

预算法修改的原则

□ 财政部条法司司长 许大华

这次修改预算法，是预算法实施二十年来的首次修改。修改后的新预算法，是党的十八届三中全会以后全国人大常委会通过的第一部对推动改革进程具有全局性影响的重要法律案。虽然这次修改预算法采取的是修正案形式，但实际上修改的内容很多，既有对现行制度的细化和完善，也有为落实中央要求、推进改革所作的制度创新，是一次全面、系统的修改。原预算法共79条，修改后的预算法共101条，其中，保留20条，修改53条，新增28条。通过修改，使预算法的相关规定更加符合实际，适应经济社会发展和深化改革的需要，更加具体、明确，增强了科学性和可操作性，为深化财税体制改革、建立现代财政制度提供了法律保障。之所以达到好的修法效果，主要是坚持了以下原则。

一、坚持现代国家治理理念

按照国家治理体系和治理能力现代化的要求，遵循现代预算的完整性、规范性、公开性、约束性和有效性等基本理念，着力推进预算管理的科学化、民主化、法治化。

在预算完整性方面，新预算法删除了有关预算外资金的规定，在第4条、5条强调政府的全部收入和支出都应当纳入预算。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。这意味着从法律制度上，存在了半个多世纪的预算外资金成为历史，政府的所有收支都将纳入全口径预算管理。这有利于全面反映政府收支总量、结构和管理活动，更好地服务

经济社会发展需要。

在预算规范性方面，新预算法完善了立法宗旨，在第1条增加了规范政府收支行为，强化预算约束，建立健全全面规范、公开透明的预算制度的内容，并在其后的各章中，对预算编制、预算执行、预算调整、决算等预算活动的全过程进行了规范。比如，严格规范了财政转移支付，在第16条、38条、52条对财政转移支付的设立原则、功能定位、编制方法、下达时间等作了明确具体的规定。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。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。按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付，用于办理特定事项。建立健全专项转移支付定期评估和退出机制，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。上级政府安排专项转移支付时，除按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项外，不得要求下级政府承担配套资金。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。这些规定有利于优化转移支付结构，提高转移支付资金分配的科学性、公平性和公开性，减少“跑部钱进”现象和中央部门对地方事权的不适当干预；有利于地方政府统筹安排预算，提高地方预算编报的完整性，规范地方预算执行，减少

结余结转，提高资金使用效益；有利于充分发挥地方人大对转移支付预算的审查监督职能。

在预算公开性方面，新预算法第14条明确规定，经本级人大或者常委会批准的预算、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日内由本级政府财政部门向社会公开；经本级政府财政部门批复的部门预算、决算，应当在批复后20日内由各部门向社会公开。各级政府、各部门、各单位进行政府采购的情况及时向社会公开。同时要求，公开政府预算、决算时，应当对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明；公开部门预算、决算时，应当对其中的机关运行经费的安排、使用等重要事项作出说明。这些规定使得预算公开是全方位、全过程的公开，是具有可执行性、可操作性的公开，更能落到实处。有利于保障人民群众的知情权、参与权和监督权，推进社会主义民主政治建设；有利于从源头上预防和治理腐败，有效避免暗箱操作；有利于提升预算管理水平，倒逼政府各部门依法理财、科学决策、勤俭节约。

在预算约束性方面，新预算法强调了先有预算后有支出、无预算不支出的现代预算原则，在第13条、32条、68条明确规定，经人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得调整。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。各级政府依据法定权限作出决定或者制定行政措施，凡涉及增加或者减少财政收入或者支出的，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,各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施,也不制定减少财政收入的政策和措施;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。这将有利于减少政策出台、支出安排的随意性,增强预算对支出的约束力。同时,新预算法全面充实了法律责任规定,在第92条至96条中明确了19类预算违法行为,加大了责任追究力度,有利于切实保障预算法各项制度的遵从和执行。

在预算有效性方面,新预算法在总则中将“讲求绩效”作为各级预算遵循的原则,在第32条、49条、57条要求各级预算应当参考有关支出绩效评价结果进行编制;各部门、单位应当按照绩效目标管理等预算编制规定,编制本部门、本单位预算草案。人大在预算审查结果报告中,应当对“提高预算绩效”提出意见和建议。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。这使预算绩效管理覆盖预算全流程,形成了一个有效的管理环,有利于解决“拍脑袋”编预算、上项目、只花钱不问效的问题,提高财政资金的使用效益。

