

# 预算法修改研究

## 目录

### 第一章 现行《预算法》实施后我国预算制度改革及预算法修订

#### 一、我国政府预算制度改革

- (一) 人大预算审查监督改革
- (二) 参与式预算改革
- (三) 部门预算改革
- (四) 预算公开改革
- (五) 国库集中收付制度改革
- (六) 全口径预算改革
- (七) 政府收支分类改革
- (八) 预算执行审计监督改革

#### 二、预算法修订

### 第二章 现行预算法存在的主要问题

#### 一、体制层面预算权配置的问题

- (一) 人大预算权被虚化
- (二) 行政部门的预算权过度集中到了财政部门
- (三) 中央与地方事权与财权不匹配

#### 二、预算公开透明度低

- (一) 缺乏公开透明的法律标准
- (二) 公开的范围太窄
- (三) 保密例外易于被政府滥用
- (四) 公开的义务主体不完整
- (五) 二审稿授权国务院制定预算公开具体实施办法不合适

#### 三、全口径预算还未真正实现，预算完整性改革还没有完全到位

- (一) 违法“小金库”
- (二) 地方政府隐性债务

(三) 政府性基金虽然纳入了政府预算，但实质上仍然停留在预算外资金管理的阶段

(四) 国有资本经营预算仍然未能实现全口径预算

四、预算编制过于粗糙，制约了部门预算改革的深化

(一) 预算编制的标准无法满足人大审批权的行使及公众知情权、参与权和监督权的需要

(二) 预算编制不规范

(三) 预算编制周期太短

(四) 编制不准确，执行过程中随意调整

(五) 中长期预算缺失

五、公众参与机制缺失

六、国库集中收付制度改革不彻底，甚至出现了逆转

(一) 赋予财政部门对国库不受监督的支配权

(二) 使财政专户成为合法的“库外库”

七、预算执行审计监督存在不足

(一) 审计不够独立

(二) 审计公开透明度比较低

(三) 审计监督效力比较弱

八、法律责任制度缺失

### 第三章 预算法修订建议

一、完善人大预算权

(一) 完善人大预算调整权

(二) 预算审批上以分项审批取代综合审批，赋予人大预算否决权

(三) 赋予人大预算修正权

(四) 赋予人大问责权

(五) 预算年度周期调整

(六) 完善人大预算审查批准程序

二、政府内部预算权分配与制衡

三、中央与地方事权与财权的协调匹配

四、预算公开透明

(一) 预算编制细化、规范化

(二) 预算公开应涵盖预算全过程

(三) 明确预算公开的义务主体

(四) 明确公开的方式

(五) 对公开的方式和渠道作出明确的要求

(六) 赋予公众要求人大及人大常委会举行听证的请求权

(七) 应给予公众知情权收到限制或侵犯时享有司法救济的权利

五、建立健全公众参与机制

六、落实全口径预算

(一) 预算法修订应实现国有资本经营预算全覆盖

(二) 政府性基金预算的规范与透明

(三) 地方政府债务预算管理

七、落实真正意义上的国库单一账户制度

八、加强审计机关的独立性，强化审计监督

九、法律责任制度的完善

(一) 应明确各级政府和政府部门负责人为预算违法第一责任人

(二) 责任承担上应加大惩处力度

(三) 完善问责制度

#### **第四章 预算法修订要达至的目标及实施路线图**

一、预算法修订要达至的目标

二、实施路线图

#### **附件：**

附件 1：域外经验

附件 2：政府性基金预算

附件 3：地方政府性债务预算

## 摘要

2013年5月，国务院常务会议做出决定：下力气推动建立公开、透明、规范、完整的预算体制。形成深化预算制度改革总体方案，完善地方政府债务风险控制措施。削减、合并一批专项转移支付项目。扩大营业税改征增值税试点范围。形成资源税费和矿产资源有偿使用制度改革方案。发改委《关于2013年深化经济体制改革重点工作意见》将建立“公开、透明、规范、完整的预算管理体制，形成深化预算制度改革总体方案，完善地方政府债务风险控制措施”作为今年经济体制改革的重点。这些传达了以下几个方面的信息：（1）这在某种程度上实际上是暗示了预算制度改革要超越《预算法》二审稿；（2）明晰了政府预算法修订要达成的目标，即建立公开、透明、规范、完整的预算体制；（3）将从税制改革、地方债务风险控制与转移支付等各个方面进行整体构思与整体设计。基于此，本课题研究并不只是局限于形式意义上的《预算法》文本修订，而是扩大到实质意义上预算法修订涉及到诸多问题解决方案的研究。

本研究一共分为四章和3个附件。

第一章“《预算法》实施后我国预算制度改革及预算法修订”对现行《预算法》实施后我国政府预算制度改革，从人大预算审查监督、参与式预算、部门预算、预算公开、国库集中收付制度、政府收支分类、预算执行审计监督等八个方面进行梳理，描述了改革过程以及取得成果，并对我国预算法修订提出到预算法修订二审稿公布历史过程进行了叙述和描述。

第二章“现行预算法存在的主要问题”分析和论证了预算法修订需要解决的主要问题，这些问题包括体制层面预算配置的问题，预算公开透明低，实质意义上全口径预算还未真正落实，预算编制过于粗糙、部门预算改革仍需深化，公众参与机制缺失，国库集中收付制度改革不彻底，甚至出现了逆转，预算执行审计监督还不到位、不够透明以及法律责任制度缺失等8方面的问题。

第三章“预算法修订建议”提出了9个修订建议。一是完善人大预算权6条建议；二是政府内部预算权分配与制衡；三是中央与地方事权与财权的协调与匹配；四是预算公开透明6点建议；五是建立健全公众参与机制；六是就实现实质意义上的全口径预算提出的3条建议；七是落实真正意义上的国库单一账户制

度；八是加强审计机关独立性，强化审计监督；九是法律责任制度完善的 3 条建议。

基于前三章的分析与论述，第四章“预算法修订要达至的目标及路线图”将预算法修订要追求目标分为近期目标与远期目标，基于这两个目标，设计了一个三阶段推进的路线。即现阶段预算法修订要落实解决的建议，将来进一步修订和配套立法要落实解决的建议，以及在现阶段修订完成后到将来进一步修订和配套立法出台前可以采取的过渡性安排。

三个附件分别就域外有借鉴意义的经验、政府性基金预算和地方政府债务预算作了专题研究。

目前预算法修订，学界和社会各界提出许多修改要求或建议，这些修改要求或建议有的只是涉及到程序、技术性规范的改进与完善，有的修订主张和建议实际上已经超越了形式意义上预算法修订，涉及到预算法有关相关配套法律制度建设与法律体系的完善，但更多的则涉及到我国经济体制、政治体制改革及宪政与法治的建设，这些改革非常复杂，目前无论是学界和还是政府决策层面均未有成熟的构思和清晰明确的规划，因此，现阶段将这些改革的宏愿纳入立法并不现实，一则是立法技术上作不到，二是将不成熟想法转化为立法，反而可能给改革设置障碍，限制改革创新的法律空间。动辄采取授权立法是一个非常简单可行的解决办法，但授权立法泛滥将损害预算法的权威性，还有可能导致被学界广泛诟病的类似预算法修订二审稿出现的立法部门化。本研究在广泛吸收学界研究成果以及预算法修订二审稿取得成果的基础上，对我国预算制度改革取得成果、仍然需要通过预算法修订要解决问题以及修订改革建议提出系统的论述，并设计出了一个框架路线图。

本研究还认为，预算法修订不仅只是涉及到具体制度的修补完善，许多涉及到体制的改革和相关法律体系的完善，不可能一蹴而就，尤其是人大制度改革与完善、中央与地方事权与财权的协调匹配等需要在整个宪政体制和法治建设中才能最终得以完善，因此，预算法修订应把国务院目前提出建立公开、透明、规范、完整预算体制作作为近期目标，把实现民主预算、民生预算、法治预算作为远期目标，基于这些目标追求，预算法修订可以采取整体构思，分步实施的策略。

本研究还认为，预算法修订应把预算公开、透明、规范以及公众参与作为现

阶段预算法修订优先考虑的目标，预算公开透明必须涵盖整个预算周期的全过程，所有参与编制、预算审批、预算监督的政府及政府部门、人大、人大常委及相关专业委员会与工作机构，审计机关都要承担法定公开义务，还包括从政府预算获得收入的实体或机构，如承包商或供应商等。预算公开透明不仅可以便利公众参与，社会监督，同时可以为其他预算制度改革创造更有利的条件。同时，预算法修订应确立公众参与机制，让公众和民间组织能够有效参与，以充分发挥社会监督作用，预算公开透明、公众参与在一定程度上可以弥补我国人大制度改革滞后，人大在目前难以承担起守护好纳税人“钱袋子”重任的缺陷。

## 引言

2013年5月，国务院常务会议做出决定：下力气推动建立公开、透明、规范、完整的预算体制。形成深化预算制度改革总体方案，完善地方政府债务风险控制措施。削减、合并一批专项转移支付项目。扩大营业税改征增值税试点范围。形成资源税费和矿产资源有偿使用制度改革方案。发改委《关于2013年深化经济体制改革重点工作意见》将建立“公开、透明、规范、完整的预算管理体制，形成深化预算制度改革总体方案，完善地方政府债务风险控制措施”作为今年经济体制改革的重点。这些传达了以下几个方面的信息：（1）这在某种程度上实际上是暗示了预算制度改革要超越《预算法》二审稿；（2）明晰了政府预算法修订要达成的目标，即建立公开、透明、规范、完整的预算体制；（3）将从税制改革、地方债务风险控制与转移支付等各个方面进行整体构思与整体设计。基于此，本课题研究并不只是局限于形式意义上的《预算法》文本修订，而是扩大到实质意义上预算法修订涉及到诸多问题解决方案的研究。

# 第一章 现行《预算法》实施后我国预算制度改革 及预算法修订

## 一、我国政府预算制度改革

1994年3月22日第八届全国人大通过了《预算法》，1995年1月1日，《预算法》正式生效实施。1995年11月22日，国务院颁布了《预算法实施条例》。自1999年开始，我国启动了预算改革，重新构造了预算编制和执行过程，在许多方面取得许多突破性的发展，如部门预算制度、政府采购制度、国库集中支付制度、财政转移支付制度、收支两条线制度等。

### （一）人大预算审查监督改革

1982年宪法赋予人大有权审查、批准预算和预算执行情况的报告。1994年《预算法》对人大享有的预算管理权的规定只有区区两条，第12条是关于全国人大及 人大常委对预决算的审查、批准权及预算执行监督权，第13条规定地方

各级人大及常委对预决算的审查、批准权和预算执行监督权，但对于人大、人大常委如何行使这些权力却没有任何规定。

1999年12月，全国人大常委通过了《关于加强中央预算审查监督的决定》，对人大如何行使预算审查、审批和预算执行监督权做出了比较具体的规定。一是在常委设立预算工作委员会，负责预算草案的初审；二是改革预算审查程序，要求政府预算提前一个半月交给人大财经委和预算工委进行初步审查，根据预算工作委员会和人大财经委员会审查意见，再由全国人大进行审查批准；三是要求中央预算执行过程中，需要动用超收收入追加支出时，应当编制超收收入使用方案，由国务院财政部门及时向财经委和预算委通报情况；四是实施审计法，人大常委要求政府审计机关每年向它报告预算执行情况，加强了对预算执行的监督。2000年，全国人大选择教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部等四个部门，作为向全国人大报送部门预算的试点。2001年，向全国人大报送的部门预算增加了公安部、水利部等部门，由2000年的4个增加到26个。

2006年8月27日，第十届全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，专章就审查和批准决算，听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告，听取和审议审计报告等做出了规定。其中第十五条、第十六条规定了人大常委会介入预算监督的时间。第18条还规定了人大常委会对决算草案和预算执行情况报告要重点审查的内容，即（1）预算收支平衡情况；（2）重点支出的安排和资金到位情况；（3）预算超收收入的安排和使用情况；（4）部门预算制度建立和执行情况；（5）向下级财政转移支付情况；（6）本级人民代表大会关于批准预算的决议执行情况。

## （二）参与式预算改革

地方各级人大也进行了各种改进和加强人大预算审查、批准以及预算执行监督的尝试。如人大预算修正、追加预算听证、预算草案向社会公开、公众参与等。据统计，截止2002年底，有近30个省、区、市人大常委会通过了有关人大预算监督的条例。这30个省市自治区有关人大预算审查监督的地方法规中，有以下几个方面一些突破：（1）有四个地方法规规定了就重大问题举行听证会。（2）有三个地方法规规定了人大代表预算修正权。（3）有16个地方法规规定了对超收

收入使用的审查监督。<sup>1</sup>

目前，湖北、山西、广东地方人大已经在地方立法中对预算修正案的提出和表决进行了规定。《广东省预算审批监督条例》第14条第1款规定：“大会主席团、人民代表大会常务委员会、人民代表大会各专门委员会、人民代表大会代表10人以上联名，可以书面提出预算草案修正案。修正案必须对所提议的事项、理由作出详细说明，提出增加支出的修正案，必须相应提出增加收入或减少其他支出的具体方案。”第14条4款规定：“对交付表决的预算草案，有修正案的，先表决修正案，再就有关预算的决议草案进行表决。修正案通过后，同级人民政府应按照决议修改预算。”

在实践层面，一些地方人大进行各种参与式预算改革尝试。2004年11月，河北人大财经委举行了省本级教育资金预算草案听证会。2005年11月举行了本级农业、水利、林业部门预算草案听证会，两次预算听证会的参加者不仅包括政府综合部门的官员，还包括社会人员、学生家长、专家学者和基层工作者。2004年12月15日，江苏省响水县举行财政预算安排听证会，就2005年财政预算安排听取社会各界意见，预算听证会参加者包括县乡镇机关干部代表、社区居民代表、农民代表、中小学校教师及部分人大代表、政协委员近百人。<sup>2</sup>在这些参与式预算改革尝试中，最具有影响力的是浙江温岭参与式预算改革。

2005年开始，温岭市在新河、泽国两镇率先进行参与式改革尝试。在试点基础上，温岭市人大常委会按照“由点到面”、“由下而上”、“由表及里”、“由软变硬”的路径进行推进，将参与式预算从2个镇推广到6个镇，直至2010年全市每个乡镇（街道）；并由镇提升到市一级，相继开展部门预算民主恳谈会、人大代表团“一对一”审议部门预算、预算公开等探索。

从2005年7月到2007年4月，浙江温岭新河镇连续三年进行了参与式预算改革尝试。新河镇参与体现在预算审议与执行三个环节，即会前初审、大会审议和会后监督。会前初审阶段，是指人大召开之前，镇人大主席团领导下的人大财经小组组织召开初审民主恳谈会，恳谈会邀请各方民意代表（人大代表、各协会、社会团体、各界代表）和公民（自愿参加）参加。镇政府的预算草案提前发给参会人员，财经小组成员分为工业、农业、社会三个专门小组，与民意代表、政府

<sup>1</sup> 张树剑：“中国省级人大预算监督制度研究”，复旦大学博士论文（2011）。

<sup>2</sup> 马骏：“中国预算改革的政治学：成就与困惑”，《中山大学学报》（社会科学版），2007年第3期。

人员一起对预算报告进行商谈，民主恳谈会后形成初审报告。进入第二个阶段——人大审议阶段。人大审议时，先由政府负责人进行预算报告，初审小组组长作初审报告，然后再由人大代表就预算提出质询，根据“一问一答”的原则，由政府相关负责人对询问进行解释和回应，会议结束后，由镇人大主席团和政府召开联席会议，根据代表意见对预算进行修改，形成新的预算草案，再提交人大会议分组讨论。在预算审议期间，5名以上人大代表可以就预算内容联名提出预算修正案，若联名提案获得全体代表半数以上支持通过，则其成为预算的一部分。在人大通过预算案后执行过程中，镇人大财经小组作为财经监督常设机构，对政府预算执行情况进行监督，可随时了解政府预算执行情况，政府每季度向人大财经小组汇报预算执行情况，政府预算调整应提交人大财经小组备案，重大调整以及使用超收追加预算支出项目，政府必须向财经小组提交相关方案或议案，由财经小组提请人大主席团召开人民代表大会依法审议、表决、通过后执行。人大审议新一年预算报告之前对上年度预算执行情况进行审议。<sup>3</sup>

泽国镇参与式预算与新河镇有所不同。前期，镇政府在听取包括镇人大代表、政协委员在内的各方面关于年度预算的意见后，提出30个需要建设的项目，由12位专业人员组成的专家组对30个项目的可行性方案进行研究，提出每个项目的资金预算，并设计出预算民意调查问卷。泽国镇政府通过摇号方式抽选出275位民意代表，由他们自愿参加民主恳谈会。民意代表在参会之前先接受一次问卷调查，让政府了解他们的初步态度。民主恳谈会上，民意代表被随机分成16个组，在主持人主持下阅读会议材料进行讨论，讨论之后，民意代表参加大会发言。为确保参与的质量，泽国镇还组织对恳谈协商小组主持人与人大代表进行了预算相关知识培训。

2008年，在新河、泽国持续3年试点基础上，温岭市开始将参与式预算扩大到箬横、滨海、大溪、松门等四个镇，这些镇人口都在8-15万，财政收入大都在1亿元以上。同时，参与式预算也开始在市一级推广，把市人大大会前民主恳谈与大会期间专题审议部门预算相结合，开展交通局、水利局预算民主恳谈会，对建设、科技、计生等部门预算开展人代会专题审议。2009年，浙江温岭市出

---

<sup>3</sup> 张学明：“地方人大预算审查监督能力建设的温岭路径——基于浙江温岭‘参与式预算’的实证分析”，《人大研究》2011年第8期。朱旭峰、张培培：“从理论到实践：公共事务专家在浙江温岭预算改革中的角色”，《公共管理的未来十年》2012年第9辑。徐珣、陈剩勇：“参与式预算与地方治理：浙江温岭的经验”，《浙江社会科学》2009年11期。

