

## 第八章 相关法律制度

### 01/预算法

### 02/国有资产管理法律制度

### 03/知识产权法律制度

### 04/政府采购法律制度

#### 本章考情分析

本章内容较多，复习有难度，但考试难度不大，题型以客观题为主；预计本章分值在 8 分左右。

#### 第一节 预算法

▶ 概述	▶ 预算审查和批准
▶ 预算体系	▶ 预算执行
▶ 预算管理职权	▶ 预算调整
▶ 预算收支范围	▶ 决算
▶ 预算编制	▶ 预算监督

#### 一、概述

##### （一）概念

预算是指国家预算或财政预算，即国家对会计年度内的收入和支出的预先估算。

预算法是调整在国家进行预算资金的筹集、分配、使用和管理过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。

预算法的调整对象是在国家以法定程序进行预算资金的筹集、分配、使用和管理过程中发生的社会关系（简称预算关系）。

##### （二）预算年度

预算年度分为历年制和跨年制两类。前者是以公历年度作为预算年度，后者是指以一年中的某个日期开始的 12 个月作为预算年度；

我国是以历年制为预算年度。

##### （三）预算法的基本原则

统筹兼顾、勤俭节约、量力而行原则	
预算法定原则	①预算必须由纳税人代表机关（议会、国会、人民代表大会等）所通过的预算予以明确规定； ②经人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得调整。 ③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。
绩效原则	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

跨年度预算平衡原则	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。
公开原则	①预算公开：预算的编制、审议和执行过程透明；决算数据公开。 ②除涉及国家秘密的以外，经批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后 20 日内向社会公开； ③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 20 日内由各部门向社会公开，
完整性原则	一切和政府有关的财政收支活动，都应该纳入预算当中，政府在预算活动外不许有任何其他的财政收支行为。
分税制原则	国家实行中央和地方分税制。

## 二、预算体系

### （一）预算体系的层级

国家实行一级政府一级预算；

中央预算	中央预算
省、自治区、直辖市预算；	地方各级预算
设区的市、自治州预算；	
县、自治县、不设区的市、市辖区预算；	
乡、民族乡、镇预算。	

【提示】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。

### （二）各级预算的构成

1. 中央预算由中央各部门（含直属单位）的预算组成。包括地方向中央上解的收入数额，以及中央对地方返还或者给予补助的数额。
2. 地方各级政府预算由本级各部门（含直属部门）的预算组成。包括下级政府向上级政府上解的收入总额，以及上级政府对下级政府返还或者给予补助的数额。
3. 上述各级各类政府预算中所涉及的各部门预算，是由其本部门所属各单位预算组成的；而单位预算则是指列入部门预算的国家机关、社会团体和其他单位的收支预算。

### （三）政府预算体系

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。

#### 1. 一般公共预算

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	预算收入	中央本级收入和地方向中央的上解收入。
	预算支出	中央本级支出、中央对地方的税收返还和转移支付。
地方一般公共预算	预算收入	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

	预算支出	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。
--	------	------------------------------------

## 2. 政府性基金预算

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。

## 3. 国有资本经营预算

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。

## 4. 社会保险基金预算

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。

【例题·多选题】下列国家预算中有关中央一般公共预算表述正确的有（ ）。

- A. 包括中央各部门（含直属单位）的预算
- B. 包括地方向中央上解的收入
- C. 包括中央对地方的税收返还
- D. 以国有资本收益为主体

【答案】ABC

【解析】一般公共预算以税收为主体。

## 三、预算管理职权

### （一）权力机关的预算管理职权

#### 1. 人民代表大会及其常务委员会的预算管理职权

	全国人大	地方人大
审查权	审查中央和地方预算草案、审查中央和地方预算执行情况的报告	审查本级总预算草案、本级总预算执行情况的报告
批准权	批准中央预算、中央预算执行情况的报告	批准本级预算、本级预算执行情况的报告
变更撤销权	改变或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。	①改变或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； ②撤销本级政府关于预算、决算的不适当决定和命令。

	全国人大常委会	县级以上地方人大常委会
监督权	监督中央和地方预算的执行	监督本级总预算的执行
审查批准权	审查和批准中央预算的调整方案、中央决算	审查和批准本级预算的调整方案、本级决算
撤销权	①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； ②撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其	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

	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。	定、命令和决议。
--	--	----------

---

乡镇级人大	审查批准权	①审查和批准本级预算和本级预算执行情况的报告； ②审查和批准本级预算的调整方案； ③审查和批准本级决算。
	监督权	监督本级预算的执行
	撤销权	撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

