

预算法修改和预算生态改善

□王志刚

预算法做为规范政府收支行为的根本大法，具有“经济宪法”的美誉，制定一部完善的预算法对于提升国家治理能力尤为关键。历经反复研讨、汇集众人之智、应时而变的新《预算法》将于2015年1月1日起实施，共有11章、101条，1.42万字左右，比现行《预算法》内容增加一倍左右。从制度经济学角度讲，这可谓一项重大的“制度投资”，它为中国经济社会发展所带来的“制度红利”将随着时间流逝而逐步显现。

预算生态与预算法

和生物进化一样，预算也有生态，本文称之为“预算生态”。狭义的预算生态是指预算管理部门内部运作状态，简单来说包括预算编制、预算执行、预算监督、预算评价等相关环节，好的生态要实现编制科学、执行有效、监督有力、评价合理，如果某一个环节出现问题就会带来预算生态的失衡。广义的预算生态不仅包括狭义预算生态，还包括狭义预算生态与其他外部子系统之间的生态连接，例如预算管理部门与人大、党委、政府之间的关系等，党委决策科学、人大审批监督有效、政府执行到位、民众满意度高，这才是一种良性的预算生态。预算生态从另一个角度来看，应该包括制度性、技术性、管理性三大要素。

制度性要素要清晰界定公权与私权的边界、政府与市场的边界、职能部门之间的边界、不同层级之间的边界；技术性要素包括各类先进的技术分析手段；管理性要素包括各种管理方法和管理机制。

预算法的完善是一种制度演进，背后体现的是时代变迁带来的观念变化和利益博弈，好的预算法将有助于构筑良性的预算生态，避免出现决策失误、管理混乱、人大监督弱化、政府失信、民众抱怨等一系列不良的生态失衡现象。制度改善必须要处理好政府与市场、中央与地方、各层级以及同级政府间、国家与社会之间的关系，需要政府、民众、人大携手共同努力，各负其责，各守其界；核心是塑造好激励约束机制和激励相容机制，让参与各方都能规范各自行为为最终实现共同目标。

关于预算法修改的一些具体看法

新《预算法》站在国家治理现代化的高度较好地处理了预算管理过程中存在的种种问题，对政府施政、人大监督、财政管理、民众参与等均有显著改进，提升了现有的预算生态质量，突出表现在以下一些方面：

（一）全口径预算管理实现对政府收支的全覆盖。新《预算法》强调全口径预算，体现在第四条“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”，第五条“预算

包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算”、“一般公共预算、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保持完整、独立。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”。全口径预算管理将极大地提升政府预算统筹能力，只有政府对自己的总收支心中有数，才能有效地配置公共资源以满足公共需要。

（二）预算管理更加注重绩效。新《预算法》关于绩效的内容出现了6处：第十二条“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”；第三十二条“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制”，“各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况，编制本部门、本单位预算草案”；第四十九条关于审查结果报告内容中“对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议”；第五十七条“各级政府、各部门、

各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”；第七十九条“县级以上各级人民代表大会常务委员会和乡、民族乡、镇人民代表大会对本级决算草案，重点审查下列内容：支出政策实施情况和重点支出、重大投资项目资金的使用及绩效情况”。绩效理念体现于本级以及部门预算编制、支出绩效评价，同时还体现在人大的预算审查视野中，这将改变以往“重投入轻结果”的旧模式，也将改进部门的支出责任观，财政资金的使用将会更加有效。实际上绩效管理可以实现财政管理的乘数效应，提升政府管理的整体绩效。

（三）预算管理更加注重长远。新《预算法》的一大亮点就是从过去的年度平衡转为跨年度平衡，这更加符合现实，体现出“从长计议”的长远眼光，主要体现在两处内容中：第十二条“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”，第三十二条“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制”。跨期平衡机制将更加注重预算时空的合理搭配，从跨年度视角来看待资金分配问题，这对财政资金的科学使用非常重要，毕竟众多项目是跨年度进行的。

（四）地方债券发行严格有序。国外经验表明，地方政府债券是城市基础设施和公用设施建设融资的主要来源之一，城市可以根据自身财力和经济社会发展需求自主发行地方债券，地方政府债券的资金主要用于公益性资本支出，这将推动形成公共资本，有利于生产效率提升和经济增长。改革开放经验表明，政府债券在应对危机中的确发挥了积极的作用。目前正在推动新型城镇化，在未来一个相当长的时期内仍将处于一个较高的增速阶段，同时随着市场化推

