武漢大學學報【哲学社会科学版】
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Sciences)
第68卷 第3期 2015年5月
Vol. 68. No. 3 May 2015. 005～019

DOI:10.14086/j.cnki.wujss.2015.03.001

《预算法》修改:大国治理的财政与法律逻辑

【编者按】《预算法》是我国目前最重要的财政法律之一。2014年8月31日,历时十年、经历三届人大、经过四次审议的《预算法修正案》终于由全国人大常委会表决通过,并于2015年1月1日起实施。新《预算法》不仅立法宗旨焕然一新,权限分配、制度安排、程序设计和责任追究等方面也有很大突破,成为落实党的十八届三中全会决定的有力推进器,对提升国家治理能力、建立现代财政制度影响至深。为展示和解读这次法律修正的精神,本刊特邀国内知名财税法专家,分别从预算治理中的重要关系人、从地方预算自主权、中央是否救助地方债、预算的规范性与有效性、社会保险基金财务独立等角度进行研究,以笔谈的形式发表一组文章,以期为读者提供一个观察中国财政进步的新视角。

预算治理中的人大、政府与公民

刘剑文

在"四个全面"的宏伟路线图中,预算是至关重要的一环。而现代预算制度的要义在于树立现代预算观念,实现从"管理型预算"向"治理型预算"的转轨,特别是要加强预算法律主体的开放性和制衡性(蒋悟真,2011:146)。申言之,国家治理的核心要义在于公权力与私权利的良性互动,而公权力内部运行的有序、协调,以及私权利介入公权力运作的渠道之畅通,则是此处"良性互动"实现的"两翼"。就前者而言,指向的是人大和政府在预算场域的权义责配置;就后者而言,指向的是公民在预算编制、审批等过程中的有序参与。正如库斯曼(1991)所言:"治理意味着国家、社会和市场以新方式互动,以应付日益增长的社会及其政策议题或问题的复杂性、多样性和动态性。"一部预算良法的出台及落实,能够对国家治理结构中的人大、政府、公民等主体都产生根本性的影响,从而综合、系统地改进整个治理体系。

一、人大层面:更加强大的民主权力

"政府花钱,议会审批"是市场经济和民主法治国家的普遍做法(刘剑文,2014:19)。由于财政资金是绝大多数政府行为的起点,预算决定和反映了政府活动的范围和形式,所以如果能控制住预算,也就控制住了政府。正如汉密尔顿(1980)所言:"确保议会对政府进行有效监督的工具中,掌握财政预算的权力被认为是最完善的和最有效的武器,任何宪法利用这种武器,就能把人民的直接代表武装起来,纠正一切偏差,实行一切正当有益的措施。"而我国对财政权的合理配置和有效规范,关键点也正在于"做实"全国人大,使其在财政领域更好地发挥作为最高立法机关和最高权力机关的应有作用,更为有效地行使决定

权和监督权(蔡定剑,2003:364)。

审视新《预算法》,其对于人大在预算权配置中地位的提升,表现得较为突出。新法将立法宗旨从“宏观调控”转变为“规范政府收支行为”,不再把预算当做政府进行经济管理和宏观调控的工具,而是将其视为规范政府行为的工具,彰显了由“国家财政”发展为“公共财政”的巨大进步(刘剑文、陈立诚,2014:23)。例如,新《预算法》明确了预算的拘束力与执行力,要求政府未经预算批准则不得开支,该法第十三条明确规定:“经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。”又如,新法规定政府的全部收入和支出都纳入预算,实行全口径预算管理,并且对于预算编制提出了更高、更细的要求,这直接指向的是当下预算编制过粗,以致人大代表看不明白、从而难以真正发挥审批权的弊端;再如,强化了人大对预算的初步审查制度,规定“人大有关专门委员会的初步审查意见和常委会有关工作机构的研究意见,以及政府财政部门对上述意见反馈的处理情况报告,应当印发本级人民代表大会代表”。这些都是可喜的进步。

进一步看,强化人大对政府预算的实质性的审查、批准和监督权力,有助于促进民主政治的良好运行(朱大旗,2014:13)。概言之,人大预算权的增强不仅使得人大在预算问题上占据主动权,全面地介入各预算环节,而且还提供了延长人大会期、调整人大议事日程、优化人大代表结构、壮大人大组成机构的契机,进而使得人大在预算以外的其他国家治理问题上也能起到主导作用。比如,多位财税法学者建议,应增加全国人大常委会预算工委的工作人员编制,并可在全国人大下专门设立预算委员会,成为像美国国会专业委员会那样的常设的、专业的预算管理监督机构,从而更便于人大监督预算。同时,在《预算法》修改被反复讨论的过程中,人大的预算权问题得到了一次次的强调,这极大地提升了人大在民主制度中的地位,也使越来越多的人大代表认识到自己所担负的预算民主职责。在《预算法》修改完成之后,以此为新的起点,我们有理由期待人大在实践中以更加积极的、更加专业化的态度不断探索、且更加积极地行使民主监督权力,也期待我国的代议制民主更加成熟、稳健、有力。

二、政府层面:更具公共性的财政行为

政府运用国家权力、调动财政资金,相较于个人劳动力,能对生产力的发展产生更大的作用,但是决策机制和决策集团内生具有不确定性、自我膨胀性。因此,强大的政府权力之于生产力发展而言是一把“双刃剑”。正如诺斯(1992)所言:“国家的存在对于经济增长来说是必不可少的,但国家又是认为的经济衰退根源。”我国过去的一个阶段中,财税法的经济功能被过度强调甚至发生曲解,很多时候人们只看到了其中的宏观调控方面,在实践中也往往被异化为“经济增长至上”。但是,在强调多中心、公私协作的“治理”新机制下,政府应当改变过去包办一切的做法,扮演“掌舵而不是划桨的角色”(罗伊,2011:358)。应当看到,国家干预并不是万能的,市场会失灵,政府同样会失灵。我们要用好政府与市场这两个资源配置系统,并且政府的干预应当以市场为基础(管斌,2010:96)。也正因为如此,才需要用预算法治的内在理性界定政府预算权力的疆域和规则,促其迸发出更加强大的生产力。

修改后的《预算法》根据各预算主体的特征和应然地位,合理确定了政府的预算活动,其对政府预算权的制度性和法治化监督,使得政府在受到约束的前提下充分行使自身职能,为公共财政的实现发挥了巨大作用。具体说,其一,促进政府科学、高效地配置和使用公共资金,减少了财政资金的浪费、私用和腐败。无论是预算审批、预算公开,还是严惩“小金库”、削减“三公”经费,都意味着政府将以最大限度地使用财政资金满足社会公众的需要作为预算目标,提高财政资金收支项目的实施绩效,减少任何偏离公共利益最大化的资金滥用行为。其二,推动政府职能的转变,使其处理好政府与市场的关系(林毅夫,2014:19)。《预算法》删除了原先立法宗旨中“加强国家宏观调控”的条款,在公共预算、公共财政的语境下进行制度建设,这意味着政府应当避免过度使用宏观调控手段来干预市场和经济,避免在理应由市场发挥资源配置的基础性作用的领域内越俎代庖,同时应更好地使用财政资金满足人民的公共需要,致力于建设服务型政府。唯此,我国当前政府“越位”和“缺位”并存的局面便可改观。其三,提高政府的预算管理效率。修改后的《预算法》重视对政府权力的约束,但这并不意味着政府在预算问题上碌碌无为,相

