



一些国家加强预算立法 和预算管理的做法

——预算法国际研讨会综述

刘中华

今年9月10日至17日，财政部在北京怀柔县召开了预算法国际研讨会，邀请美国、联邦德国、日本、印度、罗马尼亚等五个国家和国际货币基金组织的共七位专家，在会上作了预算法和预算管理的报告。全国各省、自治区、直辖市的有关同志参加了研讨会。会议由财政部预算司司长李慧中主持，财政部顾问田一农到会并讲了话。

从外国专家介绍的情况来看，这些国家的社会制度虽然不同，经济发展水平也不一致，但在预算立法、预算编制、执行和管理方面都有一套完整的做法，并存在着许多共同的特点和基本原则。这些情况对研究制定我国预算法有很大的借鉴价值。

健全的预算法规体系

从与会专家介绍的情况来看，他们国家都有着比较健全的预算法规体系。在他们国家的宪法中，对财政预算方面都有较为详细的规定，如印度的宪法中涉及财政预算方面的条款就有十条之多，条款中对预算编制、预算审批程序、预算收支内容、预算追加追减以及预算执行的监督检查等，都作了明确的规定。有的国家在宪法规定之外，还制定了专门的预算法，如日本有单独的《财政法》，联邦德国有《预算法典》，美国有《国会预算法案》、《预算会计法案》以及《平衡预算法案》等。还有的国家虽然没有单独的预算法，但年度预算一经国会批准，就具有法律效力，称为年度预算法案。他们的国家都从法律上保证了预算的管理和实施。

会上，国际货币基金组织的专家布莱姆·詹德先生对预算法的目的和基本内容做了阐述。概括起来讲，预算法的目的有四个方面：（一）预算法规定了资金使用权限，以完成一定的任务和目标；（二）预算法把预算方面的行为纳入法律程序，使其符合宪法

和其它法律的规定；（三）预算法是为了加强政府机构的纪律，约束政府机构该干什么，不该干什么；

（四）预算法象桥梁一样，沟通政府、部门和个人间的关系，让社会了解和监督预算工作。

从各国专家介绍的情况来看，预算法主要是解决以下几个问题：（一）确定一定时期的预算政策与目标。如有的国家预算法规定，要保证预算的平衡，或把赤字控制在一定的范围之内；有的国家规定，财政预算政策的执行必须保证经济的增长与稳定，或者要保证充分就业等。（二）提出制定预算的有关规定，如规定预算包括的范围、预算规模、预算的结构（是单式预算还是复式预算）、拨款的结构（包括数额限制、拨款方向限制和拨款期限限制）等。（三）制定执行预算的规定，规定怎样防止资金的挪用以及对突破支出指标如何处理。（四）制定会计方面的规定，包括对收支如何立帐以及收支结转的处理办法等。（五）制定审计方面的规定，包括监督支出使用、规定各部门向审计部门提供资料的义务以及对违法行为的处理等。

各级政府财权和事权的明确划分

据介绍，美国、联邦德国和印度的各级政府，在事权上的划分都比较明确，与此相适应，财力的多少根据事权的大小加以确定，各级政府的财权和事权比较一致。印度宪法规定：联邦政府主要负责铁路、运输、邮电、国防以及对外关系等方面的资金需求；邦政府的责任主要集中在教育、医疗卫生等社会服务方面。联邦德国在宪法中明确规定了联邦、州和市镇三级政府各自应承担的社会职责和任务：市镇一级主要负责城镇供水、排水、市镇级公路的维护和管理、市镇内的文化教育和社会福利设施等；州一级主要负责高等文化教育、医疗卫生、社会治安、州内交

道路维护和管理等；联邦一级负责国防建设、外交事务、社会保障、国内主要交通干线建设、大型科研项目 and 州无力解决的项目支出等。为了使各级政府的职责能够得到保证，宪法还把税收按照联邦、州、市镇进行了划分，使各级政府都有稳定的收入来源，从而保证了各项事业发展的资金需要。美国联邦政府、州政府和地方政府在资金来源上实行完全的“分税制”：联邦政府的税收来源主要是销售税、所得税、车船使用税等；地方政府的税收主要是财产税、资源使用税等。另外，汽车税作为一种共享税，在联邦政府和州政府之间进行分成。

