

依法行政 依法理财

福建省财政厅干部学法资料

第一百六十六期

福建省财政法制宣传教育和依法理财工作领导小组办公室
福建省财政厅条法处 编

二〇二四年八月三十日

预算法总则篇典型案例选编（四）

预算法素有“经济宪法”之称，是我国预算法律制度体系建设的重要立法成果。现行有效的预算法共11章101条，对国家预算总则、管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查与批准、预算执行、预算调整、决算、监督 and 法律责任等事项作出全面的规定。2024年是《中华人民共和国预算法》颁布30周年，为了加强财政干部对预算法的理解与把握，深入推进依法理财、依法行政，充分发挥案例的示范指引作用，现就预算法实施以来典型案例进行逐章梳理，供参考使用。

预算法第六章和第七章分别就预算执行和预算调整做了详细规定。第六章预算执行共14条，规定了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。政府的全部收入应当上缴国家金库，任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用或者拖欠。第七章预算调整共七条，明确了经人民代表大会批准的预算，在预算执行中，出现以下情况的，必须进行预算调整：（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。各级政府进行预算调整时，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。以县为例，如需预算调整，首先由财政部门草拟预算调整方案（草案），报经县政府

审定后，再由县人民政府向人大常委会报送预算调整议案，然后经县人大财政经济委员会初步审查后报人大常委会主任会议审定，最后由人大常委会批准通过。人大、政府、财政、部门的预算管理权限、具体承担的工作等。有关案例如下：

案例一：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

2012年度-2013年度，邯郸市金海油脂有限公司、成安县风纺织厂等六家企业向成安县工业和信息化局、成安县财政局申领中央财政关闭小企业补助资金，被告人张坤、朱峰、毛文渊、蔡玉文、吴亮英作为成安县工业和信息化局、成安县财政局该项工作的直接负责或主管工作人员，未严格落实国家省市关于中央财政关闭小企业补助资金管理工作的相关规定，未认真审核企业提交申请材料的真实性，也未认真落实补助资金发放后的监管工作，致使六家企业使用虚假的申请材料骗取国家关闭小企业补助资金925万元。

法院认为，玩忽职守罪是指国家工作人员对工作严重不负责任，不履行或者不认真履行职责，致使公共财产、国家和人民的利益遭受重大损失的行为。构成本罪需同时具备三个重要条件，一是国家工作人员具有玩忽职守的行为；二是具有“使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失”的客观结果；三是当事人的玩忽职守行为与上述客观结果之间具有直接的、必然的因果关系。朱峰及辩护人提出财政部门没有对关闭小企业申报材料的真实性

审查的职责，不存在玩忽职守的行为，对于朱峰、吴亮英的行为是否构成玩忽职守罪的问题评析如下：

《中央财政关闭小企业补助资金管理办法》第十五条规定：“各地工业和信息化主管部门对上报的关闭小企业年度计划和实施效果的真实性负责；各地财政部门要加强资金的管理，确保财政资金使用的规范、安全和有效。”据此，财政部门具有对资金切实用于关闭企业职工安置等与关闭相关的支出的管理和监督，并确保资金使用安全的职责。工信部门和财政部门在申报中央财政关闭小企业补助资金工作中应当共同对申报材料严格审核把关，确保申报材料完全、真实、有效，同时财政部门要保证资金使用安全。

查明的事实表明，2012年6月8日成安县工业和信息化局、成安县财政局共同在邯郸市金海油脂有限公司、成安县风纺织厂、成安县胜达饲料添加剂厂和成安县正大化工厂四家企业关闭小企业基本情况表上的审核部门处加盖公章。在实际工作中，成安县财政局朱峰等人与成安县工业和信息化局毛文渊等人一同到现场对上述四家企业关闭小企业计划落实情况进行核查验收。2013年7月和9月，张坤、毛文渊、吴亮英、朱峰等人在四家企业的企业专项资金申请审批表中分别签字。朱峰作为财政局的主管局长，已在实际工作中参与对2012年度四家企业的核查验收及申报材料的审核。因此，朱峰具有对申报材料真实性进行审核的职责和保证资金使用安全的职责。