反的,约束政府从另一面向上看,正是为了保证政府在不逾越法治的前提下更有作为、更具现代化地施政。随着预算及资金划拨的机制、程序和技术等日趋先进,政府能够更加科学地编制预算、便捷地执行预算(马骏,2004:1)。其四,让政府成为一个更负责任、更得民心的政府。政府遵循《预算法》开展预算活动,接受人大和社会公众的监督,并就违法行为承担法律责任,这在一定程度上有利于使政府的财政收支活动得到民众的自觉遵从和信任,塑造人民心中基于本能的认可而产生的法律忠诚与政治忠诚,从而缓解社会冲突,树立清廉、负责的政府形象。

三、公民层面:更加深入的公众参与

"治理"模式与传统的"统治"或"管理"模式存在较大区别。"统治"模式强调的是自上而下的绝对权威,主要表现为国家和社会成员间管理与服从的关系。而"治理"模式则更强调柔性权力,努力在公私之间形成一种合作、协商、伙伴关系(王锡锌,2007:90)。从理论上讲,在公共预算的实体成果方面,通过充分的公开和有序的参与机制,依法引导不同的利益在一个公平的平台上进行博弈和妥协,最终制定一个能够权衡利弊、均衡各方民意的合理方案,可以使预算案最大可能地反映公民的呼声和需要,避免预算执行中不同利益相关方对立所产生的长时间内耗,也可以在交流和沟通中激发新的合作方式、寻找新的解决方案,减去了在非预算法治环境下可能存在的摩擦成本,从而为全面的财税体制改革奠定基石与吹响号角。

新《预算法》较好地体现了治理理念,用更多的篇幅、更大的力道来描述预算过程中的公民,鼓励预算公开基础上的公众参与,努力让公众成为"变革的能动的参加者,不是指令或自主配给的被动的、顺从的接受者。"(阿玛蒂亚·森,2002:276)具体来说:新法首次明确将"预算公开"写入法律规定,规定"预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表",如非涉秘则一律向社会公开,且对预算公开的责任主体、重点事项和具体时限等作了具体要求。预算公开的法治化,实际上也是对公民预算监督权的保障;在此基础上,新《预算法》还直接将公民引入预算过程中,作为独立的主体,如该法第九十一条规定:"公民、法人或者其他组织发现有违反本法的行为,可以依法向有关国家机关进行检举、控告;接受检举、控告的国家机关应当依法进行处理,并为检举人、控告人保密。"这即可视为公众参与、监督预算过程的一个法律通道。同时,还规定县、乡两级人大应当组织人民代表在审查预算草案前"听取选民和社会各界的意见",这也为实践中已开展尝试的参与式预算提供了法律依据。

在公民权利的持续行使方面,宪法赋予公民的知情权、参与权和监督权得到了真切的实现,公众参与不再只是单单停留在纸面上的美好幻想,而是跃动成为鲜活生动的政治实践。只有经由民主的实践和学习,公民的民主意识才会不断清晰,民主素养才会不断养成,民主能力才会不断强大。所以,不管是基层、小区域内的公民直接参与预算编制,还是较大范围内的公民对预算发表建议和意见,都是因地制宜的、很好的民主尝试。而且严格地说,公民参与和监督的对象不只是针对政府的预算行为,还包括对人大履职的再监督。尤其是在当前我国各级人大预算监督较为乏力、但公众预算参与已有较多成果的情况下,我们不仅要逐步加强人大建设,还要调动和发挥来自社会的民主力量,形成对预算权体系的外部平衡,这是预算治理的现实所需,也是达致预算法治必由之路。

"改变国家取钱、分钱和用钱的方式,就能在很大程度上改变国家做事的方式,改变国家的治理制度。"(王绍光、马骏,2011:5)预算作为连接着国家与国民、国民与国民的纽带,是国家治理的中枢环节。历史经验也已表明,随着现代预算制度的建立和完善,国家治理也将变得更加高效而且负责。在我国国家治理现代化的历史进程中,建立并完善以法治为内核的现代预算制度至为重要。经由此,便可理顺人大、政府与公民等多方主体之间的关系,促使国家和纳税人形成合作、互信的新型财税文化。

参考文献:

[1] 阿玛蒂亚·森(2002).以自由看待发展.任曦等译.北京:中国人民大学出版社.

[2] 蔡定剑(2003).中国人民代表大会制度.北京:法律出版社.

[3] 管　斌(2010).混沌与秩序:市场化政府经济行为的中国式建构.北京:北京大学出版社.
[4] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊(1980).联邦党人文集.程逢如等译.北京:商务印书馆.
[5] 蒋悟真(2011).我国预算法修订的规范分析.法学研究,2.
[6] 林毅夫(2014).政府与市场的关系.中国高校社会科学,1.
[7] 刘剑文(2014).论财政法定原则——一种权力法治化的现代探索.法学家,4.
[8] 刘剑文、陈立诚(2014).预算法修改:从"治民之法"到"治权之法".中国财政,18.
[9] 罗　伊(2011).公民社会与善治之关系的再思考.载何增科、包雅钧主编.公民社会与治理.北京:社会科学文献出版社.
[10] 马　骏(2004).新绩效预算.中央财经大学学报,8.
[11] 诺　斯(1992).经济史上的结构和变革.厉以平译.北京:商务印书馆.
[12] 王绍光、马骏(2011).走向"预算国家":财政转型与国家建设.载马骏、谭君久、王浦劬主编.走向"预算国家":治理、民主和改革.北京:中央编译出版社.
[13] 王锡锌(2007).公众参与和行政过程——一个理念与制度分析的框架.北京:中国民主法制出版社.
[14] 朱大旗(2014).完善人大对政府预算全方位的审查监督制度.法学杂志,2.
[15] Kooiman(1991),Social-political Governance:Overview,Reflection and Design. *Public Management*,1.

■**作者地址**:刘剑文,北京大学法学院;北京 100871。Email:jianwenliu@vip.sina.com。
■**基金项目**:国家社会科学基金重大招标项目(13&ZD028)

财政分税制与地方预算自主权

熊　伟

就其逻辑结构而言,《预算法》主要调整财政权力的横向配置,预算编制、审批、执行和监督,依次排列。把握这条主线,整部法律纲举目张,一目了然。其实,在主线之外,还有一条不引人注目的副线,即如何处理中央与地方之间的预算关系。只是,当《宪法》尚未对此清晰界分时,《预算法》不得不保持低调,仅仅确认"国家实行中央与地方之间分税制"、"一级政府一级预算",其他内容则语焉不详。本文以地方预算自主权为题,旨在发现《预算法》的另一面,为规范央地财政关系寻觅新机。

一、"一级政府一级预算"的法律玄机

"一级政府一级预算"并非《预算法》首创。《宪法》第六十二和六十九条早已确认,全国人大负责审批国家预算;县级以上的地方各级人大审批本行政区域内的预算。如果不能成为独立的预算主体,地方政府就无权编制和报送预算草案,地方权力机关也无权审批预算草案。如此,即便地方政府仍然存在,它所执行的也只是国家预算的一部分。这样的地方政府缺乏财政独立性,其收入和支出都不能自己决定,事实上只相当于中央的分支机构(刘剑文,2013:171)。

可以作为类比的是,按照《预算法》的要求,政府预算由部门预算组成,意味着各个政府部门都要编制预算。政府预算审批通过后,财政部门在规定时间内需要批复部门预算。在实践中,部门预算需报同级人大常委会审议,批复之后还要向社会公开。即便如此,仍不能说政府部门是独立预算主体。这是因为,政府部门没有独立的收入,没有独立的支出。部门编制、报送、执行预算的过程,只是政府预算的一个环节,不具有独立存在的价值。