## 2. 各级人民代表大会专门委员会的预算管理职权

各级人大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、预算调整初步方案和决算草案进行初步审查，提出初步审查意见。

### （二）行政机关的预算管理职权

国务院	编制权	编制中央预算、决算草案、中央预算调整方案
	报告权	①向全国人民代表大会作关于中央和地方预算草案的报告； ②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； ③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。
	执行权	组织中央和地方预算的执行
	决定权	决定中央预算预备费的动用
	监督权	监督中央各部门和地方政府的预算执行
	改变撤销权	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。

---

县级以上地方各级政府	编制权	编制本级预算、决算草案、本级预算的调整方案
	报告权	①向本级人民代表大会作关于本级总预算草案的报告； ②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； ③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。
	执行权	组织本级总预算的执行
	决定权	决定本级预算预备费的动用
	监督权	监督本级各部门和下级政府的预算执行
	改变撤销权	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

---

乡、民族乡、镇政府	编制权	编制本级预算、决算草案、本级预算的调整方案
	报告权	①向本级人民代表大会作关于本级预算草案的报告； ②向本级人民代表大会报告本级预算的执行情况。

	执行权	组织本级预算的执行
	决定权	决定本级预算预备费的动用
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《预算法》的规定报乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准。		

（三）财政部门的预算管理职权

	国务院财政部门	地方各级政府财政部门
编制权	具体编制中央预算、决算草案、中央预算调整方案	具体编制本级预算、决算草案、本级预算的调整方案。
执行权	具体组织中央和地方预算的执行	具体组织本级总预算的执行
提案权	提出中央预算预备费动用方案	提出本级预算预备费动用方案
报告权	定期向国务院报告中央和地方预算的执行情况。	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

（四）各部门、各单位的预算管理职权

1. 各部门编制本部门预算、决算草案；
2. 组织和监督本部门预算的执行；
3. 定期向本级政府财政部门报告预算的执行情况。
4. 各单位编制本单位预算、决算草案；
5. 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。

【例题·多选题】根据《预算法》的规定，下列权利中，属于国务院的预算管理职权的有（ ）。

- A. 编制中央预算、决算草案
- B. 向全国人民代表大会作关于中央总预算草案的报告
- C. 审查和批准中央预算的调整方案
- D. 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

【答案】 ABD

【解析】 选项 C 属于全国人民代表大会常务委员会的职权

【例题·单选题】根据预算法律制度的规定，审查和批准县级决算草案的机关是（ ）。

- A. 县级人民政府
- B. 县级人民代表大会常务委员会
- C. 县级人民代表大会
- D. 县级财政部门

【答案】 B

【解析】 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。

四、预算收支范围

（一）预算收入

一般公共预算收入主要包括税收收入、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。

1. 税收收入

税收收入是国家预算收入的最主要的部分

2. 行政事业性收费收入

3. 国有资源（资产）有偿使用收入

4. 转移性收入

转移性收入包括上级补助收入（主要是返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入）、下级上解收入、上年结余收入等。

（1）返还性收入。现行中央对地方税收返还包括增值税返还、消费税返还、所得税基数返还、成品油税费改革税收返还。

（2）财政转移支付收入

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。

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。

（3）下级上解收入。上级财政收到下级财政按规定上缴的各种预算上解款。

（4）上年结余收入。上年结余收入是指上年度预算执行结果收入大于支出的结余数额。

5. 其他收入

除上述各类收入以外的收入，主要包括规费收入、罚没收入、捐赠收入等。

（二）预算支出

一般公共预算支出	按功能分类	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 ⑥其他支出
	按照其经济性质分类	工资福利支出、商品和服务支出、资本性支出和其他支出
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。		

【例题·多选题】根据预算法律制度的规定，下列各项中，属于一般公共预算收入的有（ ）。

A. 税收收入

B. 行政事业性收费收入

C. 国有资源（资产）有偿使用收入

D. 转移性收入

【答案】ABCD

【解析】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。

五、预算编制

（一）预算编制的时间

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。

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。

（二）预算编制的具体要求

1. 预算中涉及举借债务的规定

①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。

②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。

③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。

④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。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。

⑤地方政府债务分为一般债务、专项债务两类，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。

⑥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。

⑦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的债务以任何方式提供担保。

⑧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。

【例题·单选题】根据预算法律制度的规定，经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务，举借的债务只能用于特定支出。该特定支出是（ ）。