进，各类公共风险也在增加，这意味着财政支出增长的压力将长期存在；相比之下，经济结构调整、节能减排、中等收入向高收入阶段迈进中的中速增长，这些都决定了财政收入增速放缓将是新常态，这样会导致政府收支失衡压力加大，因此债券发行常态化也是必然趋势。借鉴国外经验，我们必须严格控制债券规模、建立必要的风险预警指标体系和应急机制，避免出现系统性金融风险。新《预算法》在地方债管理上进行了完善。第三十五条规定：“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。”这一内容明确了地方债券的额度确定、预算管理、使用方向、偿债要求。应该说，本次预算法修改充分考虑了地方发展的利益诉求，明确了举债的合理性，同时给予应有的限定。例如规定：“地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。除法律另有规定外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。”这一内容明确列出了举债不能逾越的红线，杜绝了政府部门债务扩大化的机会。同时还规定：“国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。国务院财政部门对地方政府债务实施监督。”这一内容实际上给出了地方债务风险的管理机制内容，明确了中央的监管职责和责任追究制度，这将会更好地防范和化解地方债务风险，有利于稳定金融体系的安全。

未来随着政府资产负债表的编制，公开政府财务报告信息将有助于市场对政府信用进行合理评级，这些有助于地方债券管理制度的完善。

（五）预算公开范围扩大。预算公开是预算民主的重要手段，只有公开才能实现政府与民众的互动交流，才能实现“阳光政府”。新《预算法》充分体现出预算公开的范围和深度均有大的提升，涉及预算管理全过程、决算、转移支付、政府采购、部门预决算等，力度之大前所未有。新第十四条：“经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、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。本条前三款规定的公开事项，涉及国家秘密的除外。”第十六条：“国家实行财政转移支付制度。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。”为了保证预算公开能够顺利进行，还建立了行政责任追究制度，体现在第九十二条至九十五条中。

（六）转移支付制度改革。转移支付是中央实施宏观调控的一个重要工具，新《预算法》对转移支付管理、结构、效果进行了改革。新增第十六条：“国家实行财政转移支付制度。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。财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付，以为均衡地区间基本财力、由下级政府

统筹安排使用的一般性转移支付为主体。按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付,用于办理特定事项。建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付。上级政府在安排专项转移支付时,不得要求下级政府承担配套资金。但是,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。”第三十八条:“一般性转移支付应当按照国务院规定的基本标准和计算方法编制。专项转移支付应当分地区、分项目编制。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。”这条内容再次明确了转移支付的功能定位,主体是一般性转移支付及其中的均衡性转移支付;明确了专项转移支付设立的程序、评估和退出机制,明确政府不能干预市场自行调节的原则。同时为了让地方更好地履行财政支出责任,一方面减轻地方财政配

套压力,原则上不要求下级配套;另一方面上级政府要提前将转移支付指标下达给地方进行预算编制,以增强地方财力的可预期性。此外,为了保证转移支付下达的及时性,第五十二条还专门规定了下达的时间要求。这些内容必将极大改善转移支付制度的管理效果。

(七)强化人大预算审查监督能力建设。人大作为国家最高权力机关,对预算审查和监督具有直接责任,新《预算法》再次明确了人大的预算审查监督职责,明确了“经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整”的法治原则。规定从预算编制、执行、调整、决算、债务、转移支付等方面,全面审查监督政府性资金管理与使用,明确了重点审查内容和预算调整条件。同时为了便于地方创新预算审查监督机制,更好地服务地方经济与社会发展,还专门新增第一百条:“省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会根据本法,可以制定有关预算审查监督的决定或者地方性法规。”

从预算生态角度来看,此次预算法修改不仅从技术层面改进了预算管理效率,还从机制建设层面塑造了一套运行规范、科学、有效的管理办法,同时强化了人大、审计等外部监督职能,明确了各类违法行为的法律责任,规范了各级政府行为,从制度上减少了“预算软约束”行为发生的概率,实现了激励相容性。当然,新《预算法》效果的发挥还需要其他相关配套制度支撑,如行政管理制度、人事考核制度、政府会计制度、政府采购制度、转移支付制度等,我们要务实地看待预算法中的相关条例修改,不能期望它一次性解决所有问题,要看清它已经在预算法治、预算民主、预算效率轨道上运行的大势;同时预算法做为财政法律体系中的一项基本法律,其修改和完善必将加快党的十八届三中全会对财政改革的基本目标的实现进度,以“良法”推动“良治”,为新一轮财税改革提供有效的制度保障。□

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 韩璐

公示 

公示

根据新闻出版广电总局《关于进一步加强新闻记者证申领核发工作检查的紧急通知》(新广出发(2014)111号)、《新闻记者证管理办法》、《关于2014年换发新闻记者证的通知》要求,我单位已对申领记者证人员的资格进行严格审核,现将拟领取新闻记者证人员名单公示如下:李颖、赵军、方震海、陈素娥、刘慧娴、韩璐、张蕊、李杰

欢迎大家监督,举报电话010-83138953、010-88227012