

新预算法与建立现代预算制度

□施正文

作为调整预算关系和规范收支行为的预算法被各国普遍视为“经济宪法”和“宪法性法律”，是发挥和实现预算的理财治国功能的制度保障。新预算法在法律理念和法律制度的诸多方面都有重要突破和创新。

新预算法的法律精神和根本宗旨是建立现代预算制度

新预算法不仅在第一条立法宗旨中集中表达了建立现代预算制度的理念、目标和核心制度，本法所有章节和条款都是紧紧围绕这一法律精神来进行相应的制度设计，初步建立了现代预算制度的法律基础，并为进一步深化预算制度改革预留了空间。

现代预算制度是科学预算。现代预算制度反映了预算活动和预算制度建设的一般规律和通行做法，它既充分体现了我国预算改革发展的成功经验，也积极借鉴了各国预算立法的普遍做法，是建立在科学理论基础上的预算制度规则，有利于实现财政事业的科学发展。例如，新预算法确立了全口径预算原则，规定政府的全部收入和支出都应当纳入预算；改进预算控制方式，规定各级政府应当建立跨年度预算平衡机制，设置预算稳定调节基金；建立财政转移支付制度，规定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；建立现代国库制度，规定国家实行国库集中收缴和集中支付制度等。

现代预算制度是法治预算。预算调整的是立法机关与行政机关、中央与地方、公民与国家之间的基本关系，涉及立法权与行政权、私权和公权的划分、制约和平衡，关乎公民基本经济社会权利和基本政治权利的保障，对于政府治理、法治进步、政治文明都具有极其重要的意义。因此，只有确立预算法定、权利制衡、预算公开等现代法治预算的基本原则，建立人大主导下的预算权力配置体系，才能将政府的预算权力关进制度的笼子里，实现税收“取之于民、用之于民”的目的。新预算法在第一条规定的首要立法目的就是“规范政府收支行为”，这就要求政府预算活动必须严格遵循法律，以实现政府财政收支活动和管理行为的制度化、程序化、透明化，这是预算法最重要的宗旨，是“强化预算约束”、“加强对预算的管理和监督”、“保障经济社会的健康发展”等其他宗旨的前提和保障。为此，新预算法按照“控权法”的理念，在预算编制制度、预算审批制度、预算执行制度、预算监督制度、预算问责制度等方面，对预算主体的权利义务责任作出了相应规定，初步建立了现代预算制度的法律架构。

现代预算制度是公共预算。公共性是市场经济条件下财政制度的核心特征和基本内涵，建设公共财政，实行公共预算，正确处理政府与市场和社会的关

系，一直是我国经济体制改革秉承的主旋律。在新形势下，党的十八届三中全会提出了“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”、“科学的财税体制是优化资源配置的制度保障”。这就要求财政活动的范围和边界应当定位在公共领域，应当加快调整和优化财政支出结构，并通过预算“硬约束”的制度安排，以预算收支来规范政府活动的方向和范围，发挥公共预算对政府职能转变的“倒逼”作用，从根本上解决财政的“越位”、“缺位”问题。新预算法删除了现行预算法第一条中“加强国家宏观调控”的规定，并在第六条中将“安排用于保障和改善民生”作为一般公共预算中财政收入的首要用途，在第三十七条规定“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。”这就在法律上确定了预算的主要目的和基本功能不是宏观调控，而是提供公共产品和公共服务，保障政府公共职能的履行，是我国预算模式从建设调控型预算向公共服务型预算转型的法律标志。

现代预算制度是透明预算。预算民主是现代预算制度的本质特征，也是国家民主治理的核心内容。实行透明预算是建设民主预算的关键，其目的就是要让权力在阳光下运行，把“看不见的政府”变为“看得见的政府”、“廉洁政府”和“责任政府”。预算公开在制度和实践



新预算法以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标，进一步全面规范转移支付制度。

层面对整个预算活动具有深刻的影响，预算公开的推行将使公民真正分享预算权力，“倒逼”和“激活”民主制度，对民主政治改革具有突破口的意义。新预算法在第一条中明确规定了建立健全公开透明的预算制度的立法宗旨，并增设第十四条对预算公开作出了具体规定。

实行全口径预算，健全预算编制制度

预算的完整性是预算法的基本原则，它要求政府全部收支都应纳入预算，全部收入和全部支出应分别独立编列表达，以实现立法机关对政府的全面审查监督。新预算法删除了有关预算外资金的规定，在第一条中将建立健全全面规范的预算制度作为本法的立法宗旨，并在相关条款中对其作出较为全面的规定。例如，规定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；各个预算应当保持完整、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；并规定了四本预算的定义和编制原则。