2013年9月13日，毛文渊和朱峰分别在2013年度关闭小企业

验收证明上签字。成安县工业和信息化局、成安县财政局于2013年9月16日联合行文在成工信〔2013〕17号关于申报中央财政关闭小企业补助资金的请示中阐述了已按照上级文件要求对申报的相关资料进行认真核实，并到现场查看，认为成安县兰昌水处理原料厂、成安县兴东非食用油脂加工厂2家企业符合申报要求。2013年9月18日，成安县工业和信息化局、成安县财政局共同在关闭小企业基本情况表上的审核部门处加盖公章。2014年1月，张坤、毛文渊、吴亮英、朱峰等人在企业专项资金申请审批表上签字。因此，朱峰作为财政局的主管局长、吴亮英作为科长已在实际工作中参与对2013年度两家小企业的验收及申报材料的审核，具有对申报材料真实性进行审核的职责和保证资金使用安全的职责。

被告人张坤、朱峰、毛文渊、蔡玉文、吴亮英作为成安县工业和信息化局、成安县财政局该项工作的直接负责或主管工作人员，在申报中央财政关闭小企业补助资金工作中，未严格落实国家、省、市关于中央财政关闭小企业补助资金管理工作的相关规定，未认真审核企业提交申请材料的真实性，也未认真落实补助资金发放后的监管工作，致使国家财产遭受巨大损失，其行为均已构成玩忽职守罪。

案例二：采用招拍挂获得的土地使用权出让金溢价部分仍系预算收入，政府的全部收入应当上缴国库，任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用或者拖欠

2010年12月9日，原告刘华与被告马庙镇政府签署了《项目

投资协议书》，协议书约定“对于暂无用地指标的宗地，由刘华于2010年12月15日前向马庙镇政府先行按10万元/亩的价格给付预付款，马庙镇政府获得用地指标后再挂牌出让；宗地国有土地使用权出让价格超过19万元/亩的溢价升值部分归政府所有（如果当年挂牌最低土地出让基准价高于19万元，则按当年最低土地出让基准价以上部分计算为溢价升值部分）；但为鼓励投资，马庙镇政府将按县财政实际返还的土地使用权溢价升值的金额（即价格超过19万元/亩的部分）的80%向刘华发放奖金，如因此而产生有关税费由刘华承担。”后因1号地土地奖励金问题双方产生分歧，协商未果，2017年3月20日原告刘华就案涉纠纷诉至怀宁县人民法院，要求马庙镇政府向原告发放奖金及相应利息。

法院认为：原、被告签订的《项目投资协议书》约定，国有土地使用权出让溢价升值的金额，按照80%向原告刘华发放奖金，该约定的溢价是指高于土地使用权出让金起拍的价款，其实质仍是土地使用权出让金，双方的分配也是基于土地使用权出让金的分配。对此《城市房地产管理法》第十九条、《预算法》第五十六条均有规定，土地使用权出让金应当全部上缴财政，列入预算，用于城市基础建设和土地开发，任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用或者拖欠。该条款属于效力性强制性规定。本案中《项目投资协议书》关于土地使用权出让价金溢价分成的约定违反了上述条款规定，损害了国家利益和社会公共利益，应属无效。

协议书无效后，双方应当按照各自过错承担相应的责任。原告刘华的损失按照其先行支付土地预付款的月利率1%来计算。因

原、被告签订的《项目投资协议书》中关于土地使用权出让金溢价分成的约定系无效条款，作为被告马庙镇政府应当承担主要过错责任。法院确定被告马庙镇政府承担上述土地预付款利息的70%损失，原告刘华自行承担上述土地预付款利息的30%损失。

案例三：对人民法院要求财政部门协助执行财政资金的情形，各级财政部门要依法妥善处理，确保财政资金安全

某电池有限公司诉某汽车股份有限公司买卖合同纠纷一案审理过程中，江西高院依据原告申请，于2019年10月16日作出(2019)赣民初2号之一民事裁定，查封、扣押或冻结某汽车股份有限公司、苏某价值人民币114522481元的财产，其中查封、冻结或扣押苏某的财产不超过66920000元。

