

我国现行预算法存在的问题及其完善

郑 昱

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

摘 要: 我国现行预算法在已过 16 年的实施过程中已经逐渐出现了诸多缺陷与漏洞, 迫切需要进行修改与完善。通过分析预算法在编制、执行与监督三方面存在的不足, 提出了预算法修改的基本思路以及修改与完善建议。

关键词: 预算法; 预算编制; 预算执行; 预算监督

中图分类号: D922. 21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674- 3199(2011)03- 0078- 05

预算法自 1994 年颁布实施以来, 在强化预算的监督职能, 健全国家对预算的管理, 加强宏观调控, 保障社会经济的健康发展方面起到了积极作用, 对我国社会主义市场经济的促进与依法治国方针的贯彻起到了不可忽视的作用。但在经逾 16 年的运行, 社会经济协调发展不断深化的今天, 预算法已渐不能适应新形势的发展要求, 显得力不从心, 其在预算编制的完整性与科学性、预算执行的规范性与预算监督的严肃性等方面暴露出了诸多问题。有鉴于此, 修改与完善现行预算法, 即成为一项亟需面对的工作。

一、我国现行预算法存在的主要问题

我国现行《预算法》所存在的主要缺陷与不足, 归纳起来大致表现为对外与对内两个方面:

1. 对外来说, 严重滞后于我国相关预算管理改革。随着改革开放的深入发展和社会主义公共财政的逐步构建, 财政预算改革不断深化。我国进行了部门预算改革、政府采购改革、国库集中支付改革、财政转移支付改革、收支两条线改革等, 建立了一些与预算密切联系的新制度。^{[1]10} 这些财政预算改革被实践证明是行之有效的, 但现行《预算法》中对这些新的财税改革的规定却少之又少, 使得《预算法》严重滞后于我国的财政管理改革而成为一部“过时之法”。

2. 对内来说, 在预算编制、执行与监督等方面均存不足之处。关于《预算法》规定本身, 也多存在亟需修改与完善的地方, 笔者认为, 大体上包括以下几个方面:

(1) 在预算编制方面存在着不足。预算编制, 是制订指导财政工作总体规划和部署的预算收入和预算支出的年度计划, 是预算管理工作的关键环节, 也是党和政府的方针政策和经济社会发展战略在预算中的集中体现。当前我国在预算编制方面的规定上存在如下缺陷: 首先, 编制范围或称预算内容不完整。

长期以来的预算内外资金之分,导致大量预算外资金游离于财政预算之外,“初步估计,中央财政的预算外收支相当于预算内收支的三分之一,有的地方则基本持平”。^[2] 这些预算外资金脱离人大监督,从而造成了“小金库”等贪污腐败现象的产生。同时,关于社会保障支出等预算项目亦未见于预算法规定范围之内。其次,编制时间不科学与编制项目太粗略。一般而言,自某年 11 月 10 日前国务院向省级政府和中央各部门下达编制下一年度预算草案的指示,到下一年度 1 月 10 日前省级财政部门汇总本级总预算草案并报财政部,只有 2~4 个月时间,期间需经历五级政府层层下达、各级政府财政部门编制本级预算、汇总下一级总预算、同级政府审定、报上一级政府审核并听取意见等环节。既短又晚的编制时间自然导致了编制项目层级太少,一般数据仅列到类级,极少精确到款级,这又造成了预算透明度太低,“外行看不懂,内行一头雾”的窘境。

(2) 在预算执行方面存在着不足。预算执行,是经法定程序批准的预算进入具体实施阶段。我国现行预算法在预算执行规定方面存在的薄弱环节主要在于:首先,对预算调整的规定过于简略。《预算法》对预算调整的规定见第 53 条:“预算调整是指经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的本级预算,在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入,使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入,或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更”。这意味着政府多收即可多支,并可自主使用预留资金、专项转移支付资金,实质上脱离了人大的监督。同时,政府部门还无需为其乱开口子、乱批条子等行为担责。其次,超收现象严重且无规制。当前我国预算超收现象已为常态,且是预算调整中最为突出和严重的问题。超收一方面反映我国经济增速之快,但另一方面也反映出预算准确性不够。并且超收收入的使用是否须经人大批准,也无明确规定,存在很大的随意性,极易滋生腐败现象。当前政府多出于增加超收考虑,在年初预算编制时有意压低预算,从而造成部分财政收入成为超收收入而脱离人大监督,在使用上具有随意性。