地方作为独立的预算主体,意味着它能够自主编制预算,自主审查和批准预算,自主执行生效的预算。只是,在这个问题上,《宪法》第六十二条疑点多多。既然全国人大审批"国家预算",如果国家预算包括地方预算,地方预算报本级人大审批还有何意义?事实上,1992 年《国家预算管理条例》就是按照

这个思路设计的。由于预算草案逐级向上汇总,每一级人大审批的预算都包括下级预算,如此一来,乡镇预算需经从中央到乡镇五级人大审批,毫无意义(刘剑文、熊伟,2001:52-59)。好在1994年《预算法》将各级人大审批的对象限定在本级政府预算,对地方总预算只是进行审议,解决了地方预算地位的瑕疵。只不过,用这种方式解释宪法仍显牵强。

1993年《预算法》虽确认了"一级政府一级预算",但"不具备设立预算条件的乡、民族乡、镇,经省、自治区、直辖市政府确定,可以暂不设立预算"。基于这一规定,不少经济欠发达地区普遍实行"乡财县管",将乡镇预算纳入县级预算管理,由县级人大审批。《预算法》修改后删除了这一内容。虽然仍允许县级政府代编乡镇预算,但是代编的预算仍需经乡镇人大审批,且代编要经过省级政府批准。相比《预算法》修改前允许不设立预算,这种照顾现实的折中仍然是一种进步。

总之,"一级政府一级预算"的确立,地方获得了独立的预算权,编制、审批、执行预算的职能都在地方。不过,能够编制、审批和执行预算,仅仅只是一种形式上的独立性,并不意味着地方对于收支有独立的决定权。对于地方政府而言,哪些收入可以编入预算,预算支出的范围和标准如何,有赖于政府间财政收支划分。正因为如此,分税制更能影响地方预算自主权。

二、分税制:地方预算自主的前提

《预算法》虽然界定了预算收支范围,但这只是针对同一级次预算的复式结构,不涉及不同级次政府预算的收支划分。该法第二十九条规定,"中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分、地方向中央上解收入、中央对地方税收返还或者转移支付的具体办法,由国务院规定,报全国人民代表大会常务委员会备案。"因此,尽管《预算法》确认财政分税制,但具体内容仍需国务院规定。不过,既然要在央地之间划分收支,与"一级政府一级预算"相对应,分税制的大方向应该是财政分权,而不是取消地方的预算自主权。

地方预算自主包括两方面的含义,一是地方政府具有独立的预算法律地位,第二方面的含义是地方政府在分税制确定的范围内,能够自主决定开支项目和开支标准。地方是否有权创造收入形式,如开征地方税、征收规费等,这取决于国家财税分权体制。如果是,则表现为地方的收入自主权。否则,就只能按照既定规则应收尽收。《预算法》修改后,"一级政府一级预算"原则确保每一级地方政府都享有独立的预算资格。我国自1994年开始实行分税制①,目的也是要划分财政收支,确立地方独立的预算权限。只是由于分税制改革不彻底,地方收入自主权几乎完全被剥夺,支出方面也受制于事权划分的不明确,导致地方预算的自主空间逼仄(罗春梅,2004:11-13)。

例如,虽然分税制确认地方税的存在,但是为实现全国税政的统一,地方税的开征、停征权在中央,税收减免权也全面上收,地方只有税收征管和分享的权力。政府性基金的开征权在中央,行政事业性收费的设定权也在中央。在支出方面,地方不仅事实上承担着原本属于中央事权的司法、社保等支出,即便确属地方事权,"中央请客、地方买单"也十分普遍。公务机构的设立和编制中央定,公务员和事业单位工资津贴中央批,各种对地方的达标检查和一票否决,都体现了地方财政支出的附属性。即便在预算执行的过程中,如果中央的偏好发生改变,地方也会调整预算方案,以体现与中央政策立场的一致。

十八届三中全会决定要求建立"事权与支出责任相适应的财政体制",有助于深化分税制改革,规范政府间财政关系。遵循十八届四中全会所确定的"依法治国"原则,凡属中央事权,地方无需承担;凡属地方事权,中央无权干涉,二者之间应该通过法律明确界分。事权确定后,财政支出责任迎刃而解,财政收入划分也有了基准(徐键,2012:43-58)。为了维护地方预算自主权,转移支付的结构也需要调整,以弥补地方财力为目标的一般性转移支付应占绝对比重,以政策调节为目标的专项支付只能充当配角。按照这种安排,即便是中央的转移支付资金,地方也可以根据需要自主调配。不难看出,这种思路已经不限于预算自主,而是在轻叩地方财政自治的大门。

---

①参见《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]85号)。

三、地方预算自主 vs 地方财政自治

除了独立编制、审批和执行预算,以及在收入支出方面的自主权,地方预算自主还有一个更深层次的含义,即地方政府能否通过举债自求预算平衡,以及是否具有独立的财政责任能力,对自己举借的债务独立负责。《预算法》修改后,赋予地方有限的举债权。之后,《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》要求,地方政府对其举借的债务有偿还责任,中央实行不救助原则。“救助”一词不同于“偿还”,它本身就是主体分立的产物,意味着中央没有偿还义务。平心而论,中央过去长期深度参与地方财政事务,地方缺乏预算和财政自主权,要求地方对债务自负其责,甚至强调不救助,有悖法理。但如果面向未来,只要能建构完善的法律制度,中央与地方财政分立、预算自主,即便是单一制体制下也并非不可能(熊伟,2014:61-68)。

地方预算自主权要求的不只是独立履行预算程序,更重要的是,在法律授权范围内,地方可以自主组织预算收入,自主安排预算支出,自主进行预算管理,也需要自主承担法律责任。这样的自主空间已经超过了预算本身,覆盖了地方财政的方方面面,实际上就是财政自治(戴小明,2001:19-25)。在中国目前的宪制模式下,结合分税制改革的要求,只要中央与地方事权能法定,并区分二者的财政支出责任,合理设计转移支付制度,地方的财力和财权将会清晰,财政责任也会因此明确。之所以要求通过立法,而不是国务院的行政法规或决定,就是希望建立稳定权威的规则体系,让地方摆脱中央的不当干涉,自主决定其预算与财政问题。

当然,尽管“一级政府一级预算”,但每一级地方未必享有同等法律地位。现行分税制方案所涉及的分权,只落实到中央与省,省以下地方政府并没有独立的地位,其财政权取决于省级政府。即便将来制定财政收支划分法,明确每一级政府的财政权限,也不大可能让每一级地方享有同等地位。例如,可以考虑,省级政府享有开征新税的权力,地级市政府享有开征政府性基金的权力,县级政府享有征收行政事业性收费的权力。至于举债权,虽然目前《预算法》所做的控制有其必要性。但是,随着地方财政的健全以及债券市场的完善,作为地方预算权的一部分,举债权逐渐下放应该是趋势。与此同时,为防止财政风险扩散,可以引入政府破产偿债机制,要求地方政府自担责任。

四、地方政府预算自主权的界限

探讨地方政府的预算自主权,必然涉及我国单一制宪制模式。和一般单一制国家不同,我国地方政府的设立和职权直接由宪法规定,“一级政府一级预算”的法源也是宪法。国家实行中央统一领导下充分发挥地方积极性主动性原则,地方政府既向地方权力机关负责,受其监督,也受中央政府领导,听其指挥。从实际的执行来看,前者属于民主成分,后者属于集中机制,民主集中制在央地关系中得到体现(马岭,2013:2-14)。也正是因为如此,在探讨地方政府的预算自主权时,不可以忘记设定法律界限。既然《宪法》赋予国务院领导地方政府的职责,赋予全国人大监督地方人大的职责,地方预算的编制、审批、执行和监督,就不可能随心所欲。

