

关于《中华人民共和国预算法 修正案（草案）》的说明

——2011年12月26日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

财政部部长 谢旭人

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国预算法修正案（草案）》作说明。

现行预算法自1995年施行以来，对于规范预算管理，推进依法理财，加强国家宏观调控，促进经济社会发展发挥了重要作用。随着社会主义市场经济体制和公共财政体制的建立和完善，现行预算法已不能完全适应形势发展的要求，有必要修改完善。

十一届全国人大常委会将修改预算法列入立

法规划，由全国人大常委会预算工委和财政部共同起草。全国人大常委会预算工委、财政部在广泛调查研究，认真总结现行预算法实施经验的基础上，起草了预算法修正案草案（征求意见稿）。国务院法制办将征求意见稿送有关方面进一步征求意见，根据反馈意见，会同有关部门对征求意见稿作了进一步修改，形成了《中华人民共和国预算法修正案（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院第181次常务会议讨论通过。现就草案主要内容说明如下：

一、增强预算的完整性、科学性和透明度

为全面反映政府全部财政资金运行情况，增强政府预算的完整性，草案明确规定：各级政府的全部收入和支出都应当纳入预算。

为增强预算编制的科学性，草案规定：各级预算应当根据年度经济社会发展目标和国家宏观调控总体要求，参考上一年预算执行情况和本年度收支预测，在充分征求各方面意见的基础上进行编制。预算收入的编制应当与经济社会发展水平相适应，不得隐瞒、少列政府收入，不得将上年的非正常收入作为编制预算收入的依据。各部门、各单位应当按照政府收支分类科目和预算支出定额标准，根据其依法履行职能和事业发展的需要编制预算草案。

为提高预算管理的透明度，增强预算监督的有效性，草案规定：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、调整预算、决算，应当及时向社会公开，但涉及国家秘密的内容除外。各级政府财政部门负责本级政府总预算、调整预算、决算的公开。各部门负责本部门预算、决算的公开。

二、健全财政管理体制

为落实党的十七大提出的建立健全财力与事权相匹配的财政管理体制，草案规定：各级政府之间应当建立财力保障与支出责任相匹配的财政管理体制。中央和地方的分税制财政管理体制由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。地方各级政府之间的财政管理体制由省、自治区、直辖市政府规定，报本级人民代表大会常务委员会备案。

三、规范财政转移支付制度

2010年，中央对地方的税收返还和转移支

付已占中央财政总支出的66.9%，对于缩小地区间财力差距、推进基本公共服务均等化等，发挥了重要作用。为规范财政转移支付制度，草案规定：财政转移支付包括中央对地方和地方上级政府对下级政府的转移支付，分为一般性转移支付和专项转移支付。财政转移支付应当规范、公平、公开，以一般性转移支付为主体，以均衡地区间基本财力为主要目标。专项转移支付主要用于上级政府委托下级政府办理特定事务所需的支出或者上级政府和下级政府共同承担事务的支出。草案还对转移支付预算的编制和及时下达作了规定。

四、强化政府债务管理

改革开放以来，政府举债已经成为弥补预算资金不足的重要途径和实施财政宏观调控的重要手段。为规范债务管理，防范财政风险，草案对现行预算法关于“中央政府公共预算不列赤字”和地方预算“不列赤字”的规定作了修改，规定：中央政府公共预算中必需的部分资金，可以通过举借债务等方式筹措，但是借债应当控制适当的规模，保持合理的结构。对中央预算中举借的债务实行余额管理。地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，省、自治区、直辖市政府依照法律或者国务院的规定，可以举借一定额度用于特定支出的国内债务，列入本级预算，报本级人民代表大会批准。举借的债务应当有稳定的偿还债务资金来源。除前款规定和法律另有规定外，地方政府不得以任何方式举借债务或者为他人债务提供担保。并规定，国务院财政部门具体负责中央政府债务的统一管理，并对地方政府债务实施监督管理。