台了《关于开展预算初审民主恳谈，加强镇级预算审查监督的指导意见》，将镇级预算民主恳谈正式纳入规范化、法治化轨道。2010年，温岭全市各镇（街道）全面推行参与式预算。2010年年度市级预算恳谈的范围和参加人数都有较大发展。参加每场恳谈的对象扩大到市人大常委会成员、相关部门负责人、镇（街道）人大和政府（办事处）负责人、市人大代表、人大财经委议事委员会成员、老干部、以及自愿报名、组织推荐、邀请参加的中介机构、行业协会、社团组织和群众代表等，平均每场80人。为动员民众参与，温岭人大常委首次在本市的主流媒体发布公告，公开邀请公民参加部门预算民主恳谈，本市公民、还是市外人士都报名参加。

2011年温岭市成立民主恳谈会办公室，针对乡镇党委制定了民主恳谈标准，将民主恳谈列入党委工作考核，各个乡镇的预算改革全面铺开。在市级层面，公安局、环保局、国土资源局等17个重要部门的部门预算全部被纳入了人大会议专题审议的范围，加上人代会之前的5个部门的民主恳谈，全市30多亿元的预算都被公开，全市90%以上的政府账本公开接受监督。<sup>4</sup>

### （三）部门预算改革

1995年《预算法》和《预算法实施条例》并没有对预算编制方法做出明确规定。部门预算，通俗的讲就是一个部门编制一本预算，该预算能够反映部门的各项收支。<sup>5</sup>部门预算是相对于功能预算而言的，功能预算是指在编制预算时不以部门作为划分标准，而是根据政府职能和经费性质对开支加以分类进行预算编制的方法，这是部门预算改革之前我国一直采取预算编制方法。功能预算缺陷在于预算不完整、不统一、大量预算外收支没有纳入预算，预算编制粗糙，内容不细化，预算编制方法简单、不够科学，这些缺陷导致预算执行随意性大、约束力不强。<sup>6</sup>

1998年河北省在全国率先提出并进行了以部门预算改革为核心的预算改革，实行一个部门一本预算，改变了过去传统功能预算编制方法。

1999年全国人大常委会发布了《关于加强中央预算审查监督的决定》，要求“坚持现有预算，后有支出，严格按预算支出的原则，细化预算和提前编制预算。

---

<sup>4</sup> 同上注。

<sup>5</sup> “为什么要实行部门预算改革？”

[http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czrdwt/yysgl/200805/t20080519\\_25411.html](http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czrdwt/yysgl/200805/t20080519_25411.html)

<sup>6</sup> 同上注。

各部门、各单位应当按照预算法要求编好部门预算和单位预算”，并明确有关部门要细化报送全国人大审查批准的预算草案内容，增加透明度。

同年，财政部向国务院报送《关于落实全国人大常委会意见改进和规范预算管理工作的请示》，获得国务院批准，在广泛征求意见基础上，提出了《关于改进 2000 年中央预算编制的意见》，开始着手实施中央部门预算改革。

2001 年，财政部《中央部门基本支出预算管理暂行办法》（财预[2001]330 号）和《中央部门项目支出预算管理暂行办法》（财预[2001]331 号），明确了我国部门预算的基本框架。2002 年财政部对政府预算的目级科目进行了调整，将原一般预算支出中的 12 个项目科目修改、扩充并细化为 44 个目级科目，同时将这 44 个目级科目归并划分为人员支出、日常公用支出、对个人和家庭的补助支出、固定资产构建和大修理支出四个部分，改变了原预算科目中目级科目分类过于简单的状况。

2006 年，财政部发布《关于完善和推进地方部门预算改革的意见》，进一步推动和规范地方层面部门预算制度改革。

自 2010 年，中央政府开始公开中央预算和部门预算。2011 年除了中央及各部门的预算外，国家还要求公布中央的“三公”经费和各部门“三公”经费。

#### （四）预算公开改革

长期以来，预算决算在我国一直都被视为国家机密。1951 年颁布的《保守国家机密暂行条例》规定：“国家财政计划和国家概算、预算、决算及各种财务机密事项是国家机密。”1994 年《预算法》没有对预算公开作出任何明确的规定，相反在 1997 年，国家保密局和财政部联合发布的《经济工作中国家秘密及其密级范围的规定》指出：“财政年度预算、决算草案及其收支款项年度执行情况、历年财政明细统计资料等属于国家秘密，不得向社会公开。”

1999 年，全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》虽然提出了要加强对预算审查监督，但仍然没有提出预算公开的要求。在人大实际的预算审查批准过程中，提交给人大代表审议的预算草案及相关一直都被标上“秘密、会后收回”字样，预算文本掌握在代表团的团长手里，代表要看预算案，得向团长借。这一现象一直持续到 2005 年，有关文件的封面“秘密”才被删除。<sup>7</sup>2006

---

<sup>7</sup> 田必耀：“中国预算公开路线图”，《人大研究》2010 年 7 期。

年，财政部颁布了《关于进一步推动地方财政部门政务公开工作的意见》，要求县乡财政重点公开包括“经本级人民代表大会审议通过的预决算报表和预算执行情况，并明确了预算公开的主体、申请预算公开的实体与程序等内容。

2007 年国务院颁布的《政府信息公开条例》，它首次明确要求将预算向公众公开，它将财政预算、决算报告，财政收支，各类专项资金的管理和使用情况列为重点公开的政府信息，该法在 2008 年 5 月 1 日生效实施。

2008 年 5 月《政府信息公开条例》一生效，深圳市民吴君亮先生就以公民身份向深圳市财政部门提出要求公布部门预算草案的申请，深圳市财政局答应其申请，向其提供了部门预算草案。随即在 2008 年 6 月，应吴君亮先生的申请，民政部、环保部、科技部等相继向其提供了部门预算草案。同年 10 月，卫生部向其提供了一份比较完备的预算。2009 年 10 月，应公民李德涛的申请，广州市财政局向社会公开了 114 个部门预算。

2010 年 3 月，国土资源部发布了 2010 年部门预算，随后财政部、住建部等陆续公开了部门预算。2010 年，共有 75 个中央部门公开了部门预算。

2010 年 3 月 23 日，温家宝总理在国务院第三次廉政工作会议上讲话中强调，要推进财政预算公开，做到政府公开支出、基本建设支出、行政经费支出的预算和执行情况等都要公开。2010 年财政部发布了《关于进一步做好地方财政预算信息公开的通知》，要求各地依法、及时、主动公开财政预算信息。

2011 年按照国务院第 153 次常务会议要求，在报全国人大审查部门预算的 98 个部门中，有 92 个部门公开了部门预算，比 2010 年增加了 17 个。

2012 年，共有 97 个中央部门公开了部门预算，报送全国人大审查部门预算的 98 个部门中，有 95 个公开了部门预算。

随着《政府信息公开条例》实施，预算公开改革也不断深化，不但公开的范围不断扩大，而且公开的标准也在不断改进和完善。这表现在：

#### 1、在公开的内容上更加完整详细

2009 年，全国“两会”后，财政部首次公布了经全国人大审议通过的财政预算报告和中央财政预算的四张表格，内容涉及中央财政收入预算表、中央财政支出预算表、中央本级支出预算表、中央对地方税收返还和转移支付预算表等。

2010 年 3 月，财政部在上年首次公开财政预算表格基础上，增加了八张表格，

内容包括中央财政国债余额情况表、中央政府性基金收入预算表、中央政府性基金支出预算表、中央国有资本经营预算收入表、中央国有资本经营预算支出表、2010年中央财政地震灾后恢复重建基金收支表等。<sup>8</sup>而且，预算公开内容更加细化，2010年中央本级支出预算细化为23类123款，比2009年增加了82款内容。

2011年3月25日，财政部公开了经全国人大审议通过的2011年中央财政预算全部11张表格及说明。其中在2010年基本上按款级科目公开中央本级支出的基础上，2011年中央公共财政本级支出预算表中的教育、科学技术和农林水事务支出重点项目，已经细化到项级科目。<sup>9</sup>

2012年3月22日，财政部通过网站公开了中央财政预算全部11张表格及说明，并进一步细化了公开的内容。

## 2、公开内容更加完整和及时

如有相当一部分部门还增加了部门预算的机构人员情况及其他报表信息，如南水北调办公室公开了《南水北调办2011年中央本级政府性基金支出预算表》，环保部公开了包括《基本支出预算表》、《项目支出预算表》在内的其他8张部门预算表。同以往相比，在公开时间比较集中，集中在4月23-25日，公开格式统一。97个部门统一公开了部门预算的《公共预算收支总表》、《公开预算收入表》、《公共预算支出表》、《公共预算财政拨款支出表》、《政府性基金预算支出表》等5张表格并细化到款级科目，其中教育、医疗卫生、社会保障和就业、农林水事务、住房保障等支出细化到项级科目。不仅如此，公开内容更加细化，各部门除公开有关表格数据外，还对本部门职能、构成情况作了介绍，对预算增减变化的原因进行了说明。<sup>10</sup>

在部门决算公开方面，2011年，中央部门首次向全国人大常委会报送2010年部门决算草案，并首次向社会公开。在报送全国人大常委审查中央部门决算草案的98个部门中，有90个部门公开了部门决算。

## 3、预算公开更加规范化、制度化

2012年，根据国务院200次常务会议精神，财政部会同有关部门制订了2012年中央部门预算工作方案，规范了公开的内容、格式和时限。

<sup>8</sup> 王洛忠、李姗、李帆：“中国政府预算公开的现状、问题与对策”，《财政监督》2011年8月。

<sup>9</sup> 苏明、李成威、赵大全、王志刚：“关于预算公开的若干问题研究”，《经济研究参考》2012年第50期。

<sup>10</sup> 苏明、李成威、赵大全、王志刚：“关于预算公开的若干问题研究”，《经济研究参考》2012年第50期。

#### 4、加强和改善民众普遍关心的“三公”经费<sup>11</sup>预算的公开透明度

2011年3月召开的国务院153次常务会议决定，中央本级“三公”支出情况将纳入今年6月向全国人大常委会报告的中央财政决算中，并向社会公开。2011年7月8日，财政部通过网站公开了中央本级“三公”经费2010年支出和2011年情况。同年7月1日，中央本级行政经费决算总额随中央决算报告一并在财政部网站进行了公开。自2011年7月6日，各部门陆续公开了本部门2010年度“三公”经费决算数和2011年“三公”经费预算情况。有98个部门公开了本部门2010年“三公”经费据算和2011年“三公”经费预算情况。2011年，有98个中央部门和北京、上海、广东、陕西等省市向社会公开了“三公”经费使用情况，审计机关向社会发布预算执行及财政收支等方面审计结果公告8000多篇。<sup>12</sup>

在地方层面上，预算公开改革也取得大的进展。一些基层单位进行非常激进大胆的公开尝试，如四川巴中市白庙乡“全裸”。<sup>13</sup>2010年3月，四川巴中市白庙乡政府公示出当年1月份公务开支明细表，详细记录每分钱公务花费，连“花1.5元购买信纸，招待上级官员烟酒都完全公开，因为公开得非常彻底，前所未有的，在网络上引起强烈社会反响，被网友称之为“政府全裸第一例”。3年后有记者前往白庙乡采访“全裸”后对当地政治经济发展的影响，据乡党委书记张映上向记者披露了一组数据，2010年之前，白庙乡信访上访次数不低于30件次，当2012年不超过5件次。公开建立起了政府与民众的信任关系。<sup>14</sup>

截止2011年，36个省公共了公共财政预算，24个省公开了政府性基金预算；5个省公开了国有资本经营预算，13个省省以下政府财政总预算也进行公开。在推进部门预算公开方面，有26个省公开了省级预算单位的部门预算。

在“三公”经费公开方面，2011年，北京、上海、广东、陕西等省（市）公开了本级“三公”经费总体支出情况，陕西省10个试点部门和北京市44个部门分别于8月5日和8月15日公开了部门“三公”经费。

#### （五）国库集中收付改革

国库集中收付制度，又称“国库单一账户制度”（TSA），它是指将所有财

---

<sup>11</sup> “三公”经费是指出国经费、车辆购置及运行费、公务接待费。

<sup>12</sup> 温家宝：“让权力在阳光下运行”，《求是》2012（8）。

<sup>13</sup> 杨斌：“从白庙乡‘全裸’财政事件看人大监督制度的完善”，《人大研究》2012年第3期。

<sup>14</sup> 陈松：“公开是防腐剂，也是生产力——再访‘晒裸账’的巴中白庙乡”，《四川日报》2013年1月15日。

政性收入都纳入国库单一账户，所有财政性支出都必须通过这一账户进行拨付。国库单一账户就是要实现“两个直达”，即所有交款人对政府所有财政缴款都直达国库单一账户，所有公款都经由国库单一账户直接流向政府的供应商或收款人。<sup>15</sup>实行国库集中收付是为了规范财政收支，防止预算执行环节上发生偏离和腐败的发生。

1985年国务院颁布了《中华人民共和国国家金库条例》，赋予中国人民银行经理国库的职责。根据财政管理体制，相应设立总库、分库、中心支库和支库四级，人民银行个各级行相应设置了国库司、国库处、国库科和国库股四级办事机构并分别经理。1994年颁布的《预算法》将上述规定纳入立法。1995年《中国人民银行法》颁布，在有关人民银行的业务和职责规定中，再次确认了人民银行经理国库的职责。人民银行先后根据《中国人民银行法》、《国家金库条例》制定了《国家金库条例实施细则》、《商业银行、信用社代理国库业务管理办法》、《国库会计管理规定》等300多项部门规章和制度。<sup>16</sup>

2000年8月，财政部向国务院呈报了《关于实行国库集中收付制度改革的报告》，提出实行国库集中收付制度。

2001年3月，国务院批准了财政部《财政国库管理制度改革试点方案》，国库管理制度改革正式开始实施。财政部和人民银行选择水利部、科技部、财政部、国务院法制办、中国科学院、国家自然科学基金会等6个部门作为一批试点单位。根据国务院指示，中央财政从2000年10月起，对山东、湖北、河南和四川省的44个中央直属粮库建设资金实行财政直接拨付。2001年1月起，又对黑龙江、江苏、海南、云南、山西省和新疆维吾尔自治区的车辆购置税交通专项资金实行财政直接拨付到建设项目或用款单位。

2002年，实行国库集中支付改革的中央部门增加到38个。同年，财政部、中国人民银行联合制定发布了《预算外资金收入收缴管理制度改革方案》和《中央预算单位预算外资金收入收缴管理改革试点办法》，启动了收入收缴制度改革，并分两批对15个中央部门实施了收入收缴改革。

2003年，中央实施国库集中支付改革的部门增加到了80个，收入收缴改革试点范围也不断扩大。2003年7月，财政部要求地方政府于2005年全面推行财

---

<sup>15</sup> 王雍君：“新预算法需设三道防火墙”，《人民论坛》2012（8）。

<sup>16</sup> “依法经理国库，谱写历史新篇章”，<http://finance.sina.com.cn/g/20050625/09281723814.shtml>

政国库管理制度改革。

2004年，中央实施国库集中支付改革的部门达到140个。

截止2005年底，所有160多个中央部门均实施了国库集中支付改革，70多个非税收入的中央部门全部纳入非税收缴制度改革范围；36个省、直辖市、自治区和计划单列市也全面推行了集中支付改革。<sup>17</sup>

2006年，财政部和中国人民银行联合发布了《中央国库现金管理暂行办法》，加强了中央国库现金管理。

2007年，又正式启动了财、税、库、银电子缴库横向联网工作。

截止2008年底，在国库集中支付改革方面，改革的资金范围从一般预算资金扩大到专项转移支付资金、政府性基金、预算外资金等。在收入收缴改革方面，有非税收入的中央部门均纳入改革范围，近60个中央部门以及35个财政监察专员办事处已经正式实施改革，改革范围扩大到行政事业性收费、政府性基金收入、专项收入、罚没收入、国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本经营收入、彩票公益金收入以及其他收入等八大类。<sup>18</sup>

截止2010年底，全部中央部门及其所属12500多个基层预算单位以及36个省、自治区、直辖市和计划单列市本级、327个地市、2500多个县（区），超过35万个基层预算单位实施了国库集中支付制度改革。

部门预算与集中收付制度相结合，便利了预算执行的监督。

## （六）全口径预算改革

全口径预算就是要通过预算制度改革，形成一个能够覆盖所有政府收支的预算制度。<sup>19</sup>预算完整性要求政府所有收支都要在提交给立法机关审议的预算草案中反映，按照立法机关批准的预算案执行。按照我国1994年《预算法》和1995年《预算法实施条例》的规定，我国全口径预算改革包括两个层面，一是公共预算层面，要将所有预算外收支逐步纳入公共预算；二是将国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算纳入到政府预算中，与公共预算一道一并提交给人大审议批准。

### 1、预算外收支改革

<sup>17</sup> 梅迎春：“我国国库集中收付制度改革研究”，财政部财政科学研究所博士论文（2010）。

<sup>18</sup> 同上注。

<sup>19</sup> 李冬妍：“全口径预算管理——制度演进与框架构建”，《郑州大学学报》（哲社版）2010年1期。

1996年，国务院发布《关于加强预算外资金管理的决定》（以下简称决定）提出要严格执行《预算法》，加强预算内与预算外资金的管理。《决定》将预算外资金界定为“是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。其范围主要包括：法律、法规规定的行政事业性收费、基金和附加收入等；国务院或省级人民政府及其财政、计划（物价）部门审批的行政事业性收费；国务院以及财政部审批建立的基金、附加收入等；主管部门从所属单位集中的上缴资金；用于乡镇政府开支的乡自筹和乡统筹资金；其他未纳入预算管理的财政性资金”。《决定》拉开了预算外收支预算改革的序幕，此后，我国对预算外收支先后进行以下几个方面的改革：

（1）1996年将13项政府性基金纳入财政预算管理，不再作为预算外资金管理。即将养路费、车辆购置附加费、铁路建设基金、电力建设基金、三峡工程建设基金、新菜地开发基金、公路建设基金、民航基础设施建设基金、农村教育事业附加费、邮电附加、港口建设费、市话初装基金、民航机场管理建设费等13项数额较大的政府性基金（收费）纳入财政预算管理，不再作为预算外资金管理。

