

法国的预算编制



○ 蔡玉文

法国的预算编制工作是在总理领导下由经济、财政和工业部下设的预算部具体组织和实施，预算部下设预算司、公共会计局、税务总局、海关及间接税总署以及公共养老金司。预算司负责编制预算的具体工作，提出收入、支出、赤字的数据并准备预算议案提交议会；负责运用计算机对编制预算的数据进行分类与汇总(应用统一的软件)负责收入预算的编制和执行。此外，派驻各部门的财政监察专员在预算编制中也发挥着重要作用。

一、预算编制的基本原则

法国预算编制的一些原则由来已久，但在法兰西第三、第四共和国时期，有些原则并未有得到很好的应用。在1959年建立第五共和国时，这些原则又被宪法委员会重申，并在预算管理中得到加强。这些原则包括：

年度性。即议会对预算的表决必须每年进行，但每年表决的预算案仅涉及一个年度，有关征税的权力也仅限于当年。预算年度为公历年度，从1月1日至12月31日。

统一性。即预算案既包括收入，也包括全部支出，不应存在任何预算外的情况。

普通性。预算收入与预算支出不能存在冲突；支出不能与收入挂钩，不能规定某项预算收入的具体用途，支出统一在预算中安排。但有两种例外，一是具备商业性质的公共部门，如邮电；二是特别财政账户，即某种特定的收入可以用于特定的项目，如某些地区的高速公路使用燃油税收

入。特别账户的收入可以直接用于公共项目的投资，账户由预算部统一管理。特别账户最多时曾有400多项，现在尚有20多项，政府正致力于进一步减少这些项目。

特殊性。也称专用性，即在议会对某些专用支出项目进行表决后，这些支出只能用于专用的项目，不能挪作他用。专用性原则，不仅适用于经议会表决的各个大的支出项目，同样也适用于大的支出项目下的各个小项。专用性原则存在一些例外，但非常有限，一种情况是，政府通过法律、法令，采取授权的方式，将某部所属的某项支出，转移支付到另外一个部门，条件是另一个部门必须用于同一性质的支出。另外一种情况是，同一大项中的有关小项的支出，可以彼此调剂，但调剂的总额不能超过该项支出的10%。

另外，法国的预算管理还必须遵从两项基本的管理原则，一是部门的审批职能与公共会计职能分离的原则，即掌握批钱的人应与会计分开，目的是为了加强公共会计师的责任，使他们能认真检查每一项支出，同时加强支出过程的监督，以尽量防止腐败。二是现金的高度集中管理，即统一支付管理。政府部门的每项支出，都必须集中于国库司设在法兰西银行的一个统一账户，实行集中管理，这有利于提高现金资源的利用效率，也便于对执行情况的信息反馈。

二、预算编制和审批程序

通常从第 $n-2$ 年12月份即开始编制第 n 年的预算。传统的预算编制程

序一般包括四个阶段，每个阶段围绕不同的工作重点展开，从而使预算编制工作规范有序地进行。

第一阶段：即从第 $n-2$ 年12月至第 $n-1$ 年4月，工作中心是为总理下达编制预算指示作好充分准备。

1.做预算前景分析。预算司综合各处利用计算机系统把有关信息综合起来，各处利用这些信息提出所管部门的预算建议，到第 $n-1$ 年1月底，预算司长与各处讨论、调整和修改各处提出的预算建议。同时，各支出部门也平行地着手研究各自的预算建议数。

2.提出预算计划。3月底4月初，预算司长向预算部长阐述预算计划的内容，主要有：各项支出概况、预算优先项目的选择、税收制度、经济措施和预算赤字政策的建议等。该计划还包括了对各公共部门财务报表的分析。预算部长根据这些材料作出批准或修改该预算计划的决定，此计划经预算部长批准后呈报总理。

3.总理发布编制预算的指示。4月中下旬，总理主持部长会议，由预算部长介绍下一年度的预算计划，届时总理在核实这个计划是否与政府的大政方针一致后，通过“总理致各部的预算框架函”的形式下达到各个部。框架函的主要内容包括：重要的经济参数及可预测的变化情况，宏观经济形势，选择的财政政策，支出的增长速度，财政赤字，公共部门的人员增减。该函还为各部制定预算提供了一些必要的指数，特别是某些支出和纳税标准的指数，并规定各部向预算部预算司提交预算的最后期限(通常是本年的5月)。

第二阶段, 时间为第 $n-1$ 年5—7月, 工作中心是在和部门讨价还价的基础上, 形成各部门的支出限额(不规定明细项目), 由总理下达。

1. 预算的行政磋商。由预算相关各处与各部门财务司司长讨论该部门提出的预算草案, 讨论的主要内容: 一是维持公共服务必不可少的各项支出及跨年度支出项目; 二是希望实施的新项目; 三是经济提案。这个阶段其实是支出需求和预算供给之间的对话, 力求尽可能在技术层内达成一致。若在经济情况特别困难时, 没有多少钱可给, 其他部委财务司长与预算司长就很难达成一致。