五、增强预算执行的规范性

为进一步规范预算执行，草案规定：1. 各级

政府依据法定权限作出的决定和制定的行政措施，凡涉及增加或者减少财政收入和支出的，应当在预算批准前提出并在预算草案中作出相应安排。在预算执行中，一般不制定新的增加或者减少财政收入和支出的政策和措施，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。

2. 按照法律、行政法规和国务院财政部门规定，对特定专用资金可以设立财政专户，财政专户纳入国库单一账户体系管理。3. 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。各级政府及其财政部门应当加强对本级国库的管理和监督。国库管理的具体办法由国务院规定。4. 各级政府年度预算执行中有超收收入的，除依照法律、行政法规规定安排支出外，可以用于冲减赤字，或者安排预算稳定调节基金用于补充以后年度预算资金的不足。草案还根据实际情况，对预算年度开始后，各级政府预算经本级人民代表大会批准前，政府可以安排的支出作了规定。

六、完善预算审查监督的规定

为适应进一步加强对政府预算审查监督的需要，根据监督法等有关法律，草案规定：全国人大财政经济委员会、地方人大有关专门委员会对本级预算草案、预算执行情况、预算调整方案和决算草案进行初步审查，县级人大常委会对本级预算草案、预算执行情况进行初步审查；初步审查机构应当提出审查结果报告；国务院和县级以上地方各级政府应当在每年第三季度向本级人民代表大会常务委员会报告预算执行情况。

为完善对决算的监督，草案规定：国务院财政部门编制中央决算草案，应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，应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。

七、规范预算调整

现行预算法规定：经本级人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得改变。为了严格预算执行和规范预算调整，根据监督法及全国人大常委会和国务院关于规范超收收入使用的有关规定，草案将现行预算法关于预算调整的规定修改为：预算调整是指经全国人大批准的中央预算和经地方各级人大批准的地方各级政府预算，在执行中出现下列情况之一的预算变更：（一）本级人民代表大会批准的收支平衡的预算出现赤字，或者举借债务数额增加的；（二）需要增加预算总支出的；（三）需要调入预算稳定调节基金，或者需要减少预算总支出的；（四）需要调减预算安排的农业、教育、科技、文化、卫生、社会保障等重点支出数额的。同时规定，在预算执行中，由于发生特大自然灾害、突发公共事件或者重大政策调整，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，超过年初预算支出规模的，列入预算调整方案。草案还规定：在预算执行中，各级政府用预算预备费安排的支出、依照有关法律和行政法规规定应当增加的支出，以及因上级政府增加税收返还和转移支付而引起的预算收支变化，不属于预算调整。

此外，草案还修改充实了有关部门预算的规定，规范了年度结转、结余资金的处理，并修改完善了法律责任的规定。

《中华人民共和国预算法修正案（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国预算法修正案 (草案)》修改情况的汇报

——2012年6月26日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 洪 虎

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十四次会议对预算法修正案（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、中央有关部门征求意见。法律委员会、财政经济委员会、法制工作委员会和预算工作委员会联合召开座谈会，听取有关部门和专家的意见。法律委员会、法制工作委员会还到广西、四川、广东等地调研，邀请预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部有关同志参加，并就草案的主要问题交换意见，共同研究。法律委员会于6月1日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部、人民银行有关负责同志列席了会议。6月13日，法律委员会召开会议，再次进行审议。现将草案主要问题的修改情况汇报如下：

一、草案第二条规定，国家实行一级政府一级预算，不具备设立预算条件的乡镇，经省级政府确定，可以不设立预算。有的常委委员提出，一些地方实行“乡财县管”，应当明确多数乡镇可不设立预算，少数有条件的才设立预算。在调研中不少地方提出，乡镇作为一级政府，都应当