（2）行政事业性收费纳入预算管理。2002年财政部和中国人民银行颁布了《关于将部分行政事业性收费纳入预算管理的通知》（财预[2002]584号），在2003年将经贸、外贸、人事等5个部门和单位的118项行政性事业收费纳入财政预算管理。2004年1月1日期，又将司法部、信息产业部等26各部门76项行政事业性收费纳入预算管理。

### （3）收支两条线改革

收支两条线改革经历了两个阶段

#### 1) 1996年到2000年收支两条线改革启动阶段

1996年国务院《关于加强预算外资金管理的决定》就提出，所有预算外资金要上缴财政专户，实行收支两条线管理。自此，预算外资金收支两条线改革开始启动实施。

#### 2) 2001以后持续到现在，收支两条线改革深化阶段

收支两条线改革深化体现在以下几个方面：一是制度完善上，采取了收缴分离制度；二是适用的主体范围扩大，将收支两条线改革扩大适用于所有政府部门；

三是适用的客体范围扩大，收支两条线改革进一步扩大到了所有非税收入。

2001年，国务院办公厅转发财政部《关于深化收支两条线，进一步加强财政管理的意见》就深化收支两条线改革提出三点意见：一是要将各部门的预算外收入全部纳入财政专户管理，有条件的纳入预算管理，任何部门和单位不得“坐收”或“坐支”。二是部门预算要全面反映部门及所属单位预算内外资金收支情况，提高各部门支出的透明度。三是使收支两条线管理工作法制化、制度化、规范化。

为深化收支两条线改革，通知还提出改革预算外资金收缴制度，实行收缴分离。同时还指出，“预算外资金收入收缴制度改革是实施财政收入收缴制度改革的第一步。今后，还将对纳入预算管理的其他非税收入和税收收入收缴制度实施改革。”

2004年，财政部发布《关于加强政府非税收入管理的通知》（财综[2004]53号），将所有政府非税收入纳入政府预算管理。它将“政府非税收入”定义为“是指除税收外，由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务、准公共服务区的并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金”。按照该文件的规定，政府非税收入范围包括：行政事业性收费、政府性基金、国有资产有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等。社会保障基金、住房公积金不纳入政府非税收入管理范围。《通知》提出政府非税收入要分步纳入财政预算，实行“收支两条线”管理。同时，对非税收入分成、收缴、票据等的管理及非税收入监督检查等提出具体规范要求。

#### （4）土地出让金收支纳入政府性基金预算管理

土地出让收入是指县级以上人民政府以所有者身份出让国有土地使用权所取得的收入，包括向改变土地使用权条件的土地使用者依法收取的收入、划拨土地时依法收取的拆迁等成本性收入、依法出租土地的租金收入等。土地出让收入缴入国库后，财政部门先分别按比例计提国有土地收益基金和农业土地开发资金，缴纳新政建设用有偿使用费，余下部分统称为国有土地使用权出让金。

2006年国务院出台了《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发[2006]100号），规定自2007年1月1日起，财政部开始将国有土地使用权

出让收支纳入地方预算，实行“收支两条线”管理，其中收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方政府基金预算从土地出让收入中予以安排，同时，地方国库设立专账（即登记簿），专门核算土地出让收入和支出情况。

#### （5）政府性基金预算改革<sup>20</sup>

2009年以来，财政部按照全国人大和国务院的要求，制定印发了《关于进一步完善政府性基金预算编制的工作方案》，开始着手将政府性基金按照《预算法》、《预算法实施条例》纳入政府预算编制。2010年，财政部发布《政府性基金管理暂行办法》要求政府性基金使用部门和单位负责编制涉及本部门和本单位的有关政府基金收支预算和决算。财政部将中央基金预算编制纳入部门预算统一编制，完成了2010年基金预算编制工作，并经十一届全国人大三次会议审议通过。这标志着我国预算外资金已经全部纳入政府预算管理，自2011年开始，我国预算外收入全部纳入了预算，“预算外资金”已经成为一个历史名词。<sup>21</sup>

#### 2、国有资本经营预算改革

2007年中央和地方开始进行国有资本经营预算试点。2012年，我国首次公布了《地方国有资本经营预算和全国国有资本经营预算安排情况以及地方主要收支项目的预算执行和安排情况》，这标志着全国国有资本经营预算开始正式汇编。<sup>22</sup>

2007年国务院颁布的《关于试行国有资本经营预算的意见》（以下简称试行意见）宣布：中央国有资本经营预算从2007年起试行，地方试行国有资本经营预算的时间、范围和步骤由各省（区、市）及计划单列市人民政府决定。2007年中央国有资本经营预算试行只限于国务院国有资产监督管理委员会（以下简称国资委）管辖下的央企，2008年扩大到中国烟草总公司，2009年又将中国邮政集团纳入试行范围。

2010年12月30日，经国务院批准，财政部发布了《关于完善中央国有资本经营预算有关事项通知》，对中央国有资本经营预算进一步加以完善，它主要包括以下两个方面：一是扩大中央国有资本经营预算范围。将教育部所属623户企业、中国国际贸易促进委员会所属21户企业、国家广播电视总局直属、农

---

<sup>20</sup> 详细见附件。

<sup>21</sup> 杨志勇：“健全政府预算体系问题的研究”，《地方财政研究》2011年4期。

<sup>22</sup> 王淑杰：“加强我国全口径预算管理的思考”，《财政研究》2013年1期。

业部等部委管理的国有企业纳入预算范围，实施利润上交。二是提高利润上交的比例，原来资源型、机电类和军工院所类上缴比例分别提高到 5 个百分点，将上交利润比例分别提高到 15%、10%、5%。免缴类只保留了中国储备粮管理总公司、中国储备棉管理总公司等非营利的国企。2010 年，收取中央企业国有资本收益 1572.2 亿元。从实际征收情况看，2008 年上交数占企业收益总额的 7.9%；2009 年上交数占企业收益总额的 9.5%。

2011 年再次扩大经营预算范围，将 5 个中央部门（单位）和 2 个企业集团所属共 1631 户企业纳入中央国有资本经营预算实施范围。同时国有资本收益收取的比例也将在 2007 年基础上提高 5%，即按 5%-15%分三档上缴利润。2011 年，中央国有资本经营收入 765.02 亿元。2012 年中央国有资本经营收入 844 亿元，经营支出 769.54 亿元。地方国有资本经营收入 402.49 亿元，经营支出 402.49 亿元。

2012 年再次扩围，将工信部、体育总局所属企业，中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室履行出资人职责的中央文化企业，卫生部、国资委所属部分企业，民航局直属首都机场集团公司等 301 户企业，纳入中央国有资本经营预算实施范围。<sup>23</sup>2012 年还首次实现了全国国有资本经营预算正式汇编。首次编报了 2012 年地方国有资本经营预算和全国国有资本经营预算安排情况；在报告收入和支出情况中新增了地方主要收支项目的预算执行和安排情况。<sup>24</sup>

2010 年，国有资本经营预算尝试将 10 亿元调入公共预算，2011 年增加到 40 亿元，2012 年增加到 50 亿元。

### 3、社会保险基金预算纳入政府预算汇编

1995 年 11 月 22 日《预算法实施条例》规定，采取复式预算，社会保障预算单独编制。1998 年 3 月，国家成立劳动和社会保障部，统一了社会保险制度的管理体制。

在城镇，国务院先后于 1997 年颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、1998 年《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、1999 年《失业保险条例》、2003 年《工伤保险条例》等法规和文件，初步建立

---

<sup>23</sup> “国有资本经营预算‘扩围’”，  
[http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201203/t20120313\\_634876.html](http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201203/t20120313_634876.html)

<sup>24</sup> “国有资本经营预算‘扩围’”，  
[http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201203/t20120313\\_634876.html](http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201203/t20120313_634876.html)

了我国城镇职工社会保险制度。1999年6月15日，财政部、劳动和社会保障部颁布了《社会保险基金财务制度》，按照该规定，社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，专款专用。2000年8月，国务院决定设立“全国社会保障基金”，同时设立“全国社会保障基金理事会”，负责管理运营全国社会保障基金。2010年10月28日《社会保险法》通过，并于2011年7月1日生效实施。该法第65条规定，县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴。2011年《社会保险法》第71条规定，国家设立全国社会保障基金，由中央财政预算拨款以及国务院批准的其他方式筹集的资金构成，用于社会保障支出的补充、调剂。

2010年1月6日，国务院发布了《关于试行社会保险基金预算的意见》，从2011年开始，我国社会保险基金预算被纳入政府预算管理体系。

2013年，中央政府提交给人大审议的预算报告首次将社会保险基金预算纳入，这样预算法规定的四本预算预算，即公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算全部纳入人大审查监督范畴，这标志着全口径预算体系初步形成。<sup>25</sup>

### （七）政府收支分类改革

2005年2月，财政部、中国人民银行和国家税务总局联合发布《关于进行政府收支分类改革模拟试点的通知》，2006年下半年正式启用新科目编制2007年预算。

2006年颁布的《政府收支分类科目》，包括大部分内容：收入分类、支出功能分类和支出经济分类。

政府收支分类是对政府收入和支出项目进行类别和层次划分，实质上是对政府职能的细化列示。<sup>26</sup>财政收支改革从2007年1月1日全面实施。财政部先选择农业部、水利部、国家统计局等14个中央部门进行案支出经济分类编制项目预算试点，取得初步成果。2007年政府收支分类改革。

2007年中央预算报告中首次使用新的政府收支分类方法。新的分类方法有三个方面的内容：一是收入分类，根据全面、规范、细致地反映政府各项收入的要求，对政府收入进行统一分类，使政府的各项收入来源都能得到清晰的反映。主

---

<sup>25</sup>

<sup>26</sup> 财政部财政科学研究所：“60年来中国财政发展历程与若干重要节点”，《改革》2009年10期。

要有税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入以及转移性收入等。收入分为类、款、项、目四级。二是按支出的功能分类。就是按照政府的职能和活动设置支出科目。通过支出功能分类可以清楚地了解政府的各项支出都具体做了些什么事。主要有国防、外交、教育、科技、社会保障和就业、环境保护等。分为类、款、项三级。以教育为例，类：教育（所有的教育支出），款：普通教育、职业教育、成人教育等，项：普通教育分学前教育、小学教育等。三是按支出的经济分类。主要是反映各项支出的具体经济构成，反映政府的每一笔钱具体是怎么花的。

政府收支分类改革是为预算编制规范、人大对预算审查、预算执行监督都创造了条件。

#### **（八）预算执行审计监督改革**

从 1996 年起，审计署每年都开始向全国人大常委会提交审计工作报告，重点是对中央预算执行和其他财政收支情况的违法行为进行披露，每年这些审计署披露的报告都揭露大量严重预算违法行为，引起巨大社会震撼，故人们均将其此类震撼称之为“审计风暴”。

2006 年 2 月 28 日全国人大常委通过了《关于修改〈中华人民共和国审计法〉的决定》对《审计法》进行修订，新修订《审计法》于 2006 年 6 月 1 日生效实施。此次修订有以下几个方面的突破：（1）明确了审计机关执法的法律依据。修订后《审计法》明确规定，审计机关依据有关财政收支、财务收支的法律、法规和其他国家有关规定作出审计评价，在法律职权范围内作出审计决定。（2）扩大了审计范围和审计内容。修订后《审计法》将审计监督范围中“国家的事业组织”修改为“国家的事业组织和使用财政资金的其他事业组织”，将“国家建设项目”修改为“政府投资和以政府投资为主的新建设项目。（3）新增了经济责任审计、效益审计等内容，如新增加的第 25 条明确规定，审计机关按照国家有关规定，对国家机关和依法属于审计机关审计监督对象的其他单位的主要负责人，在任职期间对本地区、本部门或者本单位的财政收支、财务收支以及有关经纪活动应付经济责任的履行情况，进行审计监督。（4）强化了审计监督手段。修订后《审计法》规定，审计机关有权依法查询被审计单位在金融机构的账户，有权查询被审计单位以个人名义在金融机构的存款，有权要求被审计单位提供运

用电子计算机储存、处理的财政收支、财务收支电子数据和必要的电子计算机文档。同时规定，审计机关在审计过程中，有权要求公安、监察、财政、税务、海关、价格、工商行政管理等机关予以协助。<sup>27</sup>

自 1996 年起，对预算执行单位审计暴露出许多瞠目结舌预算执行违法问题，这引起非常大社会震撼，被人们称之为“审计风暴”，它在预算执行监督方面发挥着越来越重要的作用（详见下表）。

1991	审计署联合财政部等 8 个部门清查粮食系统违规违纪问题，立案 2268 起，1302 人受到党纪政纪处分。
1999	审计署通过对国务院 53 各部门和直属单位的涉及，发现 43 个部门挤占挪用财政资金 31 亿元，平均每个部门 7200 万元。
2000	审计 16 个省市自治区 1999 年国债重点建设项目资金的使用情况，发现挪用国债资金 4.7 亿元。
2001	审计贵州省国债资金中发现，交通厅长卢万里在国债项目招标中弄虚作假，造成国家建设资金损失 9800 万元。
2002	查处中国建设银行广州地区 8 家支行 10 亿元虚假按揭；中国农业发展银行 8.1 亿元资金投资股市，所获收益取向不明。
2003	李金华公布审计报告，一大批中央部委被公开曝光，被点名批评的有财政部、原国家计委、教育部、民政部、水利部等，其中财政部被点名 9 次之多。
2004	李金华代表国务院向全国人大常委提交一份很有分量的审计清单，“揭盖子”占 9 成以上。
2005	李金华指出，通过对 38 个中央部门预算执行情况审计，查处各类违规问题金额高达 90.6 亿元，占审计资金总额 6%。
2006	审计署发布的审计报告，公布了 42 个部门单位 2005 年度预算执行审计结果。发现几乎每个单位都存在问题。主要问题有，发改委公款为职工建房，教育部应缴未缴四、六级考试费 4771 万元、体育总局挪用 2787 万元彩票金炒股，铁道部下属单位 1.64 亿元建酒店等。
2007	审计署审计了 56 个中央部门，发现部门本级存在的问题 348.53 亿元，同时，这次审计还延伸到 434 个二级预算单位，总计查处问题资金 468.8 亿元。

资料来源：刘小兵：“提高设计部门的地位，落实人大对预算的监督”，《上海财经大学学报》2008 年 3 期。

### 我国预算制度改革年表

1994 年《预算法》颁布，1995 年《预算法实施条例》颁布

时间	改革项目	完成
1996 年	《国务院关于加强预算外资金管理的决定》启动了预算外资金管理预算管理的改革	2010 年完成

<sup>27</sup> 潘小娟在《审计研究》编辑部召开的《审计法》修订述评会上的发言，“审计法修订述评”，《审计研究》2006 年 3 期。

1998年	中央提出建立公共财政体制，预算制度改革全面开展	
1999年	以招投标集中采购为代表形式的政府采购制度改革启动	
2000年	部门预算改革启动	
2001年	国库集中支付制度改革启动	2010年基本完成
2006年	《审计法》修改，加强预算执行的审计监督 土地出让收入纳入政府性基金预算	
2007年	政府收支分类改革	
2008年	《政府信息公开条例》实施，预算公开改革拉开序幕 同年国有资本经营预算开始启动	
2010年	社会保险基金预算改革开始启动	
2013年	首次正式编制了2013年全国社会保险基金预算	

## 二、预算法修订

自1995年《预算法》生效实施，到目前该法实施18年，但该法颁布两年后，就开始酝酿进行修订，到目前修订已经进行了16年。

1997年开始就提出了修改动议。2004年全国人大启动修订工作。2004年财政部开始为起草《预算法》修订案开展前期准备工作。2005年，正式开始预算法修订案草拟，2006年，预算法修订被列入十届人大立法计划，原计划在2006年修订方案提交全国人大进行审议。但2006年版修订稿在征求意见中因分歧太大，未提到人大常委会进行审议。<sup>28</sup>2009年人大财经委联合财政部、审计署等部门成立预算法修订小组，由人大主导，财政部和全国人大同时起草预算法修改稿。2010年，第二份修订稿出炉。2010年版修订稿因部门之间分歧而未能按预期提交给人大常委审议，此后，《预算法》修订工作被全国人大预算工作委员会移交给国务院法制办，2011年11月，国务院法制办起草草案获得国务院常委会通过，并于2011年12月提交全国人大常委审议。2012年完成二审稿，并在2012年6月提交全国人大常委会进行审议。2012年7月，二审稿公布，公开征求意见。<sup>29</sup>在此次反馈意见，反馈意见达到32万条。

二审稿因为财政部过度集权而饱受学界批评。许多人认为二审稿偏离了我国预算制度改革的方向，存在严重的倒退。人大财经委副主任吴晓灵认为，二审

<sup>28</sup> 王雍君：“中国的预算改革：评述与展望”，《经济社会体制比较》2008年1期。

<sup>29</sup> 马蔡：“预算法修改16年仍未修正定案，被指未触及体制”，  
<http://finance.sina.com.cn/china/20130302/002214694310.shtml>

稿有两个“倒退”，其一就是“财政专户”，企图通过修法将本不合法的被称之为“第二国库”的“财政专户”合法化。其二就是“国库经理权向财政部集中。将预算编制、执行、监督集于一身。<sup>30</sup>

## 第二章 现行预算法存在的主要问题

### 一、体制层面预算权配置问题

财权高度集中，一是财权向中央集中，二是财源向高级次政府集中。预算立法权及财政收支安排权力大部分属于中央政府，层级越高，政府掌握的财力越大，地方各级政府仰赖中央政府财政转移支付。<sup>31</sup>而在中央政府层面，预算权力又都集中到了行政部门，而在行政部门预算权力又都集中到了财政部。