二、坚持从我国实际出发

借鉴成熟市场经济国家预算管理的一般规则和做法,但不照搬照抄。坚持立足于本国国情,重在解决突出问题。尊重事物发展的客观规律,与我国经济、政治、社会发展相适应。

这次修改预算法,虽然在一些具体制度上借鉴了国外的有益经验,如对预算调整范围的界定、国债余额管理制度、国库现金管理制度等,但始终坚持从我国国情和实际出发,增强法的针对性和实用性。比如,审查批准政府预算和决算,是人大的一项重要职能。修改

预算法,加强人大特别是基层人大对政府全口径预算的审查监督,发挥人大代表在预算审查监督中的作用,密切代表与人民群众的联系,是推动人民代表大会制度与时俱进的有利契机。所以新预算法以问题为导向,从多个方面加强了人大对预算审查监督的规定。一是要求报送人大审批的预算草案应当细化。针对实践中预算细化程度不够,代表们“看不懂”,无法实行有效的监督的问题,在第37条、46条规定各级预算支出应当按照功能分类和经济性质分类编制。报送人大审查和批准的预算草案,本级一般公共预算支出,按其功能分类应当编列到项,按其经济性质分类,基本支出应当编列到款。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。二是完善了预算初步审查制度。在第22条明确了初审的范围包括预算草案、预算调整方案和决算草案,还规定了初审的时限要求等内容。同时,明确市级以上人大有关机构在进行初审或研究提出意见时,应当邀请本级人大代表参加,县级人大常委会在召开会议对预算进行初审时,可以邀请本级人大代表列席。三是明确了预算审查监督相关规定。在第48条明确了预算草案重点审查的8项内容,在第79条明确了决算草案重点审查的12项内容,在第67条、69条明确了预算调整的4种情形和调整程序,并强调经人大批准的预算未经法定程序不得调整。在第54条、58条完善了预算执行监督的有关规定,要求各级政府在预算年度开始后、预算批准前安排的支出,应当在预算草案的报告中进行说明,向人大报告。特定事项按照国务院的规定实行权责发生制的有关情况,应当向本级人大常委会报告。四是充分发挥基层人大代表的作用。第45条规定,县、乡级人大在正式审查预算草案前,应当采用多种形式,组织本级人大

代表,听取选民和社会各界的意见。

三、坚持立法与改革决策相衔接

重大改革要于法有据,先立后破,坚持在法治轨道上推进。立法要体现改革的精神、巩固改革的成果、推进改革持续深化,保障改革措施实施有据、实施有序、实施有力。

这次修改预算法,恰逢党的十八大和十八届三中全会召开,吹响了全面深化改革的集结号。财政是国家治理的基础和重要支柱,财税改革是新一轮改革的突破口,而预算管理制度改革是财税体制改革的基础。新预算法注重体现党的十八届三中全会关于深化财税体制改革、改进预算管理制度的精神,注重与深化财税体制改革总体方案相衔接,着眼于把中央的改革决策和任务措施以法律制度的形式加以确认,实现了立法与改革决策相衔接,发挥了立法的引领和推动作用。比如,根据三中全会决定关于“审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”的要求,在第48条、55条规定,各级人大预算审查的重点是:预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策,收支政策是否可行;重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当;对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当;预算安排举借的债务是否合法、合理,是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源等内容。强调各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标。这就使得收入预算从约束性转向预期性,收入管理更强调依法征收、应收尽收,减弱了人为调控可能性,而支出预算变得更加硬化、刚性,这是与传统的预算管理方式最大的不同。同时,按照三中全会决定提出的建立跨年度预算平衡机制的要求,在第12条、41条、66条明确了各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算

稳定调节基金，用于弥补以后年度预算资金的不足。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。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。省级政府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，省级政府报本级人大或其常委会批准，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。这就从法律上解决了预算超收和短收如何处理的问题，确立了预算稳定调节基金的地位，切断了超收收入和结余资金随意转化为支出的可能性，增强了年度预算的约束力。建立跨年度预算平衡机制，不仅是预算管理的重大制度创新，而且为今后实行中期财政规划管理，研究编制三年滚动财政规划，并强化三年滚动财政规划对年度预算的约束留出了实践空间。