2. 形成预算草案并集中信息。经过开会磋商, 将产生一个包括共识与分歧的清单, 这个文本是由预算司各主管处为预算部长在部长级决策过程中起草的工作文件。为使预算草案论据充足, 预算司内部各处进行一系列会议进行研究讨论。预算部长的信息基本来源于预算司, 这样使预算部长对其他部长有足够的了解, 并能向总理就费用支出、税收制度、赤字水平提出重要建议。

3. 预算的部长级讨论与磋商(政治讨论阶段)。6月, 预算部长会见所有部长, 就各部门的预算在“总理致各部门的预算框架函”确定的原则内进行充分讨论, 并尽可能多地解决分歧, 无法解决的分歧提交总理仲裁。通过讨论形成各部门的预算上限, 报总理。

4. 发出“预算限额书”。7月上中旬, 总理就财政部与各部部长讨论形成的部门预算, 给各部门寄出“预算限额书”, 其中详细规定了各部门的用款限额, 同时也引述了达成共识及仲裁的要点。

第三阶段, 时间为第 $n-1$ 年8—9月, 工作中心是各部门根据总理下达的预算限额细化开支项目, 并与预算司进行新一轮协商, 形成预算草案蓝本。

1. 预算支出的细化与调整。这期间, 预算部及其他各部代表重新聚集, 召开新一轮预算磋商会, 对预算支出项目进行细化。由于支出框架已

经基本确定, 此时主要是对支出项目作些技术调整(按一套专用软件, 由各部门输入全部支出项目)。

2. 确定预算收入。在预算支出的细化与调整的同时, 在年初预测的基础上, 预算中的收入部分也被确定下来。收入预算的确是在经济、财政和工业部内部进行的, 税收措施是由预算司和税收立法司提出, 由税收立法司提交部长或总理仲裁。

3. 形成预算草案蓝本。预算收入与支出确定后, 预算司着手制定预算草案总蓝本。政府将总蓝本提交政府的一个专门委员会, 就其合法性等问题进行审核。9月中旬, 预算草案提交部长理事会通过, 并准备提交议会讨论。

第四阶段, 时间为第 $n-1$ 年9—12月, 工作中心是政府将预算草案提交议会讨论, 并批准通过, 形成预算法案。

根据法国宪法和宪法细则, 议会有70天时间用于通过预算, 如超过70天将启动一个紧急程序, 将预算作为行政法令通过执行。

预算案由两部分组成: 第一部分包括授权征税, 规定总开支的最高限额并确定收支平衡的一般特点; 第二部分涉及各部门的各类开支。在预算案的第一部分被通过前, 议会不能对第二部分进行表决。

法国宪法禁止对任何预算案提出修正案, 除非修正案意在取消或削减开支、创造或增加国家收入或保证对公共开支的控制。根据宪法传统, 议会总是被赋予更大的税收权而不是开支权。

三、预算编制程序的改革

由于经济情况的变化, 法国的预算编制程序也在不断地进行着改革。20世纪90年代初, 法国经历了二战以来最严重的一次经济衰退, 财政陷入危机, 原有的预算编制程序也暴露出一些问题。首先, 在预算编制的第一阶段, 预算的讨论和工作都是由预算司的一些技术官员做出的, 而开支部门的建议根本不在考虑之内, 这

样, 一些问题就需要在政治层面上由总理最后裁决, 但按已有的程序, 总理没有足够的时间决策。其次, 无论是公务员, 还是各部部长, 都认为自身所在的部门才是国家的重要部门, 因而预算的协商往往缺乏一种充分的合作, 造成了预算编制的一系列分歧。再次, 议会有关预算问题的讨论, 往往不能充分意识到经济问题的严重性及财政危机的深重危害。最后, 预算程序局限于1年, 不利于形成一个多年的财政计划, 以保持政策和预算的稳定, 因而有必要扩展预算年限。

针对预算编制程序存在的问题, 法国进行了相应的改革。

1. 针对总理在预算决定方面时间太短的情况, 将整个预算程序由以前每年1月开始提前至上年12月。这样, 总理用于预算决定的时间由原来的两个星期增加为1个半月。

2. 为使整个预算编制阶段有关预算的技术因素淡化, 增加了第3次会议。即在总理发出框架信函之前, 召开一次内阁会议, 以使所有的内阁部长都意识到预算编制面临的实际困难。由于此项工作不像以前仅仅局限于预算司, 开支部门也能参与其中, 会议中的信息也能被用于预算的总揽工作, 从而有利于解决政府各部门不够团结的问题。

3. 在预算程序中进行了创新, 加入了议会的辩论。即在第 $n-1$ 年的4月底或5月初, 由议会就预算的有关问题进行讨论, 但不对任何有关预算的问题作出表决。这种改革, 一是改变了公众的心理。由于议会的参与, 公众对预算编制中产生的问题, 不再仅仅归咎于政府, 他们会更多地考虑与预算有关的经济形势。二是提高了预算的透明度。由于内在的性质或传统, 法国政府的预算部门并不习惯于以一种公开、透明的方式公开预算的有关细节, 议会对预算的讨论, 无疑增加了预算的透明度。

4. 引入了一个多年预算体制, 即在预算的总揽阶段, 不仅要对下一年度的收支进行预计, 还要对未来3年的情况进行预测。

(作者单位: 财政部预算司)