立法机构对政府的法律约束

据介绍，由于各国的政治体制不同，他们的预算立法程序和立法机构也不尽相同，但立法机构的实际权力较大是这些国家的一个共同特点。美国实行“三权分立”、互相监督、互相制约的体制，它的预算立法机构是国会参、众两院，预算须报国会审查批准，国会拥有否决预算草案。预算经过审批后，就形成具有法律效力的年度预算法案，任何人想再改变预算，都必须经国会三分之二以上的议员同意才能进行。美国国会中专门设立了预算管理委员会，该委员会下设许多专业审批委员会（如军事预算委员会），负责对不同部门的开支进行评估和审查，看费用开支是否符合实际需要，从而监督政府的各项活动。另外，美国国会还有专门的授权立法和拨款立法。授权立法规定政府所从事的所有活动。授权立法确定后，再核定每项活动所需的资金，形成拨款立法，列明政府的各项资金安排。宪法规定，政府任何资金使用都必须通过拨款立法来安排，不允许政府有拨款立法规定范围以外的资金活动。

联邦德国、日本的情况和美国大体相同。印度联邦政府和议会的利益虽然比较容易取得一致（议会中多数党组成政府），但议会也在很大程度上制约政府的活动。宪法规定，政府的所有活动若动用资金都必须在预算中统一安排，报议会审批才能进行。联邦政府的所有收入都要放在一个统一的盘子中，所需开支都要从这个收入总数中进行安排，不允许用专项收入安排专项支出。

科学严密的预算编制

据介绍，这些国家的预算编制都有一套严密的程序，一般都是自上而下进行，根据收入的可能和支出的实际需要汇总编制预算草案，然后报国会审议。预算所包含的内容比较全面，科目设置也很详细、具体。美国联邦预算的编制准备时间较长，需18个月。

先由各部门根据自己的实际需要提出资金需求，编制预算草案，报总统预算办公室进行审查汇总。然后，总统咨询委员会、财政部和总统预算办公室三家协商，取得一致意见后上报总统，由总统送交国会审议。在审议过程中，举行公开的听众辩论会，并允许记者进行报道，以便社会监督。

联邦德国为使预算更加具体、科学、全面地反映收支情况，便于议会监督，预算中对收支的反映特别详细，共有1000多个收入科目，7000多个支出科目，每个收支科目都要经过详细的说明和计算，并用一个5—8位的数字来代表。根据数字不同可直接看出这个科目的重要程度和对经济影响的大小。联邦预算的准备时间需要15个月，收入的总盘子是由专家和有关人员组成的工作组，通过对未来经济发展和收入情况进行科学预测而确定的。支出数字则由各部门上报汇总，联邦财政部先向各部发布内容详细的公文，指示它们呈报部门预算的收支估计数。这些估计数字如与财政部测算的不一致，财政部就要与各部门进行磋商和讨论，取得一致意见后，由联邦内阁召开会议确定预算草案，然后提交国会审议通过。

严格的预算执行管理

从专家们介绍的情况来看，各国年度预算经过立法机关审议批准后就形成当年的预算法案，各部门都必须严格执行。总的来看，这些国家的预算执行管理有以下几个特点：

（一）预算的执行由部门对政府负责，而不是由财政部对政府负责。联邦预算的执行部门是各个部，预算的执行由各部具体向国会负责，出了问题各个部要直接承担责任，国会对预算执行的监督也以各部为重点，国会对支出总规模的控制是通过控制各部支出的办法来实现的。如美国总统预算办公室根据科学预测，对各部规定一个支出的上限，各部所报的预算数字不能超过这个上限，如若超过，要由总统预算办公室的专职检查官和各个部长进行协商，说服各部服从安排。联邦德国把各个部归类划分为9个大组，对每个大组确定一个支出总额，若其中有的部超过了自己的支出数额，那么这个大组内的其他部就要相应削减支出，使总的支出计划规模不能突破。

