

夯实预算管理改革的法律基础

□白景明

预算制度是政治制度、行政管理体制和经济制度的集中反映,也是财政制度体系的底座。因此,预算管理改革意味着系统性制度突破,既受整体改革进展的约束,又会助推相关改革加速。法律是最高层次的制度安排,是约束行政行为和个人行为的基本准则。所以,推进预算管理改革必须首先修改《预算法》,使改革有法可依,最终形成全社会通力协作、加速推进改革的格局。本次修改《预算法》的最大亮点是实现了法律与预算改革目标和内容的高度契合,夯实了推进预算改革的法律基础。

为全面深入推进预算公开提供了法律依据

公开透明是现代预算管理制度的基本特征。全面深入推进预算公开事关公众能否有序参政、议政和切实保障公众对公共管理活动的知情权和监督权,因而直接影响国家治理体系和治理能力现代化进程快慢。同时,预算公开既可展示公共产品供给成效,增强政府公信力,又可暴露问题、引发思考,进而增强预算改革的针对性、时效性和完整性。由此可见,预算公开是建立现代预算管理制度的切入点。近年来预算公开不断取得突破性进展,在短短的5年时间里大部分预算信息从国家机密被定性为公共信息。欧、美国家走上市场经济道路百年之后才逐步完整公开预算信息,比如美国是在上世纪70年代才颁布政府阳光法案推行预算信息完整公开。而我国是在走上市场经济道路不足20年就力推预算信息公开,相比之下财政

民主化进程并不慢。目前各级政府特别是中央和省级政府,不仅公开了财政数据,而且公开了政策和基础信息,同时也专项发布“三公经费”支出信息。这种做法实际上充分表现出了政府的自信,同时也增强了政府的自我约束力。

然而必须看到,推进预算信息公开过程中遇到的最大难题就是法律依据不足。突出表现是预算信息公开的内容、时限、方式、政府级次均无明确的法律规定,各级政府的预算信息公开状况常常与公众要求不统一。比如,公众要求所有支出数据随时全公开,但政府认为有些数据不能公开或动态公开;公众要求各级政府各部门的预算信息无一遗漏公开,但有些政府层级却认为公开不了。这种僵持局面不仅拖延了预算公开的进程,更容易让公众对政府产生不信任感,进而影响整体改革、发展大局的稳定。可见,明确预算公开的法律地位迫在眉睫。

本次修改《预算法》的立意之一是强化预算的民主监督机制。因此,新预算法的第1条就指出要建立公开透明的预算制度。其后又明确界定了预算公开的内容和时限,要求各级政府经人代会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告和报表以及部门预算、决算及报表在20日内向社会公开。此外,还规定各级政府、部门和单位要把政府采购情况及时向社会公开。这些规定实际上是今后细化预算公开划出了法律边界,回应了社会关切点。

本次修改《预算法》对预算公开做出了完整的长期制度设计,使预算公开制度成为系统严密的体系,打破了预算公开只是信息发布的思维模式。具体有

两点表现:一是新预算法要求各级政府在公布政府收支时必须同时做出情况说明。这可以说是有的放矢的重大改革。因为收支数据是结果,至关重要是数字形成的决定因素,因素合理与否直接决定数据是否合理、合规。现实中公众的质疑,表面上是针对数据,实际上最终针对的是制度。比如对“三公经费”的议论,归根结底是呼吁改革“三公经费”支出管理制度。显然,强调预算信息说明,本质上是要向公众交待清楚收支决定因素的合理性,勾画出预算的全景图。二是新预算法建立了预算公开责任追究制度,第92条明确规定未依照本法对有关预算事项进行公开和说明的将对相关人员追究行政责任。过去的法规强调对违规使用资金追究行政责任,现在把预算公开责任提到同等层次来对待,确实是里程碑性的突破,甚至可以说是社会主义民主法治水平提升的表现。这种责任追究制使预算公开真正成为了硬任务,势必推动预算公开提速。

为深化预算编制管理改革提供了法律依据

预算编制管理是预算管理的起点。预算编制制度是否合理直接决定预算执行和预算监督运行状况。所以,推进预算改革首先要消除预算编制环节上的弊端。2002年实行部门预算后,预算编制制度框架发生了质变,预算细化程度逐步提高。但预算运行上的一些基本弊端仍未消除。进一步说,部门预算搭建了细化预算、整合预算、规范预算的制度框架,在此基础上如何使预算与经济运行规律和社会发展规律以及收支平衡规律相衔接还是尚未破解的难题。党的十八