- A. 公益性资本支出
- B. 工资福利支出
- C. 商品支出
- D. 服务支出

【答案】A

【解析】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。

2. 预算编制的基本要求

- ①应当与经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接。
- ②将所有政府收入全部列入预算，不得隐瞒、少列。
- ③各级预算支出应当按其功能和经济性质分类编制。
- ④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。

3. 转移支付的编制要求

- ①一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。
- ②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。

4. 扶助金、预备费、预算周转金及预算稳定调节基金的预算

扶助金	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
预备费	按照本级一般公共预算支出额的 1%至 3%设置，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。
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。
预算稳定调节基金	用于弥补以后年度预算资金的不足。

5. 上年结余的处理

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。

【例题·多选题】根据预算法律制度的规定，下列关于地方举债的表述中，正确的有（ ）。

- A. 省级政府举借债务，应经国务院批准
- B. 地方专项债务纳入一般公共预算管理
- C. 地方政府对其举借的债务若无力偿还，中央政府应实行救助
- D. 国务院财政部门对地方政府债务实施监督

【答案】AD

## 六、预算审查和批准

### （一）预算草案的初审

1. 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 45 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。
2. 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 30 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。
3. 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 30 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。
4. 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 30 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。

### （二）预算的审批

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。

### （三）预算的备案

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。

### （四）预算的批复

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 20 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 15 日内向所属各单位批复预算。

## 七、预算执行

### （一）预算收支的组织执行

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。

1. 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：

- ①上一年度结转的支出；
- ②参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；
- ③法律规定必须履行支付义务的支出，
- ④用于自然灾害等突发事件处理的支出。

2. 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。



3. 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。

各级预算的收入和支出实行收付实现制。

【例题·多选题】根据预算法律制度的规定，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，可以安排的支出有（ ）。

- A. 用于自然灾害等突发事件处理的支出
- B. 法律规定必须履行支付义务的支出
- C. 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
- D. 上一年度结转的支出

【答案】ABCD

## （二）国库制度

国库是办理预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算支出的拨付的专门机构。国库分为中央国库和地方国库。

国库是预算执行的中介环节，无论是预算收入还是预算支出，均必须通过国库进行。

### 1. 国库的设立

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。一级预算对应一级国库。

### 2. 国库的业务

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。

### 3. 库款的支配

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。

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。

## （三）预算预备费、预算周转金、预算稳定调节基金的管理

- 1. 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。
- 2. 各级预算周转金由本级政府财政部门管理，不得挪作他用。
- 3. 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。
- 4. 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。

【例题·多选题】根据《预算法》的规定，下列关于预备费的表述中，正确的有（ ）。

- A. 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
- B. 预备费可以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
- C. 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
- D. 预备费可以用于冲减赤字

【答案】ABC

## 八、预算调整

### （一）需要进行预算调整的情形

#### 1. 预算调整的情形

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

## 2. 不属于预算调整的情形

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。

### (二) 预算调整的程序

#### 1. 编制预算调整方案

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。

#### 2. 预算调整方案的初步审查

①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30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。

②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30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。

③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30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。

④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30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。

#### 3. 预算调整方案的审批

①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。

②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;

③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。

④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。

**【例题·单选题】**根据预算法律制度的规定,下列不属于应当进行预算调整的情形是( )。

- A. 需要增加预算总支出的
- B. 需要调入预算稳定调节基金的
- C. 需要调减预算安排的重点支出数额的
- D. 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的

**【答案】D**

## 九、决算

### (一) 决算草案的编制

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。

### (二) 决算草案的审批

#### 1. 审批决算草案的主体

①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。

②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。

③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。

## 2. 审批决算草案的程序

(1) 初步审查。(同预算调整方案，30 日)

(2) 决算的批复和备案(同预算草案，20 日和 15 日)

## 十、预算监督

(一) 权力机关对预算的监督

1. 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。

2. 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。

3. 乡、民族乡、镇人民代表大会对本级预算、决算进行监督。

(二) 政府机关对预算的监督

1. 国务院和县级以上地方各级政府应当在每年 6-9 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。

2. 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级政府报告预算执行情况。

(三) 各级政府专门机构对预算的监督

1. 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。

2. 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。

3. 政府各部门负责监督检查所属各单位的预算执行，及对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。

