

修订和完善《预算法》的 几点建议

○ 李明光

我国自1995年颁布实施《预算法》近10年来,初步形成了以之为核心的预算法律体系,为“依法理财、依法治财”提供了有力的法律保障,对于强化我国预算的分配和监督职能、健全预算管理、加强国家宏观调控、保障经济和社会健康发展,发挥了重要作用。在充分肯定《预算法》实施所取得的显著成绩的同时,也应清醒地看到,由于体制转轨时期利益调整的难度以及制度设计本身的一些问题,使《预算法》的立法、执法和守法都在低水平上徘徊,以至于现行的预算管理体制改革、公共财政体系建设都难以得到足够的法律支持。

1. 地方各级政府预算管理职责划分不清。《预算法》比较明确地划分了中央与地方的预算管理职权,但对上下级地方政府财权、事权的划分有些还不具体、不明确,特别是地市以下政府只管财政不管税务,收入预算难以落实。《预算法》规定,国家实行一级政府一级预算,设立五级预算。我国实行分税制财政体制,现有28种税,在五级政府之间划分存在一定困难,导致级次间收支不均衡突出;而且我国目前的地方四级政府,省以下体制各地不一,财力分配低效,大部分乡镇不具备成为一级财政的条件,《预算法》的执行往往流于形式。

2. 在预算编制方面存在一些问题。一是预算编制时间过短,预算年

度不尽合理。《预算法》规定,各级财政应当在本级人代会召开前一个月,将本级预算草案的主要内容提交本级人代会专门委员会进行初步审查。由于时间有限,人大在审查预算草案时,很难进行实质性审查,往往流于形式。《预算法》规定我国预算制度采用历年制,虽然与国民的日常思维习惯和行为定势保持一致,但是它与我国权力机关审批预算的时间无法衔接,导致各级政府财政年度开始的前几个月无正式预算,预算的完整性和严肃性难以体现。二是预算编制方法不尽科学,没有真正体现部门预算的内容。目前预算编制基本上还是采用“基数加增长”的办法,实际上多年来提交人大审议的仍是功能预算,现行《预算法》对部门预算的编制只是一带而过,未作具体而明确的要求。零基预算、综合预算等概念在《预算法》中没有体现,统一的支出定额没有制定。预算编制缺乏完整性,预算外资金体外循环,收支范围没有拓宽,建设项目预算中没有解决国债的预算问题,单位预算、部门预算未按复式预算的方式编制。三是预算编制缺乏前瞻性。长期以来的预算编制只是在既定的收支之间安排资金,预算编制时缺乏对经济的预测与分析。

3. 预算调整频繁。由于各项增收减支政策性因素多,预算执行中经常发生追加追减现象。地方政府对预

算的调整比较频繁,主要原因在于法律对预算调整的有关规定不具体,执行中人大和财政部门有不同的理解。这就有可能造成地方年初编制收入预算时留有较大余地,以免出现超支和赤字,执行中则尽量多收,因为多收的政府可以自由安排,不受约束。另外,《预算法》对财政债务约束不够,财政风险加大,给今后财政收支平衡留下了隐患。

4. 在预算审批及法律责任方面规定不具体。一是预算审批的条款规定过于笼统,不便于人大履行实质性的审批权。《预算法》赋予各级人代会审批本级预算的权力,但如何行使却没有具体规定,也没有明确预算被否决的法律后果与责任。二是法律责任的约束过于软化,对预算违法案件的处理乏力。对于预算支出效果、预算单位、预算审批人、预算拨款人和用款部门、用款单位等有关单位和人员分别应承担什么责任,并无明确的规定。

5. 预算法律机制存在较多缺陷。一是预算法律体系不健全。例如年度拨款法这种发达国家通行的重要法律,目前仍然是空白。二是与其他法律规定之间不协调,地方政府出现“两套预算”现象。有关农业、科技、教育及计划生育、环保等诸多方面的行政法规,都过分强调了部门利益,规定了有关经费必须占财政预算的比例或增长幅度的内容。还有一些政策法规专门规定了涉及

财政收支的内容，如支出的增长要达到一定的比例、份额，收入要减免或者变相减少等，在一定程度上违背了预算的整体性、统一性原则，肢解了财政职能。《预算法》规定“地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。”但由于人代会的《组织法》和《预算法》之间没有衔接好，每年的人代会开会时间在前，而省以下各级政府的预算编制事件滞后，以致人代会审批预算的程序难以实施，结果是汇编预算实为代编，形成了事实上的两套预算。三是司法体系存在严重的缺陷，独立性差，人大的监督机制薄弱。表面上看，我国的全国人大有关预算方面的法律程序是完备的，但由于人民代表大会的运作还不完善，法律特别是执法机制存在缺陷，预算过程的矛盾便被集中在行政部门内部，并主要借助行政力量进行协调，而不是通过人大解决。

