

预算法修正案应明确规范与约束地方债

□财政部财政科学研究所 贾康 段爱群

本文讨论《预算法》的性质、法律定位和基本点后,提出如下认识:首先,本次《预算法》的修改,基于预算公开透明、法制预算、完整和详细的特点要求,在已有的草案中体现的多项进步,值得肯定和支持。其次,本着实事求是的原则,基于中国的国情和配套改革的渐进,《预算法》本次也只能采取有限修改的原则,追求有限目标,包括通过授权立法的方式构建预算法律制度的多层次结构。再次,基于立法技术和基础研究方面的原因,修正案草案二审稿还存在一些可考虑的修正内容,特别是关于地方债的内容理应恢复一审稿的正面表述处理方式。

一、《预算法》修改的依据及其修改的有限性和无限性

（一）《预算法》的特点与修改的依据

《预算法》应追求以下三个特点:① 公开透明;② 法制规范;③ 完整和细致。

1994年《预算法》颁布,至今已十九年。其颁布与实施,适应了我国全局改革和财政体制改革的要求。当时阶段的预算模式在改革开放新时期,有利于节约中国财政收支的制度成本,侧重于体现改革开放初期效益优先的价值追求。然而,这一预算模式及其相关法律规定,与今天财政法治的要求相比,就有了相当大的差距。法的修订中很有必要突出:

第一,依法治国宪政原则的确立。财政领域民主理财、依法理财的理念已经成为新时期政府财政工作的指导原则,这是中国追求实现公共财政目标的重要前提和逻辑起点。

第二,转轨变革方向的指导,即与分税分级财政体制下,地方政府与中央政府间财权与事权相适应、与财力与事权相匹配的财政管理体制框架建立的动态优化进程相适应,并给予推进方向与基本原则上的指导。

第三,大方向下制度安排中可肯定的要项。市场经济体制下公共财政内涵和外延进一步明确而提出的对公共服务、民生发展和社会保障的要求相适应和对接的制度安排,要稳定在法律形式上。

第四,制度建设中权益的明确与合理化。与和谐社会、全面小康社会、现代化社会建设相呼应的公民法权及对税收收入、税式支出、转移支付、公共债务、行政成本等的规范性,要尽可能充分、合理地体现于现代法律要求的文本形式上。

适应上述要求,修改后的《预算法》需要在价值理念和法律精神上有所创新,并以此为基础,对预算的一系列方面进行制度优化设计,并通过完善预算的实体和程序规范,体现对预算的法律监督和责任控制机制的强化与优化。

（二）修改的有限性

问题——后续修法空间

2012年7月6日,全国人大常委会官网全文公布《预算法修正案(草案)》,征求公众意见。截至2012年8月5日,共征集到33万条意见。吸取其中有益内容推进法律的修改,仍不可能一劳永逸。应当明确指出,本次《预算法》的修改不可能一次性修改到位,而且理想化地“大改”的可能性条件也不具备,因此,只能是有限目标下的有限修改。

这次修订《预算法》,在范围、内容和程度上,积极和务实兼顾的目标是立足于“中改”或争取“中改”,对于一些争议比较大、修改条件不太成熟的问题,应当允许放到下一轮修法时解决。我们认为所谓“中改”可具体化为本次修订《预算法》重点解决的问题的“方向引领”(体现适当前瞻)与基本的可规范内容(即可表述为法条的规范内容),并促进预算管理的统一完整性、预算执行的严格规范性以及预算监督的严肃有效性。