设立预算，“乡财县管”只是提高财政资金使用管理水平的一种措施，不能改变乡镇预算的性质。乡镇预算应坚持“三不变”，即乡镇预算的主体地位不变、财政资金的所有权和使用权不变、财务审批权不变。法律委员会经研究认为，根据宪法和地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，乡镇政府作为一级政权组织，其履行职责需要财力保障。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法专门规定，乡镇人大的一项重要职权是审查和批准本级预算和预算执行情况的报告，监督预算的执行。据此，建议规定乡镇一级均设立预算。同时，考虑到一些地方由县级政府代编乡镇预算的做法，但应坚持预算草案应当由乡镇人大进行审查批准，建议增加规定：“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，并依照本法第十八条的规定报乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准。”

二、草案第十三条中规定，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对本级总预算草案及上一年预算执行情况、本级预算调整方案和本级决算草案进行初步

审查。许多地方提出，目前大部分设区的市人大未设立专门委员会，实践中是由常委会工作机构进行初步审查。建议对初步审查主体规定得灵活一些。法律委员会经研究认为，市级人大未设立专门委员会的，可以由常委会的有关工作机构对上述草案研究提出意见。据此，建议将上述规定修改为：“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及上一年预算执行情况、本级预算调整方案和本级决算草案进行初步审查。”“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及上一年预算执行情况、本级预算调整方案和本级决算草案进行初步审查，未设立专门委员会的可以由人民代表大会常务委员会的有关工作机构研究提出意见。”

三、草案第十五条对政府公共预算支出的功能分类作了具体规定；同时规定，政府公共预算支出按照其经济性质和具体用途进行经济分类的办法，由国务院规定。有的地方和部门提出，公共预算支出的功能分类和经济分类分别从不同侧面、以不同方式反映了政府支出活动，二者结合可以全面完整地反映政府收支分类体系，建议增加关于公共预算支出经济分类的具体规定。法律委员会经同财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部研究，建议增加规定：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、基本建设支出和其他支出。

四、草案第二十四条中规定，国务院确定的地方政府举借的债务限额，经全国人民代表大会批准。省级政府依照国务院下达的限额举借的债务，作为赤字列入本级预算调整方案。一些常委委员、部门和专家提出，近些年地方政府债务急剧上升达十万多亿元，带来的问题和潜在的风险必须引起高度重视，因此，应当明确规定地方政府不能举债；发行地方债应该按照现行预算法的

规定从严掌握，只有法律或国务院规定才可由国务院财政部门代地方政府发行债券。法律委员会经研究认为，地方应严格遵循编制预算不列赤字的原则，对地方债务应从严规范，除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。据此，建议删去草案的上述规定，恢复现行预算法第二十八条的规定，即“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。”“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”

五、一些地方提出，根据草案规定，政府应当将上级下达的转移支付编入本级预算，而实践中地方在编制预算时，上级政府往往还未下达转移支付，影响了下级预算的编制，为做好衔接，建议规定上级政府应当将转移支付的预计数提前下达。法律委员会经同财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室和财政部研究，建议增加一条规定：“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告知下级政府。”“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。”

六、草案第三十九条中规定，按照法律、行政法规和国务院财政部门规定，对特定专用资金可以设立财政专户，财政专户纳入国库单一账户体系管理。有的部门、地方和专家提出，目前财政专户设立过多，管理不规范，应当加强专户项目的审批，严格专户的管理。法律委员会经同财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部研究认为，财政专户应当限于必要的项目收支，保证专款专用，不能随意设立，影响预算资金的统筹使用，因此有必要进一步加强规范。据此，建议修改为：财政专户是指对法律、行政法规和国务院规定的特定专用资金设立的专户，财政专户纳入国库单一账户体系管理；并增加一款规定：“国务院财政部门应当将财政

专户收支情况纳入信息管理系统，并与国库实现信息共享。”

这里还有一个问题需要汇报。草案第八条在现行预算法规定的公共预算的基础上，按照现在实际做法增加了政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算等三类预算，并规定三类预算的编制、执行和实施步骤由国务院另行规定。有些常委委员、地方和专家提出，草案应当对新增加的三类预算的基本规范作出规定，并明确四类预算之间的关系。也有的部门提出，这三类预