在保全实施过程中，江西高院于2019年11月11日向某财政厅送达书面函称，关于申请人远东福斯特新能源有限公司与被申请人某汽车股份有限公司、苏某买卖合同纠纷保全一案[(2019)赣执保59号]，根据江西高院作出的(2019)赣民初2号之一民事裁定，依法应对被申请人的财产采取保全措施。根据工业和信息化部(以下简称工信部)装备工业司于2019年10月11日发布的《关于2017年度新能源汽车推广应用补助资金清算审核情况的公示》，应补助被申请人某汽车股份有限公司8307万元。江西高院经从工信部了解，得到的回复是：工信部装备工业司根据技术参数核定发放补贴金额，但不负责发放。公示是计算出来的数据，公示后无异议，由财政部审核确认，再由财政部官网公布，之后由财政部将补贴资金转发至公司所在地的省财政厅，各公司到所在地的

财政厅领取补贴，目前该补贴资金没有实际发放。

鉴于上述情况，江西高院向某财政厅作出（2021）赣执28号协助执行函要求某财政厅将尚未支付给被执行人的案涉补助资金直接支付至江西高院执行款专户。某财政厅对此提出书面异议，后江西高院2022年11月11日作出（2022）赣执异18号执行裁定驳回某财政厅的异议请求，某财政厅遂向最高人民法院申请复议。

最高人民法院认为：（一）关于案涉补助资金的所有权归属问题。根据《中华人民共和国预算法》第五十八条第一款关于“各级预算的收入和支出实行收付实现制”的规定，财政预算实行收付实现制，预算资金在拨付到预算单位后所有权才发生转移；本案中，案涉补助资金尚处于国库流转过程中；根据货币这种特殊动产的物权变动原则，在案涉补助资金尚未交付某汽车股份有限公司之前，该笔资金尚未发生所有权变动，故不属于某汽车股份有限公司所有。

（二）关于人民法院能否对案涉补助资金采取强制执行措施的问题。虽然案涉补助资金不属于某汽车股份有限公司所有，但是人民法院并非不能对之采取强制执行措施。在该款项已经审批公示且列入预算拨付下达程序的情况下，该笔款项已经属于应对受拨付企业的补助，属于受补助企业有权取得的财产。更准确而言，其属于被补助主体将取得的财产性权益。人民法院可以参照适用《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十条关于“被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务，人民法院有权扣留、提取被执行人应当履行义务部分的收入”的规定，针对案涉补助

资金采取强制执行措施。但是，本案的核心争议问题在于人民法院对于某汽车股份有限公司有权取得的案涉补助资金，应向何主体发出协助执行通知书，即由何主体承担协助执行义务。显然，案涉补助资金处于财政国库之中，《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十条关于“人民法院扣留、提取收入时，应当作出裁定，并发出协助执行通知书，被执行人所在单位、银行、信用合作社和其他有储蓄业务的单位必须办理”的规定不能在本案执行程序中被参照适用。对此，需要从本案财政部门在案涉补助资金发放程序中的权能分析出发，进而确定案涉财政补助资金的协助执行义务主体。

（三）关于财政部门在案涉补助资金流转程序中的权能问题。本案中，结合江西高院查明事实和某财政厅对案涉补助资金流转程序的陈述，案涉补助资金的审批和流转程序为：根据工信部装备工业司于2019年10月11日发布的《关于2017年度新能源汽车推广应用补助资金清算审核情况的公示》，本案被执行人某汽车股份有限公司应获取国家财政补助资金8307万元，该案涉补助资金由具体预算单位县工信局根据当地企业某汽车股份有限公司生产情况，申请案涉新能源补贴，工信部装备工业司根据技术参数核定发放补贴金额，由财政部审核确认，并由财政部拨付至某财政厅，后由某财政厅逐级拨付至某汽车股份有限公司所在地区的县财政局，最终由县工信局提出支付申请，再由县财政局国库将该笔资金拨付至县工信局所申请支付的账户中。