(3) 在预算监督方面存在着不足。预算监督,贯穿预算编制、预算执行、预算调整以及决算等各个环节,包括了各级国家权力机关、各级政府与各级政府财政和审计部门的监督。当前预算法在预算监督规定方面存在的不足在于:首先,审查时间太短,表决程序过简。依现行《预算法》第 37 条规定,人大的相关部门在人大一个月前开始初审预算。在一个月时间内审查所有预算,并且初审的预算草案大多是上年预算执行情况和当年预算安排的一些设想,许多内容都只列了项目,没有数字等实质内容,无论从配备人员或是审查效果上看,都着实太困难与意义不大。而在表决程序上,由于我国目前实行综合审批简化程序,即一次性表决通过整个预算草案,这就导致局部的不合理将影响全体预算的效果,并且大多数代表们为了免于承担否定全局的风险而不敢行使其预算否决权。其次,缺少社会舆论监督。预算法中的预算监督包含了之前所述的三种监督,却唯独缺乏社会舆论方面的监督,这亦与当前我国预算透明度与公开度不高有很大关系。社会舆论监督的空白,与我国逐渐转型的服务型政府的目标是相悖的。此外,亦存在如预算年度与全国人民代表大会召开时间的不一致影响预算的严肃性,五级预算逐级申报时间过长影响预算的效率等问题。

二、修订和完善预算法的思路

预算法是预算从编制到审批监督,再到管理执行过程中的基本法律规范,是财政法的重要组成部分。修订和完善《预算法》不仅是做好预算审批监督和预算管理执行的根本前提,而且关系到我国公共财政体制的健全和完善。^[3]¹⁹ 关于我国现行预算法的修改,笔者认为,大改、中改与小改之中以中改最为适宜。正如俞光远教授所说,“目前一些事关全局、关系重大的政治经济体制尚未改革到位,中央和地方事权和财权的划分尚不清晰,中央与地方的分配关系尚未理顺,分税制预算体制尚未完善,转移支付制度尚未规范”,^[11] 因此进行大改至少在目前来说时机并未成熟,而小改如隔靴搔痒,不能对当前的缺陷与不足作出有效的修改与完善。对现行《预算法》进行中改,是要改必要急迫之处,而不动整体框架与体制;是要逐步

解决各处问题,而非追求一步到位;是要处理好国家、集体与个人三方利益、中央与地方和地方与地方之间利益,而非单以其中一方利益为本位;是要综合考虑经济建设、社会保障等多个领域,而非仅仅着眼于经济增长。

笔者认为,目前最迫切需要解决的预算法问题,应是预算法对内而言自身所存在的缺陷与不足,即包括了预算编制、执行和监督三方面的内容。这三方面的预算规定,既相互联系、影响与制约,构成整个预算法最为重要的三个部分,又与预算法之外相关的财政管理制度,如国库集中支付制度、政府采购制度、转移支付制度等的改革息息相关。

三、我国预算法修改与完善的建议

1. 实现全口径预算编制,提升预算编制的完整性。现行预算法关于编制范围的规定见第19条:“……预算收入包括:(一)税收收入;(二)依照规定应当上缴的国有资产收益;(三)专项收入;(四)其他收入……”,关于预算外资金的规定则见第76条:“各级政府、各部门、各单位应当加强对预算外资金的管理。预算外资金管理办法由国务院另行规定。各级人民代表大会要加强对预算外资金使用的监督”。可见,诸如预算外资金与社会保障支出等财政收支并未纳入当前预算范围或并未得到体现,这与我国预算法完整性原则是相悖的,更不利于各级人大与社会大众进行监督。笔者认为,应通过以下几个方面,努力实现将政府全部财政收入与支出纳入预算:首先,增加或明确社会保障基金收入与支出。我国政府正处于一个管理者形象到服务者形象的转变过程,而作为当前重大财政项目之一的社会保障基金收入与支出却未见于我国预算编制范围。笔者认为,有必要将社会保障基金收入与支出在预算法所规定的编制范围中单独列出,以补充或明示我国预算的完整性。其次,完善资本经营预算范围。将纳入预算的资本经营收入表述为“依照规定应当上缴的国有资产收益”有失妥当,此处的“应当上缴”与“国有资产”的范畴明显给予了留在地方政府或企业的公共资本收益和地方政府持有的资本排除适用的借口,导致了纳入预算的财政收入并非是各级政府的全部收入,破坏了预算的完整性。笔者认为,此处较宜表述为“各级政府持有的资本收益”。最后,细化预算科目,实现复式预算体系。细化预算科目是增加预算的透明度与公开性的重要前提,是实现全口径复式预算体系的必要条件,是预算监督工作全面开展的有效途径。细化预算科目关键在于明确设定各部门预算编制的范围、内容、程序与要求等,而当前的设置,按照全国人大常委会预算工委主任高强的话,就是“实际上不是公开不公开的问题,而是预算本身不完善的问题,他想公开都公开不了。他公开的东西和你想知道的东西接不上头,你想知道的事,那里边没有,不是他要故意隐瞒、不愿意公开、有猫腻,不是这些问题,就是没细到那么具体”。^[4]因此,如何合理设置和细化预算科目,就成为预算法所应赋予财政部的职责与义务。所细化与公开的预算科目,应是以社会大众所关注的情况为依据,以可以向社会大众清楚公布“来龙去脉”为标准。笔者认为,朱大旗教授所提出的“将政府的全部收入、支出纳入预算管理范围,取消预算外资金,建立一个包括政府公共预算、国有资本运营预算和社会保障预算在内的完整、真实、准确反映政府财政收支状况的‘复式预算体系’”就是预算法修改所应实现的全口径复式预算体系。