算，特别是国有资本经营预算和社会保障预算还在试编阶段，需要根据情况变化进行调整，由国务院另行规定较为适宜。法律委员会经研究认为，鉴于对上述问题还有不同意见，建议进一步听取有关方面的意见，进行深入研究。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国预算法修正案 (草案)》修改情况的汇报

——2014年4月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 李 飞

全国人民代表大会常务委员会：

预算法修正案(草案)已经2011年12月十一届全国人大常委会第二十四次会议和2012年6月第二十七次会议两次审议。草案和草案二次审议稿主要从增强预算的完整性、科学性和透明度，健全财政管理体制，规范财政转移支付制度，强化政府债务管理，规范预算执行，完善预算监督等方面对现行预算法进行了修改。二审后，在中国人大网全文公布草案二次审议稿，征求社会公众意见，19115位社会公众发表了意见，绝大多数表示赞成，并提出了具体修改意见34682条。法律委员会、法制工作委员会到广东、北京、宁夏、安徽、上海、江苏等地调研，

听取意见；并就草案的主要问题与财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部交换意见，共同研究，形成修改意见。法律委员会于4月3日召开会议，根据党的十八大、十八届三中全会决定精神和十一届全国人大常委会组成人员的审议意见，十二届全国人大一次、二次会议期间全国人大代表对预算法修改提出的议案、建议以及各方面意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部的负责同志列席了会议。4月14日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将预算法修正案(草案二次审议稿)主要问题的修改情况汇报如下：

一、关于立法目的。有的意见提出，预算法应当体现公共财政和公共预算的特点，强化其规范政府收支行为以及建立完整、规范、透明的预算制度的立法宗旨。法律委员会经研究，建议根据十八届三中全会决定精神，将“规范政府收支行为”、“建立健全全面规范、公开透明的预算制度”写入立法目的。

二、关于全口径预算。有的意见提出，预算法作为预算管理的基本法律，应当对公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算的概念作出规定；并提出，社会保障中社会救济、社会福利、优抚安置的内容已经在一般公共预算中体现，且与社会保险在资金来源、管理方法等方面存在较大差异，实践中也是将社会保险基金预算单独编制的，建议将“社会保障预算”修改为“社会保险基金预算”。法律委员会经研究，建议将草案二次审议稿中的“社会保障预算”修改为“社会保险基金预算”。同时，增加规定了四本预算的定义，并补充明确了后三本预算的编制原则，这样就确立了四本预算的全口径预算体系。

三、关于预算公开。有的意见提出，为进一步增加预算的透明度，建议对草案二次审议稿关于预算公开的规定进一步细化。法律委员会经研究，建议对相关规定作如下修改：一是充实、完善公开内容：增加预算执行情况报告及报表公开的规定；增加各部门在公开预算、决算时，应当对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况作出说明的规定；增加各级政府、各部门、各单位应当将使用财政性资金集中采购货物、工程和服务的情况及时向社会公开的规定。二是明确公开时间：政府预算、预算调整、决算和预算执行情况的报告及其报表，部门预算、决算及报表，应当在批准或者批复后 20 日内公开。

四、关于财政管理体制。草案二次审议稿第

十条规定，中央和地方分税制财政管理体制的具体办法以及地方各级政府之间的财政管理体制，分别由国务院和省级政府制定，报本级人大常委会备案。有的意见提出，财政管理体制属于国家财政方面的基本制度，涵盖预算、税收、财政管理等多个方面，应在其他相关法律中规定。法律委员会经研究，建议恢复现行预算法第八条的规定，即不在预算法中对财政管理体制作出规定，仍按现行预算法的规定明确“中央和地方实行分税制”，同时恢复现行预算法第二十一条的规定，分税制执行中中央与地方收入划分及中央对地方税收返还和转移支付等，由国务院规定具体办法，报全国人大常委会备案。

五、关于转移支付制度。有的意见提出，应进一步完善转移支付制度，明确转移支付的目标，提高一般性转移支付的比重，限制专项转移支付的资金配套。法律委员会经研究，建议对草案二次审议稿的相关规定作以下修改：一是明确转移支付以“推进地区间基本公共服务均等化”为主要目标；二是进一步强调一般性转移支付在转移支付中的主体地位，限制专项转移支付的范围；三是规定上级政府在安排专项转移支付时，一般不得要求下级政府承担配套资金。