在《宪法》的指导下,地方预算必须遵守中央制定的法律。现在的《预算法》,将来的政府间收支划分法、财政转移支付法,都将成为地方预算的行为准则,对地方预算既是授权也是限制,既是约束也是保护。例如,政府的收支划分法定后,事权与财政支出责任对应,地方的事权明确,财政收入渠道稳定,财政支出范围自然清晰。如果要求地方代为履行中央事权,中央则需转移支付相关费用,不允许“中央请客、地方买单”。中央对地方财政事务的干预,如批准地方举债、规范地方支出的标准和程序、启动财政监督机制,必须在法律允许的范围内。相比国务院直接决定地方财政事务,这种法治模式体现了地方参与,具有稳定性、权威性和可预测性,更加有利于国家治理能力的提升。

在立法过程中,基于宪政制度、历史传统、现实国情,到底能赋予地方多大的预算自主,需要妥善衡量。联邦制国家的做法不同于单一制国家;单一制国家里,地方自治又不同于中央集权。我国形式上不

实行自治,但又早已不是中央集权制,而是一种分权模式①。只不过,关于怎么分权,我国还未找到有效路径。例如,在财政收入方面,除了中央明确允许的财源,地方能否开征地方税?这方面我国一直非常保守,担心影响全国统一市场的形成。在财政支出方面,受民主集中制观念所致,中央通过法律、行政法规、部门规章,甚至规范性文件,对地方的工资福利、行政费用、办公用房、楼堂馆所、政府采购、财政投资等,都提出了很多约束性或指导性标准。可见,即便确认地方预算自主权,事实上,地方权力的大小仍然取决于中央。

基于财政自治的设想,地方能否在预算收入方面拥有更大的自主空间?能否自主决定开支标准和程序?能否根据财政需要自行举借债务?笔者认为,对于具有外溢效应的收入形式,如增值税、所得税等,的确应该中央统一立法。但是,纯粹地方性的收入形式,如房地产税,可以交由地方自主决定。即便是中央立法的项目,在税率或扣除方面设计一些弹性,让地方相机决定,也是不错的选择。至于财政支出,如果纯属地方事权,一般都应由地方决定,没有必要中央审批。举债方面,由于目前地方财政地位不明,内部机制不完善,中央可以施加必要控制。但是,举债本身是市场行为,应更多发挥市场的作用,同时通过完善的法律建构,确认地方对债务自主负责,中央只在特殊情况下予以救助(陈斌,2013)。

总之,在我国现行体制下,在处理地方预算问题时,虽然必须承认地方权力的有限性,地方只能在法律授权范围内行事,但是,一旦授权范围明确,地方拥有充分的自由空间,可以自主决定。在具体问题上,中央可以影响地方,但不能强制地方执行。

参考文献:

[1] 陈 斌(2013).地方债大摸底:有限政府的契机.南方周末,2013-9-20.
[2] 刘剑文(2013).强国之道:财税法治的破与立.北京:社会科学文献出版社.
[3] 刘剑文、熊 伟(2001).预算审批制度改革与中国预算法的完善.法学家,6.
[4] 罗春梅(2004).地方政府预算自主权的缺失问题研究.中央财经大学学报,10.
[5] 马 岭(2013).我国现行《宪法》中的民主集中制原则.云南大学学报(法学版),4.
[6] 熊 伟(2014).地方债与国家治理:基于法治财政的分析径路.法学评论,2.
[7] 徐 键(2012).分权改革背景下的地方财政自主权.法学研究,3.

■**作者地址**:熊 伟,武汉大学法学院;湖北 武汉 430072。Email:whutax@126.com。
■**基金项目**:司法部 2012 年部级研究课题(12SFB2046)

地方债危机:中央政府“救”与“不救”的权衡

华国庆

地方举债一直是财政法的敏感话题。《预算法》修改前,原则上不允许地方发行债券。2009 年以来,国务院推行地方债发行改革试点,先后采取了“中央代发代还”、“地方自发、中央代还”和“地方自发自还”三种模式,并积累了一定的风险管理经验。相较于“中央代发代还”、“地方自发、中央代还”,地方债“自发自还”制度有利于厘清地方债发行权和责任的归属,建立权责相一致的地方债管理机制。与此同时,地方债“自发自还”也是抑制财政风险放大的有效制度措施。不过,在《预算法》修改的过程中,受欧美债务危机和我国地方债务风险显现的影响,决策者们举棋不定,左右为难,修改方案一度处于反复

①为了调动地方政府的积极性,从 20 世纪 80 年代初开始,法国实行了两次大规模的地方分权改革。2003 年,地方分权的原则被写入法国宪法。至此,在保持单一制的同时,法国由传统的中央集权成功转变为地方分权。参见[法]让-玛丽.蓬蒂埃:《法国行政分权视阈中的地方公共团体研究》,施思璐译,载《天津行政学院学报》2014 年第 1 期,第 103~111 页。

和拉锯之中。《预算法》修改后,最终确认了地方政府有限举债权。尽管《预算法》第三十五条第二款要求,地方发债必须经国务院批准,且不得超过国务院确定的限额,但是,地方政府自主发债、自行还债模式的正式确立,标志着地方债发行改革试点由此告一段落。

《2014 年地方政府债券自发自还试点办法》虽然对试点地区地方政府债券自发自还的原则、程序等做了一些规定,但并没有明确界定地方债违约问题。《预算法》目前要求,地方发行债券必须经过国务院批准,且只能在国务院确定的限额内进行,与此前国务院选定试点地区、批准发债规模思路基本一致。这是否意味着地方政府债券仍有某种意义上的中央背书?如果不能够切实明确地方政府的发债主体身份和违约处置方案,地方政府的信用或违约风险就无法在地方债价格上得以体现,导致市场化机制失灵(吴卫星,2014:2)。尤其值得探讨的是,一旦地方出现债务危机,中央救还是不救?

我国地方政府性债务风险虽然总体可控,但不容忽视的是,2014 年至今,我国经济发展下行压力不断增加,作为地方债偿还资金主要来源的"土地财政"也日益萎缩。鉴此,如何化解地方政府性债务有可能带来的财政风险、金融风险以及社会风险,就成为各级政府必须面对的重要课题。为加强地方政府性债务管理,国务院于 2014 年 9 月 21 日发布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》(以下简称《意见》)。其中,《意见》明确提出"要硬化预算约束,防范道德风险,地方政府对其举借的债务负有偿还责任,中央政府实行不救助原则"。

《意见》之上述规定,在一定程度上弥补了《2014 年地方政府债券自发自还试点办法》有关地方政府债务违约情况下如何处理规定的缺位。"中央不兜底"有利于防范道德风险,减少地方政府和中央政府之间不必要的博弈行为,可以倒逼地方政府在发债时秉持审慎的态度,彰显出了"谁举债谁负责"的市场化逻辑(赵晓、陈金保,2014:19)。但值得探讨的是,在我国目前的政经体制和财政分权模式下,当地方政府出现债务危机时,中央政府不予救助是否妥当?