(四) 其他主体对预算的监督

公民、法人或者其他组织发现有违反预算法的行为，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。

## 第二节 国有资产管理法律制度

▶ 企业国有资产法律制度

▶ 事业单位国有资产法律制度

### 一、企业国有资产法律制度

(一) 概述

国有资产，是指所有权属于中华人民共和国的财产或财产权益。

国有资产包括：

(1) 资源性国有资产。

(2) 经营性国有资产。

(3) 非经营性国有资产。

(二) 企业国有资产管理与监督体制

1. 出资人和所有权人

企业国有资产是由国家出资形成的财产权益，因而，企业国有资产属于国家有。

2. 出资人职责代表机构

- (1) 国务院是国有资产所有权人的代表。
- (2) 国务院和地方人民政府对国家出资企业履行出资人职责。
- (3) 履行出资人职责的机构

- ①国务院国有资产监督管理机构和地方人民政府按照国务院规定所设立的国有资产监督管理机构，根据本级人民政府的授权，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。
- ②国务院国有资产管理委员会，是国务院授权代表国务院管理关系国民经济命脉和国家安全的大型国家出资企业、重要基础设施和重要自然资源等领域的国家出资企业履行出资人职责的机构。
- ③国家财政部等有关部门是国务院授权代表国务院对金融类国家出资企业履行出资人职责的机构。
- ④国务院和地方人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。

以上代表本级人民政府履行出资人职责的机构、部门，统称“履行出资人职责的机构”。

【例题·多选题】根据《企业国有资产法》和其他相关法律法规的规定，下列各项中，正确的有（ ）。

- A. 企业国有资产属于国家所有即全民所有
- B. 国务院是国有资产所有权人的代表
- C. 地方人民政府也可以依法代表国家对国家出资企业履行出资人职责，享有出资人权益
- D. 国务院国有资产管理委员会也可以依法代表国家对国家出资企业履行出资人职责，享有出资人权益

【答案】ABCD

### （三）国家出资企业

#### 1. 国家出资企业的概念

《企业国有资产法》所称的国家出资企业，是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。

### （四）企业国有资产管理体制

#### 1. 国家出资企业管理者的选择与考核制度

##### （1）任免或建议任免范围

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：

国有独资企业	任免总经理、副总经理、财务负责人和其他高级管理人员
国有独资公司	任免董事长、副董事长、董事、监事会主席和监事
国有资本控股/参股公司	向股东会、股东大会提出董事、监事人选
国家出资企业	由职工代表出任的董事、监事，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

未经任免机构同意（国有独资企业/公司）	董事、高管不得在其他企业兼职
未经股东会、股东大会同意（国有资本控股/参股公司）	①董事、高管不得在经营同类业务的其他企业兼职 ②国有资本控股公司的董事长不得兼任经理
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
董事、高级管理人员不得兼任监事	

##### （3）考核

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。

## 2. 重大事项管理的权力归属

这里所称的重大事项，是指国家出资企业事关出资人权益的重大事项，包括：

- ①合并、分立，改制，
- ②增加或者减少注册资本，
- ③发行债券，
- ④解散、申请破产
- ⑤分配利润，
- ⑥转让重大财产，
- ⑦进行重大投资，
- ⑧提供大额担保，
- ⑨进行大额捐赠，

国有独资企业/公司	履行出资人职责的机构决定	①-⑤项
	国有独资企业负责人集体决定、国有独资公司董事会决定	⑥-⑨项
国有资本控股/参股公司	由公司股东会、股东大会或董事会决定的事项由履行出资人职责的机构委派的股东代表依法行使权利	①-⑨项
重要的国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司	报请本级人民政府批准	①-⑤项
所有国家出资企业	听取工会的意见	①-⑤项

## 3. 与关联方交易管理制度

### (1) 关联方的范围

关联方是指本企业的董事、监事、高级管理人员及其近亲属，以及这些人员所有或者实际控制的企业。

### (2) 与关联方交易的限制和禁止

国家出资企业的关联方，不得利用与国家出资企业之间的交易，谋取不当利益，损害国家出资企业利益：

#### ①国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司：

- a. 不得无偿向关联方提供资金、商品、服务或者其他资产，
- b. 不得以不公平的价格与关联方进行交易。（绝对禁止）

#### ②未经履行出资人职责的机构同意，国有独资企业、国有独资公司不得有下列行为：

- a. 与关联方订立财产转让、借款的协议；
- b. 为关联方提供担保；
- c. 与关联方共同出资设立企业，或者向董事、监事、高级管理人员或者其近亲属所有或者实际控制的企业投资。（相对禁止）