六、关于地方政府债务。现行预算法第二十八条规定，除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。有的意见提出，为适应地方经济社会发展的需要，应当适度放开地方政府举债的权限，进一步规范地方政府的举债行为，使其法制化、透明化，并就这些年来地方政府举债过程中存在的问题，作出有针对性的规定。法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是明确举债主体，为经国务院批准的省、自治区、直辖市。二是对举债的方式、用途、偿债资金等作出规定：方式限于发行地方政府债券；用途应当是公共预算中必需的部分建设

投资，并不得用于经常性支出；应当有稳定的债务偿还资金来源。三是明确债务规模和管理方式：地方政府债务的规模由国务院报全国人大或者其常委会批准。地方政府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，报本级人大常委会批准。四是明确地方政府不得在法律规定之外以其他任何方式举借债务，以及为他人债务提供担保。五是对违法举债或者为他人提供担保的，规定相应的法律责任。

七、关于财政专户。有的意见提出，应当严格实行国库集中收付，限制设立财政专户。法律委员会经研究，建议对草案二次审议稿有关财政专户的规定作以下修改：一是明确政府的全部收入都应当上缴国库；二是严格限制财政专户的开设范围，只有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。

八、关于加强预算审查和监督。有的意见提出，应当进一步加强人大对预算的审查和监督，建议充实有关规定。法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是要求报人大审批的预算草案应当细化，一般公共预算支出按其保障功能分类（类、款、项三级），应当编列到项；按其经济性质分类（类、款两级），基本支出应当编列到款。同时要求一般性转移支付应当按照国务院规定的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。二是增加县级预算调整方案和决算草案由县级人大常委会有关工作机构进行初步审查的规定。三是增加将人大有关专门委员会、常委会有关工作机构的初步审查意见印发人

大代表和常委会组成人员的规定。四是增加对预算批准前政府安排支出的监督，要求上述支出情况应当在预算草案的报告中作出说明。五是增加各级人大常委会在审查决算草案时应当重点审查的内容。

九、进一步强化有关厉行勤俭节约、反对铺张浪费的规定。法律委员经研究，根据有关方面意见，建议增加以下规定：在预算编制环节增加规定，严格控制机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出；在预算执行环节增加规定：各级政府、各部门、各单位在预算执行中不得虚假列支；并增加对违反规定的责任人问责和处分的规定。

十、其他修改。为落实十八届三中全会决定有关要求，根据有关方面意见，增加、修改了以下规定：一是在预算编制和执行环节，增加建立跨年度预算平衡机制的相关规定。二是根据十八届三中全会决定关于重点支出一般不同财政收支增幅挂钩的要求，对相关规定进行修改完善，一方面删除预算审查和执行中涉及法定支出的规定，另一方面强调对于国家确定的重点支出应当在统筹兼顾的原则下，“优先安排”。三是增加各级政府编制政府财务报告，并报人大常委会备案的规定。

此外，还对修正案草案二次审议稿作了一些文字修改。

修正案草案三次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修正案草案三次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国预算法修正案 (草案)》审议结果的报告

——2014年8月25日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 安 建

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第八次会议对预算法修正案（草案三次审议稿）进行了审议。常委会组成人员普遍认为，草案三次审议稿体现了党的十八大和十八届三中全会决定精神，回应了社会关切，修改得较好，同时对一些问题提出了进一步修改完善的意见。会后，法律委员会、法制工作委员会就加强基层人大对预算的审查监督等问题到北京、浙江调研，在北京召开座谈会听取部分地方人大的同志对草案的意见，并就草案的主要问题与财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部交换意见，共同研究。法律委员会于7月30日召开会议，根据常委会第八次会议再次审议的意见和各方面的意见，对草案进行了审议。财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部的负责同志列席了会议。8月18日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，为了完善预算管理制度，为深化财政体制改革、建立现代财政制度提供法律保障，在总结实践经验的基础上，对现行预算法进行修改是必要的。草案经过三次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案三次审议稿第三十条对地方政府债

