

新预算法： “全面规范、公开透明”理念的全面贯彻

□ 杨志勇

预算法是财政领域的根本大法。通过对公共资金收支行为的约束，预算法在国家治理中扮演着重要的角色。财政是经济、政治、社会问题的交汇点。过去，我们一直把财政问题当作经济问题处理，只重视其中的“财”，而忽略了“政”。显然，这种有偏颇的做法亟待改正，财政既是经济问题，也是公共事务。作为经济问题，仍然需要从经济视角考虑财政运行的可持续性。但仅此是不够的，从政治和社会视角看待财政问题，也非常重要。作为公共事务，公共资金的取得，只能来自于社会各界；公共资金的使用，也会对社会各不同群体产生不同影响。预算行为必须全面规范、公开透明，回应的就是社会各界对财政的关注。

预算法修改体现“全面规范、公开透明”理念

(一) 预算改革，理念先行。按照财税改革的总体要求，我国要建立全面规范、公开透明的预算制度。预算法修改正是在这一新理念指引下进行的。国家治理的现代化要求预算制度的现代化。除极少数国家机密外，涉及公共资金的预算收支规范公开必须成为常态。预算或被视为国家预算，或称为政府预算。

显然，这都难以概括预算的全部。国家预算因为分税制财政管理体制的实施，各级财政相对独立，使得国家预算的意义更多体现在统计层面。政府预算能适应分级财政的要求。但是，支配预算资金(公共资金)的不只是各级政府。人大、政协、各种靠公共资金生存的单位 and 团体，是一般意义上的“政府预算”所难以涵盖的。只要用到预算资金，不管是不是政府，都要在预算中得到充分的反映。在某些地方，修改后的预算法用“预算”取代“政府预算”是恰当的。这不是简单的名词替换，而是理念冲击的体现。

(二) 加强全口径预算管理。没有全口径预算，预算就做不到“全面”，就更不用提规范和透明。新预算法在预算体系的构成和财政转移支付预计数两方面的规定，有助于全口径预算管理的实行。

新预算法认可了现行预算体系由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算四本子预算构成的做法。这样，政府收支以及与政府收支相关的公共资金收支，全部纳入预算管理的范围。四本子预算的存在是为了让不同性质的公共资金有不同的运行管理模式，而不是要肢解预算。新预算法规定：“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。”这值得充

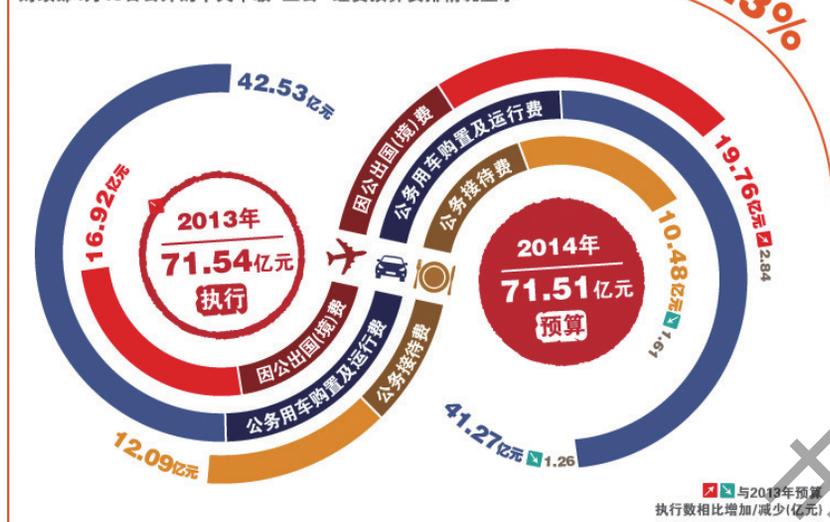
分肯定。其他三本子预算都应当与一般公共预算衔接，并突出后者在全口径预算管理中的主导地位，也有利于促进预算体系的完整。子预算只是子预算，独立只能是相对的。

地方政府的可支配财力中有相当部分来自上级政府和中央政府的财政转移支付。地方人大通过预算的时间往往早于全国人大。没有财政转移支付数，地方预算就是不完整的，做不到全口径预算管理。新预算法规定：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。这可以防止财政转移支付“遗漏”，促进地方的全口径预算管理。