#### （一）人大预算权被虚化

预算权过度集中在行政部门，立法机关有限的预算权也没有得到真正落实。

1995年《预算法》规定了人大的预算审查和批准权、预算执行监督权，这些权力经过多年改革也有所加强，但总的来说，从人大与行政部门权力配置来看，过多权力集中在行政部门，而即便是人大目前拥有的预算审查批准权也仍然停留在形式意义上，而未能真正落实。《预算法》修订二审稿（以下简称二审稿）虽有所改观（见下表），但还是未能凸显预算民主化所要求的各级人大的中心地位。<sup>32</sup>这主要表现在以下几个层面：

《预算法》与二审稿关于人大预算权规定比较

现行《预算法》	二审稿
（1）12条、13条、14条、15条规定了人大及人大常委对预算审查、批准权、预算执行监督权。（2）37到42条规定了预算初审、审查与批准。（3）53条、54条是关	（1）40条明确规定了预算草案中央提前45天、地方提前30天提交给人大财经委或有关专门委员会初审。（2）43条规定了人大预算审议8项内容。（3）新增44条增加了关于全国人大财经委和地方人大专门委员会给人大有关预算草案、中央和地方预算执行情况审查报告应包含的四个内容。

<sup>30</sup> “《预算法》修改16年未定案，吴晓灵称不能再拖了”，  
<http://finance.people.com.cn/bank/n/2013/0312/c202331-20761541.html>

<sup>31</sup> 刘小川：“中国式政府预算的问题及解决途径”，《华东师范大学学报》（哲社版），2013年2期。

<sup>32</sup> 张千帆：“《预算法》修订需确立人大主导地位”，《民主与科学》2012年第4期。

<p>于人大预算调整权的规定，规定预算总支出超过总收入或举债数额增加须经人大审查批准。(4) 63 条是关于人大决算审查批准权的规定。</p>	<p>(4)47 条增加了财政部转移支付批复报人大财经委备案的规定。(5) 63 条增加了调入预算稳定调节基金、或者减少预算总支出、调减安排的农业、教育、科技、文化、卫生、社会保障等重点支出数额都规定为预算调整，须经人大审查批准。(6) 人大决算审查批准权规定中，增加了审计前置环节，要求决算草案先经过审计再提交给人大。(7) 74 条增加了提前 30 天提交决算草案初审的规定。(8) 新增 75 条规定决算草案审查重点内容。</p>
---	--

1、授权立法和给予行政部门过多和过大的裁量权实际上架空了人大的权力

《预算法》形式上规定了人大享有预算审查和批准权以及预算执行监督权，但这些权力实际上受到诸多限制，而《预算法》大量授权立法和给予行政部门过多不受限制的预算权实际上架空了人大的上述权力。而目前提交给人大常委会审议的二审稿仍然维持此种旧的体制。二审稿共 95 个条款，有 7 个授权立法条款，涉及到预算公开、分税制财政体制、国有资本经营预算、社会保障预算及政府性基金收支范围、上年度预算结转、资金结转等重大事项都授权国务院立法或决定，甚至直接授权财政部来决定。把这么多重要的立法权限和裁量权都交给国务院和财政部门，就有可能再次导致人大预算权虚化，尤其是人大对预算监督权可能完全被架空。<sup>33</sup>

#### 二审稿授权立法条款

1	11 条 4 款：预算、预算调整、预算公开的具体办法由国务院规定。
2	12 条 2 款：国家实行中央和地方分税制财政管理体制，具体办法由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。
3	25 条：政府性基金、国有资本经营预算和社会保障预算的收支范围，按照国务院的规定执行。
4	38 条 2 款：各部门、各单位上一年预算的结转、结余资金按照国务院财政部门的规定办理。
5	51 条 2 款：财政专户是指对法律、行政法规和国务院规定的特征专用资金设立的专户。财政专户纳入国库单一账户体系管理。
6	53 条 2 款：特定事项可以实行权责发生制，具体办法由国务院规定。
7	54 条第 7 款：国库管理的具体办法由国务院规定。

2、预算调整权定义过窄，实质上剥夺了人大预算审查和批准权

<sup>33</sup> 叶竹盛：“《预算法》修订的担忧与期待”，《南风窗》2012 年 8 月，17 期。

经过人大审查批准预算案具有法律效力，非经人大审查和批准，任何改动或调整都是违法的。不经人大审查和批准所进行任何改动和调整都实际上是对人大预算审查批准权的剥夺。但我国现行《预算法》只把一级预算总的收支差额发生变动才属于预算调整，除此之外其他变动都不属于预算调整。这实际上赋予行政部门不受人大审查监督约束的非常大的预算调整权，包括动用预备费、预算划转和经费留用以及预算追加追减引起的收支平衡。<sup>34</sup>这引起许多不良后果：（1）由于留给政府调整预算的权力过大。现实中，科目之间的资金调剂非常随意，预算资金挤占挪用问题比较严重，且预算执行效率低，预算与决算往往有很大的差距。<sup>35</sup>审计署审计发现，在部门预算执行中，2010年，有11个部门本级106.76亿元项目支出预算未细化到具体单位和项目、5个部门本级自行调整2.74亿元项目支出预算。<sup>36</sup>（2）执行中追加频繁，预算约束软化。<sup>37</sup>有学者选择江苏、上海、浙江、陕西、山东、辽宁六省市2008年政府预决算报告研究发现，六省市预决算均存在较大偏差，收入差异大者可占其预算收入的10.6%（辽宁省），支出差异大的占其预算支出的57.2%（陕西省）。而且一个普遍现象就是，支出差异均远大于收入差异。<sup>38</sup>

二审稿63条扩大了预算调整范围，加强人大对预算调整的监督。<sup>39</sup>但总的来说，二审稿仍然没有改变现行《预算法》确立的行政主导本质。不同预算科目间预算资金调剂仍然和旧法一样，只需要按国务院财政部门规定进行报批即可。<sup>40</sup>

3、预算审批与预算执行的时间错位，导致有相当长一段时间预算不再人大预算监督范畴。即每财年度终了到次年3月人大召开审批预算，至少有3个月时间内，预算完全不在人大审批的范畴运行。

二审稿对现行法关于预算审批程序作了调整，一是将提交时间由中央在全国人大举行会议的一个月，改为45天，二是将中央和地方各级政府提交预算草案的主要内容改为初步方案。但二审稿仍然没有解决预算审批与预算执行的时间

---

<sup>34</sup> “扩大内需的财税政策研究”课题组：“我国公共预算管理的现状及其改革”，《华中师范大学学报》2011年第3期。

<sup>35</sup> 陈少英：“从4万亿投资看《预算法》的缺陷”，《法学》11期

<sup>36</sup> 审计署：“关于2010年中央预算执行和其他财政收支审计出问题的整改结果”，（2012年1月四日公告）。

<sup>37</sup> 华国庆：“《预算法》修改的重点”，《法学》2011年11期

<sup>38</sup> 刘小川：“中国式政府预算的问题及解决途径”，《华东师范大学学报》（哲社版），2013年2期。

<sup>39</sup> 新增加项目包括：（1）需要调入稳定调节接近或者减少预算总支出；（2）调减预算安排的农业、教育、科技、文化、卫生、社会保障等重点支数额。

<sup>40</sup> 二审稿68条保留了《预算法》57条。

错位问题，对于由于错位导致三个月的空挡，立法还是通过授权支出来解决。二审稿 52 条规定，“预算年度开始后，各级政府预算草案在本级人民代表大会批准前，本级政府可以安排下列支出：（一）上年度结转的支出；（二）必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；（三）法律规定必须履行的支付。预算经本级人民代表大会批准后按照批准的预算执行。”这一规定授权过度。对下级政府的转移性支出除了上下级预算管理体制已规定的部分外，尤其是各种专项转移支付，也不是维持地方财政正常运转的必要支出。将这些支出纳入不经审批的授权性支出是对人大审批权的冒犯。“必须支付”过于含糊，漏洞太大。<sup>41</sup>

4、现行立法对人大审批、监督预算只作了原则性的规定，对于审批、监督范围、主要内容、实施程序和操作办法，以及与之相应的机构设置、人员配备都没有相配套的专项规定。2008 年 12 月 15 日，十一届全国人大常委会第十五次委员长会议听取全国人大常委会预算工作委员会关于财政部 4 万亿预拨项目支出资金回报后，委员长会议同意在全国人民代表大会批准预算之前，预拨一定比例项目支出资金，在批准之后，按照批准的预算执行。这实际上是默认了未经人大审查批准的预算。<sup>42</sup>

二审稿 43 条明确规定了人大审查的重点内容，但其他有关人大预算审查和批准方面规定基本沿袭了旧法，仍然不完善。

5、现阶段人大对预算审查只有讨论权，而无修正权<sup>43</sup>

现行立法没有规定立法机关对预算草案的否决或进行修正的权力，对预算草案，立法机关要么整体通过，要么整体否决，如果是后者则可能导致国家无预算的情况。实际上，在整体审议模式下，预算审批权形同虚设。<sup>44</sup>

二审稿仍然没有关于人大预算修正权的规定，也仍然坚持了过去人大对预算草案整体审议的旧体制。

6、庞大的转移支付完全脱离了人大的监督

“十一五”期间，中央政府对地方政府的转移支付占到地方财政支出总额的

<sup>41</sup>蒋宏：“《预算法》应具有法律约束性——评预算法修改稿”，《地方财政研究》2011 年第 1 期。

<sup>42</sup>陈少英：“从 4 万亿投资看《预算法》的缺陷”，《法学》11 期

<sup>43</sup>蒋悟真：“我国预算法修订的规范分析”，《法学研究》2011 年第 2 期，155 页。

<sup>44</sup>汤茵洁：“财税法治的形成与《预算法》修改——以预算审批权为核心”，《中国青年政治学院学报》2012 年 4 期。

36%左右，而转移支付完全是行政部门说了算，不受人大监督。<sup>45</sup>

二审稿也只是笼统地规定了财政部门批复的转移支付预算抄送人大财经委或专门委员会或常委会的工作机构，并没有关于人大对转移支付审查批准权、监督权的规定。

#### 7、人大制度建设本身的缺陷导致人大监督虚化

目前全国人大下设的财政经济委员会与预算工作委员会，既不属于宪法规定的“研究、审议和拟定有关议案”的机构，且由于其人力、财力的限制，其审查职能流于形式。<sup>46</sup>全国人大于1998年设立了预算工委，初设时编制只有20人，而美国国会预算办公室编制218人。<sup>47</sup>目前全国人大已经建立专门的负责预算初审和审议的组织——财经委员会和预算工作委员会，但二者配备的人力与物力都与其承担预算初审职能严重不匹配。全国人大财经委只有32人，预算工委只有20几名工作人员。<sup>48</sup>

#### 8、超收超支完全脱离了人大审查与监督

据统计，各级政府在2007年年底花掉1.2万亿元，2008年花掉1.5万亿元，2009年花掉2万亿元，2010年在当年年度最后两个月内花掉3.5万亿元。<sup>49</sup>我国所出现的“超收”现象已经成为一种常态，每年都会有动辄几千亿元的“超收”收入，而且数额还存在呈现出不断增长之势。同时，“超收”所支撑的“超支”数量也是越来越多，预决算偏离度也越来越大。从1995年到2007年，除了1998年、1999年、2000年，超支额均大于超收额或与其持平。<sup>50</sup>2000年到2005年间，我国超收收入规模总计为10006亿元，2006年，超收达到3920亿元，到2007年已经上升到7239亿元。即便是在2008年和2009年，我国仍有年均两千亿的超收，在2010年超收迅速飙升到9000亿元。2011年全年预算超收预算收入近15000亿元。<sup>51</sup>

在预算审查环节，现行《预算法》对于“超收”与“超支”的规定，非常模

<sup>45</sup> “扩大内需的财税政策研究”课题组：“我国公共预算管理的现状及其改革”，《华中师范大学学报》2011年第3期。

<sup>46</sup> 蒋悟真：“我国预算法修订的规范分析”，2011年第2期，150页。

<sup>47</sup> 蔡宇：“对完善人大预算权的宪政思考”，《人大研究》2012年2期。

<sup>48</sup> 王淑杰：“改革开放以来人大预算监督工作的变迁和思考”，《中央财经大学学报》2009年1期。

<sup>49</sup> 刘丽琦：“《预算法》约束滞后，财政超收被忽视，中国财政年底突击花钱3.5万亿”，《中国评论》2011年12期。

<sup>50</sup> 孙玉栋、谭云：“我国公共预算管理中超收超支问题的实证分析”，《南京审计学院学报》2008年

<sup>51</sup> 刘剑文、侯卓：“论预算的拘束力与执行力”，《中国青年政治学院学报》2012年第4期。

糊。现行《预算法》第 53 条关于预算调整的规定有两个缺陷：一是仅将“增加支出”、“减少收入”作为“预算调整”的组成部分，没有把超收超支包括在内；二是政府对超收收入的使用虽然增加了支出，但由于支出用的是预算外超收收入，不存在“使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入”的问题。因此，超收直接转化为超支就可以绕过《预算法》有关预算调整的规定。<sup>52</sup>从实际执行情况来看，我国超收与超支的动用和决策基本上在行政系统内完成，未纳入全国人大预算审议和批准的范畴。虽然形式上也采取相全国人大常委通报或报告制度，但通常是先支用，后通报，或边报边用。因此，每年超收都几乎完全转为当年的超支。<sup>53</sup>

对上述现行《预算法》上的缺陷，二审稿仍然未能予以矫正。

### （二）行政部门的预算权集中到了财政部门

在现行体制下，财政部独揽大权，集预算编制、预算管理、监督职责于一身，缺乏监督与制衡。而二审稿不但没有纠正这一体制，反而进一步强化了此种不平衡的权力配置。

1、二审稿第 27 条、35 条、48 条、57 条将预算编制部署、执行、管理、监督职能都给予了财政部，却没有相应的制衡与监督安排。

2、二审稿 87 条至 89 条新增政府和财政部门为法律责任追究主体，相关规定可能让人大预算监督权与问责权进一步虚化。二审稿 17、18、79 条等多项条款虽明确规定了各级人大有关预算监督的权力，但实质上却删除了《预算法》69 条“各级政府应当在每一预算年度内至少二次向本级人民代表大会或者常务委员会作预算执行情况报告”。<sup>54</sup>

3、二审稿还拟以国库代理制取代目前国库经理制，将国库支配权赋予财政部，架空人民银行对在国库管理监督制衡作用，强化财政部对国库收付的支配权。

### （三）中央与地方事权与财权不匹配

1994 年分税制改革确定了中央与地方事权和财权的划分，1995 年生效的《预算法》对有关我国财政管理体制的规定只有第 8 条，它只是简单规定：“国家实行中央和地方分税制”。自分税制改革以来，中央与地方在事权与财权配置上总

<sup>52</sup>刘剑文、侯卓：“论预算的拘束力与执行力”，《中国青年政治学院学报》2012 年第 4 期。

<sup>53</sup>高培勇：“关于决算偏离度”，《涉外税务》，2008 年（1）。

<sup>54</sup>任行观：“对《预算法二审稿（草案）》二审稿的思考和建设”，《金融经济》2012 年 16 期

体趋势是财权上移，事权下沉，这体现在财政收入与财政支出中央与地方反差越来越大以及不断扩大的巨大的财政转移支付上。

二审稿关于中央与地方事权与财权新增了 3 条

12 条“财政管理体制”	<p>第十二条 各级政府之间应当建立财力保障与支出责任相匹配的财政管理体制。</p> <p>国家实行中央和地方分税制财政管理体制，具体办法由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。</p> <p>地方各级政府之间的财政管理体制，由各省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的下级政府按照国务院的规定制定，报本级人民代表大会常务委员会备案。</p>
13 条“财政转移支付”	<p>第十三条 国家实行财政转移支付制度。</p> <p>财政转移支付分为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，包括不指定专项用途的一般性转移支付和经国务院批准设立，用于办理特定事务的专项转移支付。</p> <p>财政转移支付应当规范、公平、公开，以一般性转移支付为主体，以均衡地区间基本财力为主要目标。</p>

实行分税制后，地方财政支出占国家财政总支出的比重一直呈现出显著上升趋势，以 1994 年分税制改革为分界点，其中 1978-1994 年，地方政府预算内收入占财政总收入平均比重为 70.14%，支出占财政总支出的平均比重为 58%。1994 年-2009 年，地方政府预算内收入占财政中收入平均比重为 47.45%，而支出占财政总支出的平均比重为 72.13%。<sup>55</sup>而根据 2001 年的数据，在经合组织国家的一般财政总收入和总支出中，地方政府所占比重分别为 21.9%和 32.2%，中央政府对下级政府财政转移支付，大体相当于国家总收入 10%。<sup>56</sup>

我国地方政府承担了大部分财政支出的责任，其财政支出比重一直大于 50%，且近几年在不断上升，2010 年地方财政支出达到 73884.43 亿元，占全国财政支出总额的比重达到 82.2%。而在税收收入上，1995 年，地方政府税收收入 1596.8 亿元，中央政府税收收入 4376.9 亿元，而到 2010 年地方政府税收收入为 32701.49 亿元，中央税收收入为 40509.3 亿元，收入差距拉大到 7807.81 亿元。<sup>57</sup>

对于财政转移支付，我国只有政策和一些效力层级非常低的部门规章<sup>58</sup>，不

<sup>55</sup> 江克忠、夏策敏：“财政分权背景下的地方政府预算收入扩张——基于中国省级面板数据的实证研究”，《浙江社会科学》2012 年 8 期。

<sup>56</sup> 张光：“我国财政转移支付法律制度框架探析——基于国际比较视野”，《南京审计学院学报》2012 年 5 期。

<sup>57</sup> 黄璟莉：“也谈我国地方债务风险的有效防范——兼评我国《预算法》的修订”，《财会研究》2012 年 22 期，12 页。

<sup>58</sup> 主要有：（1）2000 年 8 月 7 日财政部《中央对地方专项拨款管理办法》（财预[2000]128 号），对有关专

具有连贯性和确定性，随意性很大。<sup>59</sup>2003年，《财政转移支付法》就列入第十届全国人大常委会立法归还，但至今草案都未公布。目前调整纵向财政转移支付的仅有一些效力级别非常低的部门规章和部门红头文件。如2002年之后，财政部每年颁布的《一般性转移支付办法》。对专项转移支付方面，2000年财政部出台了《中央对地方专项拨款管理办法》，明确了中央对地方专项转移支付管理的原则和要求。同时，财政部针对不同项目转移支付向后制定了一些规章制度，包括《革命老区专项转移支付资金管理办法》、《边境地区专项转移支付资金管理办法》等。<sup>60</sup>