务管理作了规定。有的常委会组成人员和财政部提出，为落实党的十八届三中全会决定提出的建立规范合理的地方政府债务管理机制的要求，有关方面正在按照财税体制改革总体方案，推进地方政府债务管理方式改革；为与之相衔接，预算法对地方政府债务的规定，应当从有利于防范地方政府债务风险的角度出发，从严、从紧管理，严格规范，用途限于公益性资本支出。同时，建议增加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的规定。法律委员会经研究认为，草案三次审议稿已经对地方政府债务管理作了比较严格的规范，明确了地方政府今后举借的全部债务都应纳入国务院报全国人大或者全国人大常委会批准的限额内，并编入预算，建议在此基础上，为与中央批准的财税体制改革总体方案做好衔接，对相关规定进一步修改完善：一是进一步明确地方政府举债只能用于公益性资本支出。二是明确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，按照基金项目编制；国有资本经营预算按照收支平衡的原则编制，不列赤字。三是增加规定，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。

二、财政部建议按照党的十八届三中全会决定关于“建立跨年度预算平衡机制”的要求，并与财税体制改革总体方案相衔接，增加对地方政府预算执行中出现短收应如何处理的规定。法律委员会经研究，建议增加规定：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。

三、现行预算法第二十八条第一款规定，地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。有的常委委员提出，这一规定与草案三次审议稿关于经国务院批准的省级地方政府可以发债的规定似有矛盾，建议研究修改，做好衔接。法律委员会经研究，考虑到已经允许经国务院批准的省级政府在限额内发债，并增加了地方政府发生短收时增列赤字的规定，建议将上述规定中的“不列赤字”修改为“除本法另有规定外，不列赤字”。

四、草案三次审议稿第十四条对预算公开作了规定。有的常委委员提出，为增强预算的透明度，建议对相关规定进一步充实完善。有的常委委员建议，应当将政府举债的情况向社会公开。法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是增加规定，公开预算时，应当将向人大报告的本级政府举借债务的情况等重要事项予以公开。二是将草案三次审议稿第十四条第三款中的公开“使用财政性资金集中采购货物、工程和服务的情况”修改为公开“政府采购的情况”，使公开的范围更加完整。三是增加规定，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。

五、草案三次审议稿第十五条对专项转移支

付的设立作了规范，并要求上级政府安排专项转移支付时“一般不得要求下级政府承担配套资金”。有的常委委员提出，在设立专项转移支付时，应当规定退出的条件和时限；并建议对专项转移支付不得要求下级政府承担配套资金的规定区分情况，予以明确，以增强可操作性。法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是增加关于建立健全专项转移支付定期评估和退出机制的规定，同时明确，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。二是进一步明确，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，上下级政府共同承担的事项除外。

六、有些常委委员提出，人民银行经理国库业务可以有效制约和规范财政支出行为，建议恢复现行预算法关于人民银行经理国库的规定。有的常委委员还建议增加关于国库现金管理的规定。法律委员会研究认为，鉴于国库管理体制改革还在进行，有关方面对这一问题尚有不同认识，还需要在实践中进一步探索、完善。建议恢复现行预算法“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”的规定。同时，增加关于国库现金管理的规定：各级政府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。

七、有的常委委员建议总结近年来各级人大对预算审查监督的经验，进一步完善各级人大进行预算审查监督的规定。法律委员会经研究，建议对相关规定作以下修改：一是进一步完善预算初步审查制度，增加规定：人大有关专门委员会的初步审查意见和常委会有关工作机构的研究意见，以及政府财政部门对上述意见反馈的处理情况报告，应当印发本级人民代表大会代表。二是进一步明确重点审查内容，增加规定：各级人大应当对预算草案中重点支出和重大投资项目的预