中央政府对地方债务危机不予救助,根据国际经验,至少应当具备如下前提条件:一是地方政府有自己独立的财权,这是责任承担的前提;二是必须有强硬的外部约束,以遏制地方发债冲动;三是建立起完备的地方政府破产制度,以实现地方政府债务重组。但遗憾的是,我国目前尚未具备上述条件。

第一,我国虽然奉行一级政府一级财政原则,但地方政府却没有独立的财权。我国 1994 年分税制财政管理体制改革虽然以税种划分为核心确立了地方财政收入的范围,但中央政府在随后的改革中却单方面将本应属于地方的财政收入划归中央,2001 年国务院发布的《所得税收入分享改革方案》就是一个最好的例证,如将地方企业所得税、个人所得税由当初的地方税划分为共享税。而中央之所以能够单方面修改规则,恰恰是因为地方政府本身并不独立,在财政上只是中央的派出机构(熊伟,2012:107-108)。在地方政府缺乏独立财权的情况下,要求其自行承担地方债务的偿还责任无疑是不合理的。与此同时,我国尚未出台相关法律就中央与地方政府间的事权以及财政支出责任作出明确划分,以至于实践中政府经常凭借政治力将自己本应承担的支出责任交由地方政府承担,如国家安全、跨地区污染防治等。

第二,根据公共财政理论,赋予地方政府以发债权是为了满足区域内社会公众公共产品或服务需要的必然选择,但地方债的发行必须建立在民众同意基础之上,以形成对政府举债的外部约束。在美国,地方政府长官是由当地民众票选出来的,官员必须对民众负责,举债需要民众同意,民众的监督就是最强硬的外部约束。当然,前期的过度举债导致政府破产后的公共福利削减,拥有知情权的民众也同样会认可。但是在中国,举债基本上都由个别地方官员决定,而债务风险却要由全体民众承担(赵晓、陈金保,2014:19)。可以说,我国目前尚未建立起对地方政府发债冲动的约束机制。

第三,在市场经济发达的国家,中央之所以对地方债务危机不予救助,除中央政府与地方政府都是独立的财政主体外,还建立起了比较完备的地方政府破产制度。例如,在美国,当地方政府出现财政危机时,联邦政府原则上不予以救助。而无力偿还债务的地方政府则可以根据《美国破产法》之规定申请破产保护,一旦被法院裁定破产,地方政府就可以制定债务调整计划,避免债务违约风险进一步扩大而陷入债务恶性循环,最终得以度过危机。但在我国,地方政府破产不仅没有法律依据,而且理论界对此也存在争议。在地方政府破产机制缺位的情况下,不仅会导致地方政府发债冲动,而且在地方政府债务

不能偿还情况下的责任追究机制也无法得到真正落实。

正因为地方政府缺乏与事权相匹配的财权、缺乏对地方政府举债行为的有效约束与问责机制等,所以,在地方政府出现债务危机的情况下,中央政府不予救助不尽妥当。从目前来看,中央政府对地方政府债务危机应当适当予以救助。在地方政府出现债务危机后,可以考虑先由中央政府代为偿还,但中央政府有权要求地方政府制定严格的财政支出紧缩计划,甚至减少对该地方政府的转移支付资金。不过,这只是基于目前中国财政分权状况得出的结论。随着情况的变化,中央的角色也可以相应作出调整。中央对是否救助地方债务危机拥有一定的相机决定权。

事实上,无论单一制国家还是联邦制国家,当其地方政府出现债务危机时,中央政府往往陷入"救"与"不救"的两难境地。如果救助,对于中央政府而言,最大的益处在于能避免地方政府违约可能对当地及其他地区带来的负面影响,有助于维持地方乃至全国经济、社会和政治的稳定;其代价除了相应的财政成本外,还包括可能引发该地区与其他地区政府的道德风险(即地方政府通过过度举债以享受债务短期收益,而未来债务成本由中央政府承担)。如果不救助,中央政府能够避免相应的财政成本和可能引发的道德风险,但其代价是,需要应对地方政府债务违约引发的各种冲击(陈曦、于国龙、霍志辉,2013:34)。

任何制度设计都不可能完美,关键是如何在利弊权衡的基础上作出选择。从长远看,中央对地方债务危机施加救助肯定弊大于利,不仅会毁灭地方债券市场,还会引发难以承受的道德风险。从这个角度看,国务院关于不救助地方债的决定,有助于"逼"出一个负责任的地方政府。不过,落实中央政府不救助原则,必须建立起"借用还"、"权责利"相一致的地方债管理制度及相关配套法律制度。具体来说:

第一,制定《公共债务法》,规范和约束地方政府的举债行为。新《预算法》虽然就地方债作了一些规定,但仍然过于原则,且主要就如何规制地方债的风险作了相应规定。我们认为,预算法毕竟不是公共债务管理之法,不可能就地方债作出详细规定,因为地方债涉及发行、审批、使用、偿还和监督等诸多问题。相反,只有公共债务法才能担此重任。

第二,修改《宪法》,明确规定中央政府与地方政府的事权。明晰中央政府与地方政府间的事权,是科学划分中央政府与地方政府财权和支出责任的前提。但在我国,现行宪法并未就中央政府与地方政府间的事权作出明确规定。这不仅导致中央政府与地方政府事权不清,而且也是分税制财政管理体制存在缺陷的一个主要原因。1994 年分税制财政管理体制改革之所以存在诸多问题,主要在于其是在未进行事权划分的基础上,简单地以税收收入的划分来规范中央与地方政府间的财政关系。因此,通过修改宪法来界定中央政府与地方政府的事权,就成为下一步分税制财政管理体制深化改革的关键。

第三,制定《财政基本法》,明晰中央政府与地方政府间的财政关系,如中央政府与地方政府间的财政收入范围、财政管理权限、财政支出责任等。在我国,由于《宪法》对中央与地方财政关系的规定非常原则,中央多以规范性文件来处理政府间关系,故导致各级政府事权与财权频繁变更、财政支出责任混淆不清。鉴此,制定财政基本法,依法规范中央与地方财政关系就成为当务之急。其中,最为主要的是如何科学、合理确定地方税的主体税种,完善地方税体系,形成与地方政府事权相适应的财权,从而解决地方政府因为财力缺乏而过分依赖举债的问题。

第四,建立起科学合理的地方官员政绩考评机制以及地方债的约束和问责机制。我国地方政府举债冲动的原因比较复杂,但与对地方政府官员的政绩考评机制不合理以及问责机制尚不健全不无关系。因此,建立起科学合理的地方官员政绩考评机制以及地方债的约束和问责机制就显得尤为必要。地方官员政绩考评机制虽然涉及政绩考核评价指标体系、政绩考评的方式等诸多方面,但有必要将政府负债纳入政绩考核的范围,以防止地方政府官员为"政绩工程"而盲目举债。地方债的约束和问责机制的建立,最重要的就是按照"权责一致"原则,就地方政府违法举债以及地方债不能偿还情况下的责任追究机制作出明确规定,使地方政府成为真正的责任政府,切实防范地方政府性债务风险。

参考文献:

[1] 陈 曦、于国龙、霍志辉(2013).地方债务危机时中央政府提供救助的主要权衡因素探讨.债券,11.

[2] 熊　伟(2012).地方债券制度中的政府间财政关系.新视野,3.
[3] 吴卫星(2014).地方债"自发自还"可缓解高成本和期限错配.证券日报,2014-06-14.
[4] 赵　晓、陈金保(2014).地方债风险的前提"中央不兜底".金融博览(财富),11.