（三）修改有限性的表现——有限目标

第一,不可能离开政治体制、配套改革和公共财政现阶段的发展水平与局限,过大幅度、超前地去规范和修改《预

算法》。

第二,相关制度的规范和完善在不能通过立法一次到位的情况下,只能通过“授权立法”来予以补充、弹性处理和暂时替代。所谓授权立法是指针对目前人大立法条件尚不具备的预算制度安排问题,可由《预算法》规定,由国务院或国务院财政部门制定相应的行政法规或部门规章,予以规定。如:第2款关于中央和地方分税制的财政管理体制,第25条基金预算、国有资本预算和社会保障预算的收支范围,第38条第2款各部门和各单位预算结余和结转资金的处理,第53条第2款可以实行权责发生制的部分特定事项的规定,第54条第5款国库管理的具体办法,第91条关于基金预算、国有资本金预算和社会保障预算的编制、执行和实施步骤的规定,第94条关于地方预算的决定和地方性法规的制定等。

（四）修改的无限性问题——后续修法空间

1. 公开透明问题
国家预算作为政府的收支计划必须主动向社会披露,预算的公开性是社会成员对预算行使知情权、质询权、建议权、申诉权、监督权的前提。纳税人既然是国家预算收入的供应者,就有权利对预算进行监控,整个社会以“收支法定”的形式保证政府预算收支服务于公共需要。

本次《预算法》的修订,在草案第11条规定了预算的公开,有利于最大限度地为人民代表大会和全体社会成员监督和审议政府预算提供制度保证。但目前阶段,我国预算透明度和民主参与程度还明显偏低。怎样遵照民主理财原则,构建财政民主的环境条件,相关的制度设计和安排及其对《预算法》的修改尚不可能一次到位,有些进一步的内容还需留待以后完善和修改。

2. 预算编制、执行、监督的相互制约和协调问题
《预算法》草案第14条规定各级预算的编制、执行、监督,应当建立健全相互制约和相互协调的机制。这符合“权力制衡”原则指导下的制度建设方向,但是如何在具体方案上落实相互制约和相互协调的运行机制,还有待未来根据客观条件变化而逐步完善与明确化,现阶段的这种表述隐含了对探索过程的准许与鼓励。

3. 绩效预算管理问题
绩效预算是政府部门为履行职能所耗费的资金与产出结果的量化考评形式,需在预测分析、科学规划基础上制定绩效目标,并用量化的指标来衡量每项经费与整体收支在预算实施中取得的成绩和所完成工作的专项与总体评价,典型形式是以结果是否实现预期目标为标准为导向,关键方法是通过建立绩效预算评价体系,实现对财政资金的全程科学管理。我国在这方面已形成了明确导向,但实际工作层面还刚刚起步,许多重要事项尚在探讨之中,故此次《预算法》修改中,仅在第9条规定了各级预算应该讲求绩效和收支平衡的原则,没有就建立和完善绩效预算管理度、推行绩效预算作进一步的规定。这一相当复杂的问题也需留待在日后的实践中,根据经验来分步补充修改和细化《预算法》关于绩效预算的相关制度。

应肯定目前的《预算法修正案(草案)》积极回应社会关切,已使《预算法》制建设有望前进一大步,增强预算的科学性、完整性、操作性。

（一）政府全部收支纳入预算,强调预算的完整性

《预算法修正案(草案)》二审稿第5条首次明确:“各级政府的全部收入和支出都应当纳入预算。”;草案的第6条和第7条明确规定了预算收入和支出的构成及其范围;草案第4条明确:“预算分为公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算。”从过去只强调“公共预算”一本预算,到如今强调“四本预算”的体系,草案明确并强调了预算编制的统一性和完整性。

（二）明确财政预决算向社会公开,旨在保障公众知情权

《草案》二审稿第11条增加规定:经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的

（一）针对现行分税制存在的问题

1994年开始实行的分税制财政管理体制,限于当时的主客观条件,没有明确划分各级政府之间的事权,分税制只是在中央和省级为代表的“地方”之间初步建立,省以下并没有真正落实分税制,政府间财政转移支付制度虽随之出现重大进步,但仍很不完善。问题与矛盾的积累造成基层政府财政保障能力不足,地方隐性负债已形成天文数字,“土地财政”问题也成为社会批评指责的主要对象之一。为此,在《预算法》修订时应进一步明确要求划分各级政府的财权和支出责任,以利于多方努力进一步理顺政府间财政关系。应该考虑:

1. 事权与财权的划分
政府间事权财权划分法治化,既是市场经济发展的必然要求,又是民主政治的内在逻辑。中国的政府间事权财权划分应从法律体系视角切入,推进政府间事权财权划分法治化合理化。

据此建议:第一,在国家修改宪法时原则性地增加政府间事权财权划分的有关内容,对现行宪法第89条第(四)项“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”进行完善,建议修改为:根据财权与事权相匹配的原则,制定专门的行政法规,明确规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关职权和支出责任的具体划分”;第二,修改和完善《地方各级人大和地方各级人民政府组织法》第55条的规定,补充和完善地方各级政府与中央政府事权的划分。该组织法55条第2款仅规定,全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,即都服从国务院。这一规定确属重要,但仅规定与中央的关系,不规定上下级之间的关系,是立法上的一大失误,因为后者也不可或缺。现行法也未涉及同级地方政府之间的关系,不利于消解“地方保护”和促进相互协作支持。现行组织法基于当时的立法环境所决定,没有分权的理念和规定。实际上,没有权力的分立,也就没有权力的确立。法律如果不规定权力的分立,也就没有事权即支出责任的分离和分立,财权与事权相顺应的财政管理体制就是在强调法治基础上,地方分权,适当自治,各负其责,以下级身份对中央政府负责。

据此,应通过上述法律规定政府间事权财权划分的详细内

容,保持中央与地方关系的相对稳定性。现正起草的《税收基本法》,应着重体现与政府间事权划分相对应的基本税收制度和分税制,以配合于健全和完善政府《预算法》。

2. 财权与分税制财政管理体制的立法规范
《预算法(草案)》第12条第二款授权国务院规定分税制财政管理体制,可能与现行立法法存在矛盾。《立法法》明确规定财政基本制度属于法律保留事项,而财政管理体制是财政制度中最为重要和核心的制度。从法治原理和正当性上讲,应当由上位法律作出规定,最好应当提升到宪法规范,或通过完善和修改上述政府组织法来完成。

3. 关于财政体制的规定存在一定问题
《预算法(草案)》没有明确财政管理体制的核心是关于财政权力的划分和实行分税制的合理分权。如果没有事权的划分和明确,财权的顺应、财力的匹配都无从谈起。因此,建议改为:应当合理划分各级政府之间的事权、财权和收支范围,建立财力保障与支出责任相匹配的分税制财政管理体制。”

（三）明确人大审查和批准权,加强预算的透明度和法制化

如下这些内容都值得肯定:财政部门应该在人代会举行

三、《预算法》修正案草案二审稿中值得关注的几个问题

容,保持中央与地方关系的相对稳定性。现正起草的《税收基本法》,应着重体现与政府间事权划分相对应的基本税收制度和分税制,以配合于健全和完善政府《预算法》。

就税收来看,我国《宪法》在制衡关系上存在空白。《宪法》中虽然作了“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”的规定,而对税收的开、征、停、减、免以及公平税负等却未予以规定。在预算的法治化建设方面,预算审核及批准由人大负责而预算制定和实施由政府负责的权利关系格局已理清,但还是存在着如下问题:行政主导税收立法使税收及其减免都具有的不确定性和随意性,与公民和公司的财产权法律保护的要求间存在冲突;预算编制在确定预算支出时,没有将税式支出纳入预算范围,使预算的完整性和严肃性存在瑕疵。

（三）关于地方政府不得自行发债的规定问题

现行《预算法》第28条规定:“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。”《预算法(草案)》二审稿第31条重申上述规定,改变一审稿的文字表述,完全退回到与要修改的现行《预算法》一字不差的状态。对此,社会和学界已有热议。我们认为,二审稿对此问题的处理是违背财政改革客观需要和立法精神的。实际生活的迫切需要在1994年“分税制”改革基本制度成果基础上,深化省以下财政体制改革,在地方政府层面,必须处理好政权—事权—财权—税基—预算—产权—举债权的内在契合关系,其中地方债制度建设的