预算编制是预算活动的起始和基础环节，是发挥预算功能的重要条件。新预算法为增强预算编制的科学性和规范性，完善了预算编制制度。例如，规定了政府收支分类，要求各级预算支出应当按其功能和经济性质分类编制；编制预算时应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后进行编制。为体现收入预算从约束性转向预期性，规定收入编制应当与经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接，各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标。为了增强地方政府财政保障能力，发挥地方债的积极作用，按照疏堵结合、适度放开、规范管理、防范风险的原则，规定经国务院批准的省、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。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。

深化分税制财政管理体制，完善财政转移支付制度

各国政府间关系及其财政关系的普遍模式是实行分权制，即实行“分事、分税、分管”为内容的分税制财政管理体制，这也是我国从1994年开始实施的财政体制。分税制是我国财政体制改革应当长期坚持的目标，新预算法对此予以再次明确。但我国现行分税制并未对政府间事权进行划分，也未对省以下政府间财权进行划分，地方税建设长期滞后。本次预算法修订审议稿中曾经对此作出细化规定，但考虑到我国财政体制尚处于改革之中，新预算法仍维持现行概括性规定，并在完善转移支付制度和开放地方债方面进行了部分调整，也为未来改革预留了空间。

财政转移支付制度是具有重要再分配功能的一种财政平衡制度，通过“抽肥补瘦”，对财政资源进行均衡分配，在实现公平的同时兼顾效率，对于缩小地区间财力差距、推进基本公共服务均等化、促进区域协调发展具有重要作用，



是分税制的重要组成部分。新预算法规定实行财政转移支付制度,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。为了增强转移支付的公平性、科学性和公开性,减少中央对地方的不当干预和“跑部钱进”现象,规定财政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。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;上级政府在安排专项转移支付时,不得要求下级政府承担配套资金。

强化人大预算权力,完善预算审批制度

在法治进程中确立的议会审批预算制度,是实行立法权与行政权的分权制衡,体现对公民财产权利和政治权利等基本权利的根本保障,体现公共财政所蕴含的民主、法治、民生理念,因而审批是一项授权性的国家行为,是人民通过代议机关对政府施政方针及其活动范围和内容的指导、规范和许可,体现了以财控政的控权精神。新预算法在人

大预算审批制度方面进行了较大幅度修改。一是增强初审机构的权力,规定各级人大财政经济委员会等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、本级预算调整初步方案和本级决算草案进行初步审查;初步审查意见应当印发本级人大代表。二是规定各级人大预算审查的重点是预算安排是否符合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、适当等内容。三是重视社会公众对预算的审查监督权,规定县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议审查预算草案前,应当采用多种形式,组织本级人民代表大会代表,听取选民和社会各界的意见。

增强预算执行的规范性,完善预算执行制度

硬化预算对政府支出的约束力,增强预算的执行力 and 规范性,是预算具有法律效力属性的必然要求,是现代预算管理的核心所在。新预算法规定,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。规定在预算执行中,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。规定在预算年度开始后人大批准预算之前,预算支出只能用于安排下列事项:上一年度结转的支出;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;法律规定必须履行支付义务的支出,以及用于自然灾害等突发事件处理的支出;上述安排支出的情况,应当

在预算草案的报告中作出说明。规定各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行,不得虚假列支;应当对预算支出情况开展绩效评价。

在预算执行制度中,国库管理制度至关重要。国库作为收纳、拨付、存放财政资金的机构,发挥着保障财政资金安全有效运行、提供预算收支信息、参与国家宏观调控等重要功能,其作用领域涉及预算编制、执行和监督等全过程,成为现代预算制度的重要环节。新预算法规定,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。完善国库制度的重要原则是要突显国库监督职能,新预算法继续肯定了中国人民银行经理中央国库业务的规定;严格财政专户的设立,规定只有法律有明确规定或者经国务院批准的特定专用资金,才可以依照国务院的规定设立财政专户。

强化对预算决算的监督,完善预算法律责任制度

为了加强对决算的监督,新预算法规定决算草案应当与预算相对应,按预算数、调整预算数、决算数分别列出;财政部门编制的决算草案必需经审计部门审计后,才能报同级政府审定和提请人大常委会审查和批准。规定人大常委会审查决算的重点内容,提高对决算审查的质量。加强审计监督,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。为改变法律责任严重虚化,缺乏刚性的问题,新预算法全面充实了法律责任规定,从各类预算主体、各个预算环节、各种预算行为等方面,对违反预算法的行为规定了具体的行政责任,有利于切实保障预算法各项制度的遵从和执行。□

(作者为中国政法大学财税法研究中心主任)

责任编辑 张蕊