分税制改革重新配置了中央与地方财政权力，在财政收入、支出、转移支付、预算与决算等方面上，却一直缺乏相应完整法律体系来调整中央与地方权力关系。财权集中到中央，事权层层下放到地方，导致财权与事权不匹配，中央向地方进行财政转移支付有很大随意性，权力分散在中央政府各个部门和各个层级的决策机关，没有制度化和法治化，异常飘移。由于不规范、不透明，财政转移支付成为我国财政浪费、权力寻租的重灾区。有学者基于中国1995-2004年间29个省级地区数据的实证研究发现：基础设施是我国腐败高发领域，基础设施投资每年增加1%，会使得腐败立案数量增加0.3%。不规范和不透明的转移支付是导致各地腐败发生主要成因之一。转移支付对腐败的影响通过两个机制发挥作用：一是转移支付，特别是专项转移支付会增加地方政府用于基础设施的投资额度，从而使得地方官员有更多腐败机会；二是转移支付还会降低地方政府用于监管的投入，专项转移支付每增加1%，会使得地方政府用于公检法司的支出减少0.1%，转移支付资金占地方基础设施比重越高，地方政府对监管投入越少，实际腐败发生也会相对较高。<sup>61</sup>

### 我国财政转移支付状况

	中央与地方财政收入与支出比%		转移支付金额及占财政总收入及地方支出比%		
	收入比	支出比	金额	占财政总收入比	占地方支出比

项拨款的申请、审批、分配、使用、执行与监督管理的规定。(2) 2002年7月26日《农村税费改革中中央对地方转移支付暂行办法》(财预[2002]468号)，对农村税费改革中中央对地方转移数额计算办法做出了规定。(3) 2006年4月29日《革命老区专项转移支付资金管理办法》，对革命老区转移支付资金使用中央、省、县分级管理办法。(4) 2011年428号《国家重点生态功能区转移支付办法》(财预[2011]428号)，有关重点生态功能区转移支付分配办法。(5) 2011年《2011年中央对地方均衡性转移支付办法》(财预[2011]392号)。(6) 2011年《边境地区转移支付资金管理办法》(财预[2011]42号)。

<sup>59</sup>张光：“我国财政转移支付法律制度框架探析——基于国际比较视野”，《南京审计学院学报》2012年5期。

<sup>60</sup>张富强、周莹：“论我国财政转移支付立法的缺陷及其完善”，《现代财经》2010年第10期。

<sup>61</sup>范子英：“转移支付、基础设施投资与腐败”，《经济社会体制比较》2013年2期。

2010	51.1:48.9	17.8:82.2	3.23 万亿	36	43.78
2011	49.46:50.54	15.16:84.84	3.99 万亿	38.46	42.30
2012	47.89:	:14.93:85.07	4.54 万亿	38.72	42.44

说明：（1）财政总收入，是指当期财年度财政总收入。（2）支出比计算时，中央支出只计算中央本级财政支出。（3）占地方支出比，是指占当年地方总支出比例。

二审稿第 13 条将财政转移支付制度纳入了立法，并对财政转移支付提出了原则性要求，即要做到规范、公平和公开。但对于财政管理体制，二审稿第 12 条第 1 款也只做出了原则性的规定，要求“各级政府之间应当建立财力保障与支出责任相匹配的财政管理体制”。紧接着第 2 款重申了国家实行中央和地方分税制财政管理体制，但具体办法由国务院规定。对于地方各级之间财政管理体制，它规定由各省、自治区、直辖市或者其授权的下级人民政府按照国务院的规定制定，报本级人民代表大会常务委员会备案。这就意味着，中央与地方财权与事权不协调与不匹配的状况在今后相当长一段仍然存在，直到要等到国务院和各级政府拿出了完善财政管理体制的改革方案。

## 二、预算公开透明度低

目前，全国各省在预算透明公开上普遍很差，蒋洪教授自 2008 年对全国各省财政透明度进行评分和排序，发现只有一个省勉强及格，全国平均水平仅为 20 分左右，连续 3 年基本没有改善。<sup>62</sup>上海财经大学公共政策研究中心以我国 31 个省、市、自治区省本级财政决算数据为调查对象，满分设定为 100 分，试图通过政府公开自身如何花钱的程度来评价政府预算透明度。最终结果是 21.71 分和 21.87 分，这是全国 31 个省级政府预算透明度近两年的平均得分。<sup>63</sup>上海财经大学邓淑莲等学者连续 3 年对中国 31 个省市财政透明度的调查显示，截止到 2011 年，我国省级财政透明度平均得分为 273.07 分（满分为 1180 分），如以百分制计，省级财政透明度平均得分仅为 23.14 分。从各类预算项目来看，部门预算信息公开透明度较好，平均得分 36.1 分，政府性基金收入得分为 21.55 分，转移支付项目信息公开度平均得分为 8.4 分，政府资产负债表得分仅为 0.11 分，单位预算项目信息则没有任何公开。<sup>64</sup>

值得关注的是，大多数省市人大网站不能满足信息公开要求。31 个省市中，

<sup>62</sup> 叶竹盛：“《预算法》修订的担忧与期待”，《南风窗》2012 年 8 月，17 期。

<sup>63</sup> 蒋洪：“预算公开：规定动作还是自选动作”，《团结》2010 年第 3 期。

<sup>64</sup> 邓淑莲、杨丹芳、曾均平：“中国省级财政透明度评估（2011）”，《上海财经大学学报》2011 年 4 期。

有 3 个省没有人大网站或网站无法登陆。即便是有网站，也没有任何信息提供。目前 31 个省级地方人大均设立了财政经济委员会，但邓淑莲教授研究团队在对这些机构调查发现，其公布的联系电话要么为空号、忙音，要么其工作人员态度蛮横、漠然，没有一家积极配合的。<sup>65</sup>

国际预算合作组织发布的《预算公开性指数 2008》对 85 个国家中央政府预算透明度调查，中国得分仅为 14 分，大大低于平均分 39 分。按照该指数满分 100 分来衡量，我国预算公开透明度严重不及格。

预算公开透明度差源于我国相关制度存在的严重缺陷，这主要表现在以下几个方面：

### （一）缺乏公开透明的法律标准<sup>66</sup>

我国现行《预算法》没有关于预算公开的规定，该法颁布实施后相当长一段时期，预算草案一直被当作国家机密，对公众保密，甚至在人大代表审议时，对人大代表公开也受到限制。一直到 2008 年《政府信息公开条例》开始生效实施后，坚冰才被打破。不过现行《政府信息公开条例》有关预算公开的规定的有以下几个缺陷：（1）规定得非常原则。有关预算公开的有两条，一是第 10 条关于政府应重点公开的信息中明确规定了应重点公开预算、决算报告，二是第 9 条关于信息公开的原则性规定中，笼统要求行政机关公开涉及公民、法人或其他组织切身利益的政府信息，该规定有非常大的解释裁量空间，在我国政府垄断了解释权的情况下，实际上是赋予政府在是否公开上享有几乎不受限制的自由裁量空间。（2）《信息公开条例》属于行政法规，法律效力的位阶比较低。

对于预算公开，二审稿第 11 条规定：“经本级人民代表大会或本级人民代表大会常务委员会批准的预算、调整预算、决算，应当及时向社会公开，但涉及国家秘密的内容除外。各级政府财政部门负责本级政府总预算、决算的公开。各部门负责本部门预算、决算的公开。预算、决算调整、决算公开的具体办法，由国务院规定。”

从上述规定来看，二审稿只对经过人大审查批准的预算、决算公开作出了明确规定，而对于其他预算编制、预算草案、预算调整、预算审计等涉及到预算全程的相关信息公开却没有明确的规定，只是笼统地授权由国务院另行规定。

<sup>65</sup> 同上注。

<sup>66</sup> 蒋宏：“《预算法》应具有法律约束性——评预算法修改稿”，《地方财政研究》2011 年第 1 期。

## （二）公开的范围太窄

如前所述，现行有关法律、政府规章或政策关于预算公开多只限于人大审查批准的预算与决算，而不是预算整个过程的公开，而二审稿仍然没有突破现阶段取得的成果，这距离公众对预算公开透明度要求仍然有相当大的距离。实际上，预算民主要求整个预算过程都必须公开透明，接受社会公众监督和确保社会公众参与。在预算编制环节，因为预算编制关系到民生，关系到每一个纳税人的切身利益，所以应该让广大公众知情和参与，以确保编制预算能够充分反映民意。在预算执行环节，预算调整同样关系到民众切身利益，为什么要调整、如何调整都无不与民生有关，所以这个过程也应该公开透明，确保公众知情和参与权。同样，在预算审计环节，公开透明才能充分发挥社会监督的作用。

## （三）保密例外易于被政府滥用

现行《政府信息公开条例》第 14 条规定涉及到国家机密、商业秘密和个人隐私的保密的信息不适用公开。该例外规定目前被政府过度滥用，用以抵制公众信息公开请求。一是现行《中华人民共和国保守国家秘密法》对国家秘密界定并不清晰，赋予政府很大的裁量权，而这些裁量权在我国现行体制下，缺乏强有力的司法审查来加以约束和平衡，因此，易于被滥用。二是“涉及国家机密、商业秘密和个人隐私的政府信息”过于宽泛，而解释权又被政府垄断，从而成为政府随心所欲拒绝公开政府的挡箭牌。目前，政府经常以涉及国家秘密而拒绝公开预算信息，2009 年上海是财政局曾以“国家秘密”为由，拒绝了市民要求公开预算信息的申请。2009 年 1 月 7 日，上海律师严义明到北京向财政部、国家发改委提交了《政府信息公开申请书》，要求财政部于全国人大召开前两周，在其官方网站上公布中央政府 2009 年预决算草案以及 2008 年财政收支情况；要求发改委列表公开“4 万亿”资金来源以及已经审批通过的具体投资项目，选择投资项目的原因为、投资项目的预算资金金额，投资项目责任主体资金使用情况、招投标的监管措施以及监督机构名称。对于严律师的申请，财政部以中央预决算草案在全国人大审批前不宜对外公开，而发改委则以申请公开信息涉及到他人的商业秘密而拒绝其项目资金分配情况的信息公开申请。<sup>67</sup>

## （四）公开的义务主体不完整

---

<sup>67</sup> “四万亿：千万里，我追寻着你”，<http://news.xinmin.cn/rollnews/2009/12/25/3162304.html>。2013 年 5 月 25 日登陆。

二审稿第 11 条有关预算公开的义务主体只有各级财政部和负责执行部门预算的各部门，这一规定遗漏了许多应当承担公开义务的重要主体。（1）人大及其负责预算、预算调整、审议批准的人大、人大常委以及其工作机构和专业委员会。如第一章所述，人大专业委员会及其工作机构在这方面表现也是非常糟糕、非常不负责任的，因此，也应明确它们在预算公开上的义务和责任；（2）使用公共预算资金所有单位和个人。包括政府工程承包商、政府采购商品和服务的供应商、以及其他使用预算资金的单位和个人。

### （五）二审稿授权国务院制定预算公开具体实施办法不合适

1、二审稿 11 条将预算、预算调整、预算公开等事项授权国务院制定具体实施办法，该授权立法不符合宪政精神。公众对政府预算的知情权、参与权和监督权是宪法保障公民基本权利，其中知情权是最基本的权利，从我国《宪法》和《立法法》<sup>68</sup>的精神来看，关系到公民基本权利保障的立法权应专属于人大通过法律来规定，不宜通过授权立法方式转授给国务院，或再经国务院转售给政府某个部门。考虑到国务院本身就是预算公开的义务主体，国务院在这些事项立法实际上最终转授给了下属部门，行政法规制定的过程公开标准又非常低，所以，很难保障此类关涉公民基本政治权利的行政法规不会大打折扣。

2、预算公开的义务主体不仅包括政府，也包括人大、人大常委及人大专业委员会以及常委工作机构，国务院制定的实施办法不可能把它们也包括进去。

### 三、全口径预算还未真正实现，预算完整性改革还没有完全到位

真正意义上全口径预算是指政府预算要反映政府所有收支，且政府所有收支都必须经过代议制机关审查批准。就目前情况来看，虽然公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算都已正式编入了提交给人大审查、批准的预算草案，形式意义上的全口径预算已经实现了，但究其实质，即就人大进行实质审查而言，除公共预算外，国有资本预算、社会保险基金预算和政府性基金预算还只是“备案”性审议。社科院学者高培勇先生就认为，我国四类预算，即公共财政预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算和政府性基金预算，目前有统一制度规范，接受人大审议、批准的只有公共预算，其他都仍然算不上纳入了预算监督的范畴。政府性基金收支虽名义上纳入了各级人民代表大会审议范

<sup>68</sup> 《立法法》第 8 条之（五）规定，涉及到对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制性措施和处罚的立法属于人大专属立法权范畴。以此推知，凡涉及公民基本基本政治权利保障的立法权都专属于人大。

畴，但现实中被视作相关部门的“私房钱”，收支运作无需通过人大批准程序，也不可能各级政府层面作统筹安排，人大审议最多也只能算是“备案”性审议。社会保险基金预算，虽已向人大报告并经人大审议，但也属于“备案”性的审议。国有资本经营预算覆盖范围只限于部分，上缴利润也非常低，即使上缴部分也在国有企业内部封闭运行，因此“备案”性审议都算不上。<sup>69</sup>按照2013年预算数，公共预算占比为65%，其余三类预算所占比35%左右。也就是说，全口径预算还差好大一个缺口没有覆盖上。财政部财政科学研究所资深学者刘尚希虽然断言我国已经基本上实现全口径预算，即政府所有的财政收入和支出均已纳入预算和结算的统计。<sup>70</sup>但同时，他也承认，国有资本经营预算还不是全口径预算。一是并没有将所有国有企业资本收益都纳入；二是预算并没有覆盖所有国有企业，其中最大一块金融行业国有企业。<sup>71</sup>社科院财贸所一个研究课题组认为，目前仍然有大量脱离预算监管的预算外收支存在，这些包括：（1）部分政府收支未依法纳入人大监管视野。如国有资本经营预算、社会保障预算。（2）部分预算外收入未纳入人大审批，也未进入财政部视野。如广播电视机构的广告费收入、公立医疗机构的诊疗费收入。（3）广义政府预算外活动。如税收优惠、政府担保等。<sup>72</sup>

对于全口径预算，二审稿第7条和第8条、25条分别对预算完整性做出了规定。第7条是原则性规定，它要求“各级政府的全部收入和支出都应当纳入预算”。第8条则明确规定了分别编制四类预算，即“各级预算包括政府公共预算和政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算等”。二审稿第25条还对预算收入范围作了明确规定，它规定：“预算收入包括：（一）税收收入；（二）依照规定应当上缴的国有资本收入；（三）政府性基金收入；（四）行政性收费收入；（五）其他各项政府收入。”上海财经大学蒋宏教授认为，二审稿关于预算完整性规定有以下几个缺陷<sup>73</sup>：（1）资本经营预算收入不完整。只把依法规定应上缴的国有资本收益纳入预算收入，不上缴部分没有纳入；（2）公共预算中，只列出了行政性收费收入，没有列事业性收费收入。（3）社会保障预算是不完整的。政府基金性收入被包含在预算收入中，但社会保险基金收入没有列出。

<sup>69</sup> 高培勇：“加速实施‘全口径预算管理’”，[http://jjckb.xinhuanet.com/2013-05/16/content\\_445029.htm](http://jjckb.xinhuanet.com/2013-05/16/content_445029.htm)

<sup>70</sup> 刘尚希：“我国预决算体系基本实现全口径”，《中国经济周刊》2013年9期。

<sup>71</sup> 同上注。

<sup>72</sup> “扩大内需的财税政策研究”课题组：“我国公共预算管理的现状及其改革”，《华中师范大学学报》2011年第3期。

<sup>73</sup> 蒋宏：“《预算法》应具有法律约束性——评预算法修改稿”，《地方财政研究》2011年第1期。

综上所述，本研究认为，全口径预算要真正落实，就必须将所有合法或非法预算外收支纳入到预算管理之中，这需要解决以下几个方面的问题：

### （一）违法的“小金库”

2009年2011年全国纳入专项治理范围的110多万个单位共发现“小金库”60722个，涉及金额315.86亿元。<sup>74</sup>

### （二）地方政府隐性负债

目前各种地方政府融资平台仍然没有纳入我国预算法调整范畴，通过地方政府融资平台产生政府隐性负债也就完全游离于政府预算之外。根据2011年审计署报告显示，截止2010年底，全国只有54个县级政府没有举借政府性债务，地方政府性债务余额达107174.91亿元。如此庞大政府性债务没有纳入政府预算进行管理。二审稿关于地方政府债务的31条与《预算法》28条完全一样，仍然规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”实际上，二审稿删除了一审稿有关地方政府负债的5个方面的规定：（1）除法律和国务院另有规定，地方政府不得为他人债务提供担保。（2）对地方政府债务实行限额管理。（3）地方政府如发债，主体是省级政府。（4）地方政府发债的审批程序为：国务院确定地方债务的限额，报经全国人民代表大会批准后下达，省级政府按国务院下达的限额举债，作为赤字列入本级预算调整方案，报经本级人大常委会批准。（5）地方政府举债应当有稳定的债务偿还资金来源。

二审稿关于地方政府债务的规定有两个缺陷：

1、二审稿规定太原则、太简单、太笼统，而且也无视了目前的制度创新实践，包括清理和控制地方政府融资平台等隐性负债、以及财政部代理发行机制，以及启动四省市地方自行发债试点。<sup>75</sup>

