



《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议期、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(王锡铨,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