(三) 提高预算透明度。预算透明度的高低，是国家治理现代化水平的重要衡量标准之一。新预算法在公开透明上有多处规定，旨在提高预算透明度。除涉及国家秘密外，经人大或人大常委会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开，并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；经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表，应当在批复后二十日内由各部门向社会公开，并对部门预算、决算中机关运行经费的安

2014年中央本级“三公”经费预算比去年降10.3%

财政部4月18日公开的中央本级“三公”经费预算安排情况显示



新预算法第14条对预算公开的范围、主体、时限等提出明确要求，将预算公开规范化、制度化。(图片来源：新华社)

排、使用情况等重要事项作出说明；各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开。

关于财政转移支付，也有公开的规定。新预算法要求：“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。”审计工作与预算执行密切相关。审计工作报告的公开可以促进预算透明度的进一步提高。新预算法规定：“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。”

预算透明度的提高往往需要新制度配套。新预算法规定：“各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，报本级人民代表大会常务委员会备案。”这是预算公开透明的制度规定。政府综合财务报告可以更全面地披露政府的资产负债状况、资金运用信息，更有效地加强政府活动的监督，从而更有

效地防范财政风险。

(四)预算制度的进一步规范化。一段时间以来，或收“过头税”，或“放水养鱼”，收入制度的规范化受到冲击。新预算法直面现实问题。“预算收入征收部门和单位，必须依照法律、行政法规的规定，及时、足额征收应征的预算收入。不得违反法律、行政法规规定，多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征的预算收入，不得截留、占用或者挪用预算收入。”不仅侵犯纳税人利益的“过头税”不能征，破坏市场秩序的“放水养鱼”也不能为。“各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标。”预算收入征收部门和单位依法征收，各级政府不得干预，这为税收和政府收入体系法治化提供了支持。需要说明的是，收入管理中所设定的收入任务，属于管理范畴，仍有存在的必要。依法筹集收入，不能不要收入管理。

财政转移支付是联系中央和地方的纽带。新预算法突出一一般性转移支付的

主体地位，突出其在“地区间基本公共服务均等化”的作用，是转移支付制度规范化的表现。至于社会各界较为关注的专项转移支付，新预算法并没有采取“一刀切”的做法，而是选择了尊重财政运行规律的做法。专项转移支付是更有针对性地实现国家治理目标的重要途径之一，仍有存在的必要性，但需要规范。新预算法限定了专项转移支付范围，并建立健全专项转移支付定期评估和退出机制，规定上级政府不得要求下级政府承担配套资金(按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项除外)。这大大减少了配套资金对转移支付作用的干扰，有利于真正需要资金的地区得到资金支持。“专项转移支付应当分地区、分项目编制”可以避免某些地区某些项目多头获得转移支付的可能，有利于提高财政资金效率。

地方债管理制度的规范化是新预算法的亮点之一。分税制财政管理体制确立之后，地方政府就应该拥有发债权。一味地禁止，只是带来了仍令人烦恼的大量地方政府性债务。过去的实践就是明证。修改预算法，放行地方债，这是顺应现实的做法。基于地方债存量较多的现实，新预算法对地方债发行作了较多的限定。但无论如何，前门开了，后门堵上的可能性就更大。

新预算法还明确了国库库款的支配权。这将极大地有促进财政存量资金的盘活，国库现金管理的资金规模有望进一步扩大，财政资金效率可进一步提高。新预算法规定：“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。”为适应国库集中收付制度改革，财政部早已成立国库司(国库支付中心)。国库管理制度本早就应作相应改革。无论从盘活

财政资金着眼，还是从国库管理现代化的要求来看，国库资金余额都不应该高达数万亿元。国库资金余额只要能满足一段时期的财政支出需要即可。至于相关的货币政策是否会受影响问题，则应通过改变货币政策执行方式来解决。各级政府财政部门支配国库库款，是应有之义。中央银行应在库款流进流出常态化下，做好相应的货币政策执行工作。

预算法的未来展望

新预算法通过之后，实施条例如何制定，如何让预算法能真正落实，就成为下一步工作的重要任务。预算法修改并不会到此为止。财税改革的全面深化，意味着预算法仍有进一步完善空间。预算法的完善仍应围绕现代财政制度的建立进行，要满足进行财政动态治理的需要。

