总额不超过原合同采购金额 10%**的。

5、询价（不得少于 3 家）

（1）采购的**货物规格、标准统一，现货货源充足且价格变化幅度小**的政府采购项目，可以依照规定采用询价方式采购。

（2）询价小组由采购人的代表和有关专家共**3 人以上的单数**组成，其中专家的人数不得少于成员总数的**2/3**。

（3）询价小组根据采购需求，从符合相应资格条件的供应商名单中确定**不少于 3 家**的供应商，并向其发出询价通知书让其报价。

（4）询价小组要求被询价的供应商一次报出**不得更改**的价格。在询价过程中，询价小组不得改变询价通知书所确定的政府采购合同条款。

（5）采购人根据符合采购需求、质量和服务相等且**报价最低**的原则确定成交供应商，并将结果通知所有被询价的未成交的供应商。

考点 8：政府采购程序

1、招标文件的提供期限自招标文件开始发出之日起不得少于**5 个工作日**。

2、**货物和服务项目**实行招标方式采购的，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，不得少于**20 日**。

3、投标保证金

（1）采购人或者采购代理机构应当在招标文件、谈判文件、询价通知书中**公开采购项目预算金额**。

（2）招标文件要求投标人提交**投标保证金**的，投标保证金不得超过采购项目预算金额的**2%**。投标保

证金应当以支票、汇票、本票或者金融机构、担保机构出具的保函等**非现金形式提交**。

(3) 采购人或者采购代理机构应当自中标通知书发出之日起**5个工作日内退还**未中标供应商的投标保证金，自政府采购合同签订之日起**5个工作日内退还**中标供应商的投标保证金。

【注意】采购文件的保存期限自采购结束之日起**至少保存15年**。

4、废标

在招标采购中，出现下列情形之一的，应予废标：

- (1) 符合专业条件的供应商或者对招标文件作实质响应的供应商**不足3家**的；
- (2) 出现影响采购公正的**违法、违规**行为的；
- (3) 投标人的报价均**超过了采购预算**，采购人不能支付的；
- (4) 因重大变故，采购任务**取消**的。

5、回避情形

采购及相关人员与供应商有下列利害关系的，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) 其他可能影响政府采购活动公平、公正进行的关系。

【解释】供应商认为采购人员及相关人员与**其他供应商**有利害关系的，可以向采购人或者采购代理机构书面**提出回避申请，并说明理由**。采购人或者采购代理机构应当及时询问被申请回避人员，有利害关系的被申请回避人员应当回避。

考点 9：政府采购合同

1、政府采购合同的签订

(1) 采购文件要求中标或者成交供应商提交履约保证金的，供应商应当以支票、汇票、本票或者金融机构、担保机构出具的保函等**非现金形式提交**。**履约保证金**的数额不得超过政府**采购合同金额的10%**。

(2) 采购人可以委托**采购代理机构**代表其与供应商签订政府采购合同。

(3) 采购人与中标、成交供应商应当在中标、成交通知书发出之日起**30日内**，按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。

2、采购合同公告

采购人应当自政府采购合同签订之日起**2个工作日内**，将采购合同在省级以上人民政府部门指定的媒体上**公告**，但是政府采购合同中涉及**国家秘密、商业秘密**的内容**除外**。

3、采购合同的备案

政府采购项目的采购合同自签订之日起 **7 个工作日内**，采购人应当将合同副本报 **“同级”政府采购监督管理部门**和有关部门备案。

4、政府采购合同的履行

经采购人同意，中标、成交供应商**可以依法采取分包方式履行合同**。政府采购合同分包履行的，中标、成交供应商就采购项目和分包项目向采购人负责，分包供应商就分包项目承担责任。