《中华人民共和国预算法实施条例》第五十七条规定：“各

级政府财政部门应当加强对预算资金拨付的管理，并遵循下列原则：（一）按照预算拨付，即按照批准的年度预算和用款计划拨付资金。除预算法第五十四条规定的在预算草案批准前可以安排支出的情形外，不得办理无预算、无用款计划、超预算或者超计划的资金拨付，不得擅自改变支出用途；（二）按照规定的预算级次和程序拨付，即根据用款单位的申请，按照用款单位的预算级次、审定的用款计划和财政部门规定的预算资金拨付程序拨付资金；（三）按照进度拨付，即根据用款单位的实际用款进度拨付资金。”因此，根据上述条例规定的财政资金拨付流程，在案涉补助资金拨付至县财政局之前，案涉补助资金处于拨付程序中；只有在案涉补助资金拨付至县财政局之后，该笔资金由财政国库进入最终的支付阶段。

根据本案某财政厅陈述，案涉补助资金并非直接由县财政局自行决定支付给某汽车股份有限公司，而是需要由本案所涉及预算单位县工信局提出申请、直接发放给某汽车股份有限公司的支付指令。在上述拨付过程中，本案流转程序中的财政部、财政厅、财政局均不负责申请和发放支付指令的功能。诚如某财政厅复议申请称，在这流转程序之中财政部门属于案涉补助资金流通的通道，最高院对此予以认可。

（四）关于本案某财政厅应否承担协助执行职能的问题。在拨款程序中，案涉补助资金依层级经过财政部、某财政厅、市财政局国库，最终注入县财政局国库中；此后，由县工信局提交支付申请及释放支付指令，县财政局在审查上述申请和支付指令后，

将款项支付至某汽车股份有限公司。对此，作为预算单位的县工信局在申请支付时需要提交符合条件的申报材料，该申请到达财政部门的国库系统后，由国库比对(核验)相应的申请材料是否符合形式要求；在符合特定的形式之后，则财政国库释放支付指令，将该笔款项支付至申请财政预算时预先提供的账户(该账户需要在申请财政补贴时即预先登记载入国库支付系统)。通过上述国库库款的流转程序可以看出，某财政厅遵循法定程序，将案涉补助资金依层级下拨，依法履行职权，系作为通道完成预算资金的流转；与此对应，财政部门及国库系统在已经纳入预算程序中的案涉补助资金依法规范流转过程中并不具有预算程序之外的处分权能和支配权能，其不提出申请、一般也不履行拒绝发放的职能。进而言之，在该国库库款流转过程中、未得到预算单位修改支付指令之前，其库款的流程无法得到变更；只有在进入最终的国库支付端县财政局国库时，该国库才可以根据预算单位的申请及指令，释放该笔财政资金。

因此，在上述程序中，能够改变国库资金发放方向的系预算单位，而非财政部门及所属国库。在财政部门及所管理的国库并不具有改变国库资金流转方向权能的情况下，江西高院要求某财政厅履行协助执行职能，与我国财政部门的职能及我国目前国库库款流转的实际不符，也不符合《中华人民共和国预算法》第五十九条第四款关于“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”的规定。对此，江西高院向某财政厅发出协助执行通知函的行为，应予撤销。

各级财政部门在涉及部门预算单位与民事主体间的民事纠纷，人民法院向前延伸要求财政部门协助冻结或划拨有关资金的，要注重强化部门预算单位作为预算执行主体的责任，由各部门预算单位负责本部门预算单位的预算执行，并对执行结果负责。各级财政部门要加强与人民法院的沟通协调，及时向人民法院阐述有关财政资金处理流程及相关方的权利义务关系，争取人民法院对财政工作的理解支持，同时要充分运用执行异议、复议、听证等法律救济渠道，依法、及时提出财政部门的合理诉求，切实维护财政资金的安全稳定运行。

报：省普法办，本厅厅领导。

送：驻厅纪检监察组，厅机关各处室、厅属各单位，各市区县财政局，平潭综合实验区财政金融局。