（二）对预算的追加和修改严格进行控制。这些国家的预算报国会审议形成预算法案后，执行中一般不许再出台新的措施，确实需要追加的支出或要修正预算，都必须严格按照立法程序，重新报国会审议通过。为应付一些不可预见事情的发生，预算中大都安排一笔不可预见费用。这部分费用在掌握上也是比较

严格的。罗马尼亚预备费的安排要由国民议会来掌握,严格按用途使用。联邦德国在宪法中规定,对于预算执行中的突发性事件所需要的资金,如果来不及报国会审批,可由财政部长进行安排,但必须同时具备两个条件:首先,这个事件是不可预见的;其次是不可避免的,如地震、自然灾害以及失业率的上升等。

(三)不同支出科目的资金不能互相挪用,确需改变资金用途的,必须经过国会的批准。日本《财政法》以及联邦德国的宪法中对此都有明确的规定。

(四)对投资支出作出具体规定。如印度为加强投资支出的控制,明确规定,若要对企业增加500万卢比以上的投资,必须经过议会批准;联邦对邦政府的拨款以及给国外的赠款,在一定数额以内由政府自行决定,超过规定的数额就要经过议会批准。另外,联邦政府还设有公共投资管理委员会,它由财政部长、计划部长、总理代表以及与支出有关的人员组成,负责进行投资管理,凡超过5000万卢比的投资项目都要经过该委员会批准。

强化审计检查工作

据介绍,审计检查工作是预算管理的重要一环,只有切实加强这一工作,并对违犯预算法规的行为严肃处理,才能保证预算的顺利实现。美国、印度、罗马尼亚、联邦德国等都十分注意加强对预算执行的审计检查工作,它们的做法有两个明显的特点:

(一)做到监督检查日常化、制度化。美国国会设有总会计办公室,配有几千名专职工作人员,派到各部门从事监督检查工作。这些人员有权获取一切必要的信息和资料,他们直属于国会领导,不受各部门行政领导的干预。在预算执行中,美国还采用“财政公报”的形式,详细列出财政收支和赤字情况,定期向社会公布,以便社会监督。印度财政部在各部中也派驻自己的代表,称为财政顾问,专门负责监督检查支出项目的资金使用情况。罗马尼亚1974年还专门制定通过了一个“财政监督法”,监督检查工作严格依照法律进行。联邦德国设有审计署,它的权力较大,可以随时派人到各部检查执行情况,每年都要向国会提交审计报告,凡报告中提到的有问题的部门,都必须向国会做出解释。

(二)对违法行为处理比较严格。如美国法律严格禁止违反预算法规的行为,所有资金的动用都必须按预算法案的规定进行,执行中若出现较大的偏差,就要报总统和国会,并要具体分析原因。对人为的故意的违法行为,后果又比较严重的,要对出现问题的部门领导和当事人判两年监禁或交1万美元罚款的处罚。

联邦德国的财政体制



肖捷

联邦德国是一个政体上实行联邦制、管理上实行分权自治的国家,但在财政体制方面仍保持了必要的集中统一,为联邦政府对整体经济活动的调节和干预提供了基本条件。

一、任务分配:政府事权的划分

政府事权的划分是联邦德国财政体制的初始环节。与联邦德国在管理层次上实行联邦、州和地方三级管理相适应,联邦的任务主要有:联邦行政事务和财政管理,外交和国际关系,国家安全,联邦交通、邮电,社会保障,等等。各州的任务主要有:州行政事务及财政管理,文化、教育、卫生、体育等事业,环境保护等等。除了联邦和各州分别承担的任务,某些事务可作为共同任务。地方一级的任务主要有:地方行政事务和财政管理,地方交通、能源,住宅和城市发展,社会救济,等等。

在实行分权自治管理中,为使各级任务承担者在