■**作者地址**:华国庆,安徽大学法学院;安徽 合肥 230031。Email:hgqlaw@126.com。
■**基金项目**:中国法学会研究课题 (CLS(2012)D245)

规范性和有效性:政府预算中的二重奏

黎江虹

预算作为统领国家财政收支的枢纽,各种因素汇集,庞杂而又混沌:法律与政策的冲突、长期愿景与当下计划的纠缠、规范性和有效性间的张力。《预算法》实施以来,预算规范性大大增强,预算公开、人大监督角色的强化、责任体系的健全都在彰显预算法的努力。与此同时,各级人大、政府部门乃至具体预算单位却在担忧:过于强调规范性是否会导致预算的有效性被削弱?具体操作时如何把握预算规范性和有效性的边界?上述迷惑直接关系预算规范的规范性是否会被执行部门架空的问题。一个匮乏预算文化的国度,选择何种路径迅速构建规范性与有效性有机结合的预算制度,是急需预算法学者研究的课题。

一、历史视角:预算规范性和有效性关系之嬗变

预算的规范性强调的是预算的法定性和执行的刚性,预算的有效性侧重于预算对资源的有效配置,隐含着对于经济发展的正面调控功能。两者关系的嬗变经历了不同的阶段。

预算涅槃于封建王权不受约束的封建社会,控权也就成为了预算理念的精髓所在。如英国大宪章就昭示和确立了代议制和现代法治的基本原则:国王未经纳税人阶层同意的征税是非法的……国家的财政预算也要受到代表的审查和同意(马克圭,1997:12-56)。与此相适应,预算权的配置也以议会为主导。在此时期,规范性被认为是有效性的代名词。只要规范了政府权力,履行了法定程序,预算就会被认为有效体现了民意,会产生正面的资源配置效益。

然而,由于议员普遍对预算保持"理性的冷漠",而政府部门更愿意考虑经济发展的动力,很多国家开始赋予行政部门较大的预算权力,以促进对经济发展的有效影响。如美国 1921 年颁布的《预算和会计法》赋予总统的预算主导权。2008 年我国的四万亿资金计划的拨付也是基于预算有效性的冲动。

其实,无论是预算规范性至上还是有效性至上,都有无法克服的弊端。预算必将走入规范性和有效性有机结合的历史阶段。就体制设计而言,以美国为代表,1974 年颁布的《国会预算及截留控制法案》就确立了国会和总统对预算的共同控制权。不过,预算最核心的的权力仍掌握在国会手中,总统只拥有预算建议权,国会可以全盘推翻总统的预算提案(黎江虹,2015:74)。

历史的演变都会昭示一些经岁月检验和冲刷的真理:预算的形式理性是不可或缺的,因为只有规范性才能闪烁预算控权的理念。但预算事实上担负多重目标(控权只是其中一种),政府必须考量计划的有效推行和对资源的有效配置,否则预算将会丧失生命力,沦为毫无用处的教条。

二、现实困惑:机制供给缺失可能导致矫枉过正

由于中国缺失预算规范性至上的发展阶段,预算呈现软约束态势。《预算法》历经十年才完成修订,既反映了在中国语境下实现控权的艰难,也折射出新《预算法》实施必须要面对的问题:

(一)人民代表大会难以担当预算重任

预算的规范性对各级人民代表大会要求甚高,预算管理的各环节都要求其深度介入,从而形成对政

府财政权力的制衡。《预算法》第二章和第五章是人民代表大会职能条款的集合,内容不可谓不丰富。但现实的尴尬却是:人民代表大会现有架构和人员无法应对《预算法》赋予的各项职能。目前,基层各级人民代表大会财经委员会编制很少,预算工作委员会基本是一人或两人担当工作,其中专业人士甚少,外聘专家对于基层人民代表大会几乎不现实。如果人民代表大会监督力度和专业性不够,依托其职能的强化提升预算规范性的设想就会大打折扣。

(二)预算调整缺乏完整的规范依据

预算调整是预算规范性和有效性博弈最为激烈的战场。《预算法》第十三条明确规定:"经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整。"这是预算规范性的体现。由于经济形势改变、政治博弈持续、领导集团更迭、公众焦点转移等原因,事前取得的预计信息难免会出现纰漏,执行中的预算案也就难以与过时的预算案完全相同(爱伦·鲁宾,2001:250)。为更好的回应公众需求,提供更为务实的公共产品和服务,预算必须进行调试和修正,这是预算有效性的体现。新《预算法》第七章对预算调整做了较为详尽的规定,最大的亮点是采用列举法,对需要调整的四种情形作了规定,并对预算调整程序做了较严格规定。其缺陷在于:一是预算调整重总额、轻结构,科目间资金的的调剂权被赋予行政部门,导致预算调整的规范性受损;二是预算调整的规定不够具体。例如,支出调整有追加支出、动用往年结转资金、超支;收入调整有增加举债、追加拨款、预算外收入、超收收入、结余资金等(胡明,2014:130)。而《预算法》仅涉及其中几种。项目列举的漏洞,使执行部门要么无所适从,要么随意裁量;三是事后追认的预算调整仅限于自然灾害等突发事件,未考虑火灾、爆炸、经济危机等非自然灾害,适用范围不周延。

(三)预算对于政府战略和政策的考量尚在摇摆

财政政策和法律是现代社会治国理财互补的两种手段。阿尔伯特·海德(2010)指出:"在庞大而复杂的形式中,预算同时记录政策成果、指明政策重点以及规划目标和目的,描绘政府的总体服务成就,并测量其绩效、影响和整体效果。"因此,不管法学家怎样厌恶政策的弹性,预算无可避免要和政策密切关联。现实中一个重要的问题是,政府怎样把其发展战略规划融进预算,从而获得民众乃至人民代表大会支持。政府所持的态度是:预算审批机构未必了解经济发展的重心,应尽量采纳政府编制的预算;而预算审批机构和民众的态度则是,应对政府的行为保持高度警惕。政府和人民代表大会之间合作不够,这对于问题的解决有害无益。不可否认,有些问题已经到了非解决不可的地步:如人民代表大会对预算草案的修订权、否决权,预算对政府战略计划的吸纳,都需要《预算法》提供明确的答案。

(四)预算结果的评价还需要体制铺垫

预算是官僚行为和行政能力的测量器,是反映国家治理能力的核心指标。预算的规范性不仅表现在预算起点,还应表现在预算结果的评价中。美国学者科伊提出了一个著名的问题:应该根据什么决定将 X 美元配置给了项目 A 而不是项目 B? 在中国,这个设问尤其经典。国家大量的预算资金拨付的正当性和妥当性何在? 这关涉财政资金的效益评价机制,急需制定相应的规则。因此,我国预算法的研究也应由理念过渡到规则和评价。

三、未来机制的创新:三个维度

预算的规范性和有效性的协调反映了预算作为综合部门的特质:它既有法律特质,也有政治色彩,还具有经济管理的底色。这也注定了两者边界的划分超出了法律的范畴,应有管理思维和政治思维。

(一)信息共享的维度

议会和政府间预算权的配置是预算规范性和有效性冲突的缩影。政府财政权力过大造成的恶果在中国已屡见不鲜,而"过于强大、不受约束的议会监督权力反而会导致议会在预算领域不负责任的行为,例如掠夺性支出,不顾财政健康。"(Von Hagen,1992:1-79)为此,笔者认为应加强各主体间的信息共享:

第一,政府和人民代表大会预算信息共享的阶段应前移,方便人民代表大会后续审议预算,也使预算规范性和有效性的冲突预先得到化解。需要交换的信息包括国家的宏观经济政策、收入和支出的框架。基于这样的理念,可以考虑在《预算法》总则部分规定如下条款:各级政府在编制预算之前,应将该