2. 增加预算编制时间,增强预算编制的科学性。俗话说,“万事开头难”,增加预算编制时间是细化预算款项的关键前提,是增强预算编制科学性与严肃性的有效途径,是下一年度预算工作更好开展的重要基础。针对我国当前预算编制时间既短又晚,预算草案粗略简陋的问题,笔者建议,首先,参考西方许多经济发达国家的规定,并结合我国实际情况,将预算编制时间划定在半年以上至一年较为合适,并且应规定各级政府在每个预算年度开始前必须将当年度的预算草案编制完成。其次,可采取各级人民代表大会召开时间自下而上逐级推延的方法,以明确各级政府预算编制的完成期限,保证每级预算编制的科学性。此外,有学者提出:“本级预算草案在新的预算年度开始前未获得批准的,由本级政府编制临时预算草案,并在新的预算年度开始前报本级人大常委会批准后执行。预算草案经人代会批准后,按照批准的预算执

行”^[5],亦为一条增强预算编制严肃性与合理性行之有效的应急措施。

3. 调整预算年度,进一步增强预算编制的科学性。我国的预算年度为每年公历1月1日至12月31日,而每年的全国人民代表大会一般在3月份召开。每一年度的国家预算要经过全国人民代表大会的审批表决,方具法律效力可以执行。这就造成了大约3个月左右的“预算效力真空期”,大大影响预算执行的严肃性。有学者认为,为了解决预算执行在先与预算批准在后时间上的矛盾问题,《预算法》应当增加编制临时预算的内容:在人民代表大会召开之前,比照上年度预算执行的情况,政府有关部门先编制一个第一季度临时预算,由政府提请人大常委会审查批准后执行,在人民代表大会召开后,再按人代会批准的预算执行。^[11]笔者则较为赞同改我国预算年度的历年制为跨年制的方法,即以每年4月1日至次年3月31日为预算年度,英国、加拿大与日本等国均采此例。

4. 明确预算调整,加强预算执行的规范性。现行《预算法》规定的预算调整界限是,各级人大批准的预算,只要未出现“恶性”的不平衡,就不需要进行调整,这就造成在所谓“良性”不平衡的情况下,政府对“平衡外”资金的使用完全脱离监督。如何克服预算调整规范性不强、超收现象泛滥不受约束的问题,笔者认为,在实现全口径预算编制,将政府全部收支纳入预算管理的前提下,才有可能实现预算调整的规范与完整。首先,需要明确预算调整的适用情形与审批程序。现行《预算法》规定了预算调整的三种情形,即执行中因特殊情况使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入的支出增加、收入减少,以及使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更,此处特殊情况为何并无明确规定。笔者认为,预算法第53条应增加“各级政府预算经审批通过后,除非发生重大经济事件、重大自然灾害或影响较大的政治军事事件,一般情况下不允许调整”。而关于预算调整的审批程序,可参考预算的审批程序,在人大常委会全体会议一个月前完成预算调整草案的提交并进行初审,在会议开始前完成初审并向全体常委提交初审报告与意见,在常委会议上决定审批。同时,在无法待及常委会议召开的紧急情况下,可由各级人大常委会主任予以预先审批,并在下次常委会议上追加正式审批。其次,需要规范超收收入的使用。同上级补助资金、预留资金等一样,作为一种“良性”的收支不平衡现象,超收收入一直脱离于监督,在使用上具有极大随意性。关于超收收入,《预算法》宜做如下修改:在优先用于弥补财政赤字的前提下,若需要使用,须按以上所述预算调整的审批程序进行,否则原则上不安排支出而作为当年净结余,于第二年纳入预算编制再行使用。