③国有资本控股公司、国有资本参股公司与关联方的交易，履行出资人职责的机构委派的股东代表，依法行使权利。公司董事会对公司与关联方的交易作出决议时，该交易所涉及的董事不得行使表决权，也不得代理其他董事行使表决权。

## 4. 企业国有资产交易监督管理制度

### (1) 国有及国有控股企业、国有实际控制企业的界定

①政府部门、机构、事业单位出资设立的国有独资企业/公司，以及上述单位、企业直接或

间接合计持股为 100%的国有全资企业；

②上述所列单位、企业单独或共同出资，合计拥有产（股）权比例超过 50%，且其中之一为最大股东的企业；

③上述第①、②所列企业对外出资，拥有股权比例超过 50%的各级子企业；

④政府部门、机构、事业单位、单一国有及国有控股企业直接或间接持股比例未超过 50%，但为第一大股东，并且通过股东协议、公司章程、董事会决议或者其他协议安排能够对其实际支配的企业。

（2）企业国有资产交易行为的界定

①履行出资人职责的机构、国有及国有控股企业、国有实际控制企业转让其对企业各种形式出资所形成权益的行为（企业产权转让）；

②国有及国有控股企业、国有实际控制企业增加资本的行为（企业增资），政府以增加资本金方式对国家出资企业的投入除外；

③国有及国有控股企业、国有实际控制企业的重大资产转让行为（企业资产转让）。

（3）监管制度

国有资产监督管理机构（以下简称国资监管机构）负责所监管企业的国有资产交易监督管理；国家出资企业负责其各级子企业国有资产交易的管理，定期向同级国资监管机构报告本企业的国有资产交易情况。

（4）企业产权转让

①审批。国资监管机构负责审核国家出资企业的产权转让事项。其中，因产权转让致使国家不再拥有所出资企业控股权的，须由国资监管机构报本级人民政府批准。

对主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，主要承担重大专项任务子企业的产权转让，须由国家出资企业报同级国资监管机构批准。

转让方为多家国有股东共同持股的企业，由其中持股比例最大的国有股东负责履行相关批准程序；各国有股东持股比例相同的，由相关股东协商后确定其中一家股东负责履行相关批准程序。

②信息披露

转让方式	原则上通过产权市场公开进行；
正式披露	正式披露信息时间不得少于 20 个工作日；
预披露	因产权转让导致转让标的企业的实际控制权发生转移的，转让方应当在转让行为获批后 10 个工作日内进行信息预披露，时间不得少于 20 个工作日。 预披露+正式披露≥40 工作日

③受让方的确定

方式	公开征集受让方
原则	原则上不得针对受让方设置资格条件，确需设置的，不得有明确指向性或违反公平竞争原则，所设资格条件相关内容应当在信息披露前报同级国资监管机构备案，国资监管机构在 5 个工作日内未反馈意见的视为同意。
竞价	可以采取拍卖、招投标、网络竞价以及其他竞价方式，且不得违反国家法律法规的规定。
重启	转让项目自首次正式披露信息之日起超过 12 个月未征集到合格受让方的，应当重新履行审计、资产评估以及信息披露等产权转让工作程序。

④转让价格的确定

低于底价转让	新的转让底价低于评估结果的 90%时，应当经转让行为批准单位书面同意。
	降低转让底价或变更受让条件后重新披露信息，披露时间不得少于 20 个工作日。
产权交易合同	产权交易合同签订后，交易双方不得以交易期间企业经营性损益等理由对已达成的交易条件和交易价格进行调整。
付款方式	一次付清：原则上应当自合同生效之日起 5 个工作日内一次付清。
	分期付款：首期付款不得低于总价款的 30%，并在合同生效之日起 5 个工作日内支付；其余款项应当提供转让方认可的合法有效担保，并按同期银行贷款利率支付延期付款期间的利息，付款期限不得超过 1 年。

#### ⑤非公开协议转让

a. 涉及主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域企业的重组整合，对受让方有特殊要求，企业产权需要在国有及国有控股企业之间转让的，经国资监管机构批准，可以采取非公开协议转让方式；

b. 同一国家出资企业及其各级控股企业或实际控制企业之间因实施内部重组整合进行产权转让的，经该国家出资企业审议决策，可以采取非公开协议转让方式。

#### c. 转让价格

适用情形	转让价格
一般情况	不得低于经核准或备案的评估结果
同一国家出资企业或同一国有控股企业、国有实际控制企业内部实施重组整合	可以资产评估报告或最近一期审计报告企业确认的净资产值为基础确定，且不得低于经评估或审计的净资产值