年度的宏观经济政策和战略计划提交给本级人民代表大会常务委员会讨论。

第二,人民代表大会应完善信息收集和咨询制度。为保证预算审批的科学性,人民代表大会应有专属的信息机构,美国国会就有国会图书馆和隶属于国会图书馆的国会研究服务处、科技评估局为议员提供资讯。我国人民代表大会几乎没有这样的机构。即使可采取购买服务的方式获得资讯,人民代表大会也要有遴选和甄别的能力。只有获取有效的资讯,才能帮助审批机关判断预算的有效性。

第三,加大民众意见的吸纳。预算最根本的目的是增进社会福利,征求民众的意见是预算民主的体现。新《预算法》增加第 45 条,对基层(县、乡)人民代表大会听取选民的意见做了规定。就人民代表大会制度的本质而言,只做到这一步远远不够。未来法律进一步修改时,可开放到县级以上人民代表大会,且需设计专门的意见征求机制如预算听证会。还需建立民众意见反馈机制,实现信息双向交流。

(二)规则完善的维度

就预算的规范性和有效性的关系而言,《预算法》最应聚焦预算调整规则的完善。第一,预算调整不应仅是预算总额的调整,还应涉及到预算科目的调整,《预算法》应明确列举预算科目的调整范围,限制政府权力扩张的空间;第二,预算科目之间的调剂也属重大利益调整,应将其决定权收归到各级人民代表大会;第三,预算调整的事由应明确。预算执行中情事变更情形很多,应该明确哪些必须事先报审批机关批准,哪些可以先由政府支出,事后报审批机关追认。特别是,应重视经济危机对财政收入的致命影响,从完善预算调整规则的角度予以应对。

(三)结果预算的维度

预算的有效性蕴含着对于结果的追求,所有的努力都是需要结果来验证。上个世纪末的美国,"结果预算"的概念被提出,它是指一个聚焦于资金活动结果的预算体制(Osborne,1992:20-100)。之后,美国一些州把结果预算的理念渗透到各自的预算改革,获得了一些成效。

预算的评估结果对所有人开放,而不仅仅限于行政管理部门内部。因绩效预算关注产出和经济效率,故行政管理者是绩效预算的主要关注者。此外,结果预算不仅关注经济效率,也关注社会效益的评价。如国家拨款用于预防青少年犯罪等项目,此类项目很难用产出或者经济效率来衡量,最后采用的应是诸如各方满意度这样的非经济化的标准,这是结果预算和绩效预算最大的区别。故结果预算是比绩效预算外延更广的预算概念。结果预算最大的效用在于,各类拨款项目特别是常规项目结果比较、竞争,使下一年度预算能回答"为什么把钱拨往 A 项目而不是 B 项目"的质疑,尽量达致规范性和有效性的有机统一。结果预算和决算最大的不同是,结果预算不仅仅是收支项目的堆积,还包括民众满意度调查数据、评价结果及处理方法,是一种更为细化翔实、更为民主的预算思维和机制。

在中国,绩效预算才刚刚起步,比其更先进的结果预算尚在理念阶段。构建结果预算机制既保证预算硬约束,又能够彰显预算宏观调控的正面效果,是化解预算规范性和有效性冲突的利器。

参考文献:

[1] 阿曼·卡恩、W·巴特利·希尔德雷斯编(2010). 公共部门预算理论. 韦曙林译. 上海:格致出版社.
[2] 爱伦·鲁宾(2001). 公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡. 叶娟丽、马骏等译. 北京:中国人民大学出版社.
[3] 胡　明(2014). 我国预算调整的规范构成及其运行模式. 法学,11.
[4] 黎江虹(2015). 新预算法实施背景下预算权的配置. 税务研究,1.
[5] 马克圭主编(1997). 中西封建社会比较. 上海:学林出版社.
[6] Osborne D & Gaebler T(1992). Reinventing government:How the entrepreneurial spirit is transforming government. Reading Mass. London:Adison Wesley Public Company.
[7] Von Hagen J. (1992). Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Economic papers,96.

■**作者地址**:黎江虹,中南财经政法大学法学院;湖北 武汉 430073。Email:374697836@qq.com。

■**基金项目**:国家社科基金一般项目(09Bfx0052)

基于财务独立的社会保险基金预算

张荣芳

一、社会保险:源于保险原理的财务独立性

《预算法》修改后,将社会保险基金正式纳入政府预算,构建起全口径预算体系。和商业保险相比,尽管设立宗旨和运作方式不同,但不可否认,社会保险也是一种保险,二者的共性在于,参保人通过保险缴费形成保险基金,由特定主体管理或经营,用于支付参保人在特定情况下的费用或补偿。没有风险分散的功能,就不会有保险;没有参保人的缴费,形成抵御风险的基金,也不可能有保险。商业保险如此,社会保险亦然。保险原理体现在财务运作上,强调社会保险财务独立于一般国库预算,具有自给自足的封闭性特征,国家不得将保费收入挪作其他非属该社会保险承担之风险以外的社会支出(孙迺翊,2008:72)。此即社会保险的财务独立原则。

我国社会保险在建构过程中一直强调这一原则。在医疗保险、工伤保险以及生育保险制度中,相关法律法规明确规定,保险基金遵循以支定收、收支平衡的原则①。职工基本养老保险制度改革之初,国务院改革方案亦要求,养老保险基金由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力,按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集②。1997 年和 2005 年国务院关于职工基本养老保险改革的决定之所以没有确立该原则,主要因为国家直接将转制成本归入养老保险基金,使其无法实现内部收支平衡③。失业保险基金未明确该原则的原因亦如此④。总之,我国社会保险的财务制度是明确的:社会保险基金主要由社会保险费及其收益组成,独立于国家财政,原则上以支定收、收支平衡。

社会保险的财务独立原则不仅要求社会保险基金作为整体独立于财政资金,还要求每个基金独立运行,相互不得共济。我国社会保险基金按保险种类和统筹级别分别设置,包括职工基本养老保险基金、职工基本医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金和生育保险基金,以及城乡居民的养老保险基金和医疗保险基金。《社会保险法》第 64 条要求,各项社会保险基金按照社会保险险种分别建账,分账核算。具体到某一类别的社会保险基金,可能按照制度设计还包含个人账户基金和统筹基金,如职工基本养老保险基金、基本医疗保险基金。不仅不同的社会保险基金支付对象不同,统筹基金和个人账户基金还分别对应不同的支付范围。特别是个人账户基金,它们由被保险人个人缴纳、专户储存,待参保人符合条件时领取,投资收益归参保人个人所有,余额依法可以由被保险对象的法定继承人继承(张荣芳,2012:48-49)。每一基金的独立性和支付范围的特定性,使社会保险基金的预算范围具有自身的特点。

社会保险基金独立于政府财政运行,自负盈亏,其支出范围和标准必须依法规定,不能由政府有关部门通过预算确定。社会保险基金是支付社会保险待遇的专项资金,而社会保险待遇体现了被保险人的保险权利,其具体内容和限制方式必须法定化。由于社会保险具有强制性,社会主体在承担强制纳保、缴纳保费的法定义务时,其社会保险待遇请求权和期待权也必须由法律明确规定。这相当于国家与社会主体之间以法律形式签订了“协议”,将公民和国家的义务明确记载于法律。我国社会保险制度亦大致体现了这一要求,《社会保险法》和有关行政法规、国务院决定等对被保险人享受保险待遇条件和标准有较为明确的规定⑤。尽管也有部分待遇给付条件和标准被授权省级政府确定或者统筹级别的政府规定,但这只是表明,我国社会保险待遇的法定化程度有待提高,对目标本身的追求应该确定不移。