（二）税式支出没有纳入《预算法》范畴,缺乏应有的规范

1. 税式支出在《预算法》草案中没有作明确规定,与税收收入缺乏对称性
《预算法(草案)》第24条第1款规定的公共预算收入中列举了各项税收收入,但在该条第2款的公共预算支出中没有列税式支出,即税收减免或递延的税式支出的规定付诸阙如,在法律体现的逻辑链条上缺乏一个环节。

2. 征税、税收减免和预算立法原则体现不到位

我国宪法规定保护私人财产不受侵犯。由于涉及公民的财产权,所以税收及其优惠的税式支出,应该是以法律、包括《预算法》的规定为依据,原则上只能由代表选民的权力机构所批准的法律规定,才能征税或减免税,而不能由政府部门特别是税收部门来代行决定。也就是说法律有规定的才纳税,法律有规定的才减免税,且法律规定才是预决算收入中财税收入来源的法律依据,该依据在征与不征及税收的减免上都是刚性规定。因此,每年的税收的减免作为税收支出,应该列入预算,经由人大批准后才能生效,而不是具有随意性或不纳入预算范围的事项。

的45日和30日前将中央和地方

的预算草案的初步方案提交全国人大常委会财经委员会和地方人大财经委进行初步审查,并提出初步审查意见;政府有关部门应当将初步审查意见的处理情况反馈给初步审查机构(第40条)。

报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级公共预算一般收支至少编制到款,重点支出要编制到项(第41条)。

人大代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告重点审查八个方面的内容(第43条)。人大财经委员会或专门机构要向代表大会主席团就总预算草案和预算执行情况提出审查结果的报告,该报告要对上一年预算执行情况做出评价;要对本年预算草案的合法性和可行性作出评价;要对是否批准预算草案和报告提出建议;要对完成年度预算、改进预算管理加强预算监督提出意见和建议(第44条)。

年中报告事项。国务院和县

级以上地方各级政府应当在每年

的6月至9月期间向本级人民代表大会常务委员会报告预算执行情况(第62条)。

（四）肯定地方政府与中央政府间构建财权与事权相适应、财力与事权相匹配的财政管理体制的取向

《预算法》草案第12条规定:各级政府之间应当建立财力保障和支出责任相匹配的财政管理体制;国家实行中央和地方分税制的财政管理体制,具体办法由国务院规定报全国人大常委会备案。地方各级政府之间的财政管理体制,由各省、自治区、直辖市或者其授权的

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。这表明:第一,《预算法》肯定和大力推进分税制改革,进一步理顺政府间财政关系,建立规范的公共财政体制,切实提高各级政府财政特别是地方财政保障能力;第二,《预算法》中包含进一步合理明确和划分各级政府的事权和支出责任,按照财力与事

稿的以下五个方面十分重要的“正面规范”内容:

1、除法律和国务院另有规定外,地方政府不得为他人债务提供担保。这是明确规定了对于地方负债、特别是隐性负债的非规范担保机制的不许可。

2、对地方政府债务实行限额管理。这是明确规定了地方债数量规模的控制机制。

3、地方政府如发债,主体是省级政府。这是明确规定了现阶段我国省级政府对于地方债“牵头负责”的特别职责。

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,报本级人大常委会批准。这里鲜明地规定了“预算管债”的基本制度规则和地方债与地方预算赤字的技术处理规范、特别还明确了人代会作为“最高权力机关”对此的审批监督职能。

5、地方政府举债应当有稳定的债务偿还资金来源。这是对于要与地方债风险防控相配套的“偿债基金”式防范机制作出了具体规定。

我们认为,上述五条都有十分清晰、重要的制度规范内容和风险防范指向,不应被删除。我们知道,立法的精神实质就在于为现实生活提供法律规范、指导和服务。一部良法,必须最大限度地反映现实生活的客观需要,来发挥法律的权威性规范功能作用。在中国改革开放以来经济社会的转轨过程中,法条的动态优化势必要反复进行(包括根本大法——宪法,也是如此),而针对现实生活的创新发展,把可肯定的改革方向与管理框架相对稳定地体现在《预算法》等修改而成的文字表述上,正是立法、修法工作的实质意义之所在。