为了进一步加强预算管理监督，增强预算编制及管理监督的透明度，真正做到依法理财，依法治财，有必要对《预算法》中的有关内容做进一步的修改与完善。

1. 建立起真正的复式预算制度。在《预算法》中明确建立复式预算制度，按照公共财政体制的要求，法定复式预算应由政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算组成。并扩大预算收入的范围，确立编制财政综合预算的法律地位，可以考虑将收入范围扩大到政府收入范畴，除了现有的收入项目外，还应包括行政性收费、政府性基金、社会保障基金、国有资产收益和变现收入、主管部门从所属单位和社会团体集中的管理费、乡镇统筹和乡镇自筹资金、以政府名义获得的各项捐赠收入、相关利息等非税收入。明确部门预算的法律地位和各部门在编制部门预算中的作用。划

分各级政府的预算管理职权，理顺财政税收体制。明确财政体制和政府间的财政收入划分，保持相对稳定；还应明确，上级政府对下级政府的专项补助，大部分要转变成体制补助，确定基数，每年按比例增减。这样地方政府对本级下年度可用财力心知肚明，可根据本地的实际情况，统筹兼顾，自主安排。

2. 改革预算编制制度。延长预算编制时间，调整预算年度起讫时间。将政府财政年度由历年制改为跨年制，由每年4月1日起至下一年的3月31日止，或者由前一年7月1日起至下一年的6月30日止。改变预算存在的效率空白，与我国权力机关审批预算的时间衔接，这样才能使各级政府在新的年度一开始就执行被批准的预算。在预算编制时间延长的前提下，应当对各级预算的编制程序进行科学设计，从时间上、从审查的环节及主体上、从法律责任的配套上设计严格的流程表，保证预算编制按部就班、高效合法地进行。

3. 改革预算审批制度，明确相应主体的法律责任。在县级以上政府建立预算监督委员会，辅助各级人大审查预算、调整预算、决算。借鉴国外经验，审批时间延长到6个月。建立分项审批制度，预算审批时根据开支的部门和性质将全部预算草案分解为若干个预算审批议案，拓宽预算审批权的范围和深度，以利于发挥人大代表的监督权。此外，还要明确预算被否决的法律后果及责任，督促编制机关认真履行职责。预算的审批应当以各级人大全体代表的过半数通过方为有效，《预算法》还应当规定预算未获通过的补救措施与法律责任，以应万一之需。

4. 增强预算执行的法律约束。首先，明确预算调整在预算执行中的

特殊性。目前我国《预算法》对何谓允许预算调整的“特殊情况”未予深究，这给预算调整的申请和审批都增加了很大的不确定性，因此应当设定更加详尽的标准，在《预算法》中应强调，预算审批通过以后，除非有关系国民经济发展和国防安全的特别重要的理由，一般情况下不允许调整。由此，预算调整的理由分为两类：一类是特殊情况，如经济明显过热或衰退、国民经济重大比例关系失调等；另一类是紧急情况，如爆发战争、内乱、重大自然灾害等，并根据两种不同情况设置不同的审批程序。修订预算调整的定义，对其作出更严格的限制：凡单独或同时调整预算收入或支出的幅度达到某个百分比（如3%），都属于“预算调整”的范围。其次，规范预算变更的审批标准和程序。将预算调整之外的一切预算内容和项目的变动称之为预算变更，包括预算预备费的动用、预算科目的流用、预算划转等，并在政府机关内部明确标准和程序。同时取消县级以下政府追加预算的权力。最后，可以考虑借鉴西方国家经验，对各用款单位建立起实行支出管理行政首长负责制，每个部门的行政首长应对本部门预算经费的领用、拨付和使用负责，有渎职行为除应由本人承担法律责任外，行政首长同时承担行政责任。

5. 完善预算法律体系建设。加快预算法律制度建设，以《预算法》为主体，政府采购、转移支付、国家金库管理、预算外资金管理等方面的法规也应逐步完善。现行预算法的修改要与其他法律体系相协调，如与《政府采购法》相呼应，按照其口径，提出编制政府采购预算、实行政府采购的总体要求；按照国库集中收付的理论，明确提出建立现代国库管理制度的要求。

（作者单位：湖南省郴州市会计核算中心）