---

①参见《工伤保险条例》第 8 条;《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》第三部分;《企业职工生育保险试行办法》第 4 条。
②参加国发[1991]33 号文。
③参见国发[1997]26 号、国发[2005]38 号文。
④参见中发[1998]10 号文。
⑤参见国发[2005]38 号文第 6 部分;《工伤保险条例》第 30 条。

二、社会保险基金:预算范围与功能的独特性

《预算法》第 4 条明确规定,政府的全部收入和支出都应纳入预算。这是预算全面性原则的要求。这一原则在政府公共预算、国有资本经营预算和政府性基金预算中均得到贯彻落实,但社会保险基金预算应有所区别,至少,个人账户基金应当排除在外。这是因为,独立的职工基本养老保险个人账户基金不属于财政收入,是缴费人个人所有的强制储蓄账户,《社会保险法》第 14 条对此有明确规定。基于这种特性,个人账户基金不应当纳入职工基本养老保险基金的收入范围。从用途上看,它也不应当纳入当期支出范围。国务院关于职工基本养老保险的有关规定中明确,职工个人缴纳的社会保险费设立个人账户基金,劳动者在工作期间缴费,退出职业活动(退休或者因病、因伤完全丧失劳动能力)时从中领取养老金或者残疾津贴。基本养老保险基金个人账户的当期收入不能用于当期支出,只能用于本人退休之后的养老金支出。尽管个人账户基金从设置时起就未独立管理和运营,而是与统筹基金混同成为基本养老保险基金当期收入,用以支付当期职工基本养老保险待遇支出。但自 2000 年起国务院要求试点做实个人账户,2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》明确要求逐步做实个人账户,各地均按照中央的部署开始实施。截至 2011 年底,共有 13 个试点省份共积累个人账户基金 2700 多亿元①。这部分资金对缴费人而言,缴费期和使用期不同步,当期收入的个人账户资金不能支出。政府在核算职工基本养老保险基金当期收入时,应当剔除个人账户基金收入。在确定职工基本养老保险基金当期支出时,亦应当排除由个人账户支付的部分养老金。只有这样,个人账户基金才能独立运行;也只有这样,基金的收支范围才符合社会保险法的相关要求。职工医疗保险个人账户基金虽然可以用于当期支出,但它也不是政府预算范围内的资金,其支出范围、标准和对象均依法确定,无法通过预算在不同主体之间平衡,不应纳入政府预算范围。

《预算法》第 1 条开宗明义:“为了规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度,保障经济社会的健康发展,根据宪法,制定本法。”可见,预算的主要功能是控制政府的收支行为。然而,社会保险基金的收支不完全以预算为依据。从收入看,社会保险基金收入主要来源于社会保险缴费,社会保险缴费主体、缴费标准、缴费时间均由社会保险法律明确规定。公共财政补贴也是社会保险基金的重要来源。《社会保险法》第 65 条要求“县级以上政府在社会保险基金出现支出不足时,给予补贴”,但没有明确政府补贴的标准。在实践中,该补贴通过一般性公共预算开支,计入社会保险基金的收入范围。对于社会保险基金预算而言,是否能取得政府补贴,能取得多少补贴,都不是其自身能决定的,而是有赖于一般性公共预算。

预算控制的重点是预算支出,原则上预算执行机关不得在预算总额之外进行支出。但社会保险基金支出依据不是预算,而是社会保险法关于保险待遇的支付条件和支付标准。例如,职工基本养老保险待遇的支付条件和标准由《社会保险法》和国务院的相关文件规定;职工失业保险待遇支出的条件由《社会保险法》和《失业保险条例》规定,具体标准授权省、自治区、直辖市人民政府确定。生育保险福利待遇标准同样如此。职工的医疗保险待遇、工伤保险待遇绝大部分福利标准也是依法确定的,只有部分待遇是由法律授权统筹地区政府决定。即使法律授权统筹地区决定的社会保险待遇项目,决定开支的主体往往也是地方政府,而不是预算审批机关。

可见,社会保险基金预算的功能并不在于控制基金收支,而只是基金收支的预测。要想改变基金的收支标准或条件,必须修改相关的法律或法规。

三、预算编制原则:财务独立性的独特要求

收支平衡原则是预算编制的基本原则,社会保险预算也如此。但是,社会保险基金财务的独立性,

①参见全国人大财经委关于城乡社会保障制度体系建设的专题调研报告。http://www.npc.gov.cn/npc/ztxw/tctjcxsbtxjs/2014-05/19/content_1863640.htm,2015 年 2 月 28 日访问。

要求社会保险基金预算的“收支平衡”原则具有自身的特点。

首先,社会保险基金遵循以支定收、收支平衡的原则,不同于公共预算编制应遵循“量入为出、收支平衡”的原则。社会保险待遇的法定性,决定被保险人享受待遇的条件和标准由法律明确规定,即社会保险基金的支出法定。所以,在编制社会保险基金预算支出时,政府没有相机选择的权力,只能依据社会保险法的相关规定核算社会保险待遇支出额度。如果基金收入不足以应对保险待遇支付,政府应当通过公共财政补贴或者由其他方式解决支付缺口。政府预算的作用仅在于核算社会保险基金收支状况和统筹规划基金余缺,预先安排补充基金缺口的基金来源;不能根据当期收入的多少预算当期的支出。

其次,社会保险财务的独立性,要求收支平衡原则应在各个基金中实现,而不是作为一个整体的社会保险基金。我国社会保险基金按照参保人的身份和地区划分为若干个体,如某统筹地区的职工基本养老保险基金、失业保险基金、工伤保险基金,以及某统筹地区农村医疗保险基金等,每个基金独立存在,相互不能共济。各统筹级别政府在编制社会保险基金时,应当分类核算,实现各基金的收支平衡,不是将该统筹级别政府管理的所有社会保险基金作为一个整体实现平衡。

最后,社会保险财务的独立性,要求社会保险费用与保险待遇之间平衡。虽然社会保险基金收入主要来源于两部分:保险费收入和政府财政补贴收入;但参保人的保险待遇应当在总量上与该群体缴纳的保险费用基本对应。社会保险尽管不像商业保险那样要求个案中保费与保险给付的保险精算对应关系,但保险原理在此呈现一种“约略性”比例,以此强调社会保险财务上能够自给自足(钟秉正,2012:141)。这也是保险团体成员团结互助、分摊风险的要求。如果保险费收入无法应对和满足保险待遇支出,可以通过降低保险待遇标准或者增加保费收入的方式,实现社会保险基金的内部平衡。政府补贴作为外部费用,应当对应保险团体的“外部事务”,即政府赋予社会保险基金的一些非保险类功能和目标。

综上,尽管社会保险基金预算已经纳入全口径预算体系,但由于该基金本身需要遵循财务独立原则,使其预算范围和功能不同于其他类别的预算,预算编制原则也有自身的特点。社会保险基金预算必须考虑到这些特殊性,否则其功效很难落实到位。

参考文献:

[1] 孙迺翊(2008).论社会保险制度之财务运作原则——兼评中央与地方政府关于健保保费补助之争议问题.政大法学评论,101.

[2] 张荣芳(2012).社会保险法学.武汉:武汉大学出版社.

[3] 钟秉正(2012).社会保险法论.台北:三民书局.

■**作者地址**:张荣芳,武汉大学法学院。湖北 武汉 430072。Email:Labourlaw@126.com。

■**责任编辑**:李 媛