算安排是否适当进行重点审查，县级以上人大常委会和乡级人大应当对决算草案中重大投资项目资金的使用及绩效情况、预算稳定调节基金的规模和使用情况进行重点审查。

八、有的地方建议，应在预算法中增加进一步发挥人大代表在预算审查中的作用的相关规定。法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是，设区的市级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，应当邀请有关的本级人民代表大会代表参加。二是，县、乡级人大在正式审查预算草案前，应当采用多种形式组织基层人大代表听取选民和社会各界的意见。

此外，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

8月11日、12日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、专家学者、中央有关部门、

地方人大和财政部门等方面的代表，就修正案草案的主要修改内容的可行性、出台时机、实施后的社会效果及实施中可能出现的问题进行了论证评估。总的评价是：草案体现了党的十八大和十八届三中全会决定精神，与财税体制改革总体方案衔接较好，有利于增强预算的完整性、科学性和透明度，规范预算执行，强化政府债务管理，加强预算审查监督。各项规定符合实际，具体、明确、可行，是一部比较成熟的法律案。有的会议代表还对草案提出了一些具体修改意见，法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

法律委员会已按上述意见提出了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（草案）。法律委员会建议，修改决定草案经本次常委会会议审议通过。

修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《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 (草案)》修改意见的报告

——2014年8月31日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于8月26日上午对关于修改预算法的决定（草案）进行了分组审议，普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员

和列席会议的同志还提出了一些修改意见。法律委员会于8月28日下午召开会议，认真研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。财政经济委员会、预算工作委员会、国务院法制办公室、财政部的负责同志列席了会议。法

律委员会认为,草案是可行的,同时,提出以下修改意见:

一、有的常委委员提出,修改决定草案第三条中的“国家预算”的表述不够严谨,应修改为“全国预算”。法律委员会经研究,建议采纳这一意见。

二、有的常委委员提出,为提高财政转移支付的透明度,加强监督,应当增加公开财政转移支付情况的规定。法律委员会经研究,建议在修改决定草案第十四条中增加规定,公开预算、决算时,应当将对财政转移支付的安排、执行情况也作为重要事项进行说明。

三、修改决定草案第十五条第四款规定,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,但是上下级政府共同承担的事项除外。有的常委委员提出,如何确定“上下级政府共同承担的事项”,应在法律中予以明确。法律委员会经研究,建议将上述规定中的“上下级政府共同承担的事项”修改为“按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项”。

四、修改决定草案第十八条中规定,市级以上人大有关专门委员会进行初步审查、常委会工作机构研究提出意见时,应当邀请有关的本级人民代表大会代表参加。有的常委委员提出,哪些代表与初步审查有关,哪些无关,实践中不好操作,建议不要作这样的区分。法律委员会经研究,建议删去上述规定中“有关的”三个字。

五、有的常委委员提出,修改决定草案第三

十二条中规定,预算支出的编制应当贯彻“厉行节约、勤俭建国的方针”,与第四条中各级预算应当遵循“勤俭节约”的原则的表述不一致,建议统一。法律委员会经研究,建议将修改决定草案第三十二条中的相关表述修改为“应当贯彻勤俭节约的原则”。

六、有些常委委员和有关部门提出,应增加对政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的细化要求。法律委员会经研究,建议在修改决定草案第四十一条中增加规定: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。

此外,根据常委会组成人员的审议意见,还对修改决定草案作了个别文字修改。

在审议中,有些常委委员还提出了一些修改意见,涉及财税体制改革和预算管理制度改革中需要进一步探索、完善的问题。法律委员会认为,有关方面正在按照中央的统一部署,积极推进财税体制和预算管理制度改革,这些问题,可以在下一步改革实践中探索研究,总结经验,凝聚共识。

法律委员会建议,有关部门在法律通过后,要做好实施的相关准备工作,抓紧制定、修改相关配套制度,保证修改后的预算法顺利实施。

修改决定草案建议表决稿已按上述意见作了修改,法律委员会建议本次常委会会议通过。

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当,请审议。