2、二审稿对地方政府负债除规定了地方公共预算必须平衡外，几乎没有任何实质性的财经纪律条款，在获取收入、开支公款、债务举借的总额和增长率方面，实质性地赋予了各级政府几乎不受任何限制的权力。<sup>76</sup>

### （三）政府性基金虽然纳入了政府预算，但实质上仍然停留在预算外资金管

<sup>74</sup> 马骏、林慕华：“中国预算改革：未来的挑战”，《公共管理》2012年6期。

<sup>75</sup> 贾康：“地方政府自行发债与《预算法》修改”，《经济》2012年1期。

<sup>76</sup> 王雍军：“《预算法》二审稿的整体缺陷与不救”，  
[http://www.guancha.cn/wang-yong-jun/2012\\_09\\_03\\_95004.shtml](http://www.guancha.cn/wang-yong-jun/2012_09_03_95004.shtml)

## 理的阶段

虽然我国基金预算采取国际通行的“预算上单独编制，转款专用，自求平衡”，但行政部门实质性控制了基金以及部分专项审批权。

1、我国基金项目设立、具体征缴标准和使用均是以行政机构或主管部门颁布的规范性文件为依据，而非法律(详细参见附件的分析论述)。

2、基金项目审批权分散于各级行政部门。

3、立法机关对基金预算仅有知情权并无实质意义上的审批权。由于没有严格法律约束和立法监管强有力审议监督，政府性基金具有自动赋权和延续性特征。<sup>77</sup>从政府性基金现实情况来看，行政部门实质性地控制了基金以及部分专项的审批权。大量政府性基金设立、具体征缴标准和使用均是以行政机构或主管部门颁布规章为准。在一般预算项目中也包含了大量的专项项目，立法机构对部分政府收支并无实质意义上的预算审查和批准权。<sup>78</sup>

### (四) 国有资本经营预算仍然未能实现全口径预算

2012 年中央国有资本经营预算编制范围已经涉及到一级企业 963 户，但金融资产、矿产行资产等形成的收益，仍然未纳入预算管理。科技文卫、行政政法、农业、铁道、金融等 80 多个中央部门(单位)所属 6000 多户企业没有纳入预算范围。<sup>79</sup>从金融口来看，单是银行业，自 2007 年到 2010 年中央履行出资人职责的国有银行类金融机构自 2007 年就累计实现净利润将近 2 万亿元的规模。<sup>80</sup>

## 四、预算编制过于粗糙，制约了部门预算改革的深化

部门预算改革是要让所有政府部门收支都纳入一本预算，其目的是让政府所有活动都置于人大和公众监督之下，但由于预算编制技术性规范上存在诸多缺陷，导致预算不能准确反映政府收支，这就制约了部门预算改革进一步深化，影响到部门预算改革的成效。这表现在以下几个方面：

### (一) 预算编制的标准无法满足人大审批权行使以及公众知情权、参与权与监督权的需要

我国预算编制过于粗糙，让预算审查机关和社会公众无法有效监督。比如

<sup>77</sup> “扩大内需的财税政策研究”课题组：“我国公共预算管理的现状及其改革”，《华中师范大学学报》(哲社版)，2011 年 3 期。

<sup>78</sup> “扩大内需的财税政策研究”课题组：“我国公共预算管理的现状及其改革”，《华中师范大学学报》2011 年第 3 期。

<sup>79</sup> 王淑杰：“加强我国全口径预算管理的思考”，《财政研究》2013 年 1 期。

<sup>80</sup> 参见笔者 2010 年《国有企业利润上缴研究方案》研究报告。

2008年金融危机后中央推出的4万亿经济刺激计划，因为相关预算案编制粗疏，信息公开，透明度不够，不能满足立法机关的审批权和公众知情权、参与权和监督权的需要。<sup>81</sup>现行法没有对行政部门提交预算草案提出明确的标准。二审稿第44条规定：“报送各级人民代表大会审查的本级政府预算草案，一般收支编列到款，重点支出编列到项。”这一规定存在以下几个缺陷：（1）没有明确条款中所说的“款”“项”究竟是何种分类，因为我国预算支出科目有功能分类和经济分类两种。（2）二审稿规定编列到项的是适用于重点支出，可对什么是重点支出没有明确。（3）没有对报送各级人大审批的预算草案是否包括所属的各部门或单位预算以及须报送的部门预算和单位预算的标准作出明确规定。现行法和二审稿都没有明确部门或单位预算须编制到怎样的程度。<sup>82</sup>

## （二）预算编制不规范

《预算法》对国家预算的编制，缺少层次分明、科目明确一致、用语准确、统一的标准要求，没有直接规定预算科目名称应当显示事项的性质、收入科目的名称及其分类应当明确收入的来源、支出科目的名称及其分类应当明确指出的机关、政事、计划、用途等，二是将其作为预算编制的技术性规范授权给了预算编制部门，没有预算编制强制性的法律标准，没有建立起关于故意高估支出低估收入或者故意低估支出高估收入的防范机制。<sup>83</sup>

## （三）预算编制周期太短

从编制、审批、执行、审计整个预算过程，美国预算编制和国会审批长达18个月，预算执行阶段12个月，决算汇总和审计阶段3个月。美国财政年度为每年10月1日到次年9月30日，从联邦政府各机构编制各自预算开始，到联邦政府执行后设计，一个预算周期为33个月。从2008年3月到6月，总统就在预算办公室协助下开始确定2010年预算年度的政策目标，2009年2月第一个星期一前向国会提交2010年度联邦预算草案。预算编制过程中国会实质参与，国会有专门的预算工作机构，即国会预算办公室协助国会审查和批准预算。

我国预算编制环节时间跨度为6个月。<sup>84</sup>中国财政年度为每年1月1日到当

<sup>81</sup> 陈少英：“从4万亿投资看《预算法》的缺陷”，《法学》11期。

<sup>82</sup> 蒋宏：“《预算法》应具有法律约束性——评预算法修改稿”，《地方财政研究》2011年第1期。

<sup>83</sup> 朱炎生：“预算管理‘三不’问题之解决与预算法治建构路径”，《江苏行政学院学报》2011年第3期，125页。

<sup>84</sup> 有学者认为，财政部门传统的预算编制周期一般为3-4个月。俞光远：“我国现行预算法修订的主要内容即对策建议”，《地方财政研究》2011年1期，10页。

年 12 月 31 日，从预算编制到预算审计，预算周期为 24 个月。中国中央政府预算采取的自上而下，自下而上相结合，两上两下，逐级汇报程序。预算编制环节为 6 个月。

#### （四）编制不准确，执行过程中随意调整

审计署审计发现，2010 年，政府决算草案中收入、支出、结余和资产编报不够准确等金额达到 22.44 亿元。<sup>85</sup>

#### （五）中长期预算缺失

如 5 年周期的中期预算<sup>86</sup>，我国有 5 年经济社会发展规划，却没有相应的 5 年中期预算，这是一个重大缺失。

### 五、公众参与机制缺失

公众直接参与预算，可以确保政府预算更为公平、公正。目前，我国一些地方也进行了参与式预算改革尝试，但这些尝试仍然存在诸多问题。如在浙江温岭进行参与式预算改革中，民主恳谈会就是其中的一个重要参与机制。在新河镇民主恳谈会参与者之中，人大代表占 48.9%，村镇干部占 35%以上。温岭泽国镇恳谈会，实际到会人数仅占全镇人口的 0.2%。温岭民主恳谈与政府预算决策最终形成时间间隔较短，最长不过 10 天，短则仅有 3 天，形式大于实质。参与的深度与广度都不足。<sup>87</sup>

公众参与权要得到有效落实和保障就必须有适当的参与机制。广义意义上的民众参与机制包括直接参与机制与间接参与机制。间接参与机制就是民众通过行使选举权，选举立法机关的代表代表民众参与到立法机关的预算审批与监督。而直接参与机制则是民众亲自参与到预算全过程的制度安排，包括预算编制、审查、执行、调整、审计与问责全过程。

从国外参与式预算（详细详见附件：域外经验）实践来看，要确保公众参与权得到落实，就必须建立健全参与机制，这包括预算编制过程对所有公众和社会组织的开放，允许公众和社会组织通过各种方式直接参与预算编制，就预算编制发表意见，在立法机关进行预算审查、调整或履行预算执行监督时，就公众关心的重大事项举行公开的预算听证等。我国现行《预算法》、《预算法实施条例》没

<sup>85</sup> 审计署：“关于 2010 年中央预算执行和其他财政收支审计出问题的整改结果”，（2012 年 1 月四日公告）。

<sup>86</sup> 肖鹏：“中美政府预算编制机制设计差异与启示”，《中央财经大学学报》2009 年 11 期。

<sup>87</sup> 刘邦驰、马韵：“浅析参与式预算的理论基础与实践——基于巴西与中国浙江温岭两镇的比较”，《财政研究》2009 年第 9 期。

有任何关于公众参与机制的规定，而二审稿仍然未提供公众参与机制，没有任何关于公众参与预算的渠道和机制的规定，完全无视了各地进行参与式预算改革实践和取得成就。与此同时，由于我国目前对社会组织成立和活动采取严格的限制，对任何从事维权、公益活动、政治活动的社会组织怀有根深蒂固的不信任，更重要的是，目前预算编制过程，政府也从不对公众和社会组织开放，二审稿也没有任何要求开放公众参与的制度规定。

## 六、国库集中收付制度改革不彻底，甚至出现了逆转

我国国库集中收付制度实施中暴露出以下几个方面的问题：（1）开户单位对资金使用监督薄弱，导致第四季度突击花钱。基层部门隐瞒预算外资金。<sup>88</sup>（2）大量在商业银行开立的“财政专户”，包括收入过渡账户、支出过渡账户，大量公款流入和流出都经过这些账户，而且长时间存放于这些账户，这些账户存在和使用没有法律依据，甚至没有行政法规依据，审计部门和央行国库也难以知情和监督。<sup>89</sup>

对于这些问题，二审稿未就国库集中收付制度改革和深化采取任何改进措施，相反二审稿关于国库管理的规定使国库集中收付制度改革发生了逆转（详见下表）。这表现在以下几个方面：

### 现行立法、修订一审稿、二审稿比较

现行《预算法》	一审稿	二审稿
<p>第 28 条：地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。</p> <p>除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。</p>	<p>第 33 条：地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。</p> <p>除法律和国务院另有规定外，地方政府不得以任何方式举借债务或者为他人提供债务担保。</p> <p>国务院对地方政府债务实行限额管理。国务院确定的地方政府举债的债务限额，经全国人民代表大会批准。省、自治区、直辖市政府按照国务院下达的限额举债的债务，作为赤字列入本级预算调整方案，报经人民代表大会常务委员会批准。举债的债务应当有稳定的债务偿还资金来源。</p> <p>省、自治区、直辖市政府财政部门具体负责本行政区域地方政府债务</p>	<p>第 31 条 地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。</p>

<sup>88</sup> 李建宁：“国库集中收付制度改革存在的问题及对策建议”，《西部财会》2012（9）。

<sup>89</sup> 王雍军：“预算法修正请从构筑三道防火墙机制开始”，[http://economy.gmw.cn/2012-08/06/content\\_4723431.htm](http://economy.gmw.cn/2012-08/06/content_4723431.htm)

	的统一管理。	
--	--------	--

### （一）赋予了财政部门对国库不受监督的支配权

二审稿 54 条删除了原“中央国库业务由中国人民银行经理”的规定，同时规定““各级国库库款的支配权属于财政部门”<sup>90</sup>，赋予了财政部门管理和监督国库的权限。学者们认为这实际上是要以代理制取代目前的经理制，是国库集中收付制度改革的倒退。理由是：预算授权操作性，最核心是国库集中收付制度（国库单一账户，TSA）。而国库集中收付机制核心部分是两个直达，所有公款从交款人账户直达国库，所有公款从国库直达供应商或收款人账户。将财政部门在商业银行自行开立的财政专户视为“国库单一账户体系”极具误导性。TSA 实现了政府现金余额的集中化管理，“标准 TSA 机制构成了公款管理中最安全、同时也是最高效的机制”。“代理制将导致中国国库体制改革全盘失败和全面倒退”。<sup>91</sup>也有学者认为，在现行《预算法》设计的国库管理体制中，财政部门扮演会计的角色，而人民银行扮演了出纳的角色，而按照二审稿规定的体制，则会计与出纳合一，违反了监督制衡原则。<sup>92</sup>实践证明，人民银行经理国库实质上起到了监督审核的作用，因为央行所记录的国库信息是审计和预算公开的重要证据，是人大监督的基础。根据央行披露的信息，仅 2010 年，央行拒绝了总共 30 万笔违规国库业务，总计金额近 1000 亿元。目前，各级财政部门在同级国库资金账户有 1 万多个，而在商业银行开设的则多达 17 万个，财政账户的混乱导致监督困难，甚至发生过地方财政局官员直接从财政账户中贪污巨额资金的案例。<sup>93</sup>

### （二）使财政专户成为合法的“库外库”

二审稿 51 条、55 条、56 条允许政府收支可分别纳入央行国库、商行财政专户进行分散管理，同时规定财政专户收纳预算资金、办理退库和财政支出的权限，几乎与国库地位相同。许多学者认为，财政专户本是预算管理效率低效的历史遗留问题，应该废除，但《二审稿》却强化了财政专户的地位。这与“实行国库集中收付制度”背道而驰。<sup>94</sup>自 1996 年各级政府财政部门出现大量的“财政专户”，

<sup>90</sup> 二审稿 54 条第 3 款。

<sup>91</sup> 王雍军：“预算法修正请从构筑三道防火墙机制开始”，[http://economy.gmw.cn/2012-08/06/content\\_4723431.htm](http://economy.gmw.cn/2012-08/06/content_4723431.htm)

<sup>92</sup> 陈海霞、郭宏宝：“析预算法二审稿背后的财政思想——国库管理与监督执行视角”，《金融实务》2012 年 8 期。

<sup>93</sup> 叶竹盛：“《预算法》修订的担忧与期待”，《南风窗》2012 年 8 月，17 期。

<sup>94</sup> 任行观：“对《预算法二审稿（草案）》二审稿的思考和建设”，《金融经济》2012 年 16

实际上成为财政的“小金库”，成为随意调控预算收支进度、截留挤占上级收入、为商业银行拉存款等违法违规行为提供了条件。<sup>95</sup>

## 七、预算执行行政监督——审计监督存在不足

主要表现在以下几个方面：

### （一）审计不够独立

我国审计机关属于行政机关，独立性不足。<sup>96</sup>我国属于典型行政型审计模式。我国《宪法》规定：“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。”这种审计模式与立法审计<sup>97</sup>和司法审计模式<sup>98</sup>相比较，其最大的缺陷就是独立性不足。尽管我国《审计法》也规定了独立审计，但实际上审计监管根本无法作到独立。

### （二）审计公开性透明度比较低

现行《审计法》第36条规定：“审计机关可以向政府部门通报或者向社会公布审计结果。审计机关通报或者公布审计结果，应当保守国家秘密和被审计单位的商业秘密，遵守国务院的有关规定。”同时，《国家审计基本准则》、《审计机关公布审计结果准则》、《审计署审计结果公告试行办法》等也审计结果公开作了规定。但这些规定以下几个重大缺陷：（1）立法中审计结果“可以公布”的措辞表明，审计结果公告是审计机关的权利而不是义务，公告并非法定职责和义务。（2）审计结果公开受到征求政府相关部门同意的限制。在公布审计结果前，审计机关需要征得本级政府的同意，而审计监督对象就是政府，因此只要政府不同意布<sup>99</sup>，从而导致审计结果公布成为不可能。（3）受到过度保密限制。受到《审计工作中国家秘密及其密级具体范围规定》的影响，大量经济责任审计结果无法公开。<sup>100</sup>

<sup>95</sup> “《预算法二审稿（草案二次审议稿）》征求意见”研讨会专家组：“预算法应成为‘控权法’”，《社会科学报》2012年9月27日第001版。

<sup>96</sup> 蒋悟真：“我国预算法修订的规范分析”，《法学研究》2011年第2期，150页。

<sup>97</sup> 所谓立法审计，是指审计机构直接对立法机关负责，独立于行政部门。

<sup>98</sup> 司法审计模式详细参见域外经验中关于法国审计法院的介绍。

<sup>99</sup> 审计署2001年《审计机关公布审计结果准则》第5条规定：“审计机关向社会公布审计结果，必须先经审计机关主要负责人批准；涉及重大事项的，应当报经本级人民政府同意。”第9条同时规定：“审计机关向社会公布审计结果，应当依法保守国家秘密和被审计单位及相关单位的商业秘密，并充分考虑可能产生的社会影响。”审计署2002年《审计署审计结果公告试行办法》第6条规定，中央预算执行情况和其他财政收支的审计结果需要公告的，必须经过国务院批准同意。第8条规定，涉及不宜公布内容的，必须对相关内容进行删除或者修改。第9条还规定，未经批准擅自发布审计结果公告的，应当依法追究有关单位和个人的责任。第7条规定：“发布审计结果公告可以不再征求被审计单位意见。”从这些规定来看，审计结果是否公开完全是审计署和国务院决定的事情，而不是审计机构、国务院法定义务，公众基本权利。

<sup>100</sup> 陈渊鑫：“国外政府审计法制比较与借鉴”，《财政监督》2011年10期。

### （三）审计监督效力比较弱

这表现在，审计机构对预算执行审计查出来问题，通常都是整改了事，有关政府部门和国有企业负责人没有被问责，也不承担任何法律责任。我国审计机构每年对国有企业、政府部门的审计都查出许多触目惊心的违反预算法的不法行为，但除了构成犯罪的被移送到司法机关查办外，至今没有任何一个部门或国有企业主要负责人因为在预算执行上审计出来的问题而被问责的，无论问题有多严重，一律都是整改了事。其结果就是，累次整改，累次重犯，整改后继续违法，查出来后了继续整改，“审计风暴”掀起来的威力就在这样反复中不断被消磨殆尽。