又如，为与深化财税体制改革总体方案相衔接，基于对现实的考量，按照疏堵结合，“开明渠、堵暗道”的思路，四审前对第35条作出修改，明确经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必须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，并强调举借的债务应当有偿债计划和稳定的偿债资金来源，只能用于公益性资本支出。同时，对政府性基金预算的编制原则进行修改，明确政府性基金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，做到以收定支、收支平衡；并相应明确，国有资本经营预算按照收支平衡的原则编制，不列赤字。这为地方发行一般债和专项债提供了法律依据，也为改革地方政府债务管理方式留出了空间，从法律上解决了地方政府债务怎么借、怎么管、怎么还的问题，有利于把地方政府融资引导到阳光下，建立起规范合理

的地方政府举债融资机制；有利于人大和社会监督，防范和化解债务风险。

四、坚持原则性与可操作性相结合

既要体现健全预算制度、严格预算约束、强化预算监督等原则要求，又要考虑我国经济社会发展正处于转轨时期和改革之中，预算管理制度改革完善需要一个渐进的过程，同时还需要其他财税法律乃至其他法律领域的配合协调。实现权力与责任、理想与现实、创新与可行的统一。

新预算法既着眼于由人大控制政府的“钱袋子”，充分发挥其职能作用，又赋予政府必要的预算管理权限，以增强法律的可操作性、可执行性。比如在预算调整上，一方面为加强人大监督，限制政府在执行预算中对收支数额和项目调整的权限，维护预算执行和监督的严肃性，在第67条扩大了预算调整的范围，明确需要增加或者减少预算总支出的；需要调入预算稳定调节基金的；需要调减预算安排的重点支出数额的；需要增加举借债务数额的四种情形，都属于预算调整，应当编制预算调整方案，报本级人大常委会批准。另一方面，又正视政府管理需要，赋予政府在特殊情况下一定的预算管理权限，在第71条规定，在预算执行中，由于自然灾害等突发事件，必须及时增加预算支出的，应当先支预备费；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。

同时，考虑到虽然预算法在我国财税法中的地位十分重要，但它毕竟只是一部程序法，无论怎么修改，都不可能解决所有的问题，尤其是实体问题，必须借助于其他财税法律制度的建设。所以新预算法第15条、29条对有关分税制等体制问题的规定，基本承袭了原预算法的规定。从长期看，需要研究制定

财政基本法或者政府间财政关系法，以解决财权的纵向配置、每级预算的收支范围如何划分等实体问题。此外，为落实三中全会提出清理规范重点支出挂钩的要求，还需要推动教育法、农业法等相关法律的修改工作，以避免出现法律适用冲突问题，为新预算法的顺利实施提供良好的法治环境。

五、坚持前瞻性与渐进性相结合

对实践证明是成熟的、需要用法律规范的予以规定，并尽量具体细化，增强可操作性；对改革方向较明确，各方面认识较一致，需要实际工作中探索具体经验的，作出原则性规定；对目前条件尚不成熟、难以做到的，暂不予规定。

这次修改预算法具有阶段性，这是由立法的特点所决定的。预算法的修改，是对财税体制改革和预算制度改革实践的总结，对改革实践中认识一致的、成熟的、可复制、可推广的经验，以法律规范的形式确定下来，比如，政府预算体系、政府收支分类、部门预算、预算公开制度、财政转移支付制度、国库集中收付制度等。对仍处于改革探索中的问题，只作原则规定，确立法律框架，指明发展方向和目标，比如，专项转移支付的设立范围、建立权责发生制的政府综合财务报告制度等。对认识不一致、存在争议的问题，暂不作规定，留待改革实践中进一步去探索和研究，比如，横向转移支付问题、预算年度由公历制改为跨年制问题等。对适合行政法规规定的，由国务院研究制定，待条件成熟时再上升为法律，比如，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，一般性转移支付的基本标准和计算方法，专项转移支付的定期评估和退出机制，财政专户的设立，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等问题。□

责任编辑 张小莉