届三中全会《决定》提出的改进预算管理制度的具体措施实际上要解决的就是这类难题。本次修改《预算法》恰恰呼应了这些改革。具体表现在如下几方面：

第一，明确规定了各类预算的编制原则及其相互之间的关系。我国的预算体系属于复式预算体系。改革进程中逐步形成了一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算，行政规定也要求所有政府收支必须分类纳入这四本预算来管理。但现实中时常发生多种形式的部分政府收支短期游离预算管理情况，同时，四本预算的管理水平也不均衡，一般公共预算管理相对严密，其他预算管理相对粗放，国有资本经营预算在基层政府甚至就没有建立，项目支出占比很高的政府性基金支出也没有建立起完整的项目支出管理制度。这一问题的主要成因是没有在法律上明确规定所有政府收支必须分类纳入预算，人们因而认为可以有弹性地掌握行政规定的执行力度。本次修改《预算法》特意设立条款规定所有政府收支都要纳入预算管理并提出了各类预算的编制原则，强调除一般公共预算外的各类预算均不得列赤字，要求政府性基金预算以收定支、社会保险基金预算必须分项编制。这些法律条款堵住了政府收支游离预算的制度口子，为各级政府细化各类政府收支管理提供了基本制度依据。此外，妥善处理四本预算之间的关系是预算管理改革中的难题。这一问题的解决涉及到政府财力使用政策意图的一致性、消除政府财力对同一项目重复投入导致的浪费、政府财力使用结构与政府公共产品供给结构科学对应等事情。现实中的一大困惑是，通过各类预算资金调剂使用来实现集中财力办大事、办要事没有明确法律依据。本次《预算法》的修改解决了这一问题。新预算法明确规定政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算要与一般公共预

算相衔接，允许把国有资本经营预算资金调入一般公共预算、一般公共预算补助社会保险基金预算，这是历史性的进步。意味着全口径预算实际上是综合平衡、突出重点地使用政府财力，意味着国有资本收益要更多地用在民生支出上，意味着政府财力要更多地为社会保障提供支撑以应对人口老龄化的挑战。

第二，明确规定应当建立跨年度预算平衡机制。党的十八届三中全会《决定》提出要建立跨年度预算平衡机制，这是预算管理制度建设的突破性改革。跨年度预算平衡机制实质上是要使财政收支周期与经济运行周期和社会发展周期分别对称，进而克服单纯寻求年度收支平衡带来的过头税和突击花钱弊端。新预算法指出各级政府应当建立跨年度预算平衡机制，并允许各级政府一般公共预算设立预算稳定调节基金。这些法律规定为建立跨年度预算平衡机制提供了法律依据。进一步说，政府向纵深推进这项改革时，很多具体改革措施的制定和实施有了基本制度条件，如三年和五年财政规划的编制、项目滚动预算的编制等。

第三，明确规定了如何细化预算编制。2000年后的预算编制改革重点是细化预算编制。这项改革进展如何事关整体预算管理改革的推进程度和成效状况，因为预算编制细化程度是决定预算执行效率的基本因素。在预算资金规模已放大到20多万亿元及主要支出类别如教育、社会保障、城乡社区事务已突破万亿元的背景条件下，这种因果联系尤为突出。总体看，我国的预算编制细化程度在提高，收支类别划分较为合理。但受种种制度和技术因素限制，细化程度还有较大提高空间。更为重要的是，预算编制细化程度不充分，已直接影响了财政信息公开的效应状况，直接降低了预算执行准确度，也大大压缩了预算绩效管理水平的提升空间，进一步细化预算编制迫在眉睫。然而要看到细化预

算编制也是一项涉及多种制度协调的改革，需要从法律上界定清楚有关行为准则，否则改革就会打折扣。本次修改《预算法》有针对性地为细化预算编制提供了多条法律依据，初步实现了法律与改革两者的互动。比如新预算法要求本级一般公共预算支出功能性分类要编列到项级、经济性分类要编列到款级，本级政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算功能性分类应当编列到项。这项规定实际上是为提高四本预算编制管理上的均衡性创造了条件，有针对性地提升政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算三者编制上的细化水平和规范性。再如新预算法规定各级预算要根据支出绩效评价结果和本年度收支预测来编制。这实际上是为加快推进预算绩效管理改革和提高预算准确性提供了法律依据。

为优化预算执行提供了法律依据

当前我国预算管理中的突出问题之一是预算执行效率低，集中表现在执行进度慢、结转资金量过大、部分资金不能及时入库、部分资金使用脱离编制定位四个方面。这不仅影响了公共产品供给有效性，而且直接降低了预算资金的宏观经济调控效应。新预算法对预算执行作出了新的规定，为推进预算执行改革奠定了基础。如要求各级政府上一年预算的结转资金应当在下一年度用于结转项目的支出、连续两年未用完的结转资金应当作为结余资金管理，这实际上是在倒逼压缩结转资金规模，既促进支出进度，又推动优化预算编制。再如新预算法明确规定了财政部门对本级政府部门和单位的预算批复时限、上级政府对下级政府的专项转移支付下达时限，这实际上是在预算执行起点上设定了加快预算执行的制度要求。

（作者为财政部财政科学研究所副所长）

责任编辑 韩璐