应当强调指出,现行《预算法》关于地方债的表述,当然并不存在任何原则性的错误,其问题恰恰在于太原则、太简单、太笼统,因而需要修改和补充。在现实生活中,如继续维持这一不能适应现实发展的简要表述,而不相应于近年制度创新实践(包括清理和控制地方政府融资平台等的隐性负债、以财政部代理发行机制而使我国地方债“登堂入室”,以及启动四省市地方自行发债试点等)增加对于地方债作正面规范、指导与约束的内容,将是此轮立法修法的无所作为和重大缺陷,是对修法初衷的严重背离。其实际效应,决不会是某些分析人

权相匹配的原则,健全分税制财政管理体制的制度建设空间;第三,《预算法》内含按照基本公共服务均等化要求建立科学、规范、公平的财政转移支付制度的逻辑。

（五）明确提高“一般性转移支付”比重等内容,旨在增加地方财政自主权和优化转移支付制度

修正案草案第13条强调,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。修正案草案明确,一般性转移支付不指定专项用途,而专项转移支付须经国务院批准设立,专项用于办理特定事物。

不仅如此,《预算法》还对转移支付收入的确性和可安排性作出了明确的规定(第6条和第7条将转移支付的收入明确列入预算安排范围)。《预算法》草案还对转移支付正式下达的时间作出了明确的规定(第47条第2款和第3款)。

士所说的更有利于审慎地防范和控制我国地方债风险,而只会更加凸显《预算法》在地方债相关风险防范上的苍白无力。所以,应在原一审稿的基础上,坚持“正面规划”的修法路线。

以为坚持现行《预算法》关于地方债的简要表述,会有利于对于地方债的审慎处理和相关风险防范,是一种不了解我国财政体制与运行机制改革大方向、地方债存在的必要性与内在逻辑,以及地方债实际风险之所在而引出的似是而非的认识。不仅无助于现实生活中风险防范机制的构建与强化,而且客观上会造成和助长对于已有的地方债制度建设和相关改革试点的消极态度、不作为态度和配套改革进程的拖延,乃至发展时机的耽误与丧失,也极不利于全国与地方的人民代表大会强化其在地方债风险防控方面的应有作用。

此外,《预算法(草案)》一审稿中的五项正面规定,固然值得肯定,但其逻辑上还隐含今后出现矛盾或者歧义的问题。第一,不列赤字与量入为出和收支平衡,是在收付实现制下来衡量还是在权责发生制下来衡量;第二,发行地方政府债券逻辑上还有必要区分是用于经常性项目还是资本性项目,如果是资本性项目其实就不存在不列赤字的问题,其本身就应归属收支平衡和量入为出的范围,且本身在规范形式上应属于与项目直接对应的“市政债”——一审稿未涉及此概念。

从更有效地发挥立法规范作用考虑:资本性项目的负债应该区别于经常性项目的负债。

资本性项目的负债应该在《预算法》规定的绩效原则和权责发生制的制衡下,纳入资本预算范围,报人大批准;经常性项目的负债则应该更为严格地控制。

因此,建议《预算法》相关规定中,以及相关法律或国务院的相关规定中对这两类负债应该有所区别,以利实事求是而有远见地“恰存量,开前门,关后门,修围墙”,让明规则变得有效、可行,使潜规则受到实质性约束,有堵有疏,疏堵结合,积极稳妥在“阳光融资”方向上推进地方债的制度创新和风险防控机制建设。

应允许地方政府在适度、合理和人大监督以及定量、定项目、定绩效目标等条件下列赤字。只有把责任明确到地方一级,公开接受人大的监督,才能对资本性债务进行规范,防止地方政府的债务过度扩张,有效地防范地方政府债务风险。