## 八、法律责任缺失

现行《预算法》只包括三个方面内容：（1）只规定了三种违法行为。即擅自变更预算，导致总收支不平衡，或增加政府负债；擅自动用国库和隐瞒预算收入或将不应当在预算内支出款项转为预算内支出。（2）责任主体只有两类，即直接负责的主管人员和其他责任人员。（3）法律责任只有行政处分一种。<sup>101</sup>

上述责任制度安排具有以下几个方面的缺陷：

1、违反预算编制行为所应承担的责任形式中缺乏宪政责任的相关设置（如弹劾、不信任案）。<sup>102</sup>

2、预算执行责任制度缺陷。表现在三个方面：一是预算执行中违法承担的责任仅限于行政责任，责任单一；二是相关法律责任的承担缺乏可操作性，对违法行为归类过于简单，导致对预算执行行为归责难；三是责任力度小，缺乏足够威慑力。对于瞒报预算外资金收入、转移资金、私设小金库、滥发福利等违反财经纪律的违法行为，惩罚力度与所造成的后果不成比例，达不到惩戒效果。<sup>103</sup>

3、预算监督失职责任缺失。对于承担监督职责的立法机关、审计机关和行政机关失于监督，现行法缺乏承担相应法律责任的规定。<sup>104</sup>

二审稿在法律责任制度方面作了以下几个方面的改善：（1）有关违法行为的规定涵盖了预算各个环节和各个方面，比较完善；<sup>105</sup>（2）法律责任方面，除了

<sup>101</sup> 《预算法》73、74 和 75 条。

<sup>102</sup> 蒋悟真：“我国预算法修订的规范分析”，《法学研究》2011 年第 2 期，156-157 页。

<sup>103</sup> 同上注。

<sup>104</sup> 蒋悟真：“我国预算法修订的规范分析”，《法学研究》2011 年第 2 期，156-157 页。

<sup>105</sup> 二审稿 87 条列举了 12 类违法行为涵盖了预算全过程，涉及到预算编制、预算执行、预算调衡和预算公开各个方面；第 88 条列举的 6 种违法行为涵盖了是专门针对预算收入收缴、转移支付和举借债务等几个方

行政处分外，还明确规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。总的来说，对于上述所说现行《预算法》法律责任制度上缺陷，除了在违法行为规定上进行了完善外，其他方面并无实质性突破和改善。法律责任仍然非常单一，只有行政处分一种，二是责任主体规定仍然不够明确，三是有关刑事责任追究不具有可操作性，因为我国现行《刑法》并没有关于预算犯罪的规定，而二审稿也没有明确关于预算犯罪的规定，因此，根本就无法对违反预算法的行为追究刑事责任。

### 第三章 预算法修订建议

#### 一、完善人大预算权

现行《预算法》规定了人大预算审查权、批准权、变更撤销权<sup>106</sup>，人大常委预算执行监督权、预算调整权和撤销权。<sup>107</sup>实际上，完整预算审批权除预算审查、批准权外，还包括预算调整权、预算修正权、预算否决权、预算监督权和以及问责权。因此，此次预算法修订，除完善人大已有的审查权、批准权、预算调整权、监督权外，还应将预算修正权、否决权和问责权等写进去。

##### （一）完善人大预算调整权

《预算法》应当扩大预算调整权覆盖的范围，把现行游离于预算调整管理之外的超收超支引起的预算追加、预算科目间调增与调减、预算科目间预算资金的调剂挪用以及政府债务增加等都应涵盖在预算调整的范畴，政府及政府部门都应编制预算调整草案，提交人大常委会审查批准后方可执行。

##### （二）预算审批上以分项审批取代综合审批，赋予人大预算否决权

我国目前采取的是综合审批。所谓综合审批，是指将所有预算收支全部纳入单一的预算提案提交人大审查、表决。<sup>108</sup>在采取综合审批的情况下，因为所有预算收支集中到了一个预算案中，人大只能就整个预算案进行表决，要么全部通过，要么全部否决。在此种情况下，人大无法对预算案中各个预算分项进行审查和表决，即便是对某个或某些预算不满意，因为考虑到一旦否决该项目就要面临否决

---

面；第 89 条列举的 5 中违法行为主要是针对预算支出环节的。

<sup>106</sup> 即改变或者撤销全国人大常委关于预算、决算的不适当的决议。

<sup>107</sup> 撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于预算、决算的行政法规、决定、命令，撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规的决议。

<sup>108</sup> 刘剑文主编：《财政税收法》，法律出版社，2004 年版，第 113 页。

整个预算案的压力，这实际限制了人大否决权的行使。因此，此次预算法修订，应以分项审批取代综合审批。所谓分项审批，是指预算审批时，根据开支的部门和性质将全部预算草案分解为多个预算提案，逐一进行审查和表决。<sup>109</sup>分项审批不仅可以拓宽预算审批权的范围和深度，而且也更便于人大代表行使否决权。

110

在赋予人大预算草案否决权的同时，就必须赋予人大通过临时预算案的权力。即在人大否决了预算草案后，如果政府无法及时提出新预算草案，导致在预算年度开始时，没有预算可供执行，形成预算空白，在此种情况下，人大可在敦促政府尽快提交新预算草案的同时，通过临时预算案，以维持政府正常运转。

### （三）赋予人大预算修正权

预算修正权规定分为三种体例：禁止增额修正（法国）、弹性增额修正（德国和日本）与无限修正（美国）。禁止增额修正就是绝对禁止增加预算修正，而弹性增额修正则是指无权调整预算总额，但享有相对增额修正权。无限修正，则不但享有相对增额修正权，而且享有绝对增额修正权。<sup>111</sup>现阶段，我国可以采取弹性增额修正的立法体例，即允许人大在不突破预算草案收支平衡基础上，对某些预算科目进行适当的调整。<sup>112</sup>

### （四）赋予人大问责权

对于严重违反预算法的政府官员，应赋予人大问责权。应赋予人大问责权，即人大享有对违反预算法的政府或政府部门首长进行弹劾，追究其法律责任的权力。现行《预算法》对于违反预算法的政府及政府官员，只规定了上级政府给予有关责任人以行政处分。但上级政府及官员违法该如何处理，由谁来追究责任？

《预算法》没有规定，这就意味着，只有下级政府和官员违法才可能被问责，上级政府及官员违法则无需承担法律责任，也无人追究上级政府或部门及官员的法律责任，这是非常荒唐的，此次预算法修订应该将这个漏洞补上。

### （五）预算年度周期调整

预算法修订应将预算年度周期与人大年度会议周期协调一致，以消除目前因

<sup>109</sup> 前引刘剑文书，第114页。

<sup>110</sup> 刘剑文、候卓：“公共财政视野下的《预算法》修改”，《中国法律》2012年1期。

<sup>111</sup> 王永礼：《我国大陆与台港澳地区预算法制度比较》，经济科学出版社，2010年。转引自段宏磊、李亚飞：“论我国人民代表大会对预算草案的审批权和修正权”，《行政与法》2012年5期。

<sup>112</sup> 刘剑文、候卓：“公共财政视野下的《预算法》修改”，《中国法律》2012年1期。

二者错位导致长时期的预算空白。

## （六）完善人大预算审查批准程序

1、预算草案审查应像立法一样采取“三读”程序。预算法修订可以吸收我国现阶段立法“三审程序”，<sup>113</sup>在此基础上加以完善，规定预算审查批准必须经过“三读”程序。一读时，由负责政府预算汇编的政府部门代表政府向人大预算初审机构作出解释与说明；二读时，人大预算初审机构开始审查部门预算，可要求编制部门预算的部门对部门预算进行解释与说明，接受初审部门质询，初审部门对各部门收支科目的合理性进行讨论；三读时，人大初审部门就预算草案形成初步审查意见和报告。<sup>114</sup>

2、人大预算听证制度。预算法修订应将听证制度纳入立法，明确规定，人大在预算审查、预算执行监督等环节认为适当和必要时即可举行预算听证，要求有关部门政府官员到人大接受听证。

3、延长人大预算初审期限。预算法修订应延长人大预算审批周期，至少应给予人大不少于6个月的初审期限，现阶段可以将预算草案提交人大初审的时间提前到人大召开前6个月，以便确保人大有比较充分时间对预算草案进行分项初审（包括就某些重要事项举行预算听证会）、行使修正权、否决权。

4、预算法应明确规定将提交给人大审查批准预算草案提前1个月发放到人大代表手中，并同时向社会公众公开，要求人大代表公布其联系方式，征询公众意见或主动召集选民进行恳谈，收集和整理民众对预算草案的意见，做好预算草案审查的准备。

5、加强人大专业委员会和人大常委会工作机构预算初审能力建设。从民主

---

<sup>113</sup> 《立法法》颁布实施后，全国人大常委会审议法律案一般都实行三审制。“三审”与西方议会普遍采用的“三读”并不能完全等同，有许多独具中国特色的东西。详细参见李正斌：“‘三审’与‘三读’有区别”，<http://www.bjrd.gov.cn/27925/2006/07/28/181@6676.htm>。2013年5月20日登陆。三审是指：一审，在常委会全体会议上听取提案人关于法律草案的说明，然后在分组会议上对法律草案进行初步审议。一审着重审议制定该法律的必要性、可行性和法律的框架结构是否合理等问题。二审，在常委会全体会议上听取法律委员会关于法律草案修改情况和主要问题的汇报，然后在分组会议上对法律委员会提出的法律草案修改稿（称“二次审议稿”）进行全面、深入的审议。二审重点审议法律草案二次审议稿对若干主要问题的规定是否合适、可行。三审，在常委会全体会议上听取法律委员会关于法律草案审议结果的报告，然后在分组会议上对法律委员会提出的新的法律草案修改稿（称“三次审议稿”）再次进行深入的审议。三审的审议重点是，各方面提出的对法律草案中若干主要问题的意见是否得到妥善解决，对没有采纳的意见是否有充分、合理的解释和说明。根据常委会的分组审议意见，法律委员会在当次会议中再次召开会议，对法律草案进行必要的修改，提出法律草案建议表决稿，交分组会议作最后的审议。如果常委会组成人员对建议表决稿没有大的不同意见，则由委员长会议提请常委会全体会议表决，以全体常委会组成人员过半数通过。[http://www.npc.gov.cn/npc/sjb/2012-02/17/content\\_1688979.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/sjb/2012-02/17/content_1688979.htm)。2013年5月20日最后登陆。

<sup>114</sup> 实际上，我国学界早就提出了预算审查采取三读程序的建议。参见刘剑文主编：《财政税收法》，法律出版社，2004年版，113页。

宪政角度而言，加强预算对政府的约束，促进政府职能转变，首要的就是让民选举产生代议制机关看管好纳税人的钱袋子以及一切公共收支，但现行人大制度无法承担这一重任，这只能作为长期目标加以考虑。我国人大制度的改革与完善有要经历一个相当长的历史阶段，但现阶段，仍然可以通过加强人大负责预算初审的人大专业委员会和人大常委会工作机构的能力建设来提升人大对政府预算的管控能力，以弥补现行人大制度的缺陷。具体而言，可以采取以下几个措施：（1）立法应明确人大专业工作委员会及人大常委工作机构的法律地位或职责；（2）提升专业委员会和人大常委工作机构专业能力和专业素质，在提升其地位和作用的同时，提高他们的待遇，充分发挥专业委员会在人大预算审查批准上的引领作用。

115

以上 1、2、3.4 项《预算法》只需要作出原则性明确规定即可，具体操作程序可以留给人大及人大常委议事规则等加以细化落实。第 5 项则可以通过修改《人大组织法》来加以完善。

如前所述，人大预算审批权实际上就包含了预算修正权、否决权、调整权、监督权、问责权等权力，包括在预算审查、预算执行、决算、预算审计等过程中，就有关问题举行听证、质询或就有关问题进行专题调查等，但长期以来，人大及人大常委并未实质性行使法律赋予它们的权力，根本的问题在于人大制度本身的缺陷，即我国人大代表到底代表谁，对谁负责这个基本问题一直就没有弄清楚，人大代表、人大常委也好、人大工作机构、人大专门委员会，缺乏足够的激励和动力来替公众把好预算关。在此种情况下，赋予人大、人大常委预算修正权、否决权、预算调整权、问责权，如果没有相应的选民对人大代表的问责，或者选民能够利用其手上的选票对人大代表表现予以奖惩，人大代表手上的否决权、修正权就可能被滥用，<sup>116</sup>成为人大代表或人大常委工作机构权力寻租的手段。同时，如预算案被否决、修正，提交预算草案的政府没有相应的政治上的处罚（如面临

---

<sup>115</sup> 美国的历史经验表明，在相当长的历史时期，美国国会拨款委员会一直实际上主导了国会预算拨款，拨款委员会通过预算案在参众两院最终审议表决中几乎可以无障碍获得通过。这很大程度上就得益于拨款委员会在预算案审查过程中杰出专业能力。

<sup>116</sup> 为讨好某些利益集团，人大代表为掠夺公共资金而花钱的激励不逊于官员。曾军平：“预算权修正案亟需严格制度规范”，《上海财经大学学报》。也有学者认为，在加强人大的预算监督权的制度建设同时，也要防止避免人大的预算权的膨胀，过多地干涉行政权，影响行政运行的效率。张树剑、林挺进：“我国省级人大预算草案修正权的意义及法律基础”，《复旦学报》（哲社版），2010 年第 5 期。

不信任案、选票的流失、支持率降低), 则修正权、否决权可能就变成了代表某些利益集团人大代表与政府之间毫无意义的权力对抗, 其结果只能是使顶层权力斗争更加复杂化。因此, 在现阶段, 预算法修订应采取方案就是: (1) 人大预算权应先在立法文本上加以完善, 具体落实则只能通过人大制度的改革和完善来解决。(2) 规范人大预算审批、预算监督执行程序, 促进预算审批、预算执行的公开透明。此次预算法修订重心放在如何通过加强人大预算权促进预算编制、预算审查批准、预算执行监督公开透明度上。通过采取三读程序、延长预算审查期限、预算草案及时公开等可以实现这一目标。(3) 在人大制度改革未到位之前, 作为过渡性安排, 加强人大、人大常委专业委员会、工作机构的专业能力建设, 可以在预算上对政府起到一定制衡作用。

## 二、政府内部预算权分配与制衡

我国政府内部预算权配置与制衡要解决主要问题是预算编制、预算执行与预算执行监督都集中到了财政部门, 权力配置严重失衡。从长远来看, 矫正这种不平衡需要通过机构改革、通过修改政府组织法对政府内部预算权力进行重新配置, 如借鉴国外经验, 设立专门的负责预算编制和预算执行监督的机构——预算办, 但增设部门与目前进行的大部制改革趋势有些背离。一个替代解决办法就是, 将财政部众多职能进行拆分, 然后与央行国库经理职能进行重组, 在政府内部对预算权进行重新配置。具体作法就是, 把预算编制和预算执行监督职能从财政部剥离出来, 由专门预算工作机构负责, 把人民银行国库经理职能重组到而财政部, 重组后的财政部只负责政府融资、拨款和国库的经理。现阶段采取这样的大动作时机和条件都不成熟, 现阶段预算法修订无法触动现有体制安排。

实际上, 从规范意义上来说, 按现行《预算法》规定的预算管理体制, 财政部门的权力并不应该像实际运行中的那样大。目前, 目前政府的预算权之所以集中到了财政部门, 主要还是由于人大及人大常委会预算审批权、调整权、监督权不到位, 预算编制粗糙、不准确和不规范, 预算编制、预算执行过程不透明, 大量的完全脱离人大监控的以各种财政专户形式存在的预算外收支, 审计监督不到位, 以及政府普遍存在预算违法得不到追究等, 这就给财政部门权力寻租、揽权创造了便利条件, 形成了目前这样的权力格局。因此, 在预算法修订过程中, 只要不进一步强化财政部门的预算权力, 通过提高预算透明度, 加强人大审查与监

督，提高预算编制的质量，真正落实全口径预算，强化预算审计执行监督，这样财政部门权力寻租的空间就会被大大地压缩，其在预算编制、调整、执行上的裁量权就会收到极大地抑制，财政部门的权力就会被大大削弱。所以，现阶段，预算法修订应维持人民银行与经理国库的地位，维护人民银行与财政部门在国库管理上制衡安排，加强人大、审计对财政部门预算权的制衡，提高预算编制、执行、监督透明度，尽量抑制财政部门在预算上享有裁量权，压缩其权力寻租的空间，以防止权力过度集中到财政部门。

### 三、中央与地方事权与财权的协调匹配

中央与地方事权与财权的调整不仅涉及到财政管理体制改革的，还涉及到更为复杂政治体制改革和宪法及政府组织法的修订，单是预算法修订无法解决中央与地方事权与财权不匹配的问题。从目前情况来看，财政管理体制改革的也很难在短期内完成，现阶段预算法修订能够解决的主要还是中央与地方之间财政转移支付透明和规范的问题。解决财政转移支付透明与规范，最好是完善财政转移支付立法，通过制定单行法，或作为过度性安排，在预算法中授权国务院先制定《财政转移支付条例》，对财政转移支付加以规范，提高财政转移支付的透明度，加强人大、审计和社会公众对财政转移支付的监督。目前，财税法学界主张制定《财政转移支付法》单行法，北大刘剑文教授、人大徐孟洲教授都先后主持起草了单行法草案，与此同时，国务院财政部门也在起草《财政转移支付暂行条例》。

### 四、预算公开透明

预算做到公开、透明、规范、完整，公众的知情权、参与权与监督权才能得以实现。鉴于我国以人大制度为核心民主宪政体制不可能在短时期改革到位，难以起到掌管“钱袋”的情况下，通过预算法修改提高预算透明度，确保公众有效参与，充分发挥社会监督就是我国预算制度改革最现实选择，也是此次预算法修改重点所在。要提高预算公开透明度，预算法修订就必须做到以下几点：

#### （一）预算编制细化、规范化

预算编制细化、规范化是预算做到公开透明度的前提条件。

1、预算法修订应对预算编制细化的程度和规范化要求作出明确规定。预算编制应为预算的审批提供充分信息，预算立法中对预算编制标准应规定如下内容：各级政府编制和提交各级人民代表大会审批的预算草案，包括本级政府预算、