5. 改进审批表决时间程序,增加预算监督的严肃性。初审时间急,大会审查时间少,表决程序过于一概而论,是许多学者共同提出的预算法审查监督方面的不足。依笔者拙见,以下几个途径或许可以改进预算法中关于审批表决时间程序的有效方法:首先,完善预算预审机制。完善预算预审机制的关键在于充分发挥人大代表作用,将人大代表置于重要位置,加强预审过程中人大代表与财政部门的沟通,争取为之后人大的预算初审提供更多的时间与更加科学精准的预算草案,帮助各级人大相关部门在人代会召开之前就能形成预算初审报告并提交各人大代表审阅。其次,建立预算分项审批表决程序。即通过部门或性质分类将预算草案划分为若干个部分,由各级政府分别就不同部分向本级人民代表大会作报告,同时提交本级人大有关的专门或工作委会的初审报告与意见,再由人大代表对各个草案分别进行投票表决是否通过。未能通过的预算草案,应责令各级政府进行修改,并由本级人大有关的专门或工作委会审核作出审核意见,再由其常委会投票表决予以确定。分项审批表决虽然在程序上较为繁琐,也较为耗时,但克服了综合审批的弊病,使得人大代表能够更无顾虑和担忧地行使自身的否决权,更大程度地保证预算审批上的程序正义与预算内容的实体正义。此外,依现行《预算法》规定,我国实行的是中央、省、市、县、乡的五级预算,但有学者提出,“随着对乡镇公教人员工资实行银行统一发放,农村税费改革全面推进,乡镇政府的日常支出基本由县财政直接拨付,乡镇已无法形成实质上的一级财政”。^{[3]20}因此,笔者建议,大可取消乡一级的预算层级,将其并入县区一级,改五级预算为四级预算,以提高我国预算体系的运转与执行效率。

6. 增添社会监督,进一步增加预算的透明度与公开性。公共财政就是民主化、法制化的财政,这意味着每一个公民都可以参与政府的财政决策过程,每一个公民具有平等的权利影响最终的集体结果。^[5]在

实行复式预算体系, 细化预算款项的基础上, 在预算法中加入社会舆论的监督, 是大势之所趋, 有助于更大程度上保证政府的财政收支“取之有道, 用之亦有道; 取之于民, 用之亦于民”。笔者认为, 应在修改后的预算法中明确划定属于不能公开的预算领域或范围, 给予公民对预算详细情况的知情权与举报违反预算法行为的权利, 并同时赋予各级人大与政府接受公民检举并予以查实、解释的义务。需要注意的是, 开放社会监督的力度与范围是一个逐步加大的过程, 不能一下子完全放开, 也不能故意放慢、迟缓开放的进程。公布的内容不仅包括政府向人大所做的预算报告, 还应包括相关的预算解释文件以及预算执行情况报告, 其详细程度也不应停留于诸如经济建设、社会保障等大类之上, 而应细化到各个部门的各个项目, 而监督的对象亦不仅包括各级人民政府, 还应包括本身负有审查监督权的各级人大。

四、结 语

就如预算编制的时间会影响其透明与细化程度, 预算编制的透明与细化程度亦将影响到人大与社会大众对预算的监督, 亦如预算审批的公正与否关乎到预算执行中调整的必要有无。预算法修改, 是在整体框架体制下的一次势在必行、全面深入的“内部大维修、大升级”, 其所涉及预算的方方面面需要立法机关仔细地斟酌与修缮, 以期达到良性效应的“疏一处而通遍体”, 以防造成恶性影响的“牵一发而动全身”。预算法的修改, 亦关乎整个公共财政体制的构建与国民经济体系的发展, 任重而道远。

参考文献:

- [1] 俞光远. 我国现行预算法修订的主要内容与对策建议[J]. 地方财政研究, 2011(1).
- [2] 陈东. 探索预算立法的“中国模式”[EB/OL]. (2004-08-06). <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=54033>.
- [3] 马晓玲. 《预算法》修改与预算管理水平的全面提升[J]. 地方财政研究, 2011(1).
- [4] 杨华云. 预算法修订草案今年提请审议, 预算公开入法[EB/OL]. (2010-03-06). <http://news.qq.com/a/20100306/001282.htm>.
- [5] 郭志强. 加强和改进人大预算审查监督的思考[EB/OL]. (2011-03-22). <http://www.chinainnovations.org/Item/27302.aspx>.

[责任编辑: 林丽芳]

The Question and its Consummation of the Present Budget Law in China

ZHENG Yu

Abstract: In passed 16 years, the present budget law gradually had many flaws and crack in the process of implementation and urgently needed to revise and consummate. The paper analyzed three insufficiencies of the budget law in establishment, implementation and supervision, discussed the tentative plan of the revisions of the budget law and put forward some suggestions of revision and consummation based on this to benefit to the revision of the budget law in our country.

Keyword: Budget law; Budget drafting; Budget implementation; Budget supervision