### （4）企业增资

#### ①审批（同产权转让）

国资监管机构负责审核国家出资企业的增资行为。因增资致使国家不再拥有所出资企业控股权的，须由国资监管机构报本级人民政府批准。

国家出资企业决定其子企业的增资行为。

#### ②非公开增资

国资监管机构批准	国有资本布局结构调整需要，由特定的国有及国有控股企业或国有实际控制企业参与增资
	国家出资企业与特定投资方建立战略合作伙伴或利益共同体需要，由该投资方参与国家出资企业或其子企业增资
国家出资企业批准	国家出资企业直接或指定其控股、实际控制的其他子企业参与增资
	企业债权转为股权
	原股东增资

### （5）企业资产转让

审批	涉及国家出资企业内部或特定行业的资产转让，确需在国有及国有控股、国有实际控制企业之间非公开转让的，由转让方逐级报国家出资企业审核批准。
公告期	转让底价高于 100 万元、低于 1000 万元的资产转让项目，信息公告期应不少于 10 个工作日
	转让底价高于 1000 万元的资产转让项目，信息公告期应不少于 20 个工作日。
转让价款	原则上一次性付清。

（五）违反《企业国有资产法》的法律责任：

1. 国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的董事、监事、高级管理人员违反法律规定，造成国有资产重大损失被免职的，自免职之日起 5 年内不得担任上述三类公司的董事、监事、高级管理人员。
2. 造成国有资产特别重大损失，或者因贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产或者破坏社会主义市场经济秩序被判处刑罚的，终身不得担任上述三类公司董事、监事、高级管理人员。

## 二、事业单位国有资产法律制度

### 1. 事业单位国有资产管理体制

事业单位国有资产实行国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用的管理体制。

- ①各级政府财政部门是政府负责事业单位国有资产管理的职能部门，对事业单位的国有资产实施综合管理。
- ②事业单位的主管部门负责对本部门所属事业单位的国有资产实施监督管理。
- ③事业单位负责对本单位占有、使用的国有资产实施具体管理。

### 2. 事业单位国有资产的使用

- ①事业单位利用国有资产对外投资、出租、出借和担保等应当进行必要的可行性论证，并提出申请，经主管部门审核同意后，报同级财政部门审批。
- ②事业单位应当对本单位用于对外投资、出租和出借的资产实行专项管理，并在单位财务会计报告中对相关信息进行充分披露。

### 3. 事业单位国有资产的处置

#### （1）报批

- ①事业单位处置国有资产，未经批准不得自行处置。
- ②事业单位占有、使用的房屋建筑物、土地和车辆的处置，货币性资产损失的核销，以及单位价值或者批量价值在规定限额以上的资产的处置，经主管部门审核后报同级财政部门审批；
- ③规定限额以下的资产的处置报主管部门审批，主管部门将审批结果定期报同级财政部门备案。

#### （2）处置的原则

事业单位出售、出让、转让、变卖资产数量较多或者价值较高的，应当通过拍卖等市场竞价方式公开处置。

#### （3）收入的归属

事业单位国有资产处置收入属于国家所有，应当按照政府非税收入管理的规定，实行“收支两条线”管理。

### 4. 事业单位国有资产产权纠纷的处理

- ①事业单位与其他国有单位之间发生国有资产产权纠纷的，由当事人协商解决。协商不能解决的，可以向同级或者共同上一级财政部门申请调解或者裁定，必要时报有管辖权的人民政府处理。
- ②事业单位与非国有单位或者个人之间发生产权纠纷的，事业单位应当提出拟处理意见，经主管部门审核并报同级财政部门批准后，与对方当事人协商解决。协商不能解决的，依照司法程序处理。

事业与其他国有单位：协商→调解/裁定→政府

事业单位与非国有单位：协商→司法

【例题·单选题】根据国有资产管理法律制度的规定，事业单位与非国有单位或个人之间发生产权纠纷的，事业单位应当提出拟处理意见，经主管部门审核并报特定机构批准后，与对



方当事人协商解决。该特定机构是（）。

- A. 上级人民政府
- B. 同级人民政府
- C. 上级财政部门
- D. 同级财政部门

【答案】D