本级政府所属的部门和单位预算，收入编制到目，支出按功能分类编制到项，支出按经济分类编制到款。项目支出必须按项目分列。<sup>117</sup>

2、预算编制周期应该延长。预算编制时间从预算年度前一年的年初开始至年末结束，编制期限为 12 个月，每个预算年度开始前必须将预算草案编制完毕。

118

3、规范和细化部门预算的编制，明确规定部门预算编制的范围、内容、标准、方法、程序和要求，部门预算细化到一级预算单位。<sup>119</sup>

在预算法中对预算编制等技术性规范作出详尽明确的规定是不现实的，因此，预算法只需要对预算编制细化和规范化提出明确要求，授权国务院在预算法实施颁布后 1 年内以行政法规的形式制定出满足预算法要求和标准的具体技术性规范。

## （二）预算公开应该涵盖预算全过程

预算法应当作出明确规定，整个预算周期全过程都必须作到公开透明，即预算编制、预算审查、批准、预算执行、决算、决算审查、预算执行审计以及预算调整、预算修正等信息都应该及时、完整地向社会公开，而不应该将公开限制在人大及人大常委批准预算、预算调整、决算等有限范畴内。

## （三）明确预算公开的义务主体

主体应包括享有预算编制、审查批准、预算执行、监督权权力机关、政府部门以及从政府预算受益其他实体或机构。预算公开义务主体不应只限制在各级财政部门、各部门，而应该包括人大、人大常委会、人大专业委员会、人大常委工作机构（从现状来看，它们在公开上一点都不比行政部门好，甚至更糟），还应包括负责预算执行监督的审计机关以及政府采购承包商、供应商以及获得政府预算资金支持、自助的实体或机构。

在预算公开义务主体的规定上，可以采取概列式的立法体例，除对上述主体进行罗列外，还应加上一个兜底条款，原则上，所有从政府预算支出获得收益的单位、实体都负有公开的义务，都要接受社会公众监督。

## （四）明确公开的内容

<sup>117</sup> 蒋宏：“《预算法》应具有法律约束性——评预算法修改稿”，《地方财政研究》2011 年第 1 期。

<sup>118</sup> 俞光远：“我国现行预算法修订的主要内容即对策建议”，《地方财政研究》2011 年 1 期，12 页。

<sup>119</sup> 俞光远：“我国现行预算法修订的主要内容即对策建议”，《地方财政研究》2011 年 1 期，12 页。

预算法可以对应公开的内容提出明确和规范，原则上，除涉及到国家机密、企业商业秘密或个人隐私，所有相关信息都应该公开。

#### **（五）对公开方式和渠道作出明确的要求**

预算法应当对负有公开义务的主体对预算信息公开的方式作出明确规定，包括主动公开的方式和回应公众要求被动进行公开的方式。原则上，应要求所有公开义务主体将预算信息及时、完整地放到自己官网上，并且在官网上公开公众索取和进一步了解相关信息具体程序和办法，以方便公众获取相关信息。

#### **（六）赋予公众要求人大及人大常委会举行听证的请求权**

鉴于公众在行使知情权时经常受到政府部门往往以各种借口无理拒绝，即便是政府部门对公众申请预算信息公开作出回应，也往往应付了事，让公众完整地整个事情的真相，因此，在此种情况下，应给予公众向人大及人大常委提请申诉，申请人大就某些专门事项举行听证，要求预算执行部门或相关当事人公开相关信息，对有关事项进行更为深入调查，以便让公众完整地了解事实真相，知情权得到保障。公众提请举行听证的具体程序事宜可以由人大另行制定的议事规则来加以规定和明确。

#### **（七）应给予公众知情权受到限制或侵犯时享有司法救济的权利**

赋予预算公开司法救济权有两个非常重要的好处：一是防止政府滥用裁量权，二是可以司法实践对法律的诠释，进一步明确公开与保密之间合法界限。《保密法》第9条之（七）赋予国家保密部门在国家秘密认定上非常大的裁量权，我国预算法、信息公开条例也实际上赋予了负有信息公开义务的政府部门在援引保密例外时享有很大的裁量权，这些裁量权如果不受到独立的第三方审查约束，就很容易滥用。而且，秘密本身就是一个动态的概念，其范围是很难确定的，因此，很容易被任意放大，成为拒绝履行公开义务的借口。

政府预算信息公开实际上市政府信息公开的一部分，从政府信息公开的角度而言，预算法有关预算信息公开是特殊法，政府信息公开法是一般法。因此，在预算法修订上，预算法只需要对预算信息公开特殊事项作出明确规定，其他有关事项方式，包括信息公开范围、公开方式、民众要求信息公开权利受到侵犯享有司法救济权利等都可以规定适用政府信息公开法的规定。目前，政府信息公开只

有国务院颁布的《政府信息公开条例》，有关政府信息公开立法仍然还在酝酿之中。总之，预算公开除了预算法外，预算的公开透明还需要政府信息公开法来加以规范和保障。

## 五、建立健全公众参与机制

预算法修订主要要解决公众直接参与机制缺失的问题，这包括两个方面：一是建立健全公众参与机制；二是开放社会团体、民间组织参与，并建立健全相关参与机制。

民众、社会团体、民间组织直接参与预算的机制多种多样，包括：（1）采取征询制度。各级政府在编制预算方案过程中，事先就关系公众利益的重大事项公开向公众征求意见。征询可以采取问卷、网络调查和座谈会等方式。（2）预算听证制度。（3）预算执行监督中让公众参与。（4）预算绩效公众评价制度。（5）公众预算教育。<sup>120</sup>

在预算法修订中，可以采取以下几个方面的立法：

1、要求各级政府在编制预算方案过程中，适时在官网上公开预算编制进程和草案，征询公众意见，对草案进行修改和完善。

2、规定人大及人大常委会负责预算初审的专业委员会或工作机构在预算审查、预算调整上，可就公众关心的重大事项专门举行预算听证，允许公众、社会团体、民间组织和社会各界参与听证，发表意见，对政府有关部门及政府官员进行质询。

3、在预算执行监督上，明确要求人大常委、审计机关设立投诉热线，受理公众、社会团体、民间组织的投诉和举报。

4、立场鲜明鼓励民间组织和公众参与预算绩效评价。

5、明确要求财政部门在官网上对公众进行预算知识教育。

国外参与式预算经验表明，在参与式预算中，民间组织作用不可或缺，我国应充分发挥民间组织在参与预算中作用，充分发挥它们在政府、人大、公众之间的桥梁作用，在对民众进行预算扫盲教育、组织、动员、凝聚民意、引导、规范公众参与方面发挥建设性的作用。我国目前正在进行社会组织管理改革和制定相

---

<sup>120</sup> 宋彪：“公众参与预算制度研究”，《法学家》2009年2期。

关立法，相信不久将来，就会放宽对民间组织设立及活动的限制，从而为发挥民间组织在参与式预算改革中的作用创造条件。

## **六、落实全口径预算**

目前，我国已经实现形式意义上的全口径预算，但要实现实质意义上全口径预算，目前亟待要解决以下几个方面的问题：一是让国有资本经营预算实现全覆盖；二是各种政府性基金的清理与规范，将政府性基金设立、收支应严格纳入预算管理 and 预算法调整范畴；三是地方政府债务完全纳入预算管理。

### **（一）预算法修订应实现国有资本经营预算全覆盖**

国有资本经营预算全覆盖包括两个层面，一是国有企业未上缴部分利润要纳入国有资本经营预算管理；二是国有资本经营预算应覆盖所有国有企业，将目前还没有纳入金融类国有企业以及其他国有企业全部纳入到国有资本经营预算管理。

鉴于国有资本经营预算全覆盖涉及到国有资产管理体制、国有企业改革的进一步深化，需要等到这些改革全部完整，不可能一蹴而就，因此，修订后预算法就国有资本经营预算采取全口径预算作出明确的原则性规定，并规定 5 年的时限，要求国务院在《预算法》生效是时 5 年内，通过颁布行政法规就如何落实《预算法》国有资本经营预算实现全覆盖的要求作出具体明确规定，必要时，可提交人大常委会制定《国有资本经营预算法》单行法。

### **（二）政府性基金预算的规范与透明**

现阶段政府性基金预算改革最主要任务是对政府性基金进行清理，进行归类定性，对各类政府性基金收支及预算管理按照特别课征通过专门单行法加以规范（详细详见附件 3）。此次预算法修订，可以对政府性基金设立及征收作出原则性规定。（1）明确规定，除非经人大或人大常委的颁布的法律授权或规定，不得设立和征收政府性基金。（2）明确规定，政府性基金属于特别课征，政府性基金收缴形成的收益纳入专门财政专户管理。（3）政府性基金开征、停征、改变用途以及延长开征年限等都必须经过人大主持听证会，通过人大或人大常委会特别决议案（详细详见附件 2）。

### **（三）地方政府债务预算管理**

地方政府债务目前亟待解决的主要问题是地方融资平台的清理规范，地方政

府债务的显性化，将所有地方政府债务纳入政府预算管理，并对地方政府债务实现额度管制。此次预算法修订，可以明确两点：一是要求将地方政府融资平台收支纳入政府预算，二是将地方政府融资平台的债务纳入地方政府债务进行管理；三是对地方政府债务实行上限控制，如规定地方政府债务不得超过其 GDP 的 60%（详细详见附件 3）。

### **七、落实真正意义上的国库单一账户制度**

预算法修订应该明确规定，在预算执行过程中，政府所有财政性资金都必须统一集中到单一的银行国库账户，所有财政支出都均需通过该账户予以拨付。禁止任何依靠公共财政拨款的部门和单位在国库账户之外开立银行账户，使用该账户进行财政收支。这样才能彻底消除我国集中支付国库账户之外名目繁多的各种财政专户，真正实现国库单一账户制度下的两个“直达”。

### **八、加强审计机关的独立性，强化审计监督**

从长远来看，强化审计监督需要让审计机关直接对人大负责，从行政序列中剥离出来，加强其独立性。<sup>121</sup>如此，这需要对政府组织法、审计法进行修订，需要在国务院及各个政府层面进行机构改革。现阶段，作为一种过度性安排，预算法修订可以明确规定：

1、审计机关在预算执行的审计监督上同时对人大及政府负责，可以接受人大专业委员会或人大常委的指示对某个部门或对某个项目预算执行情况、预算绩效进行审计，并将审计结果报告同时提交人大或同级政府。

2、明确规定，审计结果公告必须及时、完整地向人大报告和向社会公告。

### **九、法律责任制度的完善**

在法律责任制度的完善上，预算法修订应完成下列事项：

#### **（一）应明确各级政府和部门负责人为预算违法第一责任人**

预算法应当将各级政府首长和各部门首长作为第一责任人，其要对政府和部门预算违法活动承担首要责任。

#### **（二）责任承担上应加大惩处的力度**

承担责任的形式除了行政处分外，还应包括引咎辞职、罢免，对于严重违法的，还应承担刑事责任。预算法可以明确规定，有下列违法行为，造成严重后果

---

<sup>121</sup> 蒋悟真：“我国预算法修订的规范分析”，2011年第2期，150页。

的，构成犯罪，可以处以3年以下有期徒刑，情节严重的，可以处以3年以上7年以下有期徒刑：（1）未将所有政府收入和支出列入预算并接受审查监督的；（2）违反法律、法规或者国务院财政部门的规定，擅自调整预算级次或者变更预算收支类别的；（3）违反法律、法规或者国务院财政部门的规定，擅自进行预算调整或者变更的；（4）违反法律、法规规定，擅自动用预算预备费、预算周转金、预算稳定调节基金的；（5）违反本法规定，擅自设立政府性基金项目的；（6）违法举借债务或者为他人债务担保的；（7）违反法律、法规的规定，擅自减征、免征或者缓征应征预算收入，擅自改变预算收入上缴方式、预算收入级次或者预算收入科目，以及截留、占用或者挪用上级预算收入的；（8）违反法律、法规或者国务院财政部门的规定，擅自改变预算支出用途的；（9）未依照法律、法规的规定办理预算收入收纳、划分、留解、退付及预算支出拨付，或者擅自冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库库款的。

### （三）完善问责制度

现行《预算法》只规定了行政处分法律责任，并且把唯一处分权授予了上级政府，这就意味着，问责制度只对低级别政府和官员适用，不适用高级别政府和政府官员，但实际上，预算法修订亟待要解决就是政府和政府部门首长问责制度缺失问题，因此，此次预算法修订应给予同级人大对同级政府和政府部门首长渎职、预算违法以弹劾权，可以规定对严重预算违法的政府及部门的予以弹劾，追究其相应的法律责任。尽管在现阶段，弹劾程序不大可能被激活和启动，但不妨碍现阶段修法时将其纳入立法备用，这样至少可以起到一定震慑作用。

弹劾制度不同于任何行政部门内部问责制度，由权力机关启动弹劾程序，弹劾所引起广泛社会影响和关注所产生威慑效应和教育意义是任何行政处分都取代不了的。

## 第四章 预算法修订要达至的目标及路线图

### 一、预算法修订要达至的目标

#### （一）近期目标：建立公开、透明、规范、完整的预算体制

2013年5月，国务院常务会议做出决定：下力气推动建立公开、透明、规范、完整的预算体制。国务院提出这些改革目标基本契合了民众当期对预算体制

改革诉求，因此，建立公开、透明、规范和完整的预算体制可以作为预算法修改的近期目标。

## （二）远期目标：实现预算上的民主与法治

但从长远来看，公共预算作为民主宪政体制一个重要组成部分，预算法修订必须纳入到一个国家民主宪政体制整体框架下进行构思和设计，从这个意义上来说，预算法修订并不仅仅限于形式意义上的预算法修订，而是实质意义上的预算法修订，应该是一个由《预算法》和配套立法构成的完整法律体系的整体修订与完善，基于此，预算法修订最终要达至的目标应当是与我国经济体制与政治体制改革、民主、宪政、法治建设所要追求的目标相一致，即要实现民主预算、民生预算、法治预算。

## 二、路线图

从现实国情而言，我国预算法修订既具有紧迫性，同时又受到诸多体制条件的制约。紧迫性表现在以下几个方面：（1）现有立法严重滞后于预算制度改革；（2）大量预算外收支存在；（3）虽然非金融国有企业已经开始试行国有资本经营预算，但大量金融类国有企业上万亿利润收支仍然在预算管控之外；（4）游离在预算法之外政府融资平台所形成隐性债务导致财政风险积聚；（5）预算软约束导致政府乱作为，如政绩工程对公共财力的浪费，政府奖罚随意加剧了社会分配上不公平等；（6）政府采购中的浪费与腐败等。上述现实要求尽快修订现行预算法，强化预算约束，规范政府的行为。但目前我国预算制度改革还受到诸多体制条件的制约，如人大制度、公共财政体制、国有资产管理体制、行政管理体制、经济体制等都仍然还处在改革之中，因此，这就决定了我国预算法修改以及其他配套制度建设难以一蹴而就，需要分阶段推进和实施。

如上所述，预算法修订并不仅限于形式意义上《预算法》单部立法的修订，它还涉及到相关配套立法的修改与完善，因此，从这个意义上来说，实质意义上的预算法修订是一个完整的法律体系的完善。为此，本研究将第三章预算法修订建议分为三个部分：一是条件已经成熟，现阶段《预算法》修订就可落实的修订建议；二是条件不成熟，需要通过待体制改革创造条件，等到条件成熟时通过进一步修法或通过其他配套立法的修订完善来落实的修订建议；三是针对目前亟待解决的问题，但修法条件又不成熟，变通采取过渡性安排来加以落实的修订建议

(详细见下表)。根据这样的划分,可以勾画出了一个粗略的预算法修订路线图。

修订项目分类表

修订项目	现阶段修法解决	通过渐进改革进一步修法及配套立法解决	过渡性安排
人大预算权	人大预算权完善立法审批程序规范与完善	人大的修正权、否决权、问责权需要通过人大制度改革及相关配套立法完善才能落实实施	人大预算初审机构能力建设促进预算公开
政府内部权力配置	维持国库管理现状防止授权立法部门化	政府机构改革、政府组织法修改	加强人大审查监督、审计监督;提高预算公开透明度,加强社会监督与约束
中央与地方事权与财权协调	财政转移支付规范与透明	财政管理体制、政治体制改革及宪法、政府组织法的修订	制定《财政转移支付法》单行法或授权国务院制定《财政转移支付条例》
预算公开透明	(1) 预算编制细化、规范化达标要求;(2) 预算公开涵盖预算全过程;(3) 明确预算公开的义务主体;(4) 明确公开的内容;(5) 明确公开的方式和渠道;(6) 赋予公众要求人大举行听证的请求权;(7) 给予公众司法救济权	需要《政府信息公开法》完善和配套	
公众参与机制	(1) 明确公众参与权和参与机制,如预算编制公开征询、恳谈会和预算听证等;(2) 明确民间组织参与权与参与机制。	民间组织参与需要改革现行社会组织管理体制及社会组织法提供保障	
全口径预算	(1) 对国有资本经营预算全覆盖作出明确规定和要求;(2) 对政府性基金预算作出原则性规定;(3) 明确要求将地方融资平台纳入政府债务预算管理,并地方政府债务设置上限限制。	通过国有资本经营预算改革、政府性基金和地方政府融资平台清理与规范后,通过专门的单行法来实现。	加快国有企业改革和国有资本经营预算改革进程;加快对政府性基金和地方政府债务的清理与规范。
国库单一账户	明确禁止国库单一账户外任何财政账户的设立与使用		对国库单一账户外的各种财政专户或政府部门在商业银行开立的财政账户进行清理

			和取缔
审计监督	明确规定审计机关预算执行审计上接受人大与政府的双重领导	把审计机关从行政序列中剥离出来，直接对人大负责，将政府置于审计监督之下	人大及政府双重领导 提高审计公开透明度
法律责任制度完善	(1) 明确政府和政府部门负责人为第一责任人；(2) 加大违法处罚力度，包括刑事处罚；(3) 明确规定人大对政府官员的弹劾权。	人大制度的改革与完善	

### 预算法修订路线图