(一) 预算体系的进一步改革。新预算法认可现有预算体系，这是值得肯定的。但是，预算体系改革仍未到位。政府性基金专款专用，但就所涉资金的公共性而言，政府性基金预算与一般公共预算并无差别。政府性基金预算“以收定支”的规定也不见得合理。支出需求不见得就会与收入规模一样。未来应探讨如何将政府性基金预算并入一般公共预算。

国有资本经营预算收入已明确为国有资本经营收益，但收益的多少列入其中，并无直接规定。这个任务，或由预算法实施条例来完成，或属于其他配套制度。但是，无论如何，国有资本经营预算的执行仍有太多不确定性。社会保险基金预算也是如此，与早些年所说的社会保障预算仍有差距。如何衔接社会保险基金与一般公共预算，宜尽早谋划，毕竟我国已进入老龄化社会，且老龄化速度还在加速。人口政策调整已属远水解不了近渴，财政资金储备必须提上日程。

(二) 跨年度平衡机制的实现。根据新预算法，“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。”这与传统预算编制原则一致，体现了预算法修改与过去做法的衔接关系。但是，新预算法还规定：“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制。”这打破了既往年度预算平衡的理财原则。这里可作多种解读。年度预算平衡不再重要，所以要有跨年度平衡机制，就是其中一种。实际上，更准确的理解应是，年度平衡固然重要，但在现实社会发展对跨年度平衡机制的呼唤面前，显得不是那么重要。年度平衡适应农业社会的需要，却与工业社会和后工业社会的经济周期不再那么吻合，于是，只要实现周期性平衡，预算平衡就算得到实现。

从发达国家的经验来看，周期性平衡能否实现受较多因素干扰。经济周期也不再是工业社会初期的8—10年那么稳定。在一定周期内，能否实现平衡，更不好说。况且，“周期”到底指多久，还是争论不休。但是，纵然有这样那样的问题，跨年度平衡机制的建立仍很重要。现实中，年度预算执行带来年末突击花钱问题、年度预算不能适应项目预算跨年度执行需要等问题，都使得年度预算有内在调整的必要性。这些年来，与年度预算平行的中期预算管理风靡全球。三分之二以上的国家和地区实施了中期预算管理。只有跨年度预算平衡机制才能与之相匹配。我国已确定编制中期财政规划，必须有跨年度预算平衡机制的配合。中期预算管理可以在很大程度上避免资金使用短视行为，促进公共资金效率的提高。

(三) 地方债管理体制的进一步改革。新预算法放行地方债，可圈可点。但是，地方政府发债仍然受限较多。规模、形式等等多种限制，旨在防范风

险，但问题是，如此限制的地方债，能否弥补地方融资平台退出留下的资金需求，能否适应地方经济社会发展的需要？这还需要实践检验，并根据实际情况不断完善地方债管理制度。地方债限制之后，地方政府行为的规范化程度在提高，这会不会导致一些地方政府不作为？毕竟，地方债应该服务于地方治理需要。

(四) 税收返还的去向。存在了20年的税收返还在新预算法仍然得到肯定。中央对地方的税收返还本为1994年分税制改革所设，本来属于过渡期做法。从制度的规范来看，它有与一般性转移支付合并。税收返还牵涉面特别广，改革自应谨慎前行。但这意味着中央对地方的财政转移支付制度还有较大的完善空间。随着财税体制改革的深入，预算法必将作相应修改。

(五) 预算法实施中的监督。新预算法特别注意加强人大监督。将权力装在制度的笼子里，涉及公共资金的权力更应该如此。只要做到全面规范、公开透明，只要改革沿着这个方向前进，现代预算制度终将确立，人民的公共资金将得到更有效的运用。但是，如何加强人大监督，特别是加强人大的有效监督，还需要进一步完善人民代表大会制度。

此外，新预算法要求编制政府综合财务报告，并向人大常委会备案。这是不够的。虽然政府综合财务报告的编制涉及权责发生制，涉及政府资产计量难题，可能还需要假以时日。但最终编制的报告仍应向社会公开。这也留下了预算法进一步修改的空间。新预算法规定了违反预算法将受到法律追责，这些责任该如何落实，也需要实施条例和其他配套制度的跟进。

(作者为中国社会科学院财经战略研究院研究